RIVISTA DI DIRITTO, AMMINISTRAZIONE E FINANZA PUBBLICA- FINPA



FinPA
Osservatorio
Amministrazione
e Finanza Pubblica

Rivista semestrale – ISSN 3103-5701

Fascicolo 2 – novembre 2026

La *Rivista di diritto, amministrazione e finanza pubblica - FinPA* (ISSN 3103-5701) è stata fondata nel 2025, nell'ambito dell'Osservatorio Amministrazione e Finanza Pubblica-FinPA.

Direttrice: Elisa D'Alterio

Comitato direttivo: Bernardo Giorgio Mattarella, Hilde Caroli Casavola, Elena di Carpegna Brivio

Comitato scientifico: Camilla Buzzacchi, Giovanna Colombini, Federico C. Castillo Blanco, Thomas Perroud, Yseult Marique, Mirko Maldonado-Meléndez, Mariolina Eliantonio, Federico Fabbrini, Alberto Zito, Edoardo Giardino

Coordinamento della redazione: Salvatore Randazzo (Caporedattore), Anna Paiano, Patrizio Rubechini, Antonio Mandara, Agostino Sola, Silvia Pignatelli

Redazione: Thomas Mazzotta, Daniele Avitabile, Federico Rasi, Damiano Carmelo Paternò, Caterina Cossiga, Anna Fulvia Mestolo

Sede della Rivista c.o. Dipartimento di Giurisprudenza Via Crociferi, 91, 95124 Catania (CT).
e-mail: info@osservatorio-finpa.it
Sito web: www.osservatorio-finpa.it

Avviso agli autori

Gli Autori della Rivista possono trasmettere tramite e-mail all'indirizzo info@osservatorio-finpa.it i loro elaborati in formato ".doc" redatti secondo il vademecum disponibile al seguente link: https://www.osservatorio-finpa.it/rivista-diritto-amministrazione-e-finanza-pubblica-finpa/istruzione-per-gli-autori/

ISSN 3103-5701

La struttura della Rivista di diritto, amministrazione e finanza pubblica - FinPA

La Rivista FinPA si compone di tre sezioni principali:

1. *Articoli e saggi*

Questa sezione ospita scritti su temi di diritto pubblico, amministrativo, finanziario, tributario e, più in generale, su argomenti relativi all'amministrazione e alla finanza pubblica.

2. *Dentro la Pubblica Amministrazione*

In questa sezione vengono pubblicati scritti di taglio tecnico, dedicati all'analisi di esperienze specifiche, prassi interne e questioni operative che riguardano il funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

3. *Le Voci di FinPA*

Questa sezione raccoglie una selezione di contributi provenienti dall'Osservatorio FinPA, scelti per il loro particolare rilievo.

Sommario

Fascicolo n. 2/2026

Editoriale

Elisa D'Alterio, *Protezione e usi dell'acqua: editoriale*……..…… p. 4

Articoli

Sara Longo, *La gestione dell'*aqua publica*: concessione, uso e tutela processuale* ……... p. 7

Francesca Di Lascio, *La* governance *dei grandi fiumi: conflitti e tendenze in corso* ……...……... p. 28

Valerio Ficari, *Protezione e uso dell'acqua. Profili fiscali* ……. p. 41

Roberto Miccù, *Forme e categorie giuridiche dell'acqua: ripensandone lo statuto costituzionale*…….……..……... p. 47

Harald Bonura, *Il servizio idrico integrato, gli ambiti ottimali, la riforma dei servizi pubblici locali e le aggregazioni territoriali* ……... p. 56

Fabio Giglioni, *Il regime amministrativo dei controlli dei servizi idrici integrati*……..……... p. 68

Dario Bevilacqua, *I servizi idrici nella prospettiva eurounitaria fra gestione, regolazione e finanza pubblica* ……. p. 77

Antonio Mandara, *Il rapporto pubblico-privato nella pianificazione, nella gestione e nella regolazione delle risorse idriche: uno studio preliminare*…..……. p. 87

Soriana Drazza, Marco Benvenuto, Carmine Viola, *Le barriere all'implementazione del paradigma One Health e una proposta di governance della prevenzione primaria: l'Agenzia per la Salute degli Ecosistemi (ASE)*..... p. 99

Alessandro Gorgoni, *Verso un federalismo fiscale? Il NGEU, il debito comune e la ridefinizione della governance economica europea*…….. p. 114

Dentro la Pubblica Amministrazione

Ludovica Scarselli, *La deducibilità delle erogazioni liberali ex art. 83 CTS tra spesa fiscale, capacità contributiva ed equilibrio di bilancio*……. p. 125

Piero De Rosa, *Oltre la funzione allocativa: gli appalti pubblici tra integrazione degli interessi pubblici non economici e sostenibilità finanziaria. L'azione degli enti pubblici nelle procedure di ricostruzione post-sisma 2016*…… p. 133

Rita Pellegrino, *Organizzazione amministrativa e responsabilità patrimoniale negli Istituti penitenziari. L'evoluzione della figura del consegnatario nella contabilità del materiale: il caso Calabria* …… p. 143

Erika Zappavigna, *La tassonomia sociale europea e l'evoluzione giuridica della responsabilità sociale d'impresa* ……..…… p. 160

Le voci di FinPA

Emilio Castorina, *Regole di finanza pubblica e autonomie speciali: un complesso bilanciamento in continuo divenire*, per *I Brevi di FinPA*…… p. 170

Giuseppe Chiara, *Come le regole di finanza pubblica incidono sul diritto all'istruzione: quali prospettive per le politiche dell'Unione europea nel settore dell'educazione?*, per *I Brevi di FinPA*…… p. 175

Aldo Pardi, *Aiuti di Stato e transizione energetica: il caso degli accumuli di energia elettrica*, per *I Brevi di FinPA*…… p. 179

Salvatore Randazzo, *Di chi sono le riserve auree della Banca d'Italia*, per *Dietro le Quinte*……..….. p. 182

Le interviste di FinPA: Marco Casini e Salvatore Pilato……. p. 187

LA PROTEZIONE E GLI USI DELL'ACQUA: EDITORIALE

di *Elisa D'Alterio*

La protezione e l'uso dell'acqua sono questioni centrali nelle programmazioni pubbliche a livello europeo e mondiale, al punto da costituire un obiettivo cardine (il n. 6) nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e in altre programmazioni (si pensi all'*European Green Deal*, al "piano REPowerEU", al pacchetto "Fit for 55", al PNIEC italiano e alla Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile). «L'acqua è un elemento essenziale per la vita umana, animale e vegetale, nonché per l'economia» (Parlamento dell'Unione europea, 2024) e la tutela di una tale risorsa richiede una molteplicità di interventi: ad esempio, la definizione di standard di utilizzo sostenibile; la salvaguardia delle fonti idriche e degli ecosistemi di acqua dolce e marina; la pulizia e qualità dell'acqua potabile e delle acque di balneazione; le forme di compensazione dei fenomeni di siccità; gli interventi sul dissesto idrogeologico.

In Italia, le principali politiche di intervento hanno riguardato, in passato, soprattutto il problema dell'accessibilità all'acqua potabile e irrigua, con grandi interventi acquedottistici, oltre che di bonifica di grandi aree. Oggi, tuttavia, molti nodi sono venuti al pettine: lo stato delle infrastrutture è ancora insufficiente; i cambiamenti climatici hanno aggravato i fenomeni di siccità e le catastrofi ambientali, con conseguenze in tutto il Paese; la qualità del servizio idrico risente sempre di più della vetustà delle reti (con eccessive dispersioni) e delle cattive gestioni, condizionate soprattutto dall'opera delle pubbliche amministrazioni.

Nel commento di Leonardo Sciascia, "La grande sete", che accompagnava un documentario sulla situazione della Sicilia nel 1968, veniva evidenziato come «l'acqua si perde nei meandri della burocrazia».

Pur essendovi una matura consapevolezza circa la rilevanza del ruolo della pubblica amministrazione nella gestione e protezione delle risorse idriche, sono pochi gli approfondimenti scientifici che analizzano gli effettivi nodi amministrativi che hanno condotto, e tuttora determinano, il predetto stato dell'arte. Vi sono studi in tema di demanio idrico, forme giuridiche, assetto dei servizi idrici, storia del settore, ma poca attenzione è stata dedicata all'analisi dei problemi storici e amministrativi con riferimento all'intero panorama degli usi e degli impatti dell'acqua (e quindi non soltanto dei servizi e delle reti) in chiave sia diacronica, che sincronica.

Infine, vi è un altro profilo, che rappresenta uno dei nodi più complessi in tale ambito e che meriterebbe una nuova attenzione. Si tratta del ruolo finanziario dello Stato nell'uso delle risorse naturali, come nel caso dell'acqua. Attualmente, una grande questione è rappresentata dalla difficoltà di coniugare i modi di esercizio del potere statale di bilancio e alcune priorità, quali la sostenibilità ambientale e lo sviluppo dei c.d. "mercati verdi" (in particolare, nelle energie rinnovabili e nell'economia circolare). Si pensi, ad esempio, all'impatto significativo dei finanziamenti pubblici su alcuni utilizzi delle risorse naturali, che trovano riscontro nei bilanci pubblici, nei fondi rotativi e in quelli dell'Unione europea. Altri esempi riguardano lo sviluppo della fiscalità ambientale, volta a orientare i metodi di produzione economica, nonché la gestione della spesa pubblica connessa alla produzione, distribuzione e vendita di energia, al fine di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, la sostenibilità e prezzi equi (interventi di salvataggio in situazioni di crisi eccezionale, controllo delle reti elettriche, impianti di stoccaggio della risorsa, ecc.).

L'esecuzione delle decisioni di bilancio è affidata alle pubbliche amministrazioni, dalle cui scelte dipendono spesso equilibri delicati: si pensi al bilanciamento tra investimenti nelle energie rinnovabili e contenimento della spesa pubblica; tra incentivi alle imprese per lo stoccaggio di energia eolica e solare e il rispetto delle norme a tutela della concorrenza e del divieto di aiuti di Stato; o ancora, tra le entrate finanziarie derivanti da canoni di concessione, "royalties" e simili, nel settore idroelettrico e l'esigenza di tutelare le risorse naturali attraverso specifici incentivi. L'elenco potrebbe continuare.

La questione investe la complessa relazione tra la sana gestione delle finanze pubbliche, la tutela delle risorse naturali e il ruolo strategico dello Stato in tali mercati. In altri termini, qual è il giusto equilibrio tra questi interessi pubblici?

Articoli

LA GESTIONE DELL'*AQUA PUBLICA*: CONCESSIONE, USO E TUTELA PROCESSUALE

di *Sara Longo**

Abstract

Against the background of the constant attention devoted by Roman legal experience to water and to its distribution throughout the territory – as evidenced by the innovative aqueduct works of the period, together with the related engineering infrastructures for water collection and distribution – this article critically examines two interconnected aspects of the centuries-long legal regulation of *aqua publica*. On the one hand, the investigation focuses on the *ius ducendae tuendaeque aquae*, with particular regard to the administrative grant of the concession, the corresponding interdictal protection, and the controversial legal nature of that right. At issue was the need to reconcile the enjoyment of a *res communis omnium*, namely water, with the State's power to regulate its use through mechanisms of supervision and revocation. On the other hand, the article places at the centre of its analysis a distinctive feature of Roman water law, namely, the *ius civile*'s enduring concern with preventing the detrimental consequences of water use rather than promoting its exploitation. This objective was pursued through measures aimed at preventing the deterioration of hydraulic infrastructure, as well as through the imposition of prohibitions and the infliction of severe penalties upon transgressors, in order to curb the phenomenon of unlawful water diversion.

Sullo sfondo della costante attenzione dedicata dall'esperienza giuridica romana all'acqua e alle sue modalità di distribuzione nel territorio – come confermano le innovative opere acquedottistiche di quell'epoca unitamente alle connesse infrastrutture ingegneristiche di raccolta e distribuzione delle acque – vengono approfonditi criticamente due aspetti, tra loro correlati, della plurisecolare disciplina giuridica dell'aqua publica. Da un lato, l'indagine si focalizza sul ius ducendae tuendaeque aquae, in particolare sull'atto amministrativo di concessione, la relativa tutela interdittale e la controversa natura di siffatto diritto, dovendosi contemperare la fruizione di una res communis omnium, qual era appunto l'acqua, con il potere dello Stato di regolarne l'uso attraverso poteri di controllo e di revoca; dall'altro, viene posizionato al centro dell'analisi un elemento peculiare della normativa romana in tema di gestione dell'acqua, ovverosia la 'costante' preoccupazione del ius civile a prevenirne gli effetti dannosi piuttosto che incentivare il suo sfruttamento: e ciò, mediante l'impegno a contrastare il degrado delle strutture, nonché l'imposizione di divieti e l'irrogazione di pene severe per i trasgressori, al fine di contrastare il fenomeno dell'abusivismo idrico.

SOMMARIO: 1. La gestione dell'acqua pubblica nello scenario della plurisecolare esperienza giuridica romana: considerazioni generali. – 2. Le concessioni amministrative repubblicane del *ius ducendae tuendaeque aquae*. – 3. Il sistema romano di approvvigionamento idrico nell'Impero. – 4. La tutela processuale in favore del concessionario del *ius ducendae tuendaeque aquae*. – 5. La concessione statale dell'*aqua publica*: concessione reale o concessione personale? – 6. I continui, e prevalentemente punitivi, interventi imperiali postclassico-giustinianei di riorganizzazione dell'erogazione e della fruizione d'acqua. – 7. Riflessioni conclusive.

1. *La gestione dell'acqua pubblica nello scenario della plurisecolare esperienza giuridica romana: considerazioni generali.* – Nel tracciare nelle sue linee essenziali la posizione via via assunta, nel corso dell'evoluzione storica della plurisecolare esperienza giuridica romana, dall'amministrazione statale nei confronti della concessione a privati dell'acqua pubblica, dell'utilizzo della stessa e della relativa tutela processuale[1], è doveroso evidenziare che, se per un verso l'acqua da sempre ha rivestito il ruolo di

* Professoressa ordinaria in diritto romano e fondamenti del diritto europeo dell'Università degli Studi di Catania.

[1] Per un quadro bibliografico generale sul tema si segnala, senza pretesa di completezza, M. Lauria, *Le derivazioni di acque pubbliche*, in *Annali della Regia Università di Macerata*, 8, 1932, pp. 242 ss. [= Id., *Studii e ricordi*, Napoli, Jovene, 1983,

bene indispensabile per lo sviluppo delle attività umane – tant'è che è antica quanto l'uomo la consapevolezza dell'importanza del controllo di questa risorsa primaria per l'organizzazione degli spazi produttivi – per altro verso, è in seno alla mentalità giuridica romana (esattamente, come vedremo, a quella propria dell'età tardo-repubblicana e poi imperiale) che si elaborò una vera e propria politica normativa per la gestione idrica nei suoi diversi usi. Nell'antica Roma, infatti, il crescente fabbisogno idrico stimolò l'introduzione di metodi di approvvigionamento quanto mai innovativi, nonché la nascita di una complessa tecnologia idraulica protesa, oltre che alla risoluzione dei problemi relativi alla continua fornitura d'acqua, anche al drenaggio e allo scolo delle acque residue. In più, il consumo dell'acqua a Roma come in qualsiasi altra città dell'Impero implicava la presenza di un sistema gestionale adeguato, in grado di soddisfare l'insieme delle operazioni che andavano dalla costruzione alla manutenzione delle infrastrutture, alla distribuzione alle varie utenze e alla gestione degli eventuali conflitti sull'uso. Basti pensare alle suggestive descrizioni dei paesaggi tacitiani, in cui spesso troviamo evidenziato come la presenza di fonti, fiumi e acque contribuisse a rendere un luogo ameno, laddove la loro assenza finiva invece col renderlo orrido e inospitale[2].

Comunemente, l'acqua viene definita 'bene comune': espressione questa che trae le sue origini, ancora una volta, dall'esperienza giuridica romana, nella quale una particolare connotazione dell'acqua era la sua accessibilità a chiunque. Richiamo per tutti il noto brano tratto dalle *Institutiones* di Marciano,

> D. 1.8.2 pr.-1 (Marcian. 3 *inst.*): *Quaedam naturali iure communia sunt omnium, quaedam universitatis, quaedam nullius, pleraque singulorum, quae variis ex causis cuique adquiruntur.* 1. *Et quidem naturali iure omnium communia sunt illa: aer, aqua profluens, et mare, et per hoc litora maris*,

nel quale il giurista annovera l'acqua tra le *res communes omnium*[3], ovvero tra quei beni che sono

---

pp. 193 ss.]; G. Longo, *Il regime delle concessioni e le derivazioni di acque pubbliche nel diritto classico e giustinianeo*, in *Studi in memoria di G. Zanobini*, V, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 359 ss. Più recentemente, M. Fiorentini, *L'acqua da bene economico a «res communis omnium» a bene collettivo*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1, 2010, pp. 39 ss., e Id., *La gestione degli acquedotti nel mondo romano fra attività amministrative e prassi private*, in *Antichità Altoadriatiche*, 88, 2018, pp. 19 ss. [= *Cura aquarum. Adduzione e distribuzione dell'acqua nell'antichità. Atti della XLVIII Settimana di Studi Aquileiesi. Aquileia - Sala del Consiglio Comunale (10-12 maggio 2017)*, G. Cuscito (a cura di), Trieste, Editreg, 2018, pp. 19 ss.]; F. Vallocchia, *'Aqua publica' e 'aqua profluens'*, in *Diritto@Storia*, 10, 2011-2012, pp. 1 ss., https://www.dirittoestoria.it/10/Tradizione-Romana/Vallocchia-Aqua-publica-aqua-profluens.htm, e Id., *Studi sugli acquedotti pubblici romani*. I. *La struttura giuridica*, Napoli, Jovene, 2012, pp. 35 ss.; R. Kamińska, *Concessioni idriche nel diritto romano del periodo repubblicano*, in *Diritto@Storia*, 12, 2014, pp. 1 ss., https://www.dirittoestoria.it/12/tradizione-romana/Kaminska-Concessioni-idriche-diritto-romano-periodo-repubblicano.htm; F. Galgano, *Acqua pubblica, uso privato*, in *Terre, acque, diritto. Atti del Convegno del Centro Studi sui Fondamenti del Diritto Antico, 30 novembre-1° dicembre 2020*, M. del Tufo, F. Fasolino e F. Lucrezi (a cura di), Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, pp. 129 ss.

[2] In argomento Y. Benferhat, *L'eau et le mouvant. Usages et représentations de l'eau dans l'œuvre de Tacite*, Bruxelles, Éditions Peter Lang, 2018.

[3] La letteratura sulla categoria romana delle *res communes omnium* è praticamente sterminata. Ci si limita qui a richiamare i contributi più recenti dedicati all'analisi della testimonianza marcianea (posta pure a confronto con I. 2.1.pr.-1): F. Sini, *Persone e cose: res communes omnium. Prospettive sistematiche tra diritto romano e tradizione romanistica*, in *Diritto@Storia*, 7, 2008, pp. 1 ss., https://www.dirittoestoria.it/7/Tradizione-Romana/Sini-Persone-cose-res-communes-omnium.htm; M. Fiorentini, *L'acqua da bene economico a «res communis omnium»*, cit., pp. 42 ss., e Id., *'Res communes omnium' e commons. Contro un equivoco*, in *BIDR.*, 113, 2019, pp. 173 ss.; A. Di Porto, *Res in usu publico e 'beni comuni'. Il nodo della tutela*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 3 ss.; L. D'Amati, *Brevi riflessioni in tema di res communes omnium e litus maris*, in *Scritti per A. Corbino*, I. Piro (a cura di), II, Tricase, Libellula Edizioni, 2016, pp. 333 ss.; M. Falcon, *'Res communes omnium'. Vicende storiche e interesse attuale di una categoria romana,* in *I beni di interesse pubblico nell'esperienza giuridica romana*, L. Garofalo (a cura di), I, Napoli, Jovene, 2016, pp. 107 ss., e Id., *Res communes omnium e diritto dell''outer space'. Contributo al dialogo sulla 'Roman space law'*, in *Teoria e Storia del Diritto Privato*, 12, 2019, pp. 21 ss., https://www.teoriaestoriadeldirittoprivato.com/wp-content/uploads/2021/12/2019_Contributi_Falcon.pdf; P. Lambrini, *Alle origini dei beni comuni*, in *I beni di interesse pubblico*, I, cit., pp. 85 ss. [= *Ivra*, 65, 2017, pp. 394 ss.]; D. Dursi, *Res communes omnium. Dalle necessità economiche alla disciplina giuridica*, Napoli, Jovene, 2017, pp. 6 ss., e Id., *Le res communes omnium di Marciano: dell'equilibrato rapporto tra uomo e risorse naturali*, in *Revista General de Derecho Administrativo*, 30, 2023, pp. 233 ss.; R. Basile, *"Res communes omnium": tra Marciano e Giustiniano*, in *Koinonia*, 44, 2020, pp. 119 ss.; R. Lambertini, *Limiti alla libera fruizione del mare, dei lidi e dei fiumi pubblici?*, in *Confini, circolazione, identità ed ecumenismo nel mondo antico. Atti del VII Incontro di Studi tra Storici e Giuristi dell'Antichità. Vercelli, 24-25 maggio 2018*, P. Garbarino, P. Giunti e G. Vanotti (a cura di), Milano, Le Monnier-Mondadori Education, 2020, pp. 65 ss.; G. Balestra,

illimitatamente a disposizione di tutti; cruciale, altresì, quanto attestatoci da Sesto Giulio Frontino, uomo politico e scrittore romano, nonché autore del *De aquaeductu urbis Romae* – un'operetta fondamentale, 'unica' direi, per la mole di informazioni tecniche, non solamente giuridiche ma anche ingegneristiche, topografiche e sociologiche in merito agli acquedotti dell'antica Roma – dove troviamo sottolineato come sin dalla fondazione di Roma fosse possibile per i *cives* approvvigionarsi di acqua dal Tevere, dai pozzi o dalle fontane naturali, il cui ricordo è ancora vivo e venerato con sacralità:

> *de aquaed.* I.4: *Ab urbe condita per annos quadringentos quadraginta unum contenti fuerunt Romani usu aquarum, quas aut ex Tiberi aut ex puteis aut ex fontibus hauriebant. Fontium memoria cum sanctitate adhuc exstat et colitur* […]

Chiaramente, perché l'acqua potesse essere oggetto di erogazione, adduzione e fruizione, tanto per fini pubblici quanto per fini privati e perciò domestici, come oggi anche allora si rendeva necessaria la costruzione di condotte e canali, grazie ai quali diventava concretamente esercitabile il *ius ducendae tuendaeque aquae*. Tra queste strutture basilari per la gestione delle risorse idriche della città rivestiva un ruolo cruciale il *castellum*, una vera e propria opera ingegneristica terminale dell'acquedotto; nello specifico, esso si presentava come un serbatoio a forma di torre che, raccogliendo l'acqua proveniente dall'acquedotto, ne alimentava la rete cittadina (e dunque a fontane, terme e utenze private), finendo in tal modo col costituire la 'giuntura' tra l'acquedotto centrale e le singole condotte di derivazione d'acqua[4]. Determinante, sulle derivazioni d'acqua *ex castello*[5], la testimonianza di Vitruvio che descrive con dovizia di particolari il sistema di alimentazione dei *castella* '*privata*', vale a dire di quei serbatoi adibiti alla raccolta di acqua condotta da pubblici acquedotti per essere poi destinata alla *domus*:

> *de arch.* 8.6.1: *Ductus autem aquae fiunt generibus tribus: rivis per canales structiles, aut fistulis plumbeis, seu tubulis fictilibus* […] *Cumque venerit ad moenia, efficiatur castellum et castello coniunctum ad recipiendam aquam triplex inmissarium, conlocenturque in castello tres fistulae aequaliter divisae intra receptacula coniuncta, uti, cum abundaverit ab extremis, in medium receptaculum redundet*. 2. *Ita in medio ponentur fistulae in omnes lacus et salientes, ex altero in balneas vectigal quotannis populo praestent, ex quibus tertio in domus privatas, ne desit in publico, non enim poterint avertere, cum habuerint a capitibus proprias ductiones. Haec autem quare divisa constituerim, eae sunt causae, uti qui privatim ducent in domos vectigalibus tueantur per publicanos aquarum ductus*.

Indicati i tre tipi di condutture idriche – canali portanti, tubi di piombo e tubature di terracotta[6] – lo scrittore-architetto romano evidenzia la necessaria costruzione di un *castellum* principale, dove andavano collocate tre tubature della stessa grandezza ("*fistulae*"[7]), così da mettere

---

'Ripae fluminis' e 'litora maris' nella prospettiva gaiana e in quella giustinianea: riflessioni sparse, in *Quaderni Lupiensi*, 9, 2021, pp. 352 ss.; S. Romeo, *La fortuna delle res communes omnium. Cenni sulla storia di un concetto*, in *Il Diritto dell'Economia*, 1, 2022, pp. 72 ss.; I. Zambotto, *La categoria delle res nullius in bonis in Gaio e in Marciano: un esempio di vincolo di destinazione*, in *Teoria e Storia del Diritto privato*, 16, 2023, pp. 17 ss., https://www.teoriaestoriadeldirittoprivato.com/wp-content/uploads/2023/01/2023_Contributi_Zambotto.pdf.

[4] Il celebre *castellum divisorium* di Nîmes è un esempio eccezionale di cisterna circolare con aperture per il passaggio d'acqua; altro esemplare, perfettamente conservato, è il *castellum aquae* di Pompei, ritrovato dopo l'eruzione del 79 d.C.

[5] Si evidenzia, per tutti, le utilissime pagine di A. Palma, *Le derivazioni di acqua «ex castello»*, in *Index*, 15, 1987, pp. 439 ss., e di L. Maganzani, *L'approvvigionamento idrico degli edifici urbani nei testi della giurisprudenza classica: contributi giuridici alle ricerche sugli acquedotti di Roma antica*, in *Polis. Studi interdisciplinari sul mondo antico*, 1, 2004, pp. 167 ss. [= *Acque per l'utilitas, per la salubritas, per l'amoenitas. Itinera. I percorsi dell'uomo dall'antichità ad oggi*, 4-5, Milano, Arbor Sapientiae Editore, 2004, pp. 185 ss.].

[6] L'espressione «*rivis per canales structiles, aut fistulis plumbeis, seu tubulis fictilibus*» è rinvenibile anche in D. 8.3.15 (Pomp. 31 *ad Q. Mucium*).

[7] Della cui qualificazione giuridica si è occupata, da ultimo, L. Maganzani, *L'approvvigionamento idrico degli edifici urbani nei testi della giurisprudenza classica*, cit., pp. 170 ss.

in comunicazione lo stesso con tre serbatoi secondari («*receptacula*»), e, adiacente, un sistema di tre immissari per riceverne l'acqua: dal *castellum* principale partivano le condutture di alimentazione delle fontane pubbliche; dai serbatoi laterali fluiva l'acqua destinata ai bagni pubblici, per utilizzare la quale i *cives* erano obbligati a versare un'imposta annua detta *vectigal*[8]; dal terzo, infine, veniva condotta l'acqua per le abitazioni private, anch'essa fruibile dietro pagamento del canone. Un meccanismo, questo dei tre sistemi indipendenti, intelligentemente elaborato affinché i privati, nel fruire di una propria rete idrica, fossero posti nell'impossibilità di servirsi dell'acqua adibita all'uso pubblico, al fine di soddisfare i loro bisogni.

Ancorché l'acqua fosse *ab antiquo* abbondante e libera, come precisavo in apertura, il *ius ducendae tuendaeque aquae* non spettava *tout court* ai privati, bensì doveva costituire oggetto di concessione da parte delle magistrature repubblicane, acquisito preventivamente il parere favorevole della comunità cittadina, e dietro corrispettivo; in particolare, erano ritenuti i censori competenti a concedere siffatto *ius* nonché, ma esclusivamente in loro assenza, gli edili, come tiene a precisare Frontino: «*Ad quem autem magistratum ius dandae vendendaeve aquae pertinuerit, in eis ipsis legibus variatur. Interdum enim ab aedilibus, interdum a censoribus permissum invenio; sed apparet, quotiens in re publica censores erant, ab illis potissimum petitum, cum ei non erant, aedilium eam potestatem fuisse*»[9]. Ma di questo si accennerà, specificamente, a breve[10].

Da qui la comune distinzione tra *aqua privata*, *aqua publica* e *aqua caduca*: posto che nel sistema giuridico romano l'acqua di regola era di proprietà dello Stato, con la sola eccezione dell'*aqua pluvia* – ossia l'acqua piovana appartenente al privato che l'avesse raccolta nel proprio fondo, convogliandola in invasi, cisterne o serbatoi da lui costruiti[11] – era «*privata*» l'acqua concessa ai singoli o a fondi privati gravati del versamento del *vectigal*; mentre era «*publica*» l'acqua (come quella che scorreva nell'*ager publicus*, nonché le sorgenti di alimentazione dell'acquedotto[12]) che veniva gestita

---

[8] Sulla tipologia e la natura di siffatta imposta si rinvia a L. Maganzani, *L'approvvigionamento idrico degli edifici urbani nei testi della giurisprudenza classica*, cit., pp. 175 ss.

[9] *De aquaed.* II.95.

[10] *Infra*, § 2.

[11] Disciplina, questa, ereditata dal nostro codice civile, come emerge dal combinato disposto dell'art. 822 co. 1, a norma del quale «Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale», con l'art. 909 co. 1, secondo cui «Il proprietario del suolo ha il diritto di utilizzare le acque in esso esistenti, salve le disposizioni delle leggi speciali per le acque pubbliche e per le acque sotterranee».

[12] Anche il terreno nel quale veniva fatto passare un acquedotto, diventava pubblico; mentre, qualora il proprietario si rifiutava di vendere il terreno, questo veniva 'espropriato' – a voler usare un'espressione giuridica moderna – con la possibilità di essere riacquistato dopo che si erano stabiliti i nuovi confini. A questo proposito, vale la pena spendere qui qualche osservazione sul noto episodio narrato da Liv. 40.51.7: *Habuere et in promiscuo praeterea pecuniam: ex ea communiter locarunt aquam adducendam fornicesque faciendos. Impedimento operi fuit M. Licinius Crassus, qui per fundum suum duci non est passus*, nel quale, progettata la costruzione di un acquedotto ad opera dei censori del 179 a.C., M. Fulvio Nobiliore ed M. Emilio Lepido, i lavori furono ostacolati da un proprietario terriero, un certo Marco Licinio Crasso, che si rifiutò di consentire il passaggio dell'acquedotto sul proprio fondo. Nel silenzio liviano circa gli eventuali provvedimenti che i censori avrebbero adottato per aggirare l'ostacolo, si fa leva sulla c.d. *venditio ab invito*, la cui procedura ci viene descritta in Front., *de aquaed.* II.128: …*Multo magis autem maiores nostri admirabili aequitate ne ea quidem eripuerunt privatis quae ad modum publicum pertinebant, sed cum aquas perducerent, si difficilior possessor in parte vendunda fuerat, pro toto agro pecuniam intulerunt et post determinata necessaria loca rursus eum agrum vendiderunt, ut in suis finibus proprium ius res publica privatique haberent*…; se il proprietario non acconsentiva all'alienazione del suo fondo oggetto di costruzione dell'acquedotto, i *maiores* – leggiamo nel *de aquaeductu* – con perfetto bilanciamento tra interesse pubblico al compimento dell'opera e interesse privato alla tutela della proprietà, anziché "*eripere*" il fondo, escogitarono che lo stesso venisse acquistato interamente e poi, una volta delineati i confini entro cui realizzare l'acquedotto, che si rivendesse, possibilmente allo stesso ex proprietario, la parte non interessata dalla costruzione. Dalla espressa contrapposizione frontiniana tra "*eripere*" e "*vendere*" emerge la distinzione tra la procedura della c.d. *venditio ab invito* e l'odierna espropriazione (nella quale potrebbe identificarsi l'*ereptio*). E ciò, nonostante non manchi in dottrina chi, come P. Cerami, *Tutela compensativa della proprietà nell'esperienza giuridica di Roma antica*, in *Scritti di comparazione e storia giuridica*. II. *Ricordando G. Criscuoli*, P. Cerami e M. Serio (a cura di), Torino, Giappichelli, 2013, pp. 255 ss., accomuna i due istituti; *contra*, efficacemente, M. Fiorentini, *La gestione degli acquedotti nel mondo romano*, cit., pp. 20 s., che adduce, quali ulteriori differenze tra *venditio ab invito* ed espropriazione, sia l'argomento secondo cui «la somma pagata dallo Stato non era un'indennità ma un prezzo di vendita: e non è detto che dovesse essere inferiore al valore di mercato», sia il fatto che «laddove le condizioni dei suoli lo consentissero, gli acquedotti erano progettati in modo da correre su terra pubblica, un espediente che non avrebbe avuto senso se fossero state presenti procedure ablative».

dallo Stato per uso collettivo (fontane, terme, bagni pubblici); nell'ambito dell'*aqua publica* si definiva «*caduca*» l'acqua in eccesso, ed esattamente quella che debordava dalle vasche delle fontane pubbliche o dai serbatoi di distribuzione (*castella aquarum*), per il concreto uso della quale il destinatario era pure, di regola[13], obbligato al pagamento di un tributo[14].

2. *Le concessioni amministrative repubblicane del* ius ducendae tuendaeque aquae. – Si è prima accennato alla «concessione» da parte della magistratura repubblicana della censura, quale atto necessario ad ottenere il *ius ducendae tuendaeque aquae*. Di seguito ci si soffermerà in dettaglio su queste concessioni, partendo da quelle aventi ad oggetto l'*aqua caduca*.

In riferimento al nostro diritto pubblico, dove per concessione si intende l'atto amministrativo di un ente che autorizza il concessionario a svolgere una determinata attività economica, emergono evidenti le analogie tra l'accezione romana di *concessio* e quella odierna di concessione: in entrambi i casi si ha a che fare con un organo statale che, tramite apposito atto, consente lo svolgimento di certe attività; così come in entrambi i casi l'obiettivo che ne sta alla base è creare, a beneficio di un soggetto privilegiato, condizioni nelle quali egli possa sfruttare in esclusiva determinati beni pubblici.

Con specifico riguardo, invece, alla concessione del *ius ducendae tuendaeque aquae*, appare del tutto pacifico il profilo soggettivo, che attiene cioè alle «parti» della concessione idrica: il concedente – come prima visto dal richiamo a Front., *de aquaed.* II.95[15] – si identificava, in primo luogo, nei *censores*[16] e subordinatamente, in caso di mancato funzionamento della magistratura censoria, negli *aediles curules*; quanto al concessionario, sempre Frontino ci indica due categorie di soggetti potenzialmente idonei a rivestire siffatto ruolo:

> *de aquaed.* II.94: […] *Et haec ipsa* (scil. *aqua caduca*) *non in alium usum quam in balnearum aut fullonicarum dabatur, eratque vectigalis, statuta mercede quae in publicum penderetur. Aliquid et in domos principum civitatis dabatur, concedentibus reliquis*,

e precisamente, i titolari di terme insieme ai titolari di lavanderie/tintorie – entrambi per definizione bisognosi di grandi quantitativi d'acqua – e i «*principes civitatis*» da identificarsi, con tutta probabilità, nei magistrati repubblicani superiori, compresi dunque gli stessi *censores*[17]. Sennonché, le relative concessioni per molti aspetti si differenziavano tra loro, e se ne comprende facilmente il perché, essendo le stesse legate alla 'tipologia' del concessionario. Anzitutto, se all'uso dell'acqua veniva autorizzato il titolare di bottega, questi era tenuto a versare una determinata imposta (il *vectigal*) nonché a farsi carico dei costi di allacciamento, contraddistinguendosi la concessione per il suo

---

[13] Salvo il caso del *princeps*-concessionario, sul quale *infra*, § 3.

[14] È quanto attestatoci da Frontino, rispetto all'*aqua caduca*, in *de aquaed.* II.94: …*Apud quos omnis aqua in usus publicos erogabatur et cautum ita fuit:"Ne quis privatus aliam aquam ducat, quam quae ex lacu humum accidit" (haec enim sunt verba legis) id est quae ex lacu abundavit; eam nos caducam vocamus. Et haec ipsa non in alium usum quam in balnearum aut fullonicarum dabatur, eratque vectigalis, statuta mercede quae in publicum penderetur* […] Anche in Vitr., *de arch.* 8.6.1 prima richiamato (*supra*, in questo paragrafo), pur non parlandosi espressamente di *aqua caduca*, si fa riferimento ad essa per evidenziare che sul relativo concessionario gravava l'onere di versare l'imposta-*vectigal*. In argomento, tra gli altri, R. Biundo, *La gestion pu lique de l'eau: finances municipales et centre du puovoir à l'époque impériale*, in *Vers une gestion intégrée de l'eau dans l'empire romain. Actes du Colloque international, Université Laval, octobre 2006*, E. Hermon (a cura di), Roma, L'Erma, 2008, pp. 166 ss.; anche sulle concessioni di *aqua caduca* rinvio, *amplius*, al § 2.

[15] *Supra*, § 1.

[16] La loro sfera di competenza includeva altresì la costruzione degli acquedotti, come testimoniano quelle – tra i quattro acquedotti di era repubblicana – dell'*Aqua Appia* (*CIL.* XI.1827; Liv., 9.29; Diod. Sic., 20.36.1-2, e Front., *de aquaed.* I.5), dell'*Anio vetus* (Front., *de aquaed.* I.6) e dell'*Aqua Tepula* (Front., *de aquaed.* I.8); solo l'*Aqua Marcia* fu fatta costruire dal *praetor urbanus* (Front., *de aquaed.* I.7).

[17] Come sembra emergere dalle parole «*aquarum officium administratum per principes semper civitatis nostrae viros*» che Frontino utilizza in *de aquaed.* I.1, per richiamare l'ufficio ricoperto sempre a Roma dai migliori cittadini. In questa direzione anche R. Kamińska, *Concessioni idriche nel diritto romano*, cit., p. 3; M. Fiorentini, *La gestione degli acquedotti nel mondo romano*, cit., p. 29 nt. 40, e C. Bannon, *Fresh water in roman law: rights and policy,* in *The Journal of Roman Studies*, 107, 2017, p. 65.

carattere oneroso; viceversa, quando i *censores* si rivolgevano ad un *princeps civitatis*, la concessione veniva elargita a titolo gratuito, costituendo l'assenza di costi un privilegio che si aggiungeva a quelli propri dei magistrati repubblicani in quanto tali (in ragione dell'elevata considerazione di cui essi godevano a Roma), e si richiedeva nient'altro che il preventivo consenso della comunità rappresentata dal senato[18]. Inoltre, quella destinata ai proprietari di terme e lavanderie/tintorie era un tipo di concessione che, per volere del senato[19], conservava la sua validità – impedendosi in questo modo l'estinzione del *ius ducendae tuendaeque aquae* – fintantoché l'immobile fosse rimasto nelle mani del beneficiario[20], e pertanto anche dopo la morte del richiedente-concessionario; per contro, se si trattava di un *princeps civitatis*, l'atto di concessione aveva natura soggettiva, strettamente legato cioè alla persona del concessionario, con la conseguenza che la titolarità della fruizione idrica non era trasmissibile ereditariamente, divenendo legittimo un richiamo all'operatività della servitù personale[21]. Da ultimo, mentre il diritto concesso a un *princeps civitatis* di condurre e usare l'*aqua caduca* permetteva a questi di portarsi l'acqua in casa propria, potendo avvalersene soltanto per sé (e anche questo era un ulteriore privilegio magistratuale), l'altra tipologia di concessione era invece destinata ad aziende poste al servizio del pubblico, nel senso che l'imprenditore diventava concessionario non tanto per soddisfare esigenze private personali, quanto con l'unico intento di rendere un servizio alla collettività romana; è di nuovo Frontino a mettere bene in evidenza la contrapposizione tra la finalità dell'uso privato che contraddistingueva le concessioni destinate a *principes civitatis*, e la finalità dell'uso pubblico che stava alla base delle concessioni elargite a titolari di botteghe:

> *de aquaed.* 94: […]n *Et haec ipsa non in alium usum quam in balnearum aut fullonicarum dabatur* […] *Aliquid et in domos principum civitatis dabatur* […]

Tuttavia, vi era un elemento che accomunava tra loro le concessioni ai privati titolari di terme o di lavanderie/tintorie e le concessioni ai *principes civitatis*: ovvero la revocabilità. Da Livio e Plutarco apprendiamo, infatti, che nel 184 a.C. i censori Marco Porcio Catone e Lucio Valerio Flacco, in perfetta sintonia con quella vigorosa azione di ripristino della legalità e del decoro urbano che contraddistinse la loro magistratura, disposero il taglio di tubi (*fistulae*) che portavano l'acqua pubblica (dagli acquedotti) direttamente nelle case e nei campi privati[22]; ora, per quanto i due storici non facciano alcun cenno alle ragioni che provocarono l'adozione del provvedimento censorio, è quanto mai ragionevole pensare – secondo un'ipotesi ricostruttiva fondata sulla logica del sistema – che la revoca della concessione fosse dipesa o dal prelievo di una quantità d'acqua superiore a quella ricevuta (prelievo ottenuto mediante modifiche irregolari alle condutture, quali perforazioni delle condotte, ampliamenti fraudolenti delle *fistulae* e allacciamenti clandestini) oppure dalla violazione

---

[18] Secondo quanto lascerebbe intendere Front., *de aquaed.* II.94.

[19] Espresso normativamente mediante *senatusconsultum*, di cui si dirà *infra*, § 3.

[20] In tal senso Front., *de aquaed.* II.107-108.

[21] D. 43.20.1.43 (Ulp. 70 *ad ed.*): *Et datur interdum praediis, interdum personis. Quod praediis datur, persona extincta non extinguitur: quod datur personis, cum personis amittitur ideoque neque ad alium dominum praediorum neque ad heredem vel qualemcumque successorem transit*… Sull'accostamento delle concessioni in favore dei *principes civitatis* con le *servitutes personarum* B. Biondi, *Le servitù prediali nel diritto romano* (*Corso di lezioni*), Milano, Giuffrè, 1954, p. 101, e, più recentemente, R. Kamińska, *Concessioni idriche nel diritto romano*, cit., p. 4. Sul brano rinvio dettagliatamente a *infra*, § 5.

[22] Ci si riferisce in particolare a quanto attestato da Liv. 29.44.4, e da Plut., *Cato Mai.* 19.1 (a proposito della vita di Catone il Vecchio nelle *Vite parallele*); peraltro, mettendo a confronto le due notizie, emerge che Plutarco parla di case private e giardini, laddove Livio menziona edifici e fondi agricoli.

di limiti quantitativi/funzionali[23] eventualmente prescritti nella concessione *ex auctoritate*[24]. E queste testimonianze di Livio e Plutarco sono molto significative, sia perché ci indicano che erano gli stessi censori competenti, come di rilasciare le concessioni , così pure di ritirarle revocandole[25]; sia perché, riguardando esse *fistulae* di indirizzo idrico ad immobili privati, si può legittimamente immaginare che la revocabilità coinvolgesse altresì le concessioni rivolte ai *principes civitates*, posto che attraverso le stesse i destinatari beneficiavano dell'acqua per finalità domestiche.

Ma ad essere suscettibili di revoca dovevano essere anche le concessioni di acqua ad uso pubblico destinate agli 'imprenditori'. In merito a ciò, si è sostenuto in dottrina che per questo tipo di concessioni il ricorso alla revoca sarebbe stato praticato raramente, proprio perché esso comportava la perdita di un'entrata monetaria rappresentata dal *vectigal*[26]; per cui, di fatto i censori avrebbero ritirato la concessione, tassativamente, se il titolare (o il suo erede) delle terme o della lavanderia/tintoria non avesse pagato l'imposta – ipotesi, questa, principale – nonché nel caso in cui egli avesse destinato ad altro l'immobile originariamente adibito ad attività balneare o a lavanderia, infine per distruzione dello stesso. Di contro, però, a me pare che era comunque l'interesse pubblico a prevalere anche sulla natura onerosa della concessione; con la conseguenza che alla revoca di quest'ultima la magistratura repubblicana avrebbe sicuramente provveduto anche nel caso di uso dell'*aqua caduca* oltre quello consentito: pure siffatto comportamento costituiva abuso ai danni dell'erario e delle risorse idriche comuni.

Complesso e articolato si rivelava, agli occhi della giurisprudenza romana, l'aspetto legato alla natura e, dunque, alla qualifica giuridica della concessione magistratuale del *ius ducendae tuendaeque aquae*.

Mentre appariva del tutto pacifico tra i *prudentes* l'inquadramento di questo tipo di concessione tra le *obligationes ex contractu*, posto che la stessa – a discapito di un radicamento nel campo amministrativo – ricalcava verosimilmente lo schema contrattuale fra privati, al contrario, non poche difficoltà si avvertivano, e fortemente pure, quando bisognava individuare il contratto specifico nel quale poter identificare la concessione d'acqua. A monte ci si chiedeva, infatti, se fosse configurabile una vendita o piuttosto una locazione; un interrogativo del tutto giustificato, peraltro, dal fatto che l'atto compiuto dai censori con soggetti privati presentava tanto caratteri propri dell'uno quanto caratteri propri dell'altro contratto.

Rispetto all'*emptio-venditio*, se per un verso questa figura di *obligatio consensu contracta* andava di certo esclusa, non divenendo mai il concessionario *dominus* dell'acqua oggetto della concessione, per altro verso era pur vero, limitatamente alle concessioni destinate ai proprietari di terme e lavanderie/tintorie, che la titolarità del *ius ducendae utendaeque aquae* non veniva meno con la morte

[23] Anche se in mancanza di esplicitazione delle fonti, non può escludersi a priori una lettura diversa, forse anche più aderente al tenore letterale di Livio: l'espressione *aquam publicam omnem* («*tutta l'acqua pubblica*») potrebbe infatti suggerire non una verifica caso per caso delle concessioni, bensì una misura generale tesa a riaffermare il carattere 'prioritario' che la fruizione idrica degli acquedotti doveva avere nei confronti della collettività; ecco che allora, in questa prospettiva, il provvedimento magistratuale, anziché sanzionare singoli illeciti, sarebbe stato espressione di una scelta politica dei censori in carica, coerente con il relativo programma di austerità e di difesa dell'interesse pubblico contro i privilegi privati. Sull'argomento, per tutti, F. Reduzzi Merola, *Aliquid de legibus statuere. Poteri del senato e sovranità del popolo nella Roma tardorepubblicana*, Napoli, Jovene, 2007, pp. 485 ss. e ivi altri riferimenti bibliografici; si confronti pure A. Tarwacka, *The roman censors as protectors of public places*, in *Diritto@Storia*, 12, 2014, pp. 9 ss., *https://www.dirittoestoria.it/14/tradizione/Tarwacka-Come-vendicarsi-dei-censori.htm*.

[24] Anche perché, come giustamente sottolinea R. Kamińska, *Concessioni idriche nel diritto romano*, cit., p. 6, «…ciò all'epoca era particolarmente pericoloso avendosi il rifornimento di acqua solamente da due acquedotti: *Aqua Appia* e *Anio Vetus*. L'*Aqua Marcia* sarebbe stata portata a termine soltanto tra il 144 e il 140 a.C. Le ruberie e il degrado degli acquedotti diminuivano sensibilmente nell'Urbe la quantità di acqua, a dispetto della domanda in costante crescita, a causa dell'incremento della popolazione».

[25] I censori inoltre – ci informa ancora Plutarco – ordinarono la demolizione entro trenta giorni degli edifici privati costruiti su suolo pubblico, facendo altresì avviare i lavori per la pavimentazione delle fontane pubbliche e la pulizia delle fogne.

[26] In tal senso, tra gli altri, R. Kamińska, *Concessioni idriche nel diritto romano*, cit., p. 6.

del concessionario bensì, come prima ho evidenziato[27], si trasmetteva agli eredi insieme al correlativo obbligo di pagamento del *vectigal*, contraddistinguendosi come tendenzialmente perpetua; e la perpetuità, sappiamo bene, era carattere tipico degli effetti della compravendita. Quanto alla *locatio-conductio*, analoga è l'impostazione delle considerazioni che i giureconsulti avrebbero elaborato: se da un lato questo contratto non costituiva una corretta soluzione di inquadramento contrattuale da attribuire alla concessione – e ciò per l'indubbia circostanza che dalla locazione romana nascevano diritti e obbligazioni essenzialmente temporanei – dall'altro l'*aqua caduca*, in virtù della concessione magistratuale, non ricadeva mai nel patrimonio dei privati, mantenendo la sua natura di *res communis omnium* (e per questo *in usu publico*[28], destinata cioè all'uso collettivo e perpetuo della cittadinanza)[29], perciò di *res* «*nullius in bonis*».

E nel dibattito giurisprudenziale fu quest'ultima considerazione ad essere ritenuta prevalente sulle altre, suggerendosi pertanto di configurare giuridicamente la concessione idrica come *locatio-conductio*, ancorché qualificata «*perpetua*»[30], peraltro ricorrendosi volutamente, ma anche forzatamente, ad un aggettivo che in qualche modo si contraddice con questa figura contrattuale. È chiaro che da un tale inquadramento negoziale restavano escluse le concessioni ai *principes civitatis*; e questo per l'evidente ragione che le stesse venivano compiute dai censori a titolo gratuito[31], laddove vendita e locazione sono per definizione atti a titolo oneroso. Quindi, la permanenza della natura di *res nullius in bonis* anche per l'acqua concessa a un *princeps civitatis* non poteva essere valutata dalla giurisprudenza in modo talmente forte da superare il carattere gratuito della concessione a un *princeps civitatis*; ecco perché è preferibile configurare quest'ultimo tipo di concessione come 'privilegio': termine che mi sono permessa, infatti, di usare per evidenziare, rispetto alle figure dei destinatari, i caratteri delle concessioni idriche.

3. *Il sistema romano di approvvigionamento idrico nell'Impero*. – La fruizione dell'*aqua publica* diventa oggetto di profondi cambiamenti in età imperiale.

Il quadro normativo si definisce a ridosso del primo secolo a.C., contraddistinguendosi per due interventi autoritativi quanto mai emblematici. Rispetto al primo, che si inserisce nel contesto riorganizzativo-amministrativo degli acquedotti romani voluto da Augusto[32], l'anno 11 a.C. rappresenta un momento cruciale per l'emanazione di una serie di provvedimenti senatori, i *senatusconsulta* c.d. *de aquis* spesso menzionati in maniera frammentaria o collettiva, che regolamentarono la gestione delle acque pubbliche e il conferimento ai privati del *ius ducendae tuendaeque aquae*. Benché le fonti, e nello specifico il frontiniano *De aquaeductu urbis Romae*, non parlino espressamente di sei senatoconsulti distinti singolarmente, è la storiografia giuridica a riconoscere un complesso di norme, per lo più approvate dal senato su proposta di Augusto, intese a disciplinare la materia principalmente su tre punti.

Prima di tutto, essi sancirono l'illecita derivazione dell'acqua in assenza della preventiva attribuzione del *ius ducendi tuendaeque aquae*, stabilendo altresì che siffatto diritto di conduzione idrica prelevata direttamente dal *castellum* o dal *rivus* per mezzo di una propria *fistula aquaria* andava

---

[27] *Supra*, in questo paragrafo.

[28] Così Front., *de aquaed*. II.95: …*Ex quo manifestum est quanto potior cura maioribus communium utilitatium quam privatarum voluptatium fuerit, cum etiam ea aqua quam privati ducebant a d u s u m p u b l i c u m pertineret.*

[29] In argomento, per tutti, A. Di Porto, *Res in usu publico e 'beni comuni'*, cit.

[30] Più in generale, sulle origini della *locatio in perpetuum* S. Longo, *'Locare in perpetuum'. Le concessioni in godimento di ager municipalis*, Torino, Giappichelli, 2012; si confronti altresì Ead., *Empio venditio et locatio conductio familiaritatem aliquam inter se habere videntur. Le fattispecie gaiane oggetto di dibattito giurisprudenziale*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 13 ss.

[31] Come si è visto *supra*, § 2.

[32] Fu lui, dopotutto, ad avviare la grande stagione degli acquedotti, sfruttando con piena consapevolezza il potere insito in quelle magnifiche costruzioni, non soltanto rispetto alle infrastrutture tecniche (collocate strategicamente sul territorio con esiti militari e politici di controllo), ma anche di propaganda della stessa ideologia imperiale, che considerava le terme, la socialità e l'igiene della persona, in termini di valore, quasi alla stregua del foro o del circo nella pianificazione urbanistica dell'Impero, così come considerava l'acqua corrente quale imprescindibile conquista del benessere che i Romani assicuravano ai cittadini, prima, e ai sudditi, dopo.

concesso tramite *impetratio*, vale a dire una sorta di autorizzazione da parte dell'imperatore, verificandosi in tal modo un fenomeno di progressivo trasferimento dell'autorità che garantiva ai privati l'allacciamento idrico dalle mani del senato e della magistratura a quelle dell'imperatore: ecco che allora l'élite urbana finiva col 'dipendere' dal beneficio imperiale, così come la gente comune che utilizzava le fontane, doveva aver fiducia che il *princeps* si fosse occupato dei suoi interessi. Per ottenere l'*impetratio* occorreva presentare un'apposita domanda, e le concessioni si rilasciavano sulla base di registri idonei ad accogliere notizie circa concessioni, concessionari e qualità dell'acqua, oltre alla misura e ai limiti dati in uso. Questi registri venivano, poi, aggiornati periodicamente con l'indicazione della quantità d'acqua che si rendeva progressivamente disponibile, mentre competenti della relativa pratica erano il *curator aquarum* – della cui figura diremo dettagliatamente a breve[33] – e il *procurator aquarum*: il primo svolgeva la funzione di destinatario dell'*epistula* inviata dal privato richiedente l'assegnazione del *ius ducendi tuendaeque aquae* affinché, sovraintendendo alle attività di distribuzione dell'acqua dalla rete centrale alle reti periferiche, egli potesse valutare l'opportunità di concedere o negare l'allaccio; il secondo aveva il compito di vigilare sulla misura della quantità idrica concessa, sulla misura del calice e sulla posizione della presa d'allaccio, laddove l'acqua ricevuta era prelevabile esclusivamente dal castello pubblico designato dall'imperatore[34].

Sempre per volontà senatoria, in caso di cessione o successione del fondo, il beneficio imperiale veniva meno per il suo carattere di inalienabilità e intrasmissibilità; viceversa, se l'immobile diventava oggetto di comproprietà, esso persisteva finché era in vita l'ultimo comproprietario.

Inoltre, la gestione delle acque a Roma subì un cambiamento davvero considerevole, passando da una forma di manutenzione meramente sporadica a vera e propria gestione pubblica organizzata, per poi culminare con la creazione, *ex senatusconsulto*, della figura del *curator aquarum*[35] di nomina imperiale, previo consenso del senato; il *princeps* disponeva poi di un ampio ufficio amministrativo[36] e di una squadra di tecnici, operai, ausiliari, tra i quali appunto il *curator aquarum* che rivestiva un ruolo di responsabilità, insieme agli *aquarii* addetti alla ripartizione dell'acqua, essendo egli 'garante' della sorveglianza e della manutenzione degli acquedotti (più in generale, degli impianti) nonché della erogazione del flusso idrico, con competenze anche nel settore finanziario. Strategico per il *curator aquarum* era pure il compito di vigilare contro gli abusi, le frodi o i danneggiamenti commessi a danno degli acquedotti[37], di cui oltre ai privati concessionari, potevano rendersi autori (e lo erano frequentemente nella pratica) gli *aquarii*: questi, infatti, usavano soprattutto conservare prese d'acqua per poi venderle clandestinamente, nonché praticare ramificazioni illegali dalle tubature pubbliche[38].

Da ultimo, i provvedimenti senatori, disponendo che i privati dovessero collegare le cisterne pubbliche a *castella* privati perché da questi avrebbero potuto poi condurre l'acqua tramite tubature, imposero che ciascun tubo non potesse superare la *quinaria* per una distanza di cinquanta piedi (corrispondenti a quindici metri circa) dal castello di derivazione, posto che il canone da pagare era calcolato in base al diametro del tubo di allaccio, e non rispetto alla quantità d'acqua consumata.

---

[33] *Infra*, in questo paragrafo.

[34] Per contro, al *curator aquarum* spettava la fissazione del luogo all'interno del quale il privato era vincolato a costruire il suo castello, da connettere poi a quello pubblico.

[35] Lo stesso Frontino scrisse il *De Aquaeductu*, del periodo di Nerva, nella sua qualità di *curator aquarum*.

[36] Sull'organizzazione amministrativa imperiale deputata alla *cura aquarum* fondamentale la fatica monografica di C. Bruun, *The water supply of ancient Rome. A study of roman imperial administration*, Helsinki, Societas Scientiarum Fennica, 1991; si confronti pure O. Robinson, *The water supply of Rome*, in *SDHI*., 46, 1980, pp. 44 ss., e K. Geißler, *Die öffentliche Wasserversorgung im römischen Recht*, Berlin, Duncker & Humblot, 1998.

[37] Il relativo *iter* burocratico quanto mai complesso, che «non ha nulla da invidiare alle nostre procedure amministrative» (così, efficacemente, M. Fiorentini, *La gestione degli acquedotti nel mondo romano*, cit., p. 26), viene puntualmente descritto in Front., *de aquaed.* II.105.

[38] Tra le altre infrazioni denunciate da Frontino vi erano pure l'installazione di calici (tubi in bronzo di forma tronco-conica, che fungevano da allaccio tra il castello e le tubature) troppo grandi o illegali, l'uso di tubi di modulo maggiore a quello regolamentare, e mancanza di calici sostituiti da tubi "sciolti" della misura decisa dall'*aquarius*. Sempre la normativa dell'11 a.C. inasprì le pene per chi forava o dirottava acqua dai condotti pubblici senza autorizzazione, vietando l'uso di congegni meccanici (*rota*, *calix*, *machina*) non approvati.

Il secondo momento normativo, molto più incisivo poiché teso a rafforzare (nel contesto organizzativo degli acquedotti come servizio imperiale) la protezione pubblica delle infrastrutture idonee, si ebbe nel 9 a.C. – appena, dunque, due anni dopo la disciplina senatoria – e si concretizzò in una legge, la *lex Quinctia de aquaeductibus*[39], la quale stabilì con intento punitivo che chiunque con atteggiamento doloso avesse rotto o danneggiato *rivi*, *specus*, *fornices*, *fistulae*, *tubuli*, *castella* e *loci aquarum publicarum*, con il risultato di una riduzione di rifornimento d'acqua alla città, sarebbe stato condannato, attraverso l'esercizio di un'apposita *actio popularis*, a pagare una pena pari a centomila sesterzi e a ripristinare le strutture manomesse. La stessa legge, poi, garantiva l'osservanza di una zona di rispetto sulle aree attraversate dagli acquedotti, vietando la costruzione o il posizionamento di alberi; competenti al rispetto del divieto erano sempre i curatori delle acque, legittimati ad imporre la rimozione di quelle piante o strutture che ingombrassero le aree in questione, oltre a consentire il prelievo da sorgenti o altri punti d'acqua senza dover effettuare nuovi allacci né scavare pozzi[40].

4. *La tutela processuale in favore del concessionario del* ius ducendae tuendaeque aquae. – E veniamo alla tutela processuale prevista in favore del concessionario del *ius ducendae tuendaeque aquae*, per la quale determinante risulta, anzitutto, un frammento di Ulpiano tratto dal settantesimo libro dei *Commentarii ad edictum*[41]:

> D. 43.20.1.38-44 (Ulp. 70 *ad ed.*): *Ait praetor: 'Quo ex castello illi aquam ducere ab eo, cui eius rei ius fuit, permissum est, quo minus ita uti permissum est ducat, vim fieri veto. Quandoque de opere faciendo interdictum erit, damni infecti caveri iubebo'.* 39. *Hoc interdictum necessario propositum est. Namque superiora interdicta ad eos pertinent, qui a capite ducunt vel imposita servitute vel quia putant impositam: aequissimum visum est ei quoque, qui ex castello ducit, interdictum dari.* <Ex castello>[42] *id est ex eo receptaculo, quod aquam publicam suscipit. Castellum accipe*. 40. *Si ex castello permissum est, dandum erit interdictum*. 41. *Permittitur autem aquam ex castello vel ex rivo vel ex quo alio loco publico ducere*. 42. *Idque a principe conceditur: alii nulli competit ius aquae dandae*. 43. *Et datur interdum praediis, interdum personis. Quod praediis datur, persona extincta non extinguitur: quod datur personis, cum personis amittitur ideoque neque ad alium dominum praediorum neque ad heredem vel qualemcumque successorem transit. Plane ei, ad quem dominium transit, impetrabile est: nam si docuerit praediis suis aquam debitam, etsi nomine eius fluxisse, a quo dominium ad se transiit, indubitate impetrat ius aquae ducendae, nec est hoc beneficium, sed iniuria, si quis forte non impetraverit*. 44. *Meminisse autem debemus in hoc interdicto totam quaestionem finiri adsignationis: non enim praeparat hoc interdictum causam, ut superiora interdicta, nec ad possessionem temporariam pertinet, sed aut habet ius adsignatum sibi aut non habet, et interdictum totum finitur*[43].

Dal giurista severiano[44] apprendiamo che, sotto il profilo testuale, l'*interdictum quo ex castello*, quale strumento di origine pretoria destinato a garantire il pacifico esercizio del diritto di condurre

---

[39] Il testo della legge, promulgata dal console Tito Quinzio Crispino Sulpiciano, è conservato in Front., *de aquaed.* II.129.

[40] Per una recente ed essenziale letteratura sui *senatusconsulta de aquis* e sulla *lex Quinctia de aquaeductibus* L. Solidoro Maruotti, *La tutela dell'ambiente nella sua evoluzione storica. L'esperienza del mondo antico*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 61 ss.; L. Maganzani, *Senatusconsulta de aquis e lex Quinctia de aquaeductibus*, in *Revisione ed integrazione dei Fontes iuris Romani Anteiustiniani (FIRA). Studi preparatori*. I. *Leges*, G. Purpura (a cura di), Torino 2012, Giappichelli, pp. 135 ss.; C. Ando, *Fact, fiction, and social reality in roman law*, in *Legal Fictions in Theory and Practice*, M. del Mar e W. Twining (a cura di), Berlino, Springer, 2015, pp. 301 ss.

[41] Libro interamente dedicato agli interdetti: in argomento O. Lenel, *Palingenesia iuris civilis*, II, Lipsiae, Ex officina Bernhardi, 1889, pp. 1543 ss., spec. 1568 ss., 1577.

[42] Per l'integrazione qui accolta T. Mommsen, *Ed. maior*, *ad h.l.*

[43] Il lungo passo non è esente, ragionevolmente, da possibili rimaneggiamenti, dei quali resta ancora attuale la dettagliata analisi di R. Orestano, *Concessione personale e concessione reale dello ius aquae ducendae ex castello (contributo all'esegesi del fr. I. 38-44 D. 43.20 di Ulpiano)*, in *BIDR.*, 43, 1935, pp. 297 ss., spec. 298 s. [= Id., *Scritti*. I.1. *Saggistica*, Napoli, Jovene, 1998, pp. 17 ss., spec. 18 s.]; malgrado ciò, sono convinta che almeno le parti di nostro stretto interesse siano nella sostanza genuine: a questo riguardo rinvio a *infra*, nt. 51 di questo paragrafo.

[44] La testimonianza si inserisce, completandolo, nel lungo frammento del titolo ventesimo dedicato agli interdetti *de aqua cottidiana et aestiva* utilizzabili quando, in presenza di una *servitus* o di un *usus servitutis*, si accedesse all'acqua dal *caput*.

l'acqua nel proprio immobile con connesso uso della stessa, si limitava a vietare il ricorso alla *vis* (si trattava, quindi, di un interdetto proibitorio, finalizzato a rimuovere ostacoli al godimento del bene), diversamente dagli altri interdetti la cui formula si contraddistingueva per lo sbarramento operativo nei confronti di un *usus* che fosse stato conseguito *vi*, *clam* o *precario*. E le ragioni di siffatta 'anomalia' si comprendono agevolmente se sol si pensi, per un verso, che la concessione del *ius ducendae tuendaeque aquae* era notoriamente subordinata alla necessaria autorizzazione del *princeps*[45] – come più volte sottolinea lo stesso Ulpiano, ora nel riferire i *verba interdicti* al § 38, «*ait praetor: 'Quo ex castello illi aquam ducere ab eo, cui eius rei ius fuit, permissum est*…», ora ricorrendo nel § 42 all'espressione «*idque* [scil. *aquam ducere*] *a principe conceditur: alii nulli competit ius aquae dandae*» – la quale «rende in fin dei conti solo teorica la configurabilità di un esercizio violento, fraudolento, o realizzato a titolo di precario»[46] di questo *ius*; per altro verso, che il bene oggetto della conduzione e della fruizione, in quanto bene di uso pubblico[47], era una *res* insuscettibile di *dominium*, come è sempre Ulpiano ad evidenziarlo, ora al § 39: «<ex castello> *id est ex eo receptaculo, quod aquam publicam suscipit. Castellum accipe*», ora al § 41: «*permittitur autem aquam ex castello vel ex rivo vel ex quo alio loco publico ducere*»[48].

Elementi, questi, che giustificano con tutta evidenza il coinvolgimento pubblicistico dell'interdetto (proibitorio) *quo ex castello*; interdetto che, pur soddisfacendo l'incontestabile interesse privato alla conduzione idrica, non appare di certo finalizzato a regolamentare un rapporto intercorrente tra privati, apparendo così estraneo alla materia delle servitù[49]. A ciò si aggiunga poi, coerentemente, un ulteriore carattere di tale *interdictum*, atipico rispetto agli altri interdetti a tutela delle servitù: vale a dire, la sua inidoneità ad assolvere alla funzione preparatoria del processo, limitandosi esso a salvaguardare la concessione se esistente; è chiara l'affermazione di Ulpiano, quando al § 44 egli afferma che «*hoc interdictum*» «*non enim praeparat* […] *causam, ut superiora interdicta, nec ad possessionem temporariam pertinet, sed aut habet ius adsignatum sibi aut non habet, et interdictum totum finitur*»[50]. Appare allora evidente come la tutela interdittale *quo ex castello* fosse esclusivamente

[45] Che già da sola comporta un notevole scarto temporale rispetto alle altre figure di *iura praediorum*, emerse con tutta probabilità molto prima. In più, laddove per gli interdetti *de aqua cottidiana et aestiva* la mancanza di una formale costituzione poteva colmarsi con la buona fede ("*superiora interdicta ad eos pertinent, qui a capite ducunt vel imposita servitute vel quia putant impositam*", afferma infatti Ulpiano nel § 39 di D. 43.20.1), per l'interdetto *quo ex castello* l'autorizzazione imperiale era invece requisito necessario di costituzione.

[46] R. Basile, *'Usus servitutis' e tutela interdittale*, Padova, Cedam, 2012, p. 31.

[47] Qual era, appunto, il *castellum*; anche se non mancano attestazioni, prima fra tutte Front., *de aquaed.* I.3, in cui il termine *castellum* veniva utilizzato nell'accezione di serbatoio privato: in tal senso – e contro la posizione di S. Solazzi, *Requisiti e modi di costituzione delle servitù prediali*, Napoli, Jovene,1947, p. 45 – si veda F.M. de Robertis, *Costituzione «ex capite» e costituzione «aliunde» nella servitus «aquae ducendae» (a proposito del fr. 9 Dig. VIII, 3, Paulus, Libero I Sententiarum)*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza della Università di Bari*, 1, 1938, p. 75 nt. 2, e ivi indicazione delle fonti relative; L. Capogrossi Colognesi, *Ricerche sulla struttura delle servitù d'acqua in diritto romano*, Milano, Giuffrè, 1966, p. 43 nt. 77; A. Palma, *Le derivazioni di acqua «ex castello»*, cit., p. 440, e Id., *«Iura vicinitatis»: solidarietà e limitazioni nel rapporto di vicinato in diritto romano dell'età classica*, Torino, Giappichelli, 1988, p. 151.

[48] Carattere, quest'ultimo, che poneva l'*interdictum quo ex castello* in analogia con gli altri strumenti interdittali di protezione pretoria dei *loca publica*, volti a tutelare l'uso di tali beni da parte del *populus*: così precisa, ancora una volta, il giurista severiano, nel classificare gli *interdicta*, in D. 43.8.2.2 (Ulp. 68 *ad ed.*).

[49] In tal senso già R. Orestano, *Concessione personale e concessione reale dello ius aquae ducendae ex castello*, cit., pp. 297 ss.; B. Biondi, *La categoria romana delle «servitutes»*, Milano, Vita e Pensiero, 1938, pp. 607 ss.; H. Kreller, *Pfandrechtliche Interdikte und Formula serviana*, in *ZSS.*, 64, 1944, pp. 321 s.; G. Grosso, *Le servitù prediali nel diritto romano*, Torino, Giappichelli, 1969, pp. 142, 310; L. Capogrossi Colognesi, *La struttura della proprietà e la formazione dei 'iura praediorum' nell'età repubblicana*, II, Milano, Giuffrè, 1976, pp. 326 ss.; U. Robbe, *La differenza sostanziale fra 'res nullius' e 'res nullius in bonis' e la distinzione delle res pseudo-marcianea «che non ha né capo né coda»*, I, Milano, Giuffrè, 1979, p. 720; A. Palma, *Le derivazioni di acqua «ex castello»*, cit., p. 54. Più recentemente, M. Fiorentini, *Fiumi e mari nell'esperienza giuridica romana. Profili di tutela processuale e di inquadramento sistematico*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 141 e nt. 167; R. Basile, *'Usus servitutis'*, cit., pp. 31 ss.; F. Galgano, *Acqua pubblica, uso privato*, cit., pp. 135 s.

[50] Ancorché quest'ultima parte del frammento ulpianeo sia stata duramente colpita dalla romanistica che ha sospettato la sua natura compilatoria – vale per tutte l'osservazione di B. Albanese, *Le situazioni possessorie nel diritto privato romano*, Palermo, Palumbo, 1985, p. 154 nt. 577, quando definisce «incomprensibile» la tutela interdittale accordata ad un *ius*, così come lo studioso palermitano evidenzia pure la natura verosimilmente postclassica dell'espressione *possessio temporaria* – preferisco aderire alla posizione decisamente equilibrata di quanti, come G. Grosso, *Le servitù prediali*, cit., p. 310, e L. Capogrossi Colognesi, *La struttura della proprietà*, II, cit., p. 324 nt. 84, si mostrano propensi a difendere la 'sostanziale' genuinità del pensiero ulpianeo nel § 44 di D. 43.20.1.

indirizzata a rimuovere tutto ciò che ostacolasse il godimento del nostro *ius*, non sussistendo materia per ulteriori accertamenti.

È facilmente intuibile che si trattasse di un *interdictum* 'speciale': e ciò non soltanto per i particolari caratteri contraddistintivi adesso evidenziati, ma anche perché esso di per sé non costituiva di certo lo strumento processuale più appropriato a tutelare un diritto[51] qual era quello di conduzione e utilizzo d'acqua; del resto, ne è conferma la sua sostanziale portata petitoria, strettamente correlata alla qualifica di *ius* (*ducendae tuendaeque aquae*) conferita alla facoltà dell'utente.

Nondimeno, solamente se ci si sofferma a studiare la complessa realtà politica del mondo romano, si potrà comprendere appieno la tipologia di rapporto che si instaurava quando a far da protagonista era una *res in usu publico*, ossia l'acqua: un rapporto di appartenenza riferito alla totalità dei membri della comunità, considerati in concreto *uti cives*. Da qui il ricorso all'*interdictum*, per la tutela di una cosa pubblica, da parte dei singoli cittadini quali utenti della medesima *res* e titolari di un interesse giuridicamente riconosciuto; si vuole richiamare[52], a questo proposito, la bellissima osservazione di Antonio Palma, quando così si esprime: «Questa condizione ad impronta chiaramente comunitaria è il frutto della concezione stessa che i Romani ebbero della *res publica* come sintesi di relazioni interindividuali. Con l'affermazione della struttura dello Stato imperiale venne riconoscendosi con difficoltà all'amministrazione un'autonoma personalità giuridica di diritto privato, […] lasciando invece ai *cives*», che usavano approcciarsi non in contrapposizione all'amministrazione bensì in armonia con essa, «la cura delle cose pubbliche di cui si servivano. Questa è la ragione per cui ai concessionari di acqua pubblica *ex castello* venne concessa la facoltà di tutelare il loro diritto nei confronti dei terzi con un interdetto di cui è testimonianza in Ulpiano»[53].

5. *La concessione statale dell'*aqua publica*: concessione reale o concessione personale?* – C'è un punto ancor più interessante del lungo frammento ulpianeo prima riportato, che riguarda la qualifica da attribuire al *ius ducendae tuendaeque aquae*. Mi riferisco, nello specifico, al § 43 che tanto ha fatto discutere, suscitando ancora oggi nella romanistica non poche perplessità; paragrafo che mi sembra opportuno qui riprendere in primo piano:

> D. 43.20.1.43 (Ulp. 70 *ad ed.*): *Et datur* (scil. *ius aquae dandae*) *interdum praediis, interdum personis. Quod praediis datur, persona extincta non extinguitur: quod datur personis, cum personis amittitur ideoque neque ad alium dominum praediorum neque ad heredem vel qualemcumque successorem transit. Plane ei, ad quem dominium transit, impetrabile est: nam si docuerit praediis suis aquam debitam, etsi nomine eius fluxisse, a quo dominium ad se transiit, indubitate impetrat ius aquae ducendae, nec est hoc beneficium, sed iniuria, si quis forte non impetraverit*.

In esso il giurista severiano mette bene in evidenza i diversi effetti collegati alla tipologia di destinatario del *ius aquae dandae*: se concesso al fondo, questo *ius* sarà tanto trasferibile *inter vivos* quanto trasmissibile *mortis causa*. Per contro, se concesso al proprietario dell'immobile, esso sarà strettamente legato alla persona; con la conseguenza che se il titolare cessa di esser tale, il *ius* non passa né all'erede né al nuovo proprietario, a meno che quest'ultimo non dimostri che l'adduzione idrica, di cui godeva il fondo prima del trasferimento, fosse stata *debita praedio*, ottenendo in tal modo la spettanza del suddetto *ius*, il cui eventuale divieto integrerebbe gli estremi del delitto di *iniuria*.

Sennonché, questa attestazione ulpianea della duplice natura, privata e personale, della concessione – ma comunque sempre idonea a giustificare la tutela pretoria interdittale contro possibili turbative – sembrerebbe non conciliarsi con un'affermazione di Frontino, contenuta in

---

[51] Si confronti, per tutti, l'obiezione di B. Albanese, *Le situazioni possessorie*, cit., p. 154 nt. 577, di cui *supra*, alla nota precedente.

[52] Unendosi a R. Basile, *'Usus servitutis'*, cit., p. 41, e F. Galgano, *Acqua pubblica, uso privato*, cit., p. 139.

[53] A. Palma, *Le derivazioni di acqua «ex castello»*, cit., pp. 447 s.

> *de aquaed.* II.107: *Ius impetratae aquae neque heredem neque emptorem neque ullum novum dominum praediorum sequitur* […],

dove lo scrittore romano tiene a precisare l'intrasferibilità del *ius impetratae aquae* in favore di chi a qualsiasi titolo diventi il nuovo proprietario del *praedium*[54], evidenziando così il carattere personale della concessione[55].

Diversi sono stati in dottrina i tentativi orientati a superare questa inconciliabilità; tentativi che, al di là delle relative sfumature non certo rilevabili in questa sede, possono ricondursi a due orientamenti fondamentali.

Da una parte si è ipotizzato – prevalentemente in passato – che la testimonianza ulpianea avrebbe subìto la mano compilatoria[56] a fronte della disciplina postclassico-giustinianea[57] che accoglie la natura reale della concessione; o comunque, più in generale, la stessa sarebbe stata influenzata dalle tendenze tardoimperiali protese a riconoscere natura personale al *ius ducendae tuendaeque aquae*[58]. Dall'altra, e in tempi più recenti, si è messa in dubbio la coerenza dell'attuale collocazione del brano in questione che – come prima si notava – chiude la trattazione dei vari *interdicta de aqua cottidiana et aestiva*; mentre, rispetto all'*interdictum quo ex castello*, «…considerata la sua eminente 'matrice pubblicistica', sarebbe stato forse più sensato inserirlo in altro contesto, magari nel corso della trattazione dedicata agli interdetti segnatamente relativi a luoghi, vie e fiumi pubblici»[59].

Ora, pare che alla base di questi modi di vedere vi sia quale comune denominatore la diffusa, e fuorviante, inclinazione alla classificazione dogmatica, attraverso l'organizzazione di concetti e norme in un sistema ordinato, coerente e strutturato; questo, però, è un metodo giuridico moderno che, mentre affonda le sue radici nel diritto romano giustinianeo – tant'è che anche la concessione del *ius aquae dandae* avrà in quell'epoca una sua ben precisa qualificazione giuridica – viceversa, e qui sta l'errore di fondo, esso si presenta del tutto estraneo al sistema giuridico classico (e, ancor prima,

---

[54] Tra l'altro, questa non è la sola discrepanza che si registra tra quanto affermato da Ulpiano e le attestazioni di Frontino; se ne riscontra pure un'altra che ci si limita, però, solo ad evidenziare senza entrare nel merito, non essendo questa la sede idonea. Mentre nell'opera frontiniana si esclude che la derivazione idrica potesse prendere avvio da un *rivus* o da qualsivoglia luogo diverso dal *castellum aquae* pubblico (*de aquaed.* II.63), il giurista severiano invece ne allarga l'idoneità a qualunque luogo, come emerge dall'elenco esplicativo "*ex castello vel ex rivo vel ex quo alio loco*" (D. 43.20.1.41); un allargamento di opportunità, quest'ultimo, analogo a un altro coevo riguardante la servitù di acquedotto, e attestato sempre da Ulpiano in un passo, D. 8.4.2 (Ulp. 17 *ad ed.*), molto studiato dagli specialisti della materia, tra i più recenti dei quali ci si limita a segnalare L. Maganzani, *L'approvvigionamento idrico degli edifici urbani nei testi della giurisprudenza classica*, cit., pp. 179 ss.; M. García Quintas, *Algunas implicaciones jurídicas de la conducción del agua a la Roma antigua*, in *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, 44, 2011, pp. 63 s.; C. Bruun, *Roman emperorsand legislation on public water use in the roman empire: clarifications and problems*, in *Water History*, 4, 2012, pp. 18 s., e L. Capogrossi Colognesi, *D. 8.4.2, e le deduzioni d'acque pubbliche e private,* in *Hommes, cultures et paysages de l'Antiquité à la période moderne. Mélanges offerts à J. Peyras*, I. Pimouguet-Pédarros, M. Clavel-Levêque e F. Ouachour (a cura di), Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2013, pp. 151 ss.

[55] Anche se lo stesso Frontino, come efficacemente evidenziato da F. Galgano, *Acqua pubblica, uso privato*, cit., p. 137, afferma altrove (*de aquaed.* II.129) che il *ius aquae dandae* venisse dato "*dominis possessoribusve*": «Questo aspetto pone in evidenza il nesso molto stretto che c'è tra fondo e concessione d'acqua dall'acquedotto pubblico, sebbene non tanto nella struttura per così dire genetica della concessione, bensì nel suo momento funzionale».

[56] Così, per tutti, R. Orestano, *Concessione personale e concessione reale dello ius aquae ducendae ex castello*, cit., p. 306 (e ivi altri riferimenti bibliografici nella medesima direzione), in contrapposizione a E. Costa, *Le acque nel diritto romano*, Bologna, N. Zanichelli, 1919, p. 39 e nt. 2.

[57] Sulla quale mi soffermerò *infra*, § 6.

[58] In questa direzione, tra gli altri, B. Brugi, *Studi sulla dottrina romana delle servitù*. III. *Scopo e forme della "servitus aquaeductus" e delle affini nel diritto classico*, in *AG.*, 32, 1884, pp. 214 s., nonché, in tempi successivi, U. Robbe, *La differenza sostanziale fra 'res nullius' e 'res nullius in bonis'*, cit., p. 719, il quale tuttavia assume sul punto toni più cauti, tenendo tanto ad evidenziare come non sia del tutto corretto «parlare di concessione data alla persona, quando è data alla persona in quanto si trovi in relazione con un fondo», quanto a non escludere – riagganciandosi così a B. Biondi, *La categoria romana delle «servitutes»*, cit., pp. 618 s. – «che esistessero anche concessioni destinate a seguire effettivamente i fondi nei successivi trapassi».

[59] R. Basile, *'Usus servitutis'*, cit., pp. 37 s.; ed ancora: «egli (*scil.* Ulpiano) tratta del *de castello* nello stesso settantesimo libro dedicato alle 'normali' *species de servitutibus* e non nel 68, sicuramente più consono *ratione materiae*, in quanto vertente su figure con chiara connotazione pubblicistica» (*ibidem*, p. 40 nt. 81); ma si veda *infra*, nt. 69 di questo paragrafo.

a quello repubblicano) dove, nel caso specifico, la mentalità giuridica non si faceva ancora condizionare dalla distinzione dicotomica pubblico/privato dal punto di vista classificatorio. Sicché, senza arrivare a congetture estreme che mettano in discussione, per ciò solo, ora la genuinità dell'attuale redazione del testo in D. 43.20.1.43 (Ulp. 70 *ad ed.*), ora la sua collocazione, ritengo che Ulpiano fosse nel vero quando evidenzia la duplice natura reale e al contempo personale della concessione imperiale, così come del relativo *ius*[60].

Una interpretazione, questa, che tra l'altro risulta avvalorata da due argomentazioni molto solide, a mio avviso.

Sotto il profilo testuale, degna di nota è la circostanza che D. 43.20.1.43 non costituisce l'unico luogo ulpianeo in cui si registra la duplicità, se si pensa che ad essa il giurista severiano allude anche in altri due frammenti[61], messi spesso sotto silenzio dalla dottrina[62]:

> D. 18.1.47 (Ulp. 29 *ad Sab.*): *Si aquae ductus debeatur praedio, et ius aquae transit ad emptorem, etiamsi nihil dictum sit, sicut et ipsae fistulae, per quas aqua ducitur*

e

> D. 18.1.49 (Ulp. 29 *ad Sab.*): *Et quamquam ius aquae non sequatur, quod amissum est, attamen fistulae et canales dum sibi sequuntur*[63]*, quasi pars aedium ad emptorem perveniunt. Et ita Pomponius libro decimo putat*[64],

nei quali viene tratteggiata a chiare lettere la distinzione tra acquedotto dovuto al fondo e trasferibile all'*emptor* insieme alle *fistulae*, e acquedotto dovuto alla persona e per questo non suscettibile di passaggio né *inter vivos* né *mortis causa*[65]. In più, altrettanto rilevante, proprio perché si pone sulla stessa lunghezza d'onda dei suddetti brani ulpianei, appare una testimonianza di Pomponio riportata in

> D. 43.20.3.4 (Pomp. 34 *ad Sab.*): *Ductus aquae, cuius origo memoriam excessit, iure constituti loco habetur*,

nella quale troviamo sottolineata dal giureconsulto la necessaria stabilità del sistema di derivazione dell'acqua che, per le utilità permanenti assicurate ai *praedia*, doveva prescindere dal destino delle proprietà individuali.

Quanto all'altra argomentazione, quella di tipo sostanziale, i brani ora richiamati permettono di superare l'"apparente' inconciliabilità tra il testo di Ulpiano di cui in D. 43.20.1.43, e quello di Frontino di cui in *de aquaed.* II.107: a parte il notevole intervallo di scarto temporale – attestando

---

[60] In difesa della genuinità della testimonianza ulpianea, accogliendo in tal modo come classica la 'commistione' di natura reale e natura personale della concessione imperiale idrica, si sono altresì pronunciati A. Palma, *Le derivazioni di acqua «ex castello»*, cit., pp. 450 ss., spec. 451; F. Galgano, *Acqua pubblica, uso privato*, cit., pp. 137 ss. Non prendono, invece, posizione sul punto R. Fischer, *Umweltschützende Bestimmungen im römischen Recht*, Aachen, Shaker, 1996, p. 57; K. Geißler, *Die öffentliche Wasserversorgung*, cit., p. 178; R. Taylor, *Public needs and private pleasure. Water distribution, the tiber river and the urban development of ancient Rome*, Roma, L'Erma, 2000, pp. 69 ss.; M. Fiorentini, *La gestione degli acquedotti nel mondo romano*, cit., pp. 26 s.

[61] E ciò sembra sufficiente per escludere l'interpretazione di F. Galgano, *Acqua pubblica, uso privato*, cit., p. 138, a giudizio della quale in D. 43.20.1.43 «Ulpiano non sembra particolarmente interessato a qualificarne la natura intrinseca (*scil.* della concessione) […] concentrandosi piuttosto sulla predisposizione del rimedio interdittale».

[62] Se si esclude L. Maganzani, *L'approvvigionamento idrico degli edifici urbani nei testi della giurisprudenza classica*, cit., p. 170.

[63] La lezione qui seguita "*dum sibi sequuntur*", e che si legge nella Fiorentina, è accolta da P. Krüger, *Ed. minor*, *ad h.l.* (analogamente, V. Scialoja, *Ed. Milano*, *ad h.l.*); mentre T. Mommsen, *Ed. maior*, *ad h.l.*, propone di sostituirla con "*dum ibi relinquuntur*".

[64] Tra i due brani del giurista severiano, il 47 e il 49, furono i Compilatori ad inserire, come fr. 48, la frase "*licet extra aedes sint*", tratta dal quinto libro dei *Commentarii ad Sabinum* del giurista Paolo.

[65] Contro il supposto riferimento nelle due testimonianze di Ulpiano alla servitù di acquedotto, difeso da G. Franciosi, *Studi sulle servitù prediali*, Napoli, Jovene, 1967, p. 93, rinvio a L. Maganzani, *L'approvvigionamento idrico degli edifici urbani nei testi della giurisprudenza classica*, cit., p. 170 e nt. 39.

Ulpiano il regime delle concessioni idriche per l'età severiana[66], mentre Frontino quello di un secolo prima sotto l'Impero di Nerva e Traiano – quello che mi sento di rilevare in questa sede è come nel testo letterario lo scrittore romano, mosso dall'intento di reagire a quella realtà che si identificava con la stabilità del *ius ducendae tuendaeque aquae*, tenga soprattutto ad evidenziare nell'interesse dell'amministrazione la natura personale e vitalizia di quel *ius*, unicamente allo scopo di contrastare quelle situazioni di fatto, sempre più frequenti, del tutto precarie e illecite[67].

E così, a fronte del basso livello di efficienza statale, il sistema di concessione delle acque si presentava ben strutturato, coniugando armonicamente interesse pubblico ed esigenze private, cui corrispondeva un connubio altrettanto efficiente e proporzionato, qual era appunto la natura personale ed insieme reale della concessione del *ius ducendae tuendaeque aquae*[68].

6. *I continui, e prevalentemente punitivi, interventi imperiali postclassico-giustinianei di riorganizzazione dell'erogazione e della fruizione d'acqua*. – Si è prima evidenziato come sia stata meticolosamente curata e precisa l'attenzione che l'antica Roma riservò all'acqua e al suo ruolo primario di elemento vitale, sia per la vita umana che per la coltivazione. Un'attenzione che sotto il profilo giuridico si è tradotta costantemente, sin dal periodo più antico, in tutta una serie di interventi autoritativi, via via numerosi e complessi, indirizzati verso più direzioni: realizzare imponenti opere bonifiche come acquedotti, canalizzazioni, etc., salvaguardandone pure la manutenzione; assicurare l'approvvigionamento e la distribuzione idrica in favore della collettività e dei singoli, controllandone al contempo eventuali violazioni e curando altresì l'articolato rapporto tra interesse pubblico e interesse privato; ispezionare e disciplinare i corsi d'acqua, per garantirne la sicurezza; creare strutture amministrative certosinamente organizzate, idonee ad affrontare e risolvere le problematiche attinenti alla gestione e all'assegnazione d'acqua.

Coerentemente, questo capillare impegno continuò a fare da protagonista anche in epoca postclassica; sennonché, esso dovette fare i conti con la crisi economica che inevitabilmente frenò la costruzione di nuovi acquedotti[69], imponendo talvolta il rispristino di quelli antichi[70]. Sotto il profilo giuridico è quanto mai ovvio che di tutto ciò risentì molto la legislazione imperiale, se sol si pensi che nel Codice teodosiano si trovano presenti appena nove costituzioni raccolte sotto il titolo *De aquaeductu*, e undici conservate nel Codice giustinianeo, comprese le riforme varate da Giustiniano, il quale accolse ulteriori provvedimenti riconducibili al tema[71]; a questo materiale vanno poi aggiunte le informazioni ricavabili dalle testimonianze epigrafiche nonché le notizie

---

[66] È questa l'argomentazione invocata da L. Maganzani, *L'approvvigionamento idrico degli edifici urbani nei testi della giurisprudenza classica*, cit., p. 169, a sostegno della genuinità dell'ulpianeo D. 43.20.1.43.

[67] Cui si aggiungeva pure la insufficiente sorveglianza da parte dei *curatores aquarum*, come viene denunciato in Front., *de aquaed.* II.129.

[68] *Contra*, vedono nel regime classico delle concessioni idriche, rappresentato appunto da Ulpiano in D. 43.20.1.43, una 'innegabile sovrapposizione' di prospettive pubblicistiche e prospettive privatistiche, che in quanto tale 'imponeva' nel tardoantico l'urgenza di un intervento imperiale molto puntuale, D. Kehoe, *Economics and the law of water rights in the roman empire*, in *Vers une gestion intégrée de l'eau dans l'empire romain. Actes du Colloque International, Université Laval, octobre 2006*, E. Hermon (a cura di), Roma, L'Erma, 2008, p. 245, e L. Solidoro Maruotti, *La tutela dell'ambiente*, cit., pp. 67 ss., alla cui opinione ritiene di aderire R. Basile, *'Usus servitutis'*, cit., p. 40 nt. 81, il quale riconosce come sostanzialmente genuino il suddetto passo del giurista severiano: ma si veda *supra*, nt. 60 di questo paragrafo.

[69] Anche se non l'accantonò del tutto: basti richiamare l'acquedotto voluto dall'imperatore Valente, una vera e propria opera monumentale diretta ad approvvigionare acqua alla città di Costantinopoli.

[70] A questo proposito osserva, infatti, P. Biavaschi, *Avida cupiditas. Profili giuridici degli acquedotti romani pubblici nel tardo antico*, Milano, Editoriale Jouvence, 2018, p. 289: «L'epoca tardoantica vede assottigliarsi sempre più l'aspetto delle costruzioni *ex novo*, ma permane inalterata la volontà di tenere in uso quanto più possibile i giganti della pietra: […] si nota come implacabilmente, con il trascorrere del tempo, la *pars Orientis* fiorisca e rimanga costante l'afflusso di fondi destinati agli acquedotti, mentre in Occidente la situazione si deteriora sempre più, mano a mano che la disgregazione della *pars Occidentis* diviene completa».

[71] Una dettagliata composizione della legislazione imperiale in materia, per l'era postclassico-giustinianea, è offerta da G. Bassanelli Sommariva, *Norme sulla gestione delle acque nelle realtà urbane tardoantiche in Occidente: panoramica sulle fonti giuridiche*, in *Ravenna Capitale. Il diritto delle acque nell'Occidente tardoantico: utilità comune e interessi privati*, G. Bassanelli Sommariva e L. Maganzani (a cura di), Sarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018, pp. 1 ss.

indirettamente desumibili dalle fonti letterarie.

Dovendo coerentemente circoscrivere l'attenzione a quegli aspetti che si sono selezionati in apertura, uno spazio va preliminarmente dedicato al *curator aquarum*.

Il ruolo prestigioso di questa figura, creata – come precedentemente visto[72] – per volontà di Augusto, ebbe sorti felici nella tarda antichità, come d'altronde conferma anche la relativa terminologia che si mantenne viva fino a Diocleziano[73]; mentre fu con questo imperatore che le funzioni proprie del *curator aquarum*, responsabile della gestione e manutenzione degli acquedotti come anche dell'approvvigionamento idrico a Roma, furono attribuite a due funzionari – non si sa se posti sullo stesso piano oppure il primo sottoposto al secondo – e precisamente il *consularis aquarum* (talvolta indicato pure con la vecchia denominazione di *curator aquarum*) e il *comes formarum*[74], i cui ruoli venivano normalmente rivestiti da personaggi di grande rilievo nella società, ed erano sempre di rango consolare secondo quanto suggerisce il relativo appellativo[75]. È successivamente alla fase costantiniana che si registra l'assegnazione del controllo degli acquedotti e, più in generale, della gestione delle acque al *praefectus urbi*, nuovo destinatario delle *constitutiones principum*: prova, questa, dell'interesse nutrito dalle cancellerie imperiali all'approvvigionamento d'acqua delle grandi città piuttosto che delle campagne[76]; inoltre, comprendendosi fin troppo bene che il nuovo 'capo' non poteva occuparsi personalmente e agevolmente di ogni cosa, questi veniva supportato per gli aspetti quotidiani da uno staff gerarchico di amministratori-delegati, tra i quali appunto il *consularis aquarum* e il *comes formarum* declassati al ruolo di ispettori.

Ma è nel diritto giustinianeo che si assiste, in materia di amministrazione delle acque pubbliche, ad una novità sostanziale per non dire epocale.

Gestore delle risorse economiche destinate alla costruzione di nuovi acquedotti nonché al mantenimento di quelli esistenti diventò, infatti, il vescovo; e la ragione principale del cambiamento non può che individuarsi nel potere sempre crescente, tanto nella *pars Orientis* quanto nella *pars Occidentis*, della religione cristiana, per effetto della quale la figura del vescovo era vista, coerentemente, quale espressione di onestà e correttezza. Lo dimostra il cambiamento di rotta nelle priorità idriche: pur non venendo meno il ruolo dell'acqua come elemento fondamentale per la vita in sé, ad essa si riconobbe gradualmente un ruolo determinante nella vita del fedele; e tutto ciò a discapito dei luoghi laici di aggregazione via via dismessi (un esempio per tutte le terme) e a favore

---

[72] *Supra*, § 3.

[73] Più precisamente, a partire dall'età severiana si parlò di *curator aquarum et Miniciae*, trovandosi la *cura aquarum* spesso associata con quella *Miniciae* che riguardava la distribuzione del frumento.

[74] Hanno prevalentemente natura epigrafica le fonti contenenti informazioni sul *consularis aquarum*, mentre sono solamente due i provvedimenti imperiali in nostro possesso, entrambi adottati da Costantino. In ordine cronologico, la prima *constitutio principis*, inserita nel titolo *De diversis officiis et apparitoribus et probatoriis eorum*, è CTh. 8.7.1 [a. 315] – ancorché su questa datazione vi siano perplessità per le quali rinvio a P. Biavaschi, *Avida cupiditas*, cit., pp. 20 s. – e ha come destinatario, nelle vesti di *consularis aquarum*, un certo *Versennius Fortunatus*; mentre dal punto di vista contenutistico essa definisce in termini stringati l'ordine delle promozioni, basato sul criterio dell'anzianità, all'interno dell'*officium* del *consularis*. Il secondo provvedimento imperiale, CTh. 15.2.1 [a. 330], si trova collocato nel titolo *De aquaeductu* del teodosiano, e ha come destinatario il primo *consularis aquarum* di Costantinopoli, *Maximilianus* (che ricoprì pure la carica di *comes formarum*, molto probabilmente rivestita altresì da Versennio Fortunato), al quale Costantino illustra tutta una serie di esenzioni e obblighi – per questo di nostro interesse – propri del titolare del fondo su cui passa l'acquedotto; su questo intervento imperiale si parlerà più ampiamente *infra*, in questo paragrafo.

[75] Sulle figure del *consularis aquarum* e del *comes formarum*, dettagliamente e da ultimo, P. Biavaschi, *Avida cupiditas*, cit., pp. 19 ss. Per la letteratura precedente mi limito a segnalare A. Palma, *Le 'curae' pubbliche. Studi sulle strutture amministrative romane*, Napoli, Jovene, 1980, rist. 1991, pp. 201 ss.; K. Geißler, *Die öffentliche Wasserversorgung*, cit., pp. 59 ss.; M. Malissard, *Les Romains et l'eau. Fontaines, salles de bains, thermes, égouts, aqueducs…*, Paris, Belles Lettres, 2002, pp. 279 ss., e B. Malavé Osuna, *El acceso y la promoción de los funcionarios en la administración del bajo imperioi, in Rev. Est. Hist.-Jur.*, 27, 2005, pp. 101 ss.

[76] L'esistenza di disposizioni imperiali destinate al *praefectus pretorio* – la prima del 399 d.C. – ha indotto parte della romanistica a supporre un passaggio di ruolo, nella gestione delle acque, dal prefetto della città al prefetto del pretorio; *contra* si è pronunciata P. Biavaschi, *Avida cupiditas*, cit., pp. 45 ss., che così conclude: «in primo luogo non ci sono prove decisive […], dal momento che in alcuni casi considerati emblematici, come quello di Ciro durante l'epoca di Teodosio II, il prefetto del pretorio della *pars Orientis* era contemporaneamente *praefectus urbi* costantinopolitano; in secondo luogo, è possibile che si sia introdotta una distinzione di competenze su base territoriale, con una dicotomia tra zone agricole provinciali e le grandi capitali» (*ibidem*, pp. 291 s.).

degli edifici religiosi, come monasteri e strutture battesimali, sempre in aumento.

Ancora, è nell'era postclassica che il fenomeno delle derivazioni irregolari assume proporzioni maggiori, diventando sempre più difficile provare a contenere i comportamenti illegali dei privati, i quali da un lato, non più destinatari della concessione imperiale per mancata o respinta richiesta, procedevano di loro iniziativa oppure crivellavano le canalizzazioni degli acquedotti; dall'altro, come destinatari di una concessione impositiva di un preciso diametro delle tubature da cui derivare l'acqua, sostituivano le tubature con altre di diametro maggiore. E tutto questo al fine di ottenere arbitrariamente acqua non soltanto per la propria sopravvivenza ma anche – comportamento, questo, ancor più insolente – per alimentare giardini e *balnea* privati.

Sul punto, tra i provvedimenti mirati a fronteggiare tale fenomeno, occorre anzitutto richiamare la costituzione imperiale di Valentiniano, Valente e Graziano, indirizzata a Fortunaziano nella sua qualità di *comes rerum privatarum*:

> CTh. 15.2.2: *Aquaeductus, qui Dafnensi palatio usum aquae praestat, quorundam aviditate tenuatur adpositis maioribus fistulis, quam ex imperiali largitate meruerunt. Consensu igitur omnium in tribus locis conceptacula reparentur et singulorum nomina modusque servandus tabulis adscribatur, et si ultra licitum aliquem usurpasse constiterit, per singulos obolos librae unius auri dispendiis ingravetur. Et si sacri tenore rescripti aliqui certum modum aquae meruisse noscetur, non prius eidem accipiendi potestas aliquatenus tribuatur, nisi adito rectore ex ipso conceptaculo quantitatem quam meruit possit adipisci* (Dat. III kal. nov. Antiochiae Valentiniano n. p. et Victore conss.) [a. 369 o 370?][77].

Il provvedimento, circoscritto al problema dell'approvvigionamento d'acqua del palazzo di Dafne ad Antiochia, dopo aver segnalato in premessa come l'avidità di alcuni individui avesse portato alla installazione di tubature più grandi del consentito con correlati danni alla portata d'acqua destinata al palazzo, dispone che i serbatoi (*conceptacula*) andranno al più presto riparati, con il consenso di tutte le parti in causa, in tre punti specifici: provvedere all'indicazione su appositi documenti dei nomi degli utenti nonché della quantità d'acqua concessa; giungere, in questo modo, alla redazione di una sorta di censimento finalizzato ad ovviare al disordine in una città che di certo non godeva di quella tradizionale organizzazione delle risorse idriche conosciuta per secoli da Roma; infine, punire il trasgressore con una multa di ogni libbra d'oro per ogni obolo fraudolento di diametro in più della conduttura[78]. Si comprende bene, allora, l'intento da parte degli imperatori di compiere una ricognizione degli attuali beneficiari delle derivazioni, con l'unico scopo di reprimere gli illeciti a fronte di una lunga situazione di vuoto normativo e, dunque, di tolleranza permanente[79].

Ciononostante, tenuto conto per un verso che siffatto intervento autoritativo interessava una fattispecie specifica con il divieto di sottrazione d'acqua dalle tubature che rifornivano il palazzo imperiale di Dafne, e per altro verso che la relativa multa in oro non riuscì nella pratica a funzionare da deterrente sufficiente per l'abusivismo, ecco che quasi nell'immediatezza (appena vent'anni dopo, nel 389) si dovette provvedere di nuovo, stavolta però in modo più incisivo e a largo spettro. Mi riferisco all'intervento di Valentiniano, Teodosio e Arcadio, autori di una *constitutio* dai toni sbrigativi e per questo più comunicativi:

> CTh. 15.2.4 (Impp. Valentinianus, Theodosius et Arcadius AAA. Pancratio praefecto Urbi): *Si quis*

[77] Sui problemi legati all'incertezza della data di emissione del provvedimento, rinvio a P. Biavaschi, *Avida cupiditas*, cit., pp. 71 s.

[78] «Una grave sanzione economica» – sottolinea efficacemente P. Biavaschi, *Avida cupiditas*, cit., p. 78 – «rivolta a chi poteva permetterselo, quindi, a quelle famiglie abbienti proprietarie delle ampie dimore».

[79] Anche perché la concessione, dopo essere stata assegnata, difficilmente veniva revocata, come emerge dal modo di esprimersi di Valentiniano, Teodosio e Arcadio quando si rivolgono, in CTh. 15.2.5 [a. 389], nei confronti di coloro che "*aquae copiam vel o l i m vel nunc per nostra indulta meruerunt*": parole che stanno a dimostrare la persistente attualità di antiche ("*olim*") concessioni idriche non più modificate.

> *de cetero vetiti furoris audacia florentissimae urbis commoda voluerit mutilare aquam ad suum fundum ex aquaeductu publico derivando, sciat eundem fundum fiscalis tituli proscriptione signatum privatis rebus nostris adgregandum* [a. 389];

con essa si dispose il 'categorico' divieto generale di furto d'acqua dall'acquedotto che approvvigionava Costantinopoli nonché, correlativamente e in modo altrettanto perentorio, fu prevista come pena per violazione dello stesso – e in favore della *res privata* dell'imperatore – la confisca definitiva del fondo[80], al cui vantaggio era stata attuata la derivazione non autorizzata: è palese che ci troviamo di fronte a una norma che puntava ad assicurare la legalità attraverso un tipo di sanzione la quale, colpendo questa volta dritto il fondo, coinvolgeva indistintamente tutti, a prescindere dalla solvibilità di ciascuno.

Non solo. La natura di 'provvedimenti d'urgenza' che contraddistinse la legislazione tardoantica in materia di gestione idrica – ma non per questo maggiormente efficace[81] – emerge in modo ancora più nitido dal brevissimo intervallo di tempo che sarebbe intercorso (meno di un anno con tutta probabilità[82]) tra l'emanazione dell'ultima costituzione appena richiamata, e il successivo disposto imperiale conservato in

> CTh. 15.2.3 (Imppp. Gratianus, Valentinianus et Theodosius AAA. Clearcho praefecto Urbi): *Summas quidem domus, si lavacris lautioribus praesententur, binas non amplius aquae uncias aut, si hoc amplius exegerit ratio dignitatis, supra ternas neutiquam possidere, mediocres vero et inferioris meriti domus singulis et semis contentas esse decernimus, si tamen huiuscemodi balneas easdem habere claruerit. Ceteros vero, qui mansionem spatio angustiore sustentant, ad mediae unciae usum tantum gaudere praecipimus neque obreptionem cuiquam patere, ita ut quod tibi paret officium sex librarum auri multa feriatur, nisi prodiderit usurpantes et is qui fefellit careat impetrato* (Dat. X kal. iul. Constantinopoli Antonio et Syagrio conss.) [a. 382];

qui, nel puntare l'attenzione sulla regolamentazione del consumo d'acqua da parte delle abitazioni private[83], troviamo fissati una serie di parametri vincolanti per la concessione pubblica che offrono, insieme a CTh. 15.2.2 e 15.2.4, un quadro normativo completo di quanto successo a Costantinopoli nell'arco di un quindicennio. Nello specifico, le *summae domus* dotate di impianti di balneazione avrebbero ricevuto due once d'acqua, ma se la *ratio dignitatis* del proprietario lo avesse richiesto, la concessione sarebbe potuta arrivare a non oltre tre once[84]; le case *mediocres*, purché dotate di bagni, avrebbero ricevuto un'oncia; tutti gli altri concessionari sarebbero stati destinatari di mezza oncia; coloro che avevano ottenuto un beneficio con truffe e raggiri – si legge in conclusione del provvedimento – si sarebbero visti negare le loro prerogative, e la pena prevista, molto pesante, era fissata in una multa pari a sei libbre d'oro.

Ma la vera e propria novità della suddetta volontà imperiale – che tra l'altro investe un aspetto

---

[80] La sanzione si ritrova, tra gli altri, in *CIL*. III.1.568 = *IG* IX.1².2.3.751, su cui si rinvia a M. Fiorentini, *La gestione degli acquedotti nel mondo romano*, cit., pp. 29 s.

[81] Dopotutto, «…questo è un po' il problema di tutta la legislazione tardoantica: il confronto tra le enunciazioni e le applicazioni è sempre molto difficile per la difficoltà di disporre dei materiali di confronto»: così M. Fiorentini, *La gestione degli acquedotti nel mondo romano*, cit., p. 31.

[82] Come prova a dimostrare P. Biavaschi, *Avida cupiditas*, cit., pp. 86 ss., e ivi altra letteratura.

[83] La maggiore attenzione che questo provvedimento imperiale dimostra di avere per il consumo idrico nelle grandi città (soprattutto le capitali) rispetto alle campagne – come del resto il complesso delle *constitutiones principum* riunite in CTh. 15.2 – viene efficacemente spiegata e giustificata da P. Biavaschi, *Avida cupiditas*, cit., pp. 102 ss.

[84] In verità, questo limite massimo, come sottolinea a mio avviso correttamente P. Biavaschi, *Avida cupiditas*, cit., p. 96, rappresentava il freno maggiore per le case più grandi, trattandosi di «disposizione che andava senza dubbio a sacrificare alcuni lussi cui erano abituati soggetti di rango elevato, i quali contavano sempre sul buon esito di una supplica, ottenimento del risultato che qui viene perentoriamente escluso (*is qui fefellit careat impetrato*)». *Contra* C. Saliou, *Les lois des bâtiments. Voisinage et habitat urbain dans l'empire romain. Recherches sur les rapports entre le droit et la construction privée du siècle d'Auguste au siècle de Justinien*, Bcyrouth, Institut français d'archéologie du Proche-Orient, 1994, § 1.1.2 nt. 23, che, in riferimento a CTh. 15.2.3, parla di «discrimination sociale», con la quale concorda M. FIORENTINI, *La gestione degli acquedotti nel mondo romano*, cit., p. 31.

privilegiato in questa sede – è che Teodosio scelse una soluzione diversa rispetto a quella messa in atto da Valentiniano mediante CTh. 15.2.4, probabilmente anche più semplice e tale da investire la natura stessa della *impetratio*: non più concessione personale bensì concessione reale, adeguata all'ampiezza delle case secondo indicatori fissi. Una soluzione che senz'altro per quanto necessariamente 'obbediente' ad una esigenza di tipo dogmatico, era comunque imposta dalla struttura della rete di alimentazione idrica dell'immobile, tendente per sua natura alla stabilità.

In tal senso mi sembra esemplare la nota costituzione del 397 d.C., voluta dagli imperatori Arcadio e Onorio; in particolare, mi riferisco alla sua prima parte che qui richiamo:

> CTh. 15.2.7 [= C. 11.43.4] (Impp. Arcadius et Honorius dem AA. Asterio Comiti Orientis): post alia[85]: *Usum aquae veterem longoque dominio constitutum singulis civibus manere censemus nec ulla novatione turbari, ita tamen, ut quantitatem singuli, quam vetere licentia percipiunt, more usque in praesentem diem perdurante percipiant*… (Dat. kal. nov. Caesario et Attico conss.) [a. 397].

In essa troviamo disposto che debbano restare inalterate le concessioni accordate ai privati da molto tempo, in modo da rispettare l'antica e consolidata tradizione ("*usum aquae veterem longoque*")[86] seguita dai singoli cittadini[87], i quali potranno continuare a ricevere la stessa quantità d'acqua prevista dall'originario atto di concessione; si tratta indubbiamente di regola che rispecchia quella consapevolezza di poter assicurare al fondo con la vetustà dell'uso il diritto di derivazione idrica[88], che già in età classica matura – come a suo tempo visto – aveva messo in luce il giurista Pomponio attraverso la frase "*ductus aquae, cuius origo memoriam excessit, iure constituti loco habetur*"[89].

Quanto poi all'onere, per i privati, di manutenzione degli acquedotti, vale la pena considerare la nota *constitutio principis* di Costantino datata al 330 d.C.,

> CTh. 15.2.1 [= C. 11.43.1][90] (Imp. Constantinus A. ad Maximilianum consularem aquarum): *Possessores, per quorum fines formarum meatus transeunt, ab extraordinariis oneribus volumus esse inmunes, ut eorum opera aquarum ductus sordibus obpleti mundentur, nec ad aliud superindictae rei onus isdem possessoribus adtinendis, ne circa res alias occupati repurgium formarum facere non occurrant. Quod si neglexerint, amissione possessionum multabuntur: nam fiscus eius praedium obtinebit, cuius neglegentia perniciem formae congesserit. Praeterea scire eos oportet, per quorum praedia ductus commeat, ut dextra laevaque de ipsis formis quindecim pedibus intermissis arbores habeant; observante tuo officio, ut, si quo tempore pullulaverint, excidantur, ne earum radices fabricam formae conrumpant* (Dat. XV kal. iun. Gallicano et Symmacho conss.),

attraverso la quale si opera, a quel fine, una distinzione, a seconda che si tratti di acquedotto costruito lungo i confini del fondo o di acquedotto situato all'interno del fondo. Nel primo caso il proprietario era esentato da tutti gli *onera extraordinaria*; e ciò affinché egli potesse concentrarsi unicamente sulle attività di manutenzione di cui era gravato, pena la confisca del bene. Nel secondo caso, incentrato sull'ipotesi di piantagione, troviamo riconfermato l'obbligo a carico del *dominus fundi*

---

[85] Il testo, come denuncia la presenza di "*post alia*", era parte di un provvedimento imperiale più ampio, identificato nella *constitutio* di cui in CTh. 15.1.36.

[86] Eccessiva l'idea di R. Orestano, *Concessione personale e concessione reale dello ius aquae ducendae ex castello*, cit., pp. 227 ss. (sembra accoglierla R. Basile, *'Usus servitutis'*, cit., pp. 35 s. nt. 76), il quale addirittura fa risalire a questo intervento imperiale l'ingresso del riconoscimento alle concessioni idriche del carattere reale, e pertanto l'affermarsi del principio di conservazione del diritto di fruizione dell'acqua per *vetustas*.

[87] Nella medesima direzione anche CTh. 15.2.5, richiamata *supra*, nt. 80 di questo paragrafo; e ciò contro la revocabilità delle stesse concessioni disposta nell'epoca del Principato, come ampiamente illustrato *supra*, § 2.

[88] Ne è conferma la successiva *constitutio principis* di Zenone, riportata in C. 11.43.10.3, che attesta, significativamente, una esemplificazione di concessioni reali.

[89] D. 43.20.3.4 (Pomp. 34 *ad Sab.*), su cui *supra*, § 5.

[90] Sotto il profilo testuale, la differenza tra l'"*observante tuo officio*" della *constitutio principis* presente nel codice teodosiano e l'"*officio iudicis*" della medesima *constitutio* conservata nel codice giustinianeo, è giustificata dalla diversa attribuzione della funzione di controllo, su cui *infra*, in questo paragrafo.

di lasciare, a destra e a sinistra della costruzione, uno spazio di quindici piedi (corrispondenti a quattro metri e mezzo circa); questo per evitare possibili impedimenti ai lavori di manutenzione a causa delle coltivazioni nonché rischi di danneggiamento della struttura idrica a causa delle radici, con conseguente eliminazione, disposta dal *consularis aquaris*, dell'albero piantato senza rispettare la suddetta distanza. Ora, se ci si sofferma sul primo di questi casi, l'essere dispensati dagli oneri straordinari legittima, coerentemente, a supporre come già disposta l'esenzione da quelli ordinari[91]; con il risultato che i *tributa*, più che contribuzioni cui obbligare i *possessores*, dovevano tradursi in una riduzione dei carichi fiscali, in dipendenza dell'onere di manutenzione assunto[92].

7. *Riflessioni conclusive*. – Il quadro che si è provato qui a delineare – ancorché per grandi linee, come del resto 'impone' il tipo di convegno – permette di individuare, in materia di acque pubbliche, alcune delle problematiche emerse nel corso dell'evoluzione della plurisecolare esperienza giuridica romana.

In particolare, in un arco temporale amplissimo compreso tra il secondo secolo a.C. e il quinto d.C. i settori di intervento dei pubblici poteri – censori, edili, imperatori, giuristi – furono sempre gli stessi: da una parte provvedere ad una corretta e costante manutenzione, ordinaria e straordinaria, degli impianti idrici, assicurando i relativi strumenti necessari nonché prevenendo e rimuovendo tutti gli ostacoli; dall'altra impedire la fruizione arbitraria di acqua superiore a quella concessa. Obiettivi, questi, per il conseguimento dei quali furono previste tutta una serie di misure repressive a carico dei trasgressori; misure che si alternarono nel tempo, riconducendosi essenzialmente a due tipologie: la confisca dell'immobile e le multe via via più esose.

Tuttavia, la ripetitività, o meglio, la reiterazione a distanza di brevissimi interventi temporali che contraddistinse l'iniziativa normativa imperiale, sta a dimostrare la sua inefficacia sul piano pratico: ne sono prova i toni molto forti in essi usati[93], indubbia espressione della rabbia propria della cancelleria imperiale per i continui fallimenti di fronte a un fenomeno, quello dell'utilizzo privato comunque illecito dell'*aqua publica*, che appariva sempre più radicato e verso il quale la preoccupazione dell'amministrazione era sempre più crescente. In più, questa realtà si presentava ulteriormente amplificata dall'aggravante che i trasgressori autori delle derivazioni idriche abusive erano non tanto o non solo privati indigenti che potevano anche essere spinti dalla carenza d'acqua, quanto e soprattutto persone abbienti titolari di ville e palazzi, i quali necessitavano di una continua abbondanza d'acqua 'voluttuaria', cui difficilmente avrebbero potuto rinunciare, ora per i loro giardini adorni di fontane, ora per le loro terme private.

L'attenzione per tutto ciò che ha a che fare con l'approvvigionamento idrico non viene certo meno nel diritto giustinianeo, manifestandosi per contro «a tutto tondo»; basti considerare la *constitutio incerti imperatoris* – il documento epigrafico scoperto nella zona di Betlemme – nella quale sono contenute disposizioni in materia di acquedotti, che prevedevano una serie di pene ancor più gravi lontano dall'amministrazione centrale.

Sennonché, i risultati tutto sommato positivi che si registrano per quest'era vanno principalmente ricondotti a quella novità, sul piano dell'organizzazione amministrativa, che prima si era messo in luce, e che segna «una frattura rispetto a tutta la tradizione romana»[94]: ovverosia

---

[91] Almeno nelle prassi provinciali; lo rileva pure M. Fiorentini, *La gestione degli acquedotti nel mondo romano*, cit., p. 32, il quale richiama a sostegno di ciò un'epigrafe, contenuta in *CIL*. III.8088, che dimostra come in provincia si fosse già fatto ricorso nella pratica alla concessione dell'immunità dai *munera ordinaria*.

[92] È l'interpretazione, qui accolta, di M. Fiorentini, *La gestione degli acquedotti nel mondo romano*, cit., p. 31: «non mi pare molto sensato imporre un onere di manutenzione e, al contempo, esigere il pagamento di un *tributum* per la sua esenzione».

[93] Come dimostra la «*vetiti furoris audacia*», cui alludeva Teodosio nella *constitutio* di CTh. 15.2.4 esaminata *supra*, § 6, come pure l'*avida cupiditas*, alla quale qualche anno prima Onorio aveva fatto riferimento nel provvedimento di cui in CTh. 15.2.6 (Impp. Arcadius et Honorius AA. ad Africanum praefectum Urbi): …*In eum vero pro condicione personae conveniet severissimo supplicio vindicari, qui adversus statuta huius oraculi avidae cupiditatis noluerit frena cohibere, ut privatis indulti meatus mensura famuletur* (Proposita IIII kal. iun. Constantinopoli Olybrio et Probino conss.) [a. 395].

[94] P. Biavaschi, *Avida cupiditas*, cit., p. 300.

l'attribuzione alla figura del vescovo del controllo delle opere destinate agli acquedotti pubblici, in special modo il controllo finanziario di riparazioni e manutenzioni. Questo perché la figura del vescovo, distaccandosi dal modello burocratico laico che aveva contraddistinto sino ad allora la gestione pubblica dell'acqua ma che in concreto era stato soppiantato dalla corruzione, dall'abuso di potere e dunque dall'inefficienza, rappresentava l'equità, era simbolo di giustizia e di trasparenza[95], riponendosi in lui ogni fiducia alla volontà di risanamento a fronte del suo disinteresse per i beni comuni, e di ricostruzione dei rapporti tra amministrazione centrale e amministrazioni periferiche; rapporti per definizione contrapposti e potenziale fonte di lamentele per ogni tipo di negligenze e illegalità.

È sempre grazie anche alla mentalità di Giustiniano che la gestione degli acquedotti pubblici diventa protagonista di un profondo cambiamento. Egli, infatti, nonostante la sua ben nota *reverentia antiquitatis*, pose fine a quel costume classico di frequentazione delle terme che, se esteriormente garantiva il benessere fisico, in realtà assicurava ai privati benestanti, attraverso lo strumento dell'incontro, la coltivazione molto sentita dei loro interessi finanziari; così facendo, l'imperatore mise in atto un nuovo modello culturale che prediligeva diverse occasioni, nonché diversi luoghi di incontro e di socializzazione.

Ma soprattutto, nell'epoca giustinianea la gestione idrica fu improntata su regole quanto mai innovative, se sol si pensi che, anzitutto, la maggior parte dei cittadini si rifornivano quotidianamente di acqua potabile presso le fontane pubbliche sparse nei quartieri, il cui accesso peraltro era libero e gratuito; inoltre, l'acqua pubblica alimentava i grandi complessi termali che fungevano da centri di aggregazione sociale, laddove l'ingresso alle terme richiedeva un costo irrisorio, rendendo il servizio accessibile praticamente a tutti; infine, benché istituzioni, palazzi imperiali (come il «Grande Palazzo» di Costantinopoli) e abitazioni private di lusso potessero sì ricevere allacciamenti diretti («*forma*»), questi dalla politica legislativa furono considerati privilegi, tassati pure con un canone.

Si può concludere con un'affermazione che, per il suo stile asciutto e lineare, trovo molto incisiva e quanto mai vera: «[…] le vestigia degli acquedotti romani, emblema del principio della distribuzione di acqua pubblica e gratuita, veglieranno sulle città dell'antico impero romano fino ai nostri giorni»[96].

[95] Ne è prova inconfutabile la costituzione riportata in C. 1.4.26 [a. 530], che prevedeva sanzioni anche contro il vescovo che si fosse reso autore di comportamenti o omissioni scorretti e dannosi.

[96] P. Biavaschi, *Avida cupiditas*, cit., p. 301.

LA *GOVERNANCE* DEI GRANDI FIUMI: CONFLITTI E TENDENZE IN CORSO*

di *Francesca Di Lascio***

Abstract

Traditionally, the protection of natural resources has been pursued through the *domaine public* model. In the last two decades, it has been challenged by the debate on the commons and the effects of the enhancement of environmental interest. In several non-European systems, the protection of *res naturalis* is increasingly taking place with an inversion of the anthropocentric perspective. Nature and its components are recognised as having legal personality and the capacity to perform legal actions as a subject of law with its own claims. In this context, major rivers represent a valuable area of study for testing the limits and viability of this new approach, which needs to be explored in greater depth as a possible alternative to traditional systems for the protection of natural heritage. This new perspective must be investigated as a possible alternative to the traditional regimes of natural heritage protection.

Tradizionalmente, la tutela delle risorse naturali è stata perseguita attraverso il modello del demanio pubblico. Negli ultimi due decenni, tale modello è stato messo in discussione dal dibattito sui beni comuni e dagli effetti della crescente importanza attribuita all'interesse ambientale. In diversi ordinamenti non europei, la tutela delle res naturalis avviene sempre più spesso attraverso un'inversione della prospettiva antropocentrica. Alla natura e alle sue componenti viene riconosciuta la personalità giuridica e la capacità di compiere atti giuridici in qualità di soggetto di diritto dotato di diritti propri. In questo contesto i grandi fiumi rappresentano un prezioso campo di indagine per testare i confini e la tenuta di questa nuova prospettiva, che deve essere approfondita come possibile alternativa ai regimi tradizionali di tutela del patrimonio naturale.

SOMMARIO: 1. Il contesto di riferimento. – 2.Usi e conflitti – 3. Una risorsa naturale può difendere i suoi diritti? – 3.1. Il riconoscimento di diritti in capo alle risorse naturali per via normativa. – 3.2. Il riconoscimento di diritti in capo alle risorse naturali per via amministrativa. – 3.3. Il riconoscimento di diritti in capo alle risorse naturali per via giurisprudenziale. – 4. La protezione dei fiumi nel modello demaniale, fra tradizione e crisi. – Conclusioni.

1. *Il contesto di riferimento.* – Nel corso dell'ultimo decennio la governance dei grandi fiumi è stata oggetto di numerosi conflitti che hanno portato al riconoscimento in capo a tali risorse naturali della personalità giuridica e all'imputazione di diritti propri degli esseri viventi [1]. Questa tendenza, che si sta diffondendo rapidamente in molti sistemi giuridici extraeuropei, impone una riflessione circa la perdurante adeguatezza del demanio quale modello giuridico capace di garantire, nel contesto attuale, effettività alla protezione dei grandi fiumi, tradizionalmente tutelati in quanto beni pubblici demaniali di appartenenza statale[2].

---

* Il testo rappresenta una rielaborazione, ampliata e aggiornata, della relazione tenuta al convegno *Protezione e uso dell'acqua: la storia, il pensiero e il quadro amministrativo ai tempi del rischio e dei cambiamenti climatico – ambientali* (Università degli Studi di Catania, 5 dicembre 2025).

** Professoressa associata di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi Roma Tre.

[1] Per una ricostruzione del dibattito in materia si veda R. Louvin, *L'attribuzione di personalità giuridica ai corpi idrici naturali*, in *DPCE online*, 2017, n. 3, p. 623 ss.

[2] Nel sistema italiano, i fiumi sono stati qualificati beni demaniali già ai sensi dell'art. 427 del Codice civile del 1865. L'art. 822, comma 1, del vigente Codice civile ha confermato questa impostazione, che ha poi trovato ulteriore rafforzamento nell'art. 144, comma 1, del d. lg. 3 aprile 2006 n. 152, a mente del quale «tutte le acque superficiali e sotterranee […] appartengono al demanio dello Stato». Sul tema, con riferimento al nostro ordinamento, resta attuale F. Benvenuti, *Il demanio fluviale*, in *Il dir. mar.*, 1961, p. 476 ss. In termini più generali, si legga D. Casalini, *Fondamenti per un diritto delle acque dolci,* Torino, Giappichelli, 2014. Per richiami ad alcuni ordinamenti stranieri, si rinvia per la Francia a Y.

Quanto ai caratteri della tipologia, le norme nazionali non forniscono una definizione compiuta. Alcune indicazioni di interesse possono essere tratte da accordi internazionali, da atti di diritto europeo nonché da atti adottati da organismi cui è imputata la gestione dei fiumi, come ad esempio le commissioni fluviali[3].

Dalla lettura combinata di queste fonti emerge come i grandi fiumi siano qualificati come tali applicando criteri differenti, seppure sia costante la determinazione di soglie 'dimensionali' relative alla lunghezza del bacino idrografico [4]. Per effetto, i fiumi che rientrano in tali indici, in ragione della vasta area territoriale su cui si snoda il relativo alveo, sono considerati di rilevanza transnazionale e sono, pertanto, classificati anche in funzione di altri elementi quali il numero di Stati che attraversano, la popolazione residente nonché la pluralità degli ecosistemi e degli usi ivi insistenti [5].

In applicazione di queste soglie, a livello globale sono qualificati come grandi fiumi 261 corsi d'acqua che si sviluppano sul territorio di circa 145 Stati collocati in ogni continente. L'Europa si posiziona al primo posto (seguita dall'Africa) sia in termini assoluti, sia in quanto detentrice del maggior numero di bacini fluviali comuni a più Stati[6]. Da una prospettiva più ampia si può, pertanto affermare che quasi la metà delle acque superficiali della Terra si trova in bacini fluviali condivisi da almeno due Paesi e che gli stessi bacini forniscono risorse idriche ad una porzione considerevole della popolazione mondiale.

Gaudemet, *Traité de droit administratif*, *Droit administratif des biens*, Paris, LGDJ, 2014 (in specie il par. n. 150 dedicato a *Le domaine public fluvial* in cui, oltre a distinguere tra *domaine public fluvial naturel* e *domaine public fluvial artificiel*, si chiarisce che nel sistema francese non tutti i fiumi e i torrenti sono demaniali, essendo ammessa la proprietà privata di alcune tipologie di corsi d'acqua); per la Spagna a S. Martín-Retortillo Baquer, *Derecho de aguas*, Madrid, Civitas, 1997; per il Portogallo a J. Miranda, *A titularidade e a administração do domínio público hídrico por entidades públicas*, in R. Guerra da Fonseca, M. Assis Raimundo (a cura di), *Direito Administrativo do Mar*, Coimbra, Almedina, 2014, p. 155 ss.; per la Colombia a J.A. Pimiento Echeverri, *El dominio público del agua en el derecho colombiano*, in M.P. García Pachón (a cura di), *Tratado de Derecho de Aguas. Derecho de aguas colombiano para el siglo XXI*, tomo I, Bogotà, Universidad Externado de Colombia, 2018, p. 43 ss.

[3] I grandi fiumi possano essere considerati una risorsa naturale «complessa». Questa complessità si sposta sui relativi modelli di *governance* che coinvolgono diversi soggetti giuridici (tendenzialmente, statali e sub – statali) tenuti a coordinarsi e a cooperare anche avvalendosi di strumenti giuridici che non coincidono con quelli previsti per la ordinaria gestione delle acque pubbliche. Tra gli altri, si segnala la sottoscrizione di accordi internazionali, la costituzione di commissioni fluviali o ancora, la previsione di azioni comuni realizzate dagli Stati per adeguarsi a standard previsti da fonti normative di rilievo sovranazionale. A livello europeo, comunque, il riferimento in materia rimane ancora la *Direttiva quadro sulle acque 2000/60/CE* che stabilisce standard per la gestione integrata dei bacini fluviali (anche con riferimento al monitoraggio della qualità dell'acqua) e promuove la cooperazione mediante la costituzione di organismi comuni e pratiche condivise. In generale, sul ruolo delle pubbliche amministrazioni davanti alle sfide poste dalla complessità sistemica, sia consentito rinviare a F. Di Lascio, M. De Donno (edt.), *Public Authorities and Complexity. An Italian Overview*, Napoli, ESI, 2022, anche per la bibliografia ivi citata. Invece, per una ricostruzione dei diversi modelli di organizzazione dei bacini fluviali transnazionali, si rinvia a S. Schmeier, *Governing International Watercourses River Basin Organizations and the Sustainable Governance of Internationally Shared Rivers and Lakes*, New York, Routledge, 2013. L'Autrice esamina, tra l'altro, i meccanismi di funzionamento della *International Commission for the Protection of the Danube River*, della *Mekong River Commission* e della *Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (OMVS)*.

[4] Ad esempio, l'Allegato II, par. 1.2.1 della direttiva 2000/60/CE del 23 ottobre 2000 (c.d. direttiva «acque»), che stabilisce i criteri tecnici per la caratterizzazione dei corpi idrici superficiali e sotterranei, considera grandi i fiumi che hanno una superficie di bacino idrografico superiore a 1.000 km². Oppure la *International Commission for the Protection of the Rhine* nel documento *Mandates Strategy Group 2022-2027* ricorda come il suo ambito di competenza si riferisca ai corsi d'acqua compresi nel bacino idrografico del distretto fluviale il cui bacino è superiore a 2.500 km² (p. 2). Ancora, il *Danube River Basin Management Plan*, adottato dalla ICPDR nel 2021, individua quale soglia funzionale per l'inclusione nella pianificazione integrata del distretto danubiano i corsi di acqua con un bacino più lungo di 4.000 km² (p. 237).

[5] In proposito le *Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers*, adottate dalla *International Law Association* nel 1966 nell'introdurre un insieme di principi in materia che hanno rappresentato la base per la stesura della successiva *Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses* del 1997 (UN Watercourses Convention), hanno definito il fiume transfrontaliero come «*An international drainage basin is a geographical area extending over the territory of two or more States, determined by the watershed limits of the system of waters, including surface and underground waters, flowing into a common terminus*» (Article II).

[6] I dati sono riportati da A.T., Wolf, JA. Natharius, J.J. Danielson, B.S. Ward, J. Pender J, *International River Basins of the World*, in *Int. Jour. Wat. Res. Dev*., 1999, 15(4), p. 387 ss. L'Italia non è interessata dal fenomeno perché il Po, l'Adige e il Tevere non sono fiumi transnazionali. Con ciò non se ne vuole però sminuire la rilevanza in termini ambientali e paesaggistici: il delta del Po, ricordiamo, è stato riconosciuto Patrimonio Unesco nel 1999 e Riserva della Biosfera nel 2015.

Poiché la transnazionalità interessa una amplissima parte delle riserve di acqua dolce del nostro Pianeta, è importante prestare attenzione alla correlazione esistente tra estensione del bacino idrografico e suo impatto sui territori interessati.

Questa relazione è, infatti, suscettibile di condizionare non solo la qualità degli ecosistemi integrati al fiume (quali ad esempio la sorgente, le zone umide, le rive, il delta) e la qualità di vita delle popolazioni che fruiscono dei servizi ecosistemici generati dalla medesima risorsa naturale[7], ma anche la varietà degli usi possibili (basti pensare, tra le altre ipotesi, alla navigazione a fini turistici o commerciali, alla produzione di energia, al prelievo per uso agricolo o urbano dell'acqua, all'installazione di strutture sportive sulle rive). Al rapporto va prestata attenzione perché agli usi sono collegati gli interessi, pubblici e privati, individuali e collettivi, che insistono sui bacini idrografici e di cui sono portatori molteplici soggetti che mirano a vedere soddisfatte le proprie pretese attraverso la definizione di regole giuridiche chiare, certe e in grado di garantire l'effettività dei precetti normativi così come dei connessi procedimenti amministrativi.

2. *Usi e conflitti*. – Dalla prospettiva giuridica, la regolazione degli usi assume, dunque, un ruolo fondamentale sia perché consente di distinguere tra usi ammissibili e usi inammissibili (quali, ad esempio, forme di appropriazione indebita), ma anche perché indica criteri dirimenti applicabili in caso di conflitti. La pluralità degli usi tende, infatti, a favorire lo sviluppo di competizioni tra i diversi portatori di interessi rilevanti la cui soddisfazione è strettamente dipendente dalla fruizione dei fiumi (o di porzioni di essi) in quanto beni pubblici [8].

In termini schematici, i conflitti sugli usi possono essere distinti dalla prospettiva soggettiva in conflitti endogeni se interessano il rapporto tra Stati o tra Stati e organismi sub – statali (come, ad esempio, quello tra Stato e municipalità)[9] e conflitti esogeni quando coinvolgono la relazione tra Stato-amministrazione, cittadini e operatori economici.

Un esempio dei conflitti del primo tipo è dato dal contenzioso che ha interessato, verso la fine del XIX secolo, il Rio Grande.

Il corso di questo fiume si sviluppa fra Stati Uniti e Messico transitando, per un lungo tratto, su terreni dedicati all'agricoltura. Per accrescere la propria disponibilità di acqua, un gruppo di coltivatori residenti sulle sponde dal lato americano aveva operato un intervento di modifica del corso naturale del bacino idrografico. Ne è conseguita una considerevole diminuzione della quota idrica disponibile per il territorio messicano, situato a valle della deviazione. Nel 1895 l'allora procuratore generale degli Stati Uniti, Judson Harmon, adottò un parere nel quale ritenne l'intervento di modifica dell'alveo del fiume legittimo in ragione del principio di sovranità assoluta degli Stati sul proprio territorio e sulle risorse naturali che vi sono collocate. Alla luce di tale criterio, il procuratore *Harmon* considerò giustificabili anche azioni in grado di limitare (quando non di

---

[7] Stando ai riferimenti normativi vigenti a livello nazionale, d'altro canto, la nozione di bacino idrografico potrebbe essere definita come «insieme di ecosistemi». L'art. 54, comma 1, lett. *r*, del d.lg. 3 aprile 2006 n. 152 (Codice dell'ambiente) lo definisce, infatti, come «il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce, a estuario o delta».

[8] In tema di uso dei beni pubblici, si rinvia a V. Caputi Jambrenghi, *Premesse per una teoria dell'uso dei beni pubblici*, Napoli, Jovene, 1979; Id., *Beni pubblici (uso dei)*, in *Dig. Dis. Pubb.*, II, Torino, UTET, 1987, p. 303 ss.; V. Cerulli Irelli, *Uso pubblico (voce)*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, Giuffrè, 1992, p. 953 ss.; *Id*., Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni, in Annuario AIPDA 2003, *Titolarità pubblica e regolazione dei beni*, Milano, Giuffrè, 2004; M. Olivi, *Beni demaniali ad uso collettivo. Conferimento di funzioni e privatizzazione*, Padova, CEDAM, 2005; A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione, gestione*, Milano, Giuffrè, 2008 (in specie i contributi di G. della Cananea, *Dalla proprietà agli usi: un'analisi comparata*, p. 63 ss.; V. Caputi Jambrenghi, *Beni pubblici tra uso pubblico e interesse finanziario*, p. 459 ss.; M.R. Spasiano, *L'uso dei beni in concessione per finalità non rispondenti a bisogni di interesse generale*, p. 507 ss.); B. Tonoletti, *Beni pubblici e concessioni*, Padova, CEDAM, 2008. Sui beni pubblici, si segnala anche il recente Annuario AIPDA 2024, *I beni pubblici. Tradizione e innovazione,* Napoli*,* Editoriale scientifica, 2025.

[9] A livello italiano, i conflitti sui fiumi sono certamente meno evidenti di quelli che mostrano altre risorse naturali (su tutti, le spiagge) in parte perché, come detto, non vi sono fiumi transnazionali, ma anche perché la rilevanza economica delle attività che si svolgono su tali risorse è per alcuni fronti modesta. Basti pensare al ridotto numero di fiumi navigabili.

inibire) l'uso della risorsa naturale condivisa da parte degli Stati confinanti [10]. In tale quadro, nel 1906 Stati Uniti e Messico hanno trovato un accordo per l'adozione di una convenzione bilaterale, ancora in vigore, volta a garantire la equa distribuzione dell'acqua per la porzione di fiume[11].

Dal caso del Rio Grande possono essere tratte due considerazioni.

La prima è il passaggio dall'idea di una sovranità statale assoluta sulle risorse naturali all'orientamento secondo cui gli Stati, intervenendo su di esse, non possono causare danni ambientali a territori situati oltre i propri confini. Nel contesto europeo tale principio si traduce nel bilanciamento tra l'autonomia rimessa agli Stati membri di determinare il regime proprietario dei propri beni e l'obbligo di rispettare i principi del diritto ambientale. A livello internazionale, lo stesso principio è stato accolto per la prima volta dalla *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment* del 1972. Poi ha trovato legittimazione con l'adozione, nel 1992, della *Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes* (c.d. *UNECE Water Convention*[12]) e, nel 1997, della *Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses* (c.d. *UN Watercourses Convention*) secondo cui l'uso dei corsi di acqua internazionali per scopi diversi dalla navigazione deve avvenire secondo cooperazione, equità e ragionevolezza [13].

La seconda considerazione è che nel momento in cui il cambiamento climatico ha reso evidente la riduzione della disponibilità di risorse idriche o ne ha repentinamente causato la redistribuzione 'forzata', favorendo una maggiore siccità in alcune aree e un aumento delle inondazioni in altre, il controllo dell'acqua ha generato l'insorgere di 'guerre' tra gli Stati con frequenza molto maggiore di quanto accaduto in precedenza[14].

La risoluzione dei conflitti endogeni per la gestione dei grandi fiumi ha reso essenziale, come si è detto, il rafforzamento della cooperazione tra gli Stati coinvolti[15] e ha comportato, al contempo, un aumento degli atti sovranazionali volti a regolare la *governance* dei fiumi 'condivisi' e a disciplinare gli strumenti e i modelli dell'intervento pubblico sui bacini idrografici transfrontalieri sulla base dei principi prima richiamati. Allo stato attuale, questo processo sta mettendo in discussione il ruolo delle discipline nazionali per la gestione dei fiumi poiché gli Stati che condividono risorse naturali 'transnazionali' tendono a creare «comunità di interesse in cui la rigidità dei confini nazionali viene meno (o quanto meno si attenua)» e che assumono rilievo a livello «regionale»[16].

Venendo ai conflitti esogeni, si deve in primo luogo considerare che gli stessi tendono ad avere come oggetto il ruolo dei fruitori dei servizi ecosistemici fluviali e, in specie, dei soggetti interessati dall'uso generale, gratuito e libero della risorsa naturale nonché alla sua conservazione nelle condizioni originali e al suo ripristino, in caso di danneggiamenti.

---

[10] Il riferimento è alla *Opinions of Attorney's General*, 1895, pp. 274-282, vol.21. Per una ricostruzione della decisione e dei suoi effetti nel medio periodo, si rinvia a S.C. McCaffrey, *The Law of International Watercourses*, III ed., Oxford, Oxford University Press, 2019.

[11] Si veda la convenzione per la *Equitable Distribution of the Waters of the Rio Grande*, siglata a Washington il 21 maggio 1906 (reperibile al seguente link: *www.ibwc.gov/Files/1906Conv.pdf*). Per una ricostruzione del caso, vedi W. A. Paddock, *The Rio Grande Convention of 1906: A Brief History of an International and Interstate Apportionment of the Rio Grande*, in *Den. Law Rev.*, 1999, n. 77, p. 287 ss.

[12] La *UNECE Water Convention* è stata adottata dalle Nazioni Unite il 17 marzo 1992 (qui la versione originale: *unece.org/DAM/env/water/pdf/watercon.pdf*) ed emendata nel 2003 (qui gli emendamenti: *unece.org/DAM/env/documents/2004/wat/ece.mp.wat.14.e.pdf*).

[13] La *UN Watercourses Convention* è stata adottata il 21 maggio 1997 ma ha impiegato più di 17 anni per entrare in vigore il 17 agosto 2014. Pur essendo stata ratificata solamente da trentasei Stati e avendo nei fatti un campo di applicazione limitato, ha rappresentato un importante passo avanti per la definizione di un regime giuridico di tutela transnazionale dei bacini idrografici di maggiore lunghezza. Il documento è reperibile al seguente link: *treaties.un.org/doc/Treaties/1998/09/19980925%2006-30%20PM/Ch_XXVII_12p.pdf*.

[14] Si riprende qui l'espressione de cui prende il titolo il contributo di V. Shiva, *Water wars. privatization, pollution and profit*, Cambridge, MA, South End Press, 2002. Per ulteriori approfondimenti in prospettiva comparata vedi T.E. Frosini e L. Montanari*, Il diritto all'acqua. Alcune riflessioni in prospettiva comparata*, in *DPCE online*, 2012, 2, p. 509 ss.

[15] Come sottolineato nel report *UN-Water*, 2021, *Summary Progress Update 2021 – SDG 6 – water and sanitation for all*, July 2021, Geneva, Switzerland, p. 4.

[16] Così L. Pasqui, *Territorio e confini nello specchio dei grandi fiumi transnazionali. I casi Nilo e Danubio*, in *Fed.*, 2022, 24, p. 247.

Questa tipologia di conflitti, come anticipato, ha assunto rilievo ormai globale: lo provano il crescente numero di casi raccolti nella banca dati del progetto *Harmony with Nature* promosso dalle Nazioni Unite[17]. Il programma, avviato nel 2009, sta sviluppando le indicazioni programmatiche contenute nelle risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale, nelle quali gli Stati hanno espresso la comune necessità di trovare nuove forme di equilibrio tra le esigenze economiche, sociali e ambientali per salvaguardare le generazioni presenti e quelle future. Su questa base, l'azione delle Nazioni Unite sta promuovendo la ricostruzione del rapporto tra uomo e natura in termini non antropocentrici[18].

3. *Una risorsa naturale può difendere i suoi diritti?* – Alla base della prospettiva da ultimo richiamata vi è la seguente domanda teorica: un fiume può difendere i suoi diritti?

Il tema può essere introdotto mediante l'analisi di un caso.

Verso la fine degli anni '60 del secolo scorso la *The Walt Disney Company* presentò il progetto di costruzione di un grande complesso sciistico all'interno della *Mineral King Valley*, una area montuosa della *Sierra Nevada*. La struttura avrebbe portato alla costruzione di numerose nuove infrastrutture e ad un forte sviluppo turistico dell'area naturale. Il *Sierra Club*, una associazione ambientalista radicata da tempo nella zona e molto attiva nella sua conservazione, ha presentato ricorso contro gli atti di approvazione del progetto. Dopo una sconfitta in primo grado, nel 1971 il *Sierra Club* ha presentato ricorso davanti alla U.S. *Supreme Court* che ha ribadito il rigetto dell'istanza. Nonostante l'esito non favorevole, l'opinione dissenziente del giudice *Douglas* ha conferito al *Sierra Club* una notevole risonanza mediatica. *Douglas* aveva, infatti, ritenuto ammissibile il riconoscimento della personalità giuridica all'area naturale interessata e di una sua legittimazione a ricorrere autonoma e ulteriore rispetto a quella del *Sierra Club* [19].

Il dibattito sorto anche nelle sedi accademiche [20], ha però convinto la *The Walt Disney Company* a rinunciare al progetto per non subire danni reputazionali. Nel 1978, l'area della *Mineral King Valley* è stata inclusa all'interno del *Sequoia National Park* e sottoposta ad uno speciale regime di protezione ambientale e paesaggistica [21].

---

[17] La banca dati cui ci si riferisce contiene le disposizioni normative e le decisioni giurisprudenziali finora intervenute (è reperibile al link: *www.harmonywithnatureun.org/rightsOfNature/*).

[18] Gli Stati aderenti hanno infatti ritenuto che gli attuali modelli di consumo e produzione stiano causando un grave quanto rapido depauperamento delle risorse naturali nonché livelli crescenti di degrado ambientale, compromettendo le «capacità di carico» del pianeta. Ad oggi si contano quattordici risoluzioni delle Nazioni Unite dedicate alla *Harmony with Nature*, la prima adottata il 21 dicembre 2009 (*resolution* A/RES/64/196) e l'ultima il 19 dicembre 2024 (*resolution* A/RES/79/210). Nella *resolution* A/RES/64/196 si prevedeva l'adozione di un rapporto sul tema da parte del Segretario Generale. Nell'undicesimo e ultimo di tali documenti, inviato all'Assemblea il 28 luglio 2022 (si veda il report A/77/244) si evidenziano i progressi nella diffusione della dottrina della *Earth jurisprudence*, in particolare con riguardo all'aumento dei casi di riconoscimento di diritti in capo alla natura o a sue componenti (la documentazione richiamata è reperibile al seguente link: *www.harmonywithnatureun.org/chronology/*).

[19] Il passaggio più significativo della *dissenting opinion* è questo: «*The critical question of "standing" would be simplified and put neatly in focus if we fashioned a federal rule that allowed environmental issues to be litigated before federal agencies or federal courts in the name of the inanimate object about to be despoiled, defaced […] and where injury is the subject of public outrage. Contemporary public concern for protecting nature's ecological equilibrium should lead to the conferral of standing upon environmental objects to sue for their own preservation […] The voice of the inanimate object, therefore, should not be stilled [...] It merely means that before these priceless bits of Americana (such as a valley, an alpine meadow, a river, or a lake) are forever lost or are so transformed as to be reduced to the eventual rubble of our urban environment, the voice of the existing beneficiaries of these environmental wonders should be heard…Those who hike the Appalachian Trail into Sunfish Pond, New Jersey, and camp or sleep there, or run the Allagash in Maine, or climb the Guadalupes in West Texas, or who canoe and portage the Quetico Superior in Minnesota, certainly should have standing to defend those natural wonders before courts or agencies, though they live 3,000 miles away [...] That is why these environmental issues should be tendered by the inanimate object itself. Then there will be assurances that all of the forms of life which it represents will stand before the court [...] Those inarticulate members of the ecological group cannot speak. But those people who have so frequented the place as to know its values and wonders will be able to speak for the entire ecological community*». La decisione è reperibile al seguente link: *caselaw.findlaw.com/court/us-supreme-court/405/727.html*.

[20] Si veda C. D. Stone, *Should Trees Have Standing? Towards Legal Rights for Naturals Objects*, in *Sout. Cal. Law Rev.*, 1972, n. 42, p. 450 ss., poi ampliato nel successivo *Id.*, *Should Trees Have Standing*? *Law, Morality, and the Environment*, Oxford, Oxford University Press, III ed., 2010.

[21] Per una ricostruzione del caso si veda D. R. Boyd, *The Rights of Nature: A Legal Revolution That Could Save the World*,

Nel *Sierra Club case* emerge per la prima volta il tema della rappresentanza legale della natura o di suoi elementi in un giudizio in materia ambientale.

La questione è al centro della teoria della *Earth jurisprudence* che integra elementi di filosofia del diritto con principi e strumenti del diritto ambientale. L'obiettivo della *Earth jurisprudence* è di discutere la visione antropocentrica del rapporto tra uomo e «natura» e di favorire l'affermazione di una prospettiva ecocentrica [22].

La *Earth jurisprudence* ha trovato applicazione in sistemi giuridici extraeuropei (fatta eccezione per il caso del Mar Menor in Spagna) [23]. Si sta però diffondendo rapidamente. Lo dimostra il numero crescente di casi raccolti nella banca dati del progetto *Harmony with Nature* prima citata [24].

Secondo la classificazione proposta dalla dottrina la *Earth jurisprudence* può determinare il riconoscimento di diritti in capo alla «Natura» intesa quale entità complessivamente considerata oppure il riconoscimento della personalità giuridica o di diritti analoghi a quelli umani in capo a singoli «esseri ecologici»[25].

Tale riconoscimento può avvenire per via costituzionale e normativa, per via amministrativa o per via giurisprudenziale.

3.1. *Il riconoscimento di diritti in capo alle risorse naturali per via normativa*. – Gli articoli 71 e 72 della Costituzione dell'Ecuador approvata nel 2008 riconoscono alla «natura» («Pacha Mama», nella lingua quito) un catalogo di diritti tra cui il diritto al rispetto della esistenza, dei cicli vitali e dei processi evolutivi e il «*derecho a la restauración*» ovvero il diritto al ripristino delle condizioni originarie se alterate da eventi naturali o a causa dell'uomo [26]. La garanzia di questo diritto non esclude, peraltro, eventuali obblighi di risarcimento previsti dalle norme in favore di collettività il cui sostentamento dipende dai sistemi naturali danneggiati [27].

Il rispetto dei diritti della *naturaleza* può essere richiesto da qualsiasi individuo, comunità o popolo. Il *derecho a la restauración* richiede, invece, un intervento attivo dello Stato che deve evitare il verificarsi di eventi con impatto ambientale grave o permanente [28].

I principi richiamati sono stati applicati dalla *Corte Constitucional*.

Tra le altre, è di interesse richiamare la sentenza *Loja v. Río Vilcabamba*. Il caso vede come attori due cittadini stranieri che hanno fatto ricorso per proteggere il fiume citato dall'accumulo di materiali di scavo derivanti dalla costruzione di una nuova strada. Il deposito, aumentando la portata

---

Toronto, ECW Press, 2017 (in specie p. 102 ss.). Una analisi critica è sviluppata da S. W. Stern, S*tanding for Everyone: Sierra Club v. Morton, Supreme Court Deliberations and a Solutions to the Problem of Environmental Standing*, in *Ford. Env. Law Rev*., 2018, 30 (2), p. 21 ss.

[22] Propone di ricostruire la relazione tra uomo e il pianeta secondo un «*holistic, integral, or systemic approach because it views human governance systems within the context of natural systems of order*». La definizione è proposta da C. Cullinan, *Earth Jurisprudence*, in L. Rajamani, J. Peel (edt.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, 2nd edn, Oxford, Oxford University Press, 2021, p. 235. Dello stesso Autore si veda *Wild Law: A Manifesto for Earth Justice*, 2 nd edn., Green Books, 2011.

[23] Unica eccezione in ambito europeo, ad oggi, risulta quella della laguna *Mar Menor* in Spagna, a cui la legge n. 19/2022 del 30 settembre 2022 ha riconosciuto personalità giuridica per salvaguardarlo dall'eccessivo inquinamento cui era sottoposto. Per una ricostruzione del caso si leggano J.F. Alenza García, *Sobre los aparentes derechos reconocidos al Mar Menor. A propósito de la STC 142/2024*, in *Rev. Adm. Púb.*, 2025, n. 226, p. 155 ss.; Á. Serrano de Nicolás, *Personalidad jurídica de la laguna del Mar Menor y derechos conexos, desde el ecocentrismo de la Ley 19/2022 y la STC 142/2024*, in *Der. Priv. Const.*, 2025, n. 47, p. 133 ss.; C. Plaza Martín, *La Hidra de Lerna en el Mar Menor: sobre la declaración de constitucionalidad de la Ley 19/2022*, in *Rev. Esp. Der. Con.*, 2025, n. 135, p. 285 ss.

[24] La banca dati cui ci si riferisce e che contiene le disposizioni normative e le decisioni giurisprudenziali finora intervenute, è reperibile al link: *www.harmonywithnatureun.org/rightsOfNature/*.

[25] Si veda a riguardo C. Cullinan, *Earth Jurisprudence*, in L. Rajamani, J. Peel (edt.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, 2nd edn, Oxford, Oxford University Press, 2021, p. 235.

[26] A tal riguardo, l'art. 71, co. 1-2, della Costituzione dell'Ecuador recita «*La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza*».

[27] Così nell'art. 72, co. 1, della Costituzione dell'Ecuador.

[28] Vedi l'art. 72, co. 2, della Costituzione dell'Ecuador.

del fiume, aveva causato allagamenti e danni sul terreno di proprietà dei ricorrenti, limitrofo alle sponde del *río*. Il ricorso mirava a far dichiarare illegittimo il progetto urbanistico approvato dal Governo Provinciale di *Loja* perché privo di uno studio di impatto ambientale. La *Corte Constitucional* ha, però, rigettato il ricorso: le azioni avviate dalle autorità locali per la bonifica l'area sono, infatti, state giudicate adeguate a garantire il diritto alla *restauración*[29].

3.2. *Il riconoscimento di diritti in capo alle risorse naturali per via amministrativa*. – Nel 2017 il Parlamento neozelandese ha approvato il *Whanganui River Act* con cui è stato riconosciuto la personalità giuridica al fiume *Whanganui* (*Te Awa Tupua*, nella lingua Maori), il terzo più lungo del Paese. Il Parlamento ha così rinunciato alla proprietà esclusiva su tale risorsa naturale poiché il *Whanganui River Act* qualifica il fiume come insieme indivisibile e vivente di elementi fisici e metafisici per tutta la sua estensione. Il provvedimento segue, peraltro, il *Te Urewera Act* adottato nel 2014 con cui era stata riconosciuta la personalità giuridica al *Te Urewera National Park*, nel quale transita ampia parte del fiume *Whanganui*.

In tal modo, il *Whanganui River Act* ha risolto il contrasto sulla attribuzione della proprietà del fiume sorto tra il Governo neozelandese e la tribù *Māori* insediata sulle rive sin dalla fine del 1800. Secondo le leggi neozelandesi, essendo il fiume navigabile, la proprietà del corso spettava al Governo. Nell'interpretazione dei *Māori* sarebbe invece dovuta prevalere l'applicazione del Trattato di *Waitangi* che sin dal 1840 riconosce alle popolazioni aborigene il diritto di mantenere le loro terre e di godere dei relativi frutti.

Il riconoscimento della personalità giuridica al fiume *Whanganui* lo legittima a ricorrere in giudizio per tutelare i propri diritti. Per dare effettività a questa capacità è stata modificata la *governance*: il *Whanganui River Act* ha previsto un meccanismo di rappresentanza e assegnato ad un organismo la funzione di tutore legale del fiume. I membri di questo organismo sono 'rappresentanti dei diritti del fiume' e sono nominati, in numero uguale e con identici poteri, tra membri dal Governo e dalla popolazione indigena [30].

3.3. *Il riconoscimento di diritti in capo alle risorse naturali per via giurisprudenziale*. – Nello stesso anno in cui è stato adottato il *Whanganui Act*, in India la *High Court of Uttarakhand* ha riconosciuto la personalità giuridica al *Gange* e allo *Yamuna*[31]. La decisione (in primo grado) mira a proteggere i due fiumi sacri dalla esposizione al degrado ambientale, talmente grave da metterne a rischio l'esistenza. L'orientamento è stato confermato nel *Glaciers case*. Qui il giudice ha riconosciuto la personalità giuridica a tutte le risorse naturali dello Stato indiano coinvolto nel giudizio, compresi i ghiacciai collocati alle sorgenti dei fiumi *Gange* e *Yamuna*. La Corte ha affermato che alle risorse naturali «personificate» sono riconosciuti diritti equivalenti ai diritti umani, anche con riferimento ai danni risarcibili[32].

Lo Stato cui è stato assegnato il compito di 'rappresentante' ha presentato ricorso alla *Supreme Court of India*. È stato posta in dubbio la legittimità del ruolo di «custode» delle risorse naturali «personificate» e si è chiesto di sostituire la rappresentanza esclusiva con una *governance* condivisa

---

[29] Il caso è trattato nella sentenza n. 012-18-SIS-CC del 28 marzo 2018, reperibile al seguente indirizzo: *files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload659.pdf*.

[30] Per un commento sul caso riportato, si veda P. Brunet, *Les Droits de la nature et la personallité juridique des entités naturelles en Nouvelle-Zélande: un commun qui s'ignore?/Rights of Nature and Legal Personality of Natural Entities in New Zealand: Making a Commons?*, in *Gior. Stor. Cost. /Jour. Const. His.*, 2019, n. 2, p. 39 ss.; Id., *Casi per la personalità giuridica dei fiumi*, in D. Porena (a cura di), *Le forme dell'acqua tra diritto ed economia*, Napoli, Editoriale scientifica, 2026, p. 121 ss.

[31] Si tratta della decisione *Mohd. Salim v State of Uttarakhand & others case*, WPPIL 126/2014, Uttarakhand High Court at Nainital, 2017 (c.d. *Gange and Yamuna case*). La sentenza è reperibile al seguente link: *//elaw.org/system/files/attachments/publicresource/in_Salim__decision_dec2016.pdf?ga=2.93076254.2059424702.1573720212-2103727208.1570435362*.

[32] La decisione richiamata è la *Lalit Miglani v State of Uttarakhand & others*, WPPIL 140/2015, Uttarakhand High Court at Nainital, 2017 (c.d. *Glaciers case*), reperibile al link: *//indiankanoon.org/doc/92201770/*.

(sul modello neozelandese). L'esercizio dei poteri di rappresentanza comporta, infatti, il rischio di responsabilità statale per eventi dannosi connessi con il ciclo di vita degli elementi naturali e l'obbligo di risarcimento in caso di inondazioni o di annegamenti. La *Supreme Court*, nelle more dell'accoglimento del ricorso, ha sospeso gli effetti della sentenza di primo grado e ha giudicato inapplicabili i poteri del custode dei fiumi.

Ulteriore caso di interesse è quello che riguarda il Río Marañón.

Nel 2021 una associazione di donne indigene dell'etnia *kukama* residenti nell'area della foresta amazzonica peruviana, denominata *Federación de Mujeres Indígenas Huaynakana Kamatahuara Kana*, ha avviato una battaglia legale per ottenere la protezione del fiume Marañón, una delle principali fonti d'acqua della popolazione indios la cui esistenza è stata posta a rischio dalle intensive attività minerarie e di sfruttamento petrolifero condotte da multinazionali straniere [33]. Le ricorrenti hanno dimostrato che la crescente contaminazione delle acque del fiume ha impattato sulla salute della comunità aborigena, come dimostrano i dati sull'aumento di malattie tra i membri della stessa comunità.

L'azione giudiziale si è svolta secondo il modello del «*proceso de ampar*» che consente di richiedere la protezione di diritti di diretta derivazione costituzionale. Ha quindi un carattere residuale e integra la tutela giudiziaria di emergenza.

Con la sentenza del 29 agosto 2024 è stato accolto il giudizio di appello che ha confermato l'esito già favorevole del primo grado.

La *Corte Superior de Justicia de Loreto* (collegio di appello per le materie civili e costituzionali nel territorio di riferimento) ha ritenuto il Río Marañón e i suoi affluenti soggetti titolari di un ampio catalogo di diritti tra cui il diritto di essere libero dall'inquinamento, il diritto alla protezione, alla conservazione e diritto alla *restauración* e il diritto di essere rappresentato.

Per dare concretezza al diritto alla *restauración*, i giudici hanno obbligato le imprese petrolifere a risanare il fiume e i suoi affluenti e a garantirne la conservazione per trent'anni.

La sentenza riportata è interessante per le seguenti ragioni.

Innanzitutto, la Costituzione peruviana non contiene espresse indicazioni di tutela della Natura o di singole risorse naturali. Ma la Corte ha fornito una interpretazione non rigidamente antropocentrica dei principi costituzionali facendo leva sul diritto alla tutela dei popoli indigeni (anche richiamando atti di diritto internazionale in materia) e sul diritto alla tutela ambientale (art. 2(19), art. 17, art. 89) aprendo così ad una lettura «biocentrica» della stessa Carta costituzionale.

In secondo luogo, la decisione richiama i casi giurisprudenziali prima discussi con riferimento alla Nuova Zelanda e all'India: inizia dunque a manifestarsi una circolazione degli orientamenti giurisprudenziali nella materia in esame.

Infine, la sentenza fornisce indicazioni applicative atte a garantire l'effettività della decisione poiché ordina la creazione dei *Consejos de Cuenca*, organi di gestione del fiume cui dovranno partecipare membri delle comunità indigene che saranno istituiti dalla *Autoridad Nacional del Agua* e dispone la nomina di «guardiani del fiume», rappresentanti dei suoi diritti, scelti tra soggetti statali e appartenenti alle popolazioni indigene e operanti sul modello della tutela/curatela degli incapaci giuridici.

Nel caso considerato, l'interpretazione dei giudici appare, in conclusione, fondata su una innovativa modalità interpretativa che combina principi ed elementi del diritto costituzionale, del diritto indigeno, del diritto ambientale e della comparazione transnazionale [34].

---

[33] Il fiume in questione nasce sulla Cordigliera delle Ande, a circa 4.600 metri di altezza e, percorre 1.700 chilometri e nove dipartimenti del paese prima di immettersi nel fiume Amazonas, in piena foresta amazzonica. Non è quindi un fiume transnazionale ma ha dimensioni considerevoli, data l'ampiezza dello stato brasiliano.

[34] Sul ruolo del diritto indigeno nel contesto della tendenza che si sta discutendo, si vedano E. O'Donnell, A. Poelina, A. Pelizzon, C. Clark, *Stop Burying the Lede: The Essential Role of Indigenous Law(s) in Creating Rights of Nature*, in *Trans. Env. Law*, 2020, n. 9, (3), p. 403 ss, e, con riferimento alla Colombia (dove è noto il caso del *Río Atrato*, menzionato anche

4. *La protezione dei fiumi nel modello demaniale, fra tradizione e crisi.* – Tradizionalmente nei sistemi europei la protezione dei fiumi trova il suo fondamento nel modello demaniale e nella qualificazione dei fiumi come beni pubblici a mezzo di disposizioni costituzionali o legislative, come accade in Portogallo[35], in Francia[36] e in Italia[37]. In altri casi, il demanio è un modello giuridico applicato a singole categorie di risorse naturali sulla base di leggi settoriali, come accade in Spagna[38] e in Croazia[39]. Ma l'appartenenza dei fiumi allo Stato è prevista anche in Stati extraeuropei, come il

nella sentenza da ultimo discussa), E. Macpherson, *Constitutional Law, Ecosystems, and Indigenous Peoples in Colombia: Biocultural Rights and Legal Subjects*, in *Trans. Env. Law*, 2020, n.9 (3), p. 251 ss.

[35] Ai sensi dell'art. 84, comma 1, lett. a, della Costituzione portoghese, i corsi d'acqua navigabili appartengono al dominio pubblico. La stessa Costituzione prevede poi una riserva di legge per l'individuazione dei beni appartenenti al dominio pubblico dello Stato, delle regioni autonome e degli enti territoriali nonché per la definizione del relativo regime, degli usi e dei relativi limiti. In attuazione del disposto costituzionale è stata adottata la legge *Lei n.º 54/2005 de 15 de novembro,* intitolata *Estabelece a titularidade dos recursos hídricos*. L'art. 2 della legge, in combinato disposto con altre disposizioni (tra cui l'art. 5 e l'art. 12) sancisce che il *domínio público hídrico* comprende anche il dominio pubblico lacustre e fluviale in cui sono inclusi pressoché tutti i corsi d'acqua, navigabili e non navigabili anche se nati in fondi privati. È però ammessa una eccezione per alcune porzioni di letto o margine di acque pubbliche che possono rimanere di proprietà privata se appartengano a privati in forza di diritti acquisiti o di precedenti atti di sdemanializzazione, così come letto e margine di corsi d'acqua pubblici non navigabili e non flottabili situate in fondi privati possono restare privati, pur se sottoposti a servitù amministrative.

[36] Come già accennato, nel sistema francese non tutti i fiumi sono automaticamente qualificati beni pubblici, ma tutti i corsi d'acqua appartenenti ad una persona giuridica pubblica sono inclusi nel *domaine public fluvial naturel*. Il riferimento normativo è l'art. L.2111-7 del *Code général de la propriété des personnes publiques* a mente del quale appartengono al *domaine public fluvial naturel* i corsi d'acqua e dai laghi che appartengono allo Stato o enti pubblici o che sono classificati come tali per motivi di interesse generale secondo il procedimento di cui al successivo art. L. 2111-12. I *cours d'eau non domaniaux* sono, invece, disciplinati ai sensi dell'art. L. 215-2 del *Code de l'environnement*, a mente del quale il relativo letto appartiene ai proprietari delle due rive.

[37] Dove già la l. 5 gennaio 1994 n. 36 (c.d. legge Galli) aveva configurato le acque superficiali come beni pubblici. Nello specifico, l'art. 1, comma 1, della legge citata recita «Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata e utilizzata secondo criteri di solidarietà».

[38] In Spagna il riferimento generale è, innanzitutto, l'art. 132, comma 1, della Costituzione che prevede il demanio come modello giuridico di riferimento. La Costituzione riserva alla legge la disciplina generale dei beni demaniali elencati, come nucleo minimo, dal successivo comma 2. La *Ley 33/2003, de 3 de noviembre* (*www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-20254*) ha disciplinato nel dettaglio la materia. Con riguardo alle risorse naturali, solo alcune categorie sono espressamente indicate come demaniali (la naturalità non è quindi carattere per una qualificazione automatica). Con specifico riguardo ai fiumi, l'art. 1, comma 3, del *Real Decreto Legislativo 1/2001 de 20 de julio* di riforma della Ley de Aguas (*www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-14276*), ha ricondotto le acque continentali superficiali e quelle sotterranee rinnovabili al *dominio público hidráulico* mentre l'art. 5 ha previsto, in via residuale, una categoria di alvei privati. Nel sistema spagnolo, quindi, il demanio è applicabile a tutti i beni pubblici destinati all'uso generale o al servizio pubblico ma per le risorse naturali opera secondo categorie espressamente individuate dalla Costituzione o dalle leggi settoriali.

[39] L'ordinamento croato non conosce una categoria unitaria perfettamente coincidente con il demanio ma opera una distinzione che sostanzialmente ne ricalca i contenuti prevedendo beni insuscettibili di proprietà e destinati all'uso di tutti, beni appartenenti a soggetti pubblici e destinati all'uso generale e beni sottoposti a speciale protezione ma non necessariamente pubblici. Ai sensi dell'art. 52 della Costituzione, la prima tipologia di beni (tra cui sono incluse le acque dolci) è sottoposta a speciale protezione da parte delle leggi statali. Poiché tale regime è applicabile anche a beni privati (come tali alienabili), la categoria in questione è più ampia del demanio come inteso nel sistema italiano, cui invece sembrerebbero potersi ricondurre i beni di proprietà statale destinati all'uso pubblico. In questo contesto, i fiumi sono qualificati come proprietà statale inalienabile, così come il demanio marittimo (su cui vedi lo *Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, nn. 83/2023*, c.d. *Maritime Domain and Sea Ports Act*, reperibile qui in lingua originale: *//narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023_07_83_1293.html*). L'articolazione di dettaglio del sistema sommariamente descritto è contenuta negli artt. 3, 4 e 35 della *Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima nn.91/96* (c.d. legge sulla proprietà e sugli altri diritti reali, reperibile qui con traduzione non ufficiale in inglese: *//pak.hr/cke/propisi%2C%20zakoni/en/OwnershipandOtherRealRights/EN.pdf?utm_source=chatgpt.com*) e, con specifico riferimento ai fiumi, gli artt. 8, 9 e 12 della *Zakon o vodama nn. 66/2019* (una sintesi in inglese e la versione in lingua ufficiale sono reperibili qui: *//www.ecolex.org/details/legislation/water-law-lex-faoc191831/?index=treaties&indexHitsParam=literature%253A1109&query=regulation*).

Brasile (dove trova fondamento costituzionale[40]) oppure in Argentina e in Cile, dove poggia sulle norme civilistiche[41].

Ancora, in Canada, in Australia e in Nuova Zelanda si prevede che vi siano beni appartenenti allo Stato o, comunque, ad una sua articolazione istituzionale, secondo il modello del *Crown land* che, seppure non perfettamente sovrapponibile al demanio come configurato nel diritto italiano, presenta elementi di connessione con tale modello, primo fra tutti l'appartenenza pubblica[42].

Sia pure con le differenze e i limiti richiamati, il demanio come modello e/o i suoi principi generali sono dunque molto diffusi a livello globale.

Secondo la più significativa dottrina europea[43], le principali caratteristiche su cui si basa la protezione dei beni inclusi nel demanio (nel nostro caso, dei beni naturali) attengono alla qualificazione come *res extra commercio* e alla possibilità dell'esercizio di poteri di polizia demaniale [44]. Tale modello giuridico ha, inoltre, carattere unitario perché comprende tipologie di beni composte da elementi con caratteristiche analoghe. Inoltre, si basa sull'idea che alcuni beni debbano appartenere a entità statali perché riservati all'uso generale della collettività o destinati ad un uso

---

[40] L'art. 20, III, della Costituzione brasiliana adottata nel 1988 stabilisce che costituiscono beni della Repubblica, i laghi, i fiumi e qualsiasi corso d'acqua, i terreni marini e le relative estensioni, le isole oceaniche e costiere, le risorse minerarie, le cavità naturali sotterranee e i siti archeologici e preistorici e i terreni tradizionalmente occupati dalle popolazioni indigene.

[41] In Argentina, i fiumi appartengono al dominio pubblico ai sensi dell'art. 235 del *Código Civil y Comercial de la Nación* (reperibile qui: *//servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/texact.htm#8*). L'art. 589 del *Código Civil* cileno individua, in termini generali, la categoria dei «*bienes nacionales*» quali beni appartenenti alla Nazione. Gli stessi assumono la denominazione di beni pubblici quando destinati all'uso pubblico. Il successivo art. 595 prevede, invece, che tutte le acque siano «*bienes nacionales de uso público*». Per effetto, quindi, i fiumi sono inclusi in questa categoria (il Codice è reperibile qui: *//transparencia.cdsprovidencia.cl/documentos/PMN/MNO/PMNMNO008.pdf*).

[42] Occorre però precisate che l'appartenenza pubblica non determina automaticamente la destinazione all'uso pubblico o la sottoposizione ad un regime di inalienabilità e, per tale ragione, i beni di cui si discute possono anche essere oggetto di transazioni secondo le regole privatistiche (*ordinary Crown land*). In questa accezione il modello considerato è assimilabile a quello del patrimonio disponibile. È, tuttavia, ammessa la possibilità di applicare un regime di tutela rafforzato in esito ad un espresso assoggettamento a vincolo pubblico del terreno (*reserved Crown land*). L'inalienabilità è, quindi, funzionale e relativa, operando fino al permanere della riserva e cessando in esito allo svolgimento del procedimento previsto dalle norme. In questo caso, però, la funzionalizzazione allo scopo di pubblica utilità, rende il modello del *Crown land* molto più prossimo al demanio. Uno statuto differenziato si applica, inoltre, ai terreni che rientrano nel regime dei parchi e delle riserve protette nonché ai terreni su cui sono riconosciuti diritti alle popolazioni native. I riferimenti normativi in materia sono diversi in funzione della struttura di governo degli Stati considerati. In Australia e in Canada la disciplina di riferimento è frammentata in ragione del riparto di competenze tra federazione e Stati. Tendenzialmente, vi sono leggi distinte per i due livelli e per ciascuno Stato. A titolo esemplificativo, per l'Australia si può citare il *Lands Acquisition Act 1989 (Cth), No. 15 of 1989* (*www.legislation.gov.au/C2004A03763/2013-06-29/text*) che dispone in merito al regime delle proprietà e degli immobili del *Commonwealth*, oppure il *Crown Land Management Act 2016 (NSW) No. 58 of 2016* (*legislation.nsw.gov.au/view/html/inforce/current/act-2016-058*) che stabilisce i principi applicabili nello Stato del *New South Wales*. Per il Canada possono essere richiamati il *Federal Real Property and Federal Immovables Act, S.C. 1991, c. 50* con riguardo ai beni governativi *(//laws.justice.gc.ca/eng/acts/f-8.4/)*, il *Public Lands Act, R.S.O. 1990, c. P.43* per la Provincia dell'Ontario (*www.ontario.ca/laws/statute/90p43*) e il *Public Lands Act, R.S.A. 2000, c. P-40* per la Provincia dell'Alberta (*www.canlii.org/en/ab/laws/stat/rsa-2000-c-p-40/latest/rsa-2000-c-p-40.html*). In Nuova Zelanda invece, non essendovi una struttura federale, esiste un riferimento unitario ovvero il *Land Act 1948, Public Act 1948 No. 64* (*www.legislation.govt.nz/act/public/1948/64/en/latest/#DLM250586*).

[43] Il richiamo è a J.B.V. Proudhon, *Traité du domaine public*, I, Dijon, Victor Lagier, 1833-1834 (in specie, Tomo I, p. 265 ss.); O. Mayer, *Droit administratif allemand*, III, Paris, V. Giard & E. Brière,1905 (in specie p. 87 ss.); F. Cammeo, *Demanio (voce*), in *Dig. Ita.*, IX, parte I, Torino, UTET, 1887-1898, p. 841 ss.; Id., *Corso di diritto amministrativo*, II, Milano, 1914 (in specie p. 979 ss.); E. Guicciardi, *Il demanio*, Padova, CEDAM, 1934 (in specie p. 70 ss.); E. García de Enterría, *Sobre la imprescriptibilidad del dominio público*, in *Rev. Adm. Púb.*, 1954, n. 13, p. 11 ss; M.S. Giannini, *I beni pubblici. Dispense delle lezioni del corso di diritto amministrativo tenute nell'anno accademico 1962-1963*, Roma, Bulzoni, 1963; Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, II, *Droit administratif des biens. La propriété publique, les domaines, l'expropriation, la réquisition, les travaux publics*, Paris, LGDJ, 2014, p. 704 ss.

[44] Con riguardo al sistema italiano, come noto, l'art. 823 del Codice civile sottopone i beni del demanio ad un regime di inalienabilità, di imprescrittibilità e di impignorabilità. Conferisce inoltre all'autorità amministrativa un potere di tutela amministrativa e ammette la possibilità di impiego dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso. Il Codice civile stabilisce, inoltre, che i beni del demanio possano essere oggetto di atti di diritto privato solo se sdemanializzati in esito alla cessazione della loro destinazione pubblica. Nel caso delle risorse naturali la sdemanializzazione, teoricamente ammissibile, non è però applicata, a differenza di quanto accade per i beni artificiali, poiché in tal caso la destinazione pubblica è correlata con la stessa esistenza del bene e non dipende da una espressione di volontà dell'amministrazione proprietaria.

pubblico[45], ma ammette al contempo che i privati possano ottenere, in via temporanea, la concessione di diritti di uso su beni del demanio (ad esempio, la concessione mineraria) oppure possano gestirli per fini imprenditoriali (ad esempio, la concessione di spiaggia).

Data la sintetica ricostruzione dei caratteri del demanio che si è proposta, occorre ora chiedersi se, alla luce dell'analisi dei casi, la protezione offerta da tale modello giuridico si mostri efficace quando applicata ai grandi fiumi. Oppure l'aumento dei conflitti sulla gestione di queste risorse è dovuto (anche) alla inefficacia delle regole e degli strumenti propri del demanio? E, in caso affermativo, a cosa è dovuta questa ineffettività?

Alla base della domanda posta vi è una constatazione.

Negli ultimi trenta anni si è assistito al graduale riconoscimento dell'ambiente quale valore giuridico collegato con diritti fondamentali. Questo processo è iniziato a livello delle organizzazioni internazionali e dei singoli Stati ed è stato poi accolto dall'Unione Europea.

Ne sono derivati due effetti sui sistemi giuridici nazionali.

Il primo è l'aumento di norme generali e regole di protezione dell'ambiente. Si pensi all'inserimento dell'ambiente tra i valori fondamentali delle Costituzioni (il c.d. costituzionalismo ambientale[46]) e la costruzione di un sistema di diritto europeo dell'ambiente. Il secondo è la diffusione di forme alternative di tutela, giudiziale ed extragiudiziale, delle risorse naturali. Queste ultime, in particolare, interessano risorse naturali che, tradizionalmente, erano protette dai principi del demanio, come nel caso della *Earth jurisprudence*. O sono fondate su presupposti diversi da quelli del demanio, poiché non rileva l'appartenenza delle risorse naturali a entità pubbliche. O, ancora, dal punto di vista soggettivo, possono interessare corti ordinarie, come ad esempio i giudici civili, o le Corti costituzionali, e possono interessare corti speciali, come accade per le *environmental and climate litigation*.

Ognuno di questi profili concorre a dimostrare come le regole giuridiche vigenti poste alla base del modello demaniale non siano in grado, nel contesto attuale, di garantire effettività alla funzione di protezione dei grandi fiumi. Tale considerazione non è nuova: la dottrina italiana lamenta da tempo la necessità di modifiche al quadro normativo di riferimento [47].

Ma ciò che l'analisi ha mostrato è che l'evidenza della «crisi demaniale» emerge in modo ancora più marcato se letta dalla prospettiva del diritto europeo e comparato poiché appaiono con chiarezza gli effetti negativi dei dislivelli regolatori tra i diversi ordinamenti giuridici e la conseguente spinta verso la ricerca di nuove forme di tutela delle risorse naturali.

Conclusioni. – Possono ora essere tratte alcune conclusioni.

In primo luogo, il modello di protezione proposto dalla *Earth jurisprudence* per quanto di interesse non sembra garantire una tutela dei fiumi maggiore rispetto a quella offerta dal demanio. Infatti, poiché l'applicazione degli strumenti della *Earth jurisprudence* può essere prevista da fonti differenti (previsioni costituzionali, leggi o sentenze), l'effettività della tutela appare «incerta»: la fonte che determina il riconoscimento della personalità giuridica o di diritti ne condiziona il grado di effettività.

Se si basa su una disposizione costituzionale o su una legge, il riconoscimento si integra nel quadro di principi e regole vigenti. Se, invece, deriva da una sentenza, la decisione potrebbe inserirsi in un quadro normativo non 'favorevole'. Inoltre, il riconoscimento giudiziale produce effetti in

---

[45] In merito, vedi l'art 822 del Codice civile.

[46] Sul tema si leggano, D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale*, Bologna, Il Mulino, 2022; D. Amirante, S. Bagni, *Environmental Constitutionalism in the Antropocene. Values, Principles and Actions*, Routledge, Oxon – Mew York, 2022, e L.J. Kotzé, *Global Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, Oxford - Portland, Bloomsbury Publishing, 2016.

[47] Si vedano, di recente, M. Renna, *I limiti alla classificazione codicistica dei beni pubblici*, p. 9 ss., e V. Caputi Jambrenghi, *Beni pubblici*, in specie 98 ss., entrambi in Annuario AIPDA 2024, *I beni pubblici. Tradizione e innovazione,* Napoli*,* Editoriale scientifica, 2025. Si rinvia, in precedenza, a M. Renna, C. Micciché, *Beni pubblici e diritti di uso pubblico. La resilienza delle prerogative collettive al mutare dei modelli di sviluppo*, in *Riv. trim. dir. pubb*., 2022, n. 3, in specie p. 699 ss.

tempi rapidi ed è indipendente dal contesto politico di riferimento ma la sua stabilità nel tempo è dubbia: sentenze successive potrebbero mutare l'orientamento iniziale.

Le incertezze descritte non si manifestano nel modello demaniale che si fonda su previsioni costituzionali o legislative[48].

In secondo luogo, si pone il problema della effettività del meccanismo di rappresentanza, che riporta comunque la garanzia della protezione delle risorse naturali in capo ad una decisione umana suscettibile di essere condizionata dalla mutevolezza degli interessi (come d'altronde è inevitabile che sia nel caso di enti inanimati). L'inversione antropocentrica è quindi solo una mera finzione giuridica.

Questo aspetto è molto criticato da una parte della dottrina straniera[49].

Ciò premesso, la diffusione dei casi della *Earth jurisprudence* conferma comunque la crisi del demanio. La ricerca di modi alternativi di protezione dei diritti connessi con le risorse naturali evidenzia l'insufficienza del modello di fronte alle trasformazioni intervenute negli ultimi trenta anni[50]. Questo è vero soprattutto negli ordinamenti in cui il demanio ha una tradizione più antica[51].

In tal senso, la moltiplicazione dei modelli di tutela ulteriori rispetto al demanio potrebbe essere la spinta per un adeguamento dei paradigmi demaniali ai diritti e doveri ambientali[52].

Si pensi al caso italiano.

La disciplina del demanio, contenuta nel Codice civile del 1942 e in numerose leggi settoriali, è stata adottata con finalità diverse dalla tutela ambientale. Ma nel 2022, l'ambiente è stato inserito nella Costituzione come oggetto di protezione attraverso la modifica dell'art. 9, comma 2, che ora prevede la tutela, da parte della Repubblica, dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi *«anche nell'interesse delle future generazioni»*. Vi è quindi un dislivello di regolazione tra le fonti che rischia di creare un cortocircuito.

La divisione in categorie rigide dei beni demaniali naturali prevista dal Codice civile potrebbe essere sostituita con un regime più ampio e flessibile di tutela.

Sul modello della «*échelle de la domanialité*» proposta da Leon Duguit nel secolo scorso, le risorse naturali potrebbero essere classificate secondo le loro caratteristiche fisiche e avere un grado di tutela diverso a seconda, ad esempio, della loro disponibilità in natura o della loro capacità di riprodursi[53].

---

[48] Inoltre, per attuare l'inversione del paradigma antropocentrico proposta dalla *Earth jurisprudence* è necessario l'intervento dell'uomo, cui spetta definire in concreto i modi di *governance* delle risorse naturali applicando il meccanismo della rappresentanza. Si giunge così ad una sorta di cortocircuito del modello teorico.

[49] Per una rappresentazione critica del dibattito in materia si vedano S. Dominelli, *Per un 'diritto degli animali' e 'della natura' tra scetticismo ed adesione a modelli normativi antropocentrici: riflessioni di diritto internazionale (pubblico e privato)*, in *Riv. Giur. Amb*., 2023, n.1, p. 5 ss.; V.A.J. Kurki, *Can Nature Hold Rights? It's Not as Easy as You Think*, in *Tran. Env. Law*, 2022, n.11, (3), p. 525 ss.; I. Milkes S., J.A. Pimiento E., S.Baena C., *Más allá del reconocimiento como 'sujeto de derechos' a la Naturaleza: Un análisis práctico para una comprensión semántica*, in *Rev. Der. Adm. Eco*., 2022, n. 36, p. 193 ss.; L. Estupinan Achury, C. Storini, R. Martinez Dalmau, F.A. de Carvalho Dantas (dir.), *La Naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democratico*, Bogotà, Universidad Libre, 2019; M. Torre-Schaub, *La protection du climat et des generations futures au travers des droits de la nature: l'emergence d'un droit constitutionnel au bien vivir*, in *Rev. Droit. Env*., 2018, n. 267, p. 1 ss.; M. Carducci, *Natura (diritti della)* (voce), in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Agg., Milano, Utet, 2017, p. 487; S. Baldin, *Los derechos de la Naturaleza: de las construcciones doctrinales al reconocimiento juridico*, in *Rev. Gen. Der. Púb. Comp*., 2017, n. 22, p. 1 ss.; D.R. Boyd*, The Rights of Nature: A Legal Revolution That Could Save the World*, Toronto, ECW Press, 2017; S. Pavlik, *Should Trees Have Standing in Indian Country?*, in *Wic. sa Rev*., 2015, n. 30, p. 1, p. 7 ss.; R. Avila Santamaria, *El derecho de la naturaleza: fundamentos,* in E. Martinez, A. Acosta (coord.), *La Naturaleza con Derechos. De la filosofía a la política*, Quito, AbyaYala, 2011, p. 173 ss.; P. Burdon, *The Rights of Nature: Reconsidered*, in *Aus. Hum. Rev*., 2010, n. 49, p. 69 ss.

[50] Si veda in proposito J. Caillosse, *Faut-il en finir avec la domanialité publique?*, in Études foncières, 2002, 100, p. 7 ss.

[51] Una ricostruzione dei regimi giuridici demaniali europei ed extraeuropei cui si può fare riferimento è contenuta in F. Lopéz Ramon, O. Vignolo Cueva (ed.), *El dominio público en Europa y América Latina*, Círculo de derecho Administrativo, Lima, 2015; F. Lopéz Ramon (ed.), *El patrimonio natural en Europa y Latinoamérica*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2018; F. Lopéz Ramon (ed.), *Los bienes públicos*, Temis, Bogotà, 2024.

[52] Vedi S. Lanni, *Greening the Civil Codes: Comparative Private Law and Environmental Protection,* New York, Routledge*,* 2023.

In parallelo, andrebbe valorizzata la nozione di «ecosistema» come insieme di risorse naturali, ora prevista dalla Costituzione italiana. I casi esaminati dimostrano infatti come le interrelazioni chiare tra le diverse matrici ambientali siano fondamentali per garantirne una tutela nel complesso.

L'attualità del tema è innegabile.

Basti pensare che nel recente parere consultivo n. 32/2025 del 29 maggio 2025 della *Corte interamericana dei diritti umani* il riconoscimento di diritti alla Natura e a sue componenti contribuisce è stato ritenuto capace di rafforzare un modello di sviluppo sostenibile per le generazioni presenti e future[54].

Questo approccio è compatibile con l'obbligo degli Stati di adottare disposizioni legislative di contrasto all'emergenza climatica e a garanzia dei diritti umani. Il parere è stato, però, adottato con alcune opinioni dissenzienti: il dibattito è quindi ancora aperto e il tema va senza dubbio ulteriormente approfondito.

La teoria è stata introdotta per la prima volta in L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, de Boccard, III, 2 ed., 1923, p. 344 ss. È stata poi ripresa da J.M. Auby, *Contribution à l'étude du domaine privé de l'administration*, Études et documents du Conseil d'État, 1958, p. 35 ss., e da F. Melleray, *L'échelle de domanialité*, in Mélanges moderne, Paris, Dalloz, 2004, p. 287 ss. Il suo valore ai fini del tema trattato è richiamato anche da M. Renna, *I limiti alla classificazione codicistica dei beni pubblici*, cit., e V. Caputi Jambrenghi, *Beni pubblici*, cit.

[54] Il parere è reperibile qui: *//www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_32_en.pdf*.

PROTEZIONE E USO DELL'ACQUA. PROFILI FISCALI

di *Valerio Ficari**

Abstract

This paper examines the fiscal dimension of water by considering its dual nature as both a public good requiring protection in the era of climate change and a public service managed through organizational models that are often privatized. In both perspectives, the financing of environmental, infrastructural, and operational costs emerges as a key issue, with resources provided through general taxation, user tariffs, and public subsidies.

The evolving constitutional framework, particularly following the reform of Articles 9 and 41 of the Italian Constitution, strengthens the role of environmental taxation as an instrument for protecting natural resources and promoting the ecological transition. However, the current tax system does not fully account for water scarcity and relies mainly on fragmented incentive measures, often linked to the National Recovery and Resilience Plan (PNRR) and innovation programs.

The paper highlights the need for more targeted fiscal instruments capable of discouraging water waste while encouraging investments in water conservation and wastewater reuse. It also examines the tax issues arising from the management of water services by private concessionaires, focusing on corporate income taxation, VAT, and local taxes. The analysis reveals the need for a more coherent regulatory framework capable of reconciling environmental sustainability, managerial efficiency, and transparency in the allocation and use of public resources dedicated to water protection.

Il contributo analizza la fiscalità dell'acqua considerando la duplice natura della risorsa: bene pubblico da proteggere nell'epoca dei cambiamenti climatici e servizio pubblico da gestire attraverso modelli organizzativi spesso privatizzati. In entrambe le prospettive emerge il tema del finanziamento dei costi ambientali, infrastrutturali e gestionali, sostenuti sia tramite fiscalità generale sia attraverso tariffe e contributi pubblici.

L'evoluzione del quadro costituzionale, in particolare dopo la riforma degli artt. 9 e 41 Cost., rafforza il ruolo della fiscalità ambientale quale strumento di tutela delle risorse naturali e di promozione della transizione ecologica. L'attuale disciplina tributaria, tuttavia, non valorizza pienamente la scarsità dell'acqua e si limita prevalentemente a misure incentivanti frammentarie, spesso collegate al PNRR o ai programmi di innovazione tecnologica.

L'autore evidenzia la necessità di introdurre strumenti fiscali più mirati, capaci di disincentivare gli sprechi e favorire investimenti nel risparmio idrico e nel riutilizzo delle acque. Vengono inoltre esaminate le problematiche fiscali connesse alla gestione del servizio idrico da parte di concessionari privati, con particolare riguardo alle imposte sui redditi, all'IVA e ai tributi locali. Ne emerge l'esigenza di una disciplina più coerente, capace di conciliare sostenibilità ambientale, efficienza gestionale e trasparenza nell'impiego delle risorse pubbliche destinate alla tutela dell'acqua.

SOMMARIO: 1. Premessa; - 2. Il quadro costituzionale; - 3. Il quadro attuale della «fiscalità» dell'acqua; - 4. La dimensione della finanza pubblica nel rapporto tra entrate tributarie e costi per l'erogazione dell'acqua; - 5. La qualificazione eventualmente commerciale dell'attività di gestione ed erogazione dell'acqua; - 6. La dimensione territoriale dei tributi e l'erogazione del servizio idrico.

* Professore ordinario di diritto tributario presso l'Università di Roma Tor Vergata.

1. *Premessa.* – Riflettere sulla prospettiva fiscale di regole, forme ed effetti della protezione e dell'uso dell'acqua come risorsa naturale rara richiede di adottare nell'analisi giuridica e della disciplina una macrodistinzione che consenta di cogliere due diverse fisionomie del fenomeno[1]:

a) quella dell'acqua come bene pubblico ovvero risorsa naturale scarsa da proteggere e utilizzare in un tempo, come quello attuale, ormai definibile come l'era dei rischi ambientali e dei cambiamenti climatici;

b) quella dell'acqua come bene pubblico da gestire nell'interesse della collettività (anche dei contribuenti) attraverso forme giuridiche privatistiche di esercizio di impresa commerciale e modalità di copertura dei costi dell'erogazione e della manutenzione delle strutture produttive e distributive di forma mista e, alternativamente, di specie corrispettiva o tributaria.

In entrambe le prospettive (quella della protezione e utilizzazione sostenibile e quella della gestione) emerge il tema della copertura delle spese relative ai costi da sopportare a livello sia macro (statale/regionale/locale) per le negative conseguenze del cambiamento climatico sia micro (gestori) per la concreta erogazione ai fruitori finali.

Il contesto, infatti, di finanziamento è duplice.

Quello delle entrate tributarie che affluiscono nelle casse dello Stato e, a certe condizioni e limiti, degli enti locali; quello dei corrispettivi pagati dai fruitori.

A ciò si aggiunge la frequente erogazione da parte di enti locali territoriali (Regioni e Comuni) di contributi a vario modo denominati - ma, pur sempre, da qualificarsi come in conto esercizio o in conto capitale – spesso necessari per esigenze di economicità della gestione da parte del concessionario privato del servizio di erogazione dell'acqua.

2. *Il quadro costituzionale.* – Si può, quindi, riflettere su quale sia il ruolo della fiscalità nei confronti dell'«acqua» come bene pubblico/risorsa naturale scarsa da proteggere e utilizzare al tempo dei rischi e dei cambiamenti climatici.

Il quadro costituzionale che emerge dai novellati artt.9 e 41 Cost. riporta la riflessione sulle più generali prospettive della fiscalità ambientale.

Le modifiche costituzionali che si innestano in un dinamico scenario internazionale (si pensi alle conseguenze dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile) e comunitario (che parte dal *Green new Deal* e Comunicazione Commissione europea 11 dicembre 2019) che in tema di tassazione ambientale e doveri di transizione ecologica si è attualmente raffreddato a causa degli scenari internazionali improvvisamente mutati e di sopravvenuti costi pubblici le risorse del cui sostenimento avrebbero potuto avere altra destinazione.

La doverosa tutela dell'acqua e la necessità di intervenire anche con misure fiscali sui costi di transizione verso un uso razionale deriva dalla constatazione che le disposizioni costituzionali hanno, da un lato, sancito che la tutela dell'ambiente nella sua ampia accezione è un principio costituzionale e dovere per lo Stato anche nell'interesse delle future generazioni; non a caso l'impatto ambientale è, ormai, divenuto un elemento ricorrente nel generale *drafting* normativo anche di natura non tributaria; dall'altro, predeterminato un modello di iniziativa economica in cui la libertà si può esprimere solo in forma che siano necessariamente sostenibili dal punto di vista ambientale

3. *Il quadro attuale della «fiscalità» dell'acqua.* – L'attuale quadro della «fiscalità» dell'acqua è, in dettaglio, articolabile considerando l'acqua come bene erogato e come bene utilizzato nel mondo delle persone fisiche (B2C) e delle imprese (B2B).

In altra prospettiva la fiscalità può, però, essere intesa come insieme delle regole del prelievo che presuppongono il "consumo" dell'acqua e, invece, come disposizioni di natura tributaria

[1] Per approfondimenti si rinvia a quanto già osservato in V. Ficari *La "fiscalità" dell'acqua tra "federalismo" fiscale e privatizzazione della disciplina e della gestione*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2012, pp. 79 e ss.

indirizzate "a favore" dell'acqua cioè volte a promuoverne un utilizzo sostenibile rispetto alla sua fisiologica scarsità a causa dei cambiamenti climatici.

Sono diversi i piani normativi tributari in cui l'erogazione e gestione dell'acqua rileva all'interno degli elementi costitutivi del presupposto: imposte personali sul reddito (Irpef, Ires), imposta sul valore aggiunto (IVA), tributi locali.

L'acqua come bene scarso cedibile non è espressamente valorizzata (con eccezione della disciplina Iva) e la sua «tutela» normativa attraverso disposizioni tributarie *ad hoc* rientra al momento nel confuso e instabile quadro di agevolazioni a vario modo indirizzate all'innovazione con interventi *one shot* (es. Transizione 4.0 e Transizione 5.0)

Alcuni interventi mirati si rinvengono nelle diverse «Missioni» PNRR (missione 2 Rivoluzione verde e transizione ecologica e 4 Tutela del territorio e della risorsa idrica) sebbene sia evidente la criticità del costo di conservazione degli effetti positivi degli investimenti PNRR (ricevuti a titolo di prestiti o versamenti a fondo perduto) in quanto solo con misure fiscali si potrebbe sostenere il costo finanziario dopo il PNRR soprattutto nella dimensione dei privati che abbiano effettuato investimenti nel settore idrico.

Di qui la già evidenziata opportunità che il legislatore tributario introduca una differenziazione qualitativa nella misura dell'imposizione, ad esempio, sul consumo e sull'entità dell'ammortamento fiscale degli investimenti anche con riguardo ai costi (investimenti) indirizzati al risparmio del consumo idrico e al riutilizzo delle acque.

4. *La dimensione della finanza pubblica nel rapporto tra entrate tributarie e costi per l'erogazione* dell'acqua. – Nella dimensione della finanza pubblica assume indubbio rilievo il rapporto tra entrate tributarie (anche locali) e costi per l'acqua (erogazione) considerando l'impiego delle entrate derivanti sia dalla c.d. imposizione generale sia da quella che, a vario modo, può essere legata all'impatto ambientale o avere *ab origine* una destinazione vincolata nel bilancio dell'ente impositore.

Senza dubbio spesa ambientale (anche per l'acqua) e bilancio dello Stato e degli enti pubblici territoriali è un tema di attualità che pone, però, svariate domande; tra queste ne evidenziamo alcune

Si conosce l'entità della spesa pubblica legata alla protezione e gestione dell'acqua nell'essere risorsa naturale scarsa pregiudicata dal cambiamento climatico?

Si è in grado di conoscere l'entità delle entrate tributarie legate al consumo della risorsa scarsa e a prevenire il suo spreco?

La constatazione che una risposta possa essere data solo traendo i dati dal bilancio statale e degli enti pubblici territoriali e che si debba adottare un metodo di *accountability* sia delle spese che degli investimenti riferibili al settore idrico muove anche dalla constatazione che le «spese per l'acqua» nel loro complesso sono spese pubbliche al cui sostentamento concorrono i contribuenti ex art. 53 Cost.; il monitoraggio e la riduzione delle stesse non potrebbero che ridurre la pressione fiscale o, quantomeno, consentire di verificare l'efficienza di politiche *green oriented* (anche) in tema di consumo idrico e tutela della risorsa.

In questo senso la tariffa del servizio idrico integrato (art. 154 d.lg. n. 152/2006) è indubbiamente una risorsa *ad hoc* la cui qualificazione è, però, ancora discussa oscillando tra la tesi che, a fronte della natura di impresa commerciale dell'attività di erogazione, sia un corrispettivo per il recupero dei costi di gestione inteso anche a far gravare i costi ambientali, secondo il principio chi «inquina paga», e quella che la configura come una tassa, alla luce di una serie di fattori indici della natura tributaria rispetto alla quale sarebbe neutra la forma del soggetto gestore.

Più in generale, sul fronte delle entrate tributarie e, quindi, di natura non corrispettiva[2] e nella prospettiva della tutela della risorsa attraverso lo strumento tributario sono ipotizzabili diverse tipologie di intervento nella fiscalità «a favore dell'acqua» in termini sia disincentivanti lo spreco sia

[2] Per i criteri distintivi, se si vuole, vedasi già V. Ficari da ultimo in *La "fiscalità" dell'acqua*, cit., 92 e ss.

incentivanti il risparmio; in particolare, andrebbe approfondita l'ipotesi dell'introduzione di una imposta locale di scopo volta a colpire utilizzi non virtuosi dell'acqua oppure ad un tributo a destinazione ambientale dal gettito destinato alla tutela dell'acqua come risorsa scarsa[3].

5. *La qualificazione eventualmente commerciale dell'attività di gestione ed erogazione* dell'acqua. – Un cenno merita la qualificazione eventualmente commerciale dell'attività di gestione ed erogazione dell'acqua nelle imposte sul reddito (Ires) e nell'Iva.

L'esito del noto referendum ha confermato, con il «si» all'abrogazione, la natura pubblica non solo del bene «acqua» ma anche della funzione della gestione, ponendo il gestore dalla forma privata societaria in un ruolo ambivalente.

Occorre riflettere se e come l'utilizzo dello strumento della concessione amministrativa e l'esternalizzazione soggettiva che si concretizza nella presenza della società (di forma privatistica) concessionaria nell'offerta e gestione del bene pubblico acqua possano rilevare a fini qualificatori.

La risposta alla domanda se il concessionario sia equiparabile ad un ente/organismo di diritto pubblico per la funzione pubblica assolta nonostante la forma privatistica diventa fondamentale ma non è facile in quanto il tentativo ricostruttivo teorico rischia di essere ostacolato nella sua concreta implementazione da un avverso orientamento nella prassi dell'Agenzia delle Entrate.

Nell'IRES si prevede che «Non costituiscono esercizio dell'attività commerciale: a) l'esercizio di funzioni statali da parte di enti pubblici» (art. 74, comma secondo TUIR n. 917/1986); norma molto generica e di difficile riferibilità alla gestione ed erogazione dell'acqua in ragione della privatizzazione dell'erogazione anche se attraverso veicoli societari spesso partecipati in via maggioritaria o minoritaria dall'ente pubblico e, in ogni caso, della difficile configurazione dell'erogazione quale funzione statale.

La privatizzazione impatta anche sull'applicabilità dell'art. 5 del d.P.R. n. 601/1973 il quale prevede una esenzione soggettiva per gli immobili (anche) degli enti pubblici territoriali «*destinati ad usi o servizi di pubblico interesse*»; la circostanza che la proprietà degli acquedotti e sorgenti resti pubblica non sembra circostanza sufficiente.

Molto più chiara la disciplina ai fini Iva in quanto in base all'art.4, quinto comma del DPR n.633/1972 è in ogni caso considerata impresa commerciale la «erogazione di acqua e servizi di fognatura e depurazione, gas, energia elettrica e vapore».

L'art. 13 della Direttiva n. 2006/112/CE in materia di IVA dispone, però, che

> Gli Stati, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti di diritto pubblico non sono considerati soggetti passivi per le attività od operazioni che esercitano in quanto pubbliche autorità, anche quando, in relazione a tali attività od operazioni, percepiscono diritti, canoni, contributi o retribuzioni. Tuttavia, allorché tali enti esercitano attività od operazioni di questo genere, essi devono essere considerati soggetti passivi per dette attività od operazioni quando il loro non assoggettamento provocherebbe distorsioni della concorrenza di una certa importanza.

In ogni caso, gli enti succitati sono considerati soggetti passivi per quanto riguarda le attività elencate nell'allegato I quando esse non sono «trascurabili».

La privatizzazione della gestione esclude che l'esercizio dell'attività di erogazione possa considerarsi esercitata da un ente pubblico in quanto pubblica autorità, sebbene l'erogazione stessa sia gestita dal concessionario in un mercato monopolistico.

Non mancano, però, situazioni in cui alcune circostanze potrebbero indurre a verificare se il concessionario assuma le vesti di un ente pubblico o di un organismo di diritto pubblico[4]: si pensi

---

Cass. 2 giugno 2026, n. 17452.

[3] Si veda Cass., sez. un., 16 dicembre 2025, n. 12225.

[4] Sulla non coincidenza Ris. Agenzia Entrate 30 maggio 2014 n. 56/E.

ai rapporti finanziari/patrimoniali unidirezionali e bidirezionali tra concedente e concessionario come nel caso delle eterogenee erogazioni finanziarie, atti di dotazione patrimoniale, erogazioni e restituzioni a favore dell'ente concedente[5] e, quindi, al controllo dal punto di vista partecipativo o finanziario o gestionale/amministrativo nonché al mercato di monopolio e, quindi, di non concorrenza in cui si opera[6].

Sotto l'aspetto prettamente merceologico l'acqua è distinta, ai fini delle diverse aliquote IVA, tra la fattispecie dell'acqua potabile erogata attraverso i contratti di fornitura sottoscritti con i singoli Comuni o concessionari cui si applica l'aliquota ridotta del 10% ex tabella A parte III n. 81 del d.P.R. n. 633/1972 in ragione dell'esigenza di ridurre i costi a carico dei consumatori finali membri della collettività e quella delle acque minerali anch'esse estratte e commercializzate a seguito di concessione per le quali, però, si applica l'ordinaria aliquota del 22%[7].

6. *La dimensione territoriale dei tributi e l'erogazione del servizio idrico*. – La dimensione territoriale locale permette di evidenziare il rapporto tra l'imposizione attraverso tributi locali immobiliari e tributi riferibili alla produzione di rifiuti e la destinazione di infrastrutture immobili o spazi funzionali all'erogazione del servizio idrico da parte della società concessionaria.

La semplice presenza di una concessione per lo svolgimento di servizi pubblici non consente, alla luce della prevalente giurisprudenza tributaria, di trasferire al concessionario la non imponibilità del possesso di strutture immobiliari (es. condutture) o l'occupazione di spazi che si avrebbe laddove l'erogazione venisse gestita ed effettuata dall'ente pubblico territoriale direttamente.

La giurisprudenza tributaria di legittimità e di merito è molto rigorosa e tende ad escludere un effetto di successione nell'esenzione a seguito della concessione; è però vero che una eventuale esenzione non costituirebbe un aiuto fiscale selettivo[8].

Potrebbero esserci prospettive ricostruttive diverse solo ove al concessionario venissero trasferiti funzioni e poteri pubblici di natura autoritativa e non si svolgesse una impresa in regime di concorrenza; tali circostanze andrebbero, però, verificate di volta in volta alla luce del concreto contenuto delle concessioni.

La normativa in materia di ICI, IMU (artt. 3 e 7, comma 1 d.lg. n. 504/1992 e artt. 8 e 9 del d.lg. n. 23/2011) sembra confermare la soggettività passivo del concessionario circoscrivendo, peraltro, in capo allo stesso ente pubblico concedente la non imponibilità alla destinazione esclusiva degli immobili ai compiti istituzionali.

Si aggiunga che la giurisprudenza ritiene irrilevante la forma di esercizio del servizio pubblico idrico direttamente da parte dell'ente territoriale oppure attraverso un'azienda municipalizzata o una società in house ai fini dell'accatastamento dei depuratori idrici e degli immobili ad essi strumentali i quali andrebbero ricondotti alla categoria non E bensì D7 ovvero immobili destinati ad attività industriali[9].

Le conclusioni non sono variate nei confronti del neointrodotto canone unico patrimoniale (c.d. CUP), prestazione di natura tributaria come confermato dalla giurisprudenza di legittimità[10] che ha sostituito, tra l'altro, alcuni tributi locali indirizzati alla tassazione dell'occupazione di aree demaniali, patrimonio indisponibile degli enti e spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico attraverso serbatoi, cavi e condutture; in particolare la disciplina del nuovo tributo locale individua il soggetto passivo nel titolare della concessione della distribuzione ed erogazione di acqua.

---

[5] Es. vedasi il caso della società partecipata dall'ACI e Cass., sez. un., 28 marzo 2019, n. 8673.

[6] Per più ampie osservazioni vedasi V. Ficari, *L'attribuzione di "funzioni pubbliche" a soggetti privati tra concessioni amministrative e creazione di soggetti ad hoc: profili tributari*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2019, p. 401 e ss.

[7] Cfr. Ris. Agenzia Entrate n. 11/E/2014.

[8] Cfr. CGUE, 29 aprile 2025, causa n. 453/23.

[9] Vedasi da ultime Cass., 15 luglio 2026, n. 23311 e n. 23296; Cass. 2 giugno 2026, n. 17452.

[10] Vedi Cass., sez. un.,. 16 dicembre 2025, n. 12225.

Peraltro, è confermata per i tributi locali immobiliari la soggettività passiva dei concessionari dei porti turistici anche quando siano ceduti a terzi diritti di utilizzo di una parte dello spazio demaniale[11].

Da ultimo resta aperta la questione se ai concessionari che acquistino immobili sia applicabile o meno la disciplina dell'imposta di registro e dell'imposta ipotecaria/catastale riferibile, ex art. 57, comma ottavo del TUR d.P.R. n. 131/1986 ai trasferimenti effettuati «nell'interesse dello Stato», valutando, a tal fine, la rilevanza dell'eventuale trasferimento del bene al Demanio statale[12].

[11] Cfr. Cass., 13 giugno 2026, n. 19684; Cass., 18 ottobre 2025, n. 27810.
[12] Vedasi Ris. Agenzia Entrate, 19 settembre 2018 n.66/E.

FORME E CATEGORIE GIURIDICHE DELL'ACQUA: RIPENSANDONE LO STATUTO COSTITUZIONALE

di *Roberto Miccú*[*]

Abstract

This paper reconstructs a constitutional framework for water by examining its three main legal dimensions: public domain asset, fundamental right, and essential public service. The first thesis argues that effective water protection requires understanding water as a public-domain resource characterized by collective ownership, aimed at safeguarding fundamental rights and subject to public duties of stewardship, solidarity, and sustainability. These duties have been strengthened by the 2022 constitutional reform, which expressly introduced environmental protection and the interests of future generations among the Fundamental Principles of the Italian Constitution. The second thesis identifies the right to water as a fundamental users' right, consisting in universal, continuous, and adequate access to water through the integrated water service, as a prerequisite for the enjoyment of other constitutional rights. The third thesis maintains that the effectiveness of water protection depends less on whether service management is public or private and more on the quality of regulation, multilevel public governance, and investment in infrastructure and technological innovation. From these premises, water emerges as an interpretative paradigm of the contemporary economic constitution, where environmental protection, social cohesion, and community participation shape the organization of essential services and the relationship between economic initiative and the public interest. The amendments to Articles 9 and 41 of the Constitution provide a renewed constitutional basis for rethinking water governance and management models in light of sustainability, subsidiarity, and intergenerational responsibility.

Il contributo ricostruisce uno statuto costituzionale dell'acqua attraverso l'analisi delle sue tre principali qualificazioni giuridiche: bene demaniale, diritto fondamentale e servizio pubblico essenziale. La prima tesi sostiene che la tutela delle risorse idriche richieda una concezione dell'acqua quale bene demaniale ad appartenenza collettiva, funzionalizzato alla garanzia dei diritti fondamentali e assoggettato a obblighi pubblici di custodia, solidarietà e sostenibilità, oggi rafforzati dalla riforma costituzionale del 2022 che ha introdotto la tutela dell'ambiente e delle future generazioni tra i principi fondamentali. La seconda tesi individua nel diritto all'acqua un diritto fondamentale dell'utenza, consistente nel diritto di accesso universale, continuo e adeguato alla risorsa attraverso il servizio idrico integrato, strettamente connesso all'effettività di altri diritti costituzionali. La terza tesi evidenzia come l'efficacia della tutela dell'acqua dipenda meno dalla natura pubblica o privata della gestione e più dalla qualità della regolazione, dal controllo pubblico multilivello e dagli investimenti nelle infrastrutture. Da tali premesse emerge una lettura dell'acqua quale paradigma della costituzione economica contemporanea, nella quale la tutela dell'ambiente, la coesione sociale e la partecipazione delle comunità orientano l'organizzazione dei servizi essenziali e il rapporto tra iniziativa economica e interessi generali. La riforma degli artt. 9 e 41 Cost. offre così il fondamento per una rilettura dei modelli di governance e gestione delle risorse idriche alla luce dei principi di sostenibilità, sussidiarietà e responsabilità intergenerazionale.

SOMMARIO: 1. Esplorando le forme e le categorie: tre tesi sull'acqua. – 2. L'acqua come paradigma interpretativo della costituzione economica.

[*] Professore Ordinario in istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

1. *Esplorando le forme e le categorie: tre tesi sull'acqua*. – L'acqua, esattamente come in natura, può rivestire molte forme giuridiche: essa può essere percepita come bene pubblico, come diritto fondamentale, o come servizio pubblico essenziale, e tale caratteristica le consente di attraversare diversi «territori» del diritto, ignorandone i relativi confini.

Nei limiti del presente contributo appare possibile (e opportuno) richiamare gli aspetti più qualificanti di queste tre dimensioni del «problema» acqua, non solo per far emergere la loro intima e stretta connessione, ma per enucleare tre tesi che sulla base di esse si ritiene di poter sostenere.

Con riferimento alla dimensione dell'acqua come bene fondamentale, si può osservare che lo *status* demaniale di tutte le risorse idriche implichi, ai sensi del quadro normativo vigente[1], una funzione di *tutela* e di *governance* del bene da parte dei pubblici poteri ispirata a criteri di solidarietà e sostenibilità (sia ambientale che intergenerazionale). La demanialità delle acque risponde a un'esigenza logico-giuridica risalente e propria di qualsiasi comunità politica: essa, infatti, è coessenziale alla stessa struttura dello Stato-comunità e al contempo è strettamente funzionale al soddisfacimento di bisogni vitali degli individui, e dunque alla tutela di diritti fondamentali.

All'interno della demanialità idrica, è quindi possibile rinvenire un duplice ordine di rapporti: uno tra il bene e lo Stato-apparato, cui sono affidati obblighi custodiali (*rectius*: di salvaguardia), e un altro tra il bene e i singoli membri della collettività, i quali ne usufruiscono direttamente – fatti salvi gli eventuali limiti posti dalle pubbliche autorità nell'adempimento dei citati obblighi.

Da questo assetto deriva l'inadeguatezza concettuale dei classici schemi proprietari (ancorché declinati come «proprietà pubblica»), superata da una (più coerente) duplicità dei regimi di appartenenza dell'acqua: una titolarità «di servizio» in capo allo Stato-apparato, i cui contenuti consistono in situazioni giuridiche caratterizzate da obblighi o, secondo alcuni, dalla doverosità[2]; e un'appartenenza, più risalente[3], di tipo «collettivo», riferibile alla comunità politica di riferimento e sulla quale trova fondamento l'utilizzo libero della risorsa da parte dei singoli membri di quest'ultima.

In questo senso, la demanialità emerge, allora, come carattere proprio di un determinato bene, in relazione al tipo di *utilitas* che il medesimo è in grado di produrre per i singoli e agli obblighi di tutela che esso genera in capo al pubblico potere, a prescindere dalla elencazione positiva dei beni che vi ricadono. Siffatta ricostruzione ha trovato conferma in alcune pronunce della Corte di Cassazione, la quale, mediante una interpretazione sistematica del testo costituzionale, ha ritenuto di poter ancorare la demanialità agli artt. 2, 3 co. 2, 9, e 32[4].

---

[1] La natura demaniale delle acque è stata affermata per la prima volta a partire dalla legislazione successiva all'unificazione del Regno di Italia e, in particolare, dalla legge n. 2248 del 1865 e dal Codice civile dello stesso anno. L'art. 427 del Codice civile del 1865 disponeva che «[l]e strade nazionali, il lido del mare, i porti, i seni, le spiagge, i fiumi e torrenti, le porte, le mure, le fosse, i bastioni delle piazze da guerra e delle fortezze fanno parte del demanio pubblico», includendo, dunque, anche le acque rappresentate da «fiumi e torrenti» fra i beni pubblici rientranti nel demanio dello Stato. Il tema del regime proprietario delle risorse idriche ha trovato la sua conclusione ad opera della legge n. 36/1994 (la c.d. legge Galli, dettante disposizioni in materia di risorse idriche) che ha sancito all'art. 1 la appartenenza pubblica di tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, e relegato le forme di appartenenza privata a quelle ipotesi residuali di acque piovane raccolte in invasi o cisterne, al servizio di fondi agricoli ed edifici.

[2] V. Caputi Jambrenghi, *I beni pubblici e d'interesse pubblico*, in AA. VV., *Diritto amministrativo*, Monduzzi, Bologna 1998, p. 1083. Questa doverosità, come visto, è una caratteristica generale della tutela ambientale, come evidenziato da F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. 3-4/2009.

[3] M. Esposito, *Beni proprietà e diritti reali*, in *Trattato di diritto privato,* M. Bessone (diretto da), , Vol. VII, Tomo I.2, *I beni pubblici*, Torino 2008, l'A. afferma che «la circostanza per cui il riferimento alla proprietà collettiva, presente nel primo testo approvato dalla III Sottocommissione per la Costituzione il 27 maggio 1946, venne espunto dal medesimo nel testo del progetto definitivo della Commissione presentato all'Assemblea Costituente il 31 gennaio 1947, non autorizza a concludere che tale istituto non abbia cittadinanza nel nostro sistema costituzionale. E ciò non solo per ragioni procedurali – l'eliminazione *de quo* si deve alla sede di coordinamento – ma, ben più profondamente, perché «la esigenza sottesa all'inserimento nella norma del riferimento alla "proprietà collettiva" veniva sostanzialmente esaudita attraverso la formulazione di quello che sarà l'art. 43, insomma con l'esplicita previsione dell'istituto della collettivizzazione che attiene all'impresa e solo indirettamente alla proprietà».

[4] Corte Cass., 14 febbraio 2011, n. 3665; nonché Corte Cass., Sez. Un., 16.02.2011, n. 3813. In dottrina si veda E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Giuffrè,

Una tale ricostruzione, che all'epoca delle citate pronunce doveva essere ricavata in via interpretativa dal combinato disposto delle richiamate disposizioni costituzionali, ha oggi trovato un espresso riconoscimento testuale nella legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, che ha introdotto nell'art. 9 Cost. un terzo comma ai sensi del quale la Repubblica «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni». La novella, intervenendo – per la prima volta nella storia repubblicana – sui principî fondamentali della Carta, ha così costituzionalizzato in modo esplicito quella dimensione intergenerazionale della sostenibilità che, come si è visto, connota strutturalmente il regime demaniale delle acque: gli obblighi custodiali gravanti sullo Stato-apparato non sono più soltanto il riflesso di una lettura sistematica, ma trovano fondamento diretto in un dovere di tutela che la Costituzione riferisce espressamente anche alle generazioni che verranno. Ne risulta rafforzata, sul piano positivo, la concezione della demanialità idrica quale demanialità «custodiale», funzionale alla conservazione della risorsa nel tempo e non già al suo mero sfruttamento attuale[5].

Da questa ricostruzione discendono, poi, ulteriori corollari.

Da un lato, i beni demaniali, in quanto ontologicamente *funzionali* all'effettivo godimento di alcuni diritti fondamentali e alla concreta attuazione di alcuni principî costituzionali, richiedono il rispetto da parte di tutti i soggetti pubblici – ivi incluso il legislatore statale e quelli regionali – di siffatta funzione. Il potere gestorio dello Stato su tali beni non può assumere i tratti di un potere illimitato, dovendosi mantenere nell'alveo dei limiti funzionali di cui si è detto, in quanto fondati sulla Costituzione. Tali limiti, valendo per lo stesso popolo sovrano, *a fortiori* devono essere osservati dall'amministrazione e dal legislatore[6].

Dall'altro, una nozione *oggettiva* (e non solo *formale*) di demanio implica una certa flessibilità dello stesso, ben potendo il relativo perimetro estendersi (o ritrarsi) al variare dei bisogni vitali degli individui ovvero dell'importanza sociale attribuita a quest'ultimi in un determinato momento storico.

Fissa e invariabile – nonché costituzionalmente tutelata (oggi anche in via diretta, per effetto del richiamato art. 9, co. 3, Cost.) – è, dunque, la *funzione* del demanio; mobili e storicamente determinati appaiono invece i confini dell'istituto. Va da sé che il legislatore non possa legittimamente incidere sui secondi, laddove ciò determini un affievolimento della prima.

Alla luce di quanto sin qui richiamato, la nota teorica dei beni comuni non sembra offrire margini ulteriori, o qualitativamente superiori, di tutela delle risorse idriche[7].

Milano 2012, 292.

[5] Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, recante «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente». Sul carattere "custodiale" della demanialità idrica si v. già E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, cit., spec. 292 ss. Sul significato sistematico della riforma costituzionale del 2022 per il diritto dei servizi pubblici v. E. Parisi, *Organizzazione e territorio nei servizi pubblici locali a rete*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 2/2024, 522.

[6] G. De Vergottini, *La persistente sovranità*, in *www.giurcost.org*, 2, l'A. afferma che «La sovranità, ieri come oggi, non si manifesta mai come assoluta e la sua limitabilità può essere ammessa senza che per tale ragione debba giungersi a prospettarne la negazione».

[7] In merito alla teoria dei beni comuni, si veda U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, Laterza, 2011; id., *Contro riforme*, Torino, Einaudi, 2013; Id., *I Beni pubblici: un dialogo tra diritto e politica*, in G. Alpa, V. Roppo (*a cura di*), *La vocazione del giurista. Saggi dedicati a Stefano Rodotà*, Roma-Bari, Laterza, 2013, p. 119 e ss.; M.R. Marella (*a cura di*), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, Ombre corte, 2012; Id., *Il principio sociale della proprietà e le spinte antiproprietarie dell'oggi*, in G. Alpa, V. Roppo (*a cura di*), *La vocazione del giurista. Saggi dedicati a Stefano Rodotà*, cit., p. 105 e ss.; Id*., Il diritto dei beni comuni oltre il pubblico e il privato*, in G. Allegri, M. R. Allegri, A. Guerra, R Marsocci (*a cura di*), *Democrazia e controllo pubblico dalla prima modernità al web*, Napoli, Editoriale Scientifica; S. Rodotà, *Beni comuni: una strategia globale contro lo humane divide*, in M. R. Marella (*a cura di*), *Oltre il pubblico e il privato*, cit., p. 311 e ss.; Id., *Un terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, Il Mulino, 2013; Id., *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2012; G. Arena, C. Iaione (*a cura di*), *L'Italia dei beni comuni*, Bari, Carocci, 2012; V. Cerulli Irelli, L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi, Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, in *Giustamm.it*, 2013; A. Lucarelli, *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari, Laterza, 2013; S. Nespor, *L'irresistibile ascesa dei beni comuni*, *in Federalismi.it*, 2013; U. Pomarici, *Beni comuni*, in Id. (*a cura di*), *Atlante di filosofia del diritto*, I, Torino, Giappichelli, 2012; P. Grossi, *I beni: itinerari fra "moderno" e "post-moderno"*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.* 2012, p. 1059 e ss.; S. Ristuccia, *Beni comuni e azioni collettive. Strumenti per un dibattito interdisciplinare oltre l'economia classica*, in *Riv. it.*

Al riguardo, al di là delle enormi incertezze riguardanti la concreta fisionomia di questa categoria, ampliata a dismisura dai suoi diversi teorici, l'impressione è che il percorso teorico seguito per i beni comuni conduca, per paradosso, alla riscoperta dello strumento demaniale; le significative coincidenze tra i caratteri di quest'ultimo e quelli dei beni comuni rivelano, così, la necessità di tornare a riflettere sul significato e sulla funzione del primo, piuttosto che avventurarsi in nuove categorizzazioni.

Quest'ultime, infatti, non sembrano apportare alcuna utilità; specie con riferimento al tema della pubblicità delle acque (per la verità, mai messa in dubbio da alcuno) e della loro possibile privatizzazione: il regime dei beni appartenenti al demanio idrico, infatti, non può conoscere forme di sdemanializzazione, né di alienazione, come i recenti interventi del legislatore hanno puntualmente confermato[8].

La teoria dei beni comuni, peraltro, risulta dannosa, nella misura in cui opera una «demonizzazione» dello Stato e del pubblico, quale ostacolo alla libera fruizione (o all'autogestione) di tali beni, mentre, al contrario, è proprio quella pubblica l'unica dimensione in grado di regolare in modo efficace l'accesso, lo sfruttamento e la tutela della risorsa[9].

In un'ottica di riforma della proprietà pubblica, sarebbe forse stato più proficuo prendere spunto dalla nozione di demanio, come forma originariamente intesa, per poi rimarcarne la strumentalità rispetto alla tutela di beni della vita fondamentali e di chiaro rilievo costituzionale.

Una tutela dei corpi idrici adeguata alla loro importanza sociale e alla loro funzione – questa è la prima tesi che si prospetta nel presente lavoro – passa, dunque, per una determinata concezione di acqua quale *bene demaniale ad appartenenza collettiva*, in quanto connesso all'esercizio di diritti fondamentali della persona e dal quale derivano, in capo all'apparato amministrativo il dovere di salvaguardare la risorsa secondo principî di solidarietà[10] e sostenibilità, quest'ultima oggi da intendersi nella sua accezione costituzionale piena, comprensiva dell'interesse delle future generazioni ex art. 9, co. 3, Cost., e in capo alla collettività il diritto di fruire della medesima[11].

Con riferimento alla dimensione dell'acqua come diritto fondamentale, il discorso prende chiaramente le mosse dalla concezione di demanio idrico appena indicata, rappresentandone un riflesso logico diretto.

---

di comunicazione pubblica, 2010, p. 9 e ss. Fondamentale, in quanto ispiratore delle tesi sui "commons", è il contributo di M. Hardt - A. Negri, *Comune. Oltre il privato e il pubblico*, Milano, Rizzoli, 2010, che rappresenta la base filosofica sui beni comuni.

[8] Il legislatore ha escluso, come visto sopra, il demanio idrico e marittimo dai beni trasferiti al patrimonio disponibile dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, anche in occasione del nuovo programma di «federalismo demaniale»; v. al riguardo, M. Arsì, *I beni pubblici*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, pp. 1726-1727; in giurisprudenza si veda, Cass., sez. un., 14 febbraio 2011, n. 3665, *cit.*

[9] Così C. Iannello, *Il diritto all'acqua. Proprietà collettiva e Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013; E. Ostrom, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, 1990, trad. it. *Governare i beni collettivi. Istituzioni pubbliche e iniziative delle comunità*, Venezia, 2006; il premio Nobel ha esaminato una serie di casi storici che hanno avuto esiti eterogenei: in alcuni la comunità è riuscita a conservare ed incrementare le risorse, mantenendo un certo benessere; in altri le ha dissipate, andando incontro alla rovina. Nell'ottica «neoistituzionalista» abbracciata dal Premio Nobel 2009 per l'economia, il nodo centrale è quello dell'efficienza dei controlli sugli utenti.

utenti.

[10] Si riporta quanto affermato da U. Mattei, *La* proprietà, in *Tratt. dir. civ.*, R. Sacco (*a cura di*), Torino, UTET, 2001, p. 272, «Le regole sinora esaminate in tema di utilizzazione delle acque devono essere coordinate con la citata legge 5-1-1994 n. 36, che introduce due disposizioni in particolare. La prima consiste nella direttiva per l'utilizzazione dell'acqua "secondo criteri di solidarietà" (art. 1). Vi è da sperare che questa declamazione resti senza conseguenze operative, poiché è idonea a stravolgere tutte le regole finora studiate, mirate a perseguire un uso efficiente della risorsa, secondo parametri economici. La seconda novità consiste nella graduazione degli usi dell'acqua: l'utilizzazione per il consumo umano è prioritaria (art. 2); dopo il consumo umano, in caso di scarsità, deve essere assicurata la priorità dell'uso agricolo (art. 28); poi si potrà derivare l'acqua per usi industriali (art. 29). Ciò significa, purtroppo, che il bilanciamento degli interessi nell'uso dell'acqua viene ampliamente sterilizzato; il giudice non può dare la preferenza all'uso industriale, a scapito di quello agricolo. Nuovamente sono vanificati i criteri di efficiente allocazione della risorsa».

[11] Per una prospettiva che abbraccia l'ambiente in *un unicum*, che comprende l'acqua ma soprattutto l'uomo, e che lega dovere di conservazione e diritto di fruizione si veda, P. Maddalena, *La nuova cultura della tutela ambientale e situazioni giuridiche soggettive*, in *I Tribunali Amministrativi Regionali*, 9 gennaio 1985, p. 51; Id, *Danno pubblico ambientale*, Rimini, Maggioli Editore, 1990; Id, *L'ambiente: riflessioni introduttive per una sua tutela giuridica*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 6, 2007.

Se demanio vuol dire tutela della risorsa e garanzia di accesso alla medesima da parte di tutti, è necessario interrogarsi sul tipo di situazioni giuridiche soggettive che vengono a crearsi in capo ai fruitori.

Il tema del diritto all'acqua, si è visto, è però emerso in maniera chiara solo nell'ultimo trentennio allorché si è assistito all'irrompere di due fenomeni nuovi: *i*) l'inedita dimensione globale della scarsità della risorsa idrica, quale bene di consumo ed elemento del patrimonio ambientale, e *ii*) l'affermarsi, con la globalizzazione dell'economia, di tendenze privatizzatrici e liberalizzatrici. Questi fenomeni hanno acuito la percezione dell'importanza sociale dell'acqua, così come della necessità di affermarne il diritto in capo ai singoli e alle comunità.

Come un fiume carsico, il tema dell'acqua, di indubbio rilievo costituzionale, non emerge esplicitamente nel testo della costituzione italiana, ma tale circostanza non osta a una configurabilità di un diritto sociale fondamentale all'acqua nell'ordinamento giuridico italiano[12].

Piuttosto, restano ancora incerti i contorni e il contenuto di tale diritto.

Al riguardo, si è osservato che la stretta connessione tra l'effettività dell'esercizio di questo diritto e l'effettività dell'erogazione del bene rivela come il primo debba essere declinato come diritto di accedere all'acqua e, quindi, al correlativo servizio pubblico in condizioni di continuità e adeguatezza al fabbisogno personale.

Ciò conduce a collocare il diritto all'acqua – questa è la seconda tesi che si prospetta nel presente lavoro – nel *genus* dei diritti fondamentali dell'utenza, ovvero di quelle situazioni giuridiche il cui soddisfacimento è strettamente funzionale all'esercizio di altri diritti fondamentali ad esse connessi.

Da tale configurazione discendono, inoltre, alcuni significativi corollari.

In primo luogo, si è osservato come il contenuto del diritto in parola diverga in parte dalla classica struttura dei diritti sociali: la pretesa nei confronti dell'autorità non si traduce soltanto in un obbligo di *erogare*, ma anche – e più frequentemente – in quello di regolare, organizzare, e far gestire il servizio nel rispetto dei principi di universalità, accessibilità e continuità, in quanto strettamente funzionale alla tutela di diritti fondamentali. Ne discendono, dunque, due distinti rapporti: uno tra utente ed ente pubblico-regolatore, di indubbia rilevanza costituzionale, e uno tra utente e soggetto-*erogatore*, consistente in una relazione di mercato.

Il diritto in esame presenta, poi, delle peculiarità relativamente alla sua dimensione; essa, si è visto, è duplice, consistendo in un diritto del singolo e al contempo dell'intera comunità: le due dimensioni appaiono egualmente necessarie e complementari.

I profili attinenti alle tecniche di tutela di siffatto diritto – specie in ordine alla scarsa efficacia del classico strumentario giurisdizionale (in termini di *effettività* della tutela) – ne confermano l'intima connessione con il concreto funzionamento del servizio idrico integrato.

Con riferimento, dunque, alla dimensione dell"acqua come servizio pubblico fondamentale, si deve esaminare l'evoluzione dell'ordinamento giuridico italiano in tema di affidamento e gestione del SII, ove è possibile rinvenire una costante e progressiva apertura del settore dei servizi di interesse economico generale (ivi incluso quello idrico) al mercato – sostanzialmente avallata dalla Corte costituzionale e nonostante le contrarie spinte referendarie del 2011 – in ossequio alla regola europea della concorrenza.

Al riguardo, si è potuto riscontrare come quest'ultima sia stata recepita nell'ordinamento italiano solo in modo parziale, senza cioè tener conto in modo adeguato dell'evoluzione subìta negli ultimi anni dal principio della concorrenza e dai SIEG, e consistita nella loro progressiva funzionalizzazione rispetto all'obbiettivo della coesione sociale e territoriale all'interno dello spazio europeo, qui da intendersi come processo di ampliamento degli spazi di tutela sociale degli individui

[12] Su questi aspetti cfr. C. Pinelli, *Diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 370, S. Staiano, *Note sul diritto fondamentale all'acqua. Proprietà del bene, gestione del servizio, ideologie della privatizzazione*, in *Federalismi.it*, n.5, 2011, 9; C. Iannello, *Il diritto all'acqua*, cit., p. 83 ss.

in relazione alla fruizione dei servizi essenziali.

Tutto ciò si è riverberato in discipline fortemente limitative rispetto a scelte organizzative e gestionali diverse dal ricorso al mercato, prima fra tutte l'*in house providing*. Alla luce dei recenti interventi di riforma delle discipline dei contratti pubblici e delle società a partecipazione pubblica, nonché del riordino organico dei servizi pubblici locali di rilevanza economica operato dal d.lg. 23 dicembre 2022, n. 201 – che, pur senza precludere l'affidamento *in house*, lo ha assoggettato a oneri motivazionali particolarmente stringenti, in conformità con un principio di proporzionalità[13] – siffatto modello risulta recessivo, anche con riferimento al servizio idrico integrato, nonostante alcuni problemi di coordinamento tra le diverse normative esaminate.

La dimensione del servizio consente, peraltro, di mettere a fuoco un profilo che le prime due tesi lasciano sullo sfondo, ovvero quello dell'articolazione territoriale della *governance* idrica, che nell'ordinamento vigente si presenta strutturalmente multilivello.

La disciplina della risorsa e del relativo servizio si colloca, infatti, al centro di più titoli competenziali[14]. La «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservata in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, co. 2, lett. s), Cost., si intreccia con la «tutela della concorrenza» di cui alla lett. e) del medesimo comma – cui la giurisprudenza costituzionale ha ricondotto le previsioni strettamente finalizzate alla concorrenza in materia di affidamento, distinguendole da quelle inerenti alla gestione e organizzazione dei servizi, di competenza regionale, nel necessario rispetto del principio di leale collaborazione[15] – nonché con le funzioni fondamentali degli enti locali, ai quali spetta, per il tramite degli enti di governo d'ambito, l'organizzazione del servizio idrico integrato ai sensi del d.lg. 3 aprile 2006, n. 152. A ciò si aggiunge, dal 2011, l'attribuzione delle funzioni di regolazione e controllo ad un'autorità indipendente nazionale (oggi ARERA), che definisce il metodo tariffario, gli standard di qualità tecnica e contrattuale e vigila sugli assetti gestionali[16]. In questo assetto, il principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118, co. 1, Cost. opera come criterio ordinatore: l'allocazione delle funzioni ai diversi livelli di governo non risponde a una logica di mera ripartizione, ma alla necessità di collocare ciascuna funzione al livello adeguato alla sua natura – la pianificazione e la tutela della risorsa a livello statale e di distretto idrografico, l'organizzazione del servizio alla dimensione d'ambito, la regolazione economica a livello nazionale – in vista dell'esercizio unitario

---

[13] P. Chirulli, *Il d.lgs. n. 201/2022 e la riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica: uno sguardo d'insieme*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 2, 2023, § 3, la quale sottolinea come il decreto lasci agli enti locali «un'ampia discrezionalità» nella scelta del modello organizzativo, «guidata» da criteri di efficienza economica e controbilanciata da oneri motivazionali particolarmente stringenti, in conformità con un principio di proporzionalità; si v. anche l'art. 5, co. 2, d.lg. n. 201/2022, che richiede che le scelte di dimensionamento diverso dalla scala regionale siano sorrette da una motivazione che dimostri l'esistenza di «economie di scala o di scopo idonee a massimizzare l'efficienza del servizio». Sulle dinamiche aggregative innescate dalla riforma si v. M. Delsignore, *Le aggregazioni nella nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 1, 2023.

[14] Vedasi sul punto L. Martinez, *Il governo delle risorse idriche tra competenze statali e territoriali*, in *L'acqua e la sua gestione. Un approccio multidisciplinare. Atti del convegno tenutosi a Sassari il 20 e 21 maggio 2011*, M. Gigante, (*a cura di*), Napoli, Jovene, 2012, secondo la quale «Pare [...] intravedersi il tramonto di scelte normative che si limitavano alla semplice allocazione delle funzioni verso il livello centrale ed anzi, al contrario, appare una certa tendenza a spogliare il centro di alcuni poteri in materia di acqua».

[15] Corte cost., 25 novembre 2016, n. 251 e Corte cost., 11 febbraio 2014, n. 22, che hanno sottolineato la stretta connessione e al contempo il distinguo tra previsioni strettamente finalizzate alla concorrenza – di competenza statale esclusiva ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. e), Cost. – e previsioni inerenti alla gestione e organizzazione dei servizi, di competenza regionale, ricordando l'inevitabile rispetto del principio di leale collaborazione; sul punto v. M. Delsignore, cit., p. 5.

[16] Sull'articolazione territoriale dei servizi pubblici locali a rete v. E. Parisi, cit., spec. p. 527, sul ruolo delle Regioni nella delimitazione degli ambiti ai sensi dell'art. 147 del d.lg. n. 152/2006; con specifico riferimento all'assetto idrico locale, F. Spanicciati, *Territorio e assetto idrico. La gestione dell'acqua a livello locale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2017, p. 1025 ss. Sulla regolazione tariffaria del settore v. A. Travi, *La disciplina tariffaria nel servizio idrico integrato*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 1, 2014, spec. p. 127, ove la tariffa è descritta come il «*prisma*» attraverso il quale i diversi valori coinvolti nella gestione del servizio assumono concretezza; E. Bruti Liberati, *Infrastrutture energetiche e potere tariffario*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 2, 2025, 443 ss.; S. Lucattini, *Regolazione tariffaria ed eterointegrazione dei contratti*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 1, 2025. Per i dati sugli assetti gestionali v. ARERA, *Sintesi della Relazione annuale*, 2025, spec. p. 86 ss.

di quelle funzioni che l'interesse della risorsa, per sua natura indifferente ai confini amministrativi, impone di ricomporre. La sussidiarietà, in questa prospettiva, non è soltanto – come si vedrà in chiusura del presente contributo – criterio di apertura della gestione alla società civile nella sua declinazione orizzontale, ma anzitutto principio di razionalizzazione della *governance* pubblica multilivello del bene-acqua.

Al netto di ciò, una tutela dei corpi idrici adeguata alla loro importanza sociale e ambientale – questa è la terza tesi che si prospetta – sembra prescindere quasi del tutto dalla tipologia di gestione del servizio[17], risultando invece centrali e determinanti rispetto a tale obbiettivo due distinti strumenti: da un lato, i molteplici poteri di regolazione e di controllo della *governance*[18] del servizio che i diversi soggetti pubblici, a diversi livelli di governo, secondo l'articolazione appena ricordata, sono chiamati a esercitare in conformità con i principî proprî del regime demaniale idrico e nel rispetto del diritto fondamentale dell'utenza a un accesso universale e adeguato al servizio, e dall'altro i necessari investimenti sulle reti idriche e sulle tecnologie connesse allo sfruttamento della risorsa, di cui i gestori devono farsi carico nell'ambito di un servizio economicamente efficiente (e pertanto all'uopo regolamentato).

2. *L'acqua come paradigma interpretativo della costituzione economica*. – Volendo trarre una riflessione conclusiva dalle suddette considerazioni, v'è da osservare come uno dei fili rossi che l'hanno attraversata sia stato il collegamento tra risorsa idrica e costituzione economica.

Questo collegamento investe anche il dibattito attuale e, forse, consente di cogliere radici non occasionali e di individuare fondamenti teorici e dottrinali già ampiamente presenti nelle prime Costituzioni del Novecento.

Il riferimento è qui, anzitutto, alla Costituzione di Weimar del 1919 e alle discussioni che allora nacquero intorno al tema della disciplina della proprietà o, ancora, al dibattito scaturito dal fondamentale volume di Fritz Naphtali sulla *Wirtschaftsdemokratie* e ai contributi di un autore come Franz L. Neumann sullo sviluppo del concetto di «costituzione economica», a partire dall'interpretazione dell'art. 165 della *Reichsverfassung*.

Quest'ultimo dibattito investiva, infatti, la teorica generale della costituzione economica, tanto con riferimento ad un complesso coerente di norme poste a garanzia di un ordinamento concorrenziale – come per gli ordoliberali della c.d. Scuola di Friburgo – quanto in relazione al profilo più specifico dell'individuazione di organi distinti da quelli rappresentativi, attributari di un potere di indirizzo politico settoriale autonomo rispetto a quello generale proprio degli organi rappresentativi (come per Neumann, appunto).

Stefano Rodotà ha ricordato che le origini del dibattito recente sui beni comuni sono da rinvenire, più che nelle vicende risalenti delle proprietà collettive, in una questione teorica più recente, degli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso, che ha animato sia il diritto privato sia il diritto pubblico; un dibattito nel quale si è sottolineata la necessità di dare attuazione ai princìpi costituzionali, e innanzitutto al principio di uguaglianza sostanziale, in un contesto, però, di progressiva differenziazione e autonomizzazione dei sistemi sociali, e di quello economico in particolare, rispetto al politico.

In quegli anni, rispetto alla fase attuale, vi era ancora l'idea di poter usare strumenti di direzione politica dei processi economici. Oggi, invece, questo processo di differenziazione e autonomizzazione della sfera economica è giunto a un punto tale che, probabilmente, vanno ripensati quegli stessi strumenti a cui all'epoca si faceva riferimento.

---

[17] Per una disamina approfondita sul tema, F. Caporale, *Pubblico e privato nei servizi idrici: snodi critici e prospettive*, in *Munus*, n. 3, 2019, Id, *I servizi idrici. Dimensione economica e rilevanza sociale*, Milano, FrancoAngeli, 2019. Così, A. Massarutto, *Privati dell'acqua*?, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 208-212, secondo cui la domanda se sia meglio una gestione pubblica o privata è addirittura «senza senso».

[18] Rileva la centralità della regolazione F. Caporale, *I servizi idrici. Dimensione economica e rilevanza sociale*, cit.

Se, infatti, l'intervento del diritto pubblico nell'economia è principalmente rivolto per Costituzione al perseguimento di valori sociali, il modello di intervento adottato negli anni Settanta del Novecento affermava l'idea di una redistribuzione delle risorse, con un accento particolarmente marcato sulla gestione dei beni di proprietà privata e sulla categoria dei beni pubblici. La dottrina, allora, tendeva a prendere in considerazione meccanismi di rappresentanza degli interessi, tali da indurre, rispetto all'ordine proprietario, forme di emancipazione piuttosto che di integrazione, con uno sguardo tutto proiettato sul mondo del lavoro.

Nell'attuale contesto, rispetto a possibili forme di gestione, l'assetto, ad esempio, dell'acqua deve cercare, piuttosto, di essere proiettato verso forme di integrazione e di gestione partecipata[19], attraverso garanzie relative alle forme di accesso a tali beni e alla loro gestione.

Un simile ripensamento trova oggi, peraltro, un ancoraggio testuale che al dibattito appena ripercorso mancava. La legge costituzionale n. 1 del 2022, oltre a intervenire – come si è visto – sull'art. 9, ha modificato l'art. 41 Cost., stabilendo che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in modo da recare danno, oltre che alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, anche «alla salute» e «all'ambiente», e affidando alla legge il compito di determinare i programmi e i controlli opportuni affinché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata, oltre che a fini sociali, «a fini ambientali».

Si tratta di una modifica che incide direttamente sul cuore della costituzione economica e che concorre a comporre, insieme alle disposizioni richiamate nel paragrafo che precede, un vero e proprio statuto costituzionale dell'acqua. Il bilanciamento tra libertà di iniziativa e interessi costituzionalmente protetti, che la tradizione weimariana e ordoliberale poneva al centro della propria riflessione, viene ora arricchito di una dimensione ambientale esplicita, che opera tanto come limite negativo (co. 2) quanto come possibile fine positivo dell'indirizzo pubblico dell'economia (co. 3)[20]. Per il settore idrico le implicazioni sono immediate, in quanto l'attività dei gestori del servizio, chiunque essi siano, incide direttamente sulla qualità degli ecosistemi acquatici, sicché la sua funzionalizzazione a fini ambientali non costituisce più soltanto un esito interpretativo, ma un preciso mandato costituzionale, che si riflette, tra l'altro, sulla regolazione tariffaria che diviene sede di composizione tra sostenibilità economica della gestione e copertura dei costi ambientali della risorsa[21].

---

[19] Il diritto dell'UE ha individuato tra le condizioni necessarie all'efficiente gestione dell'acqua e dei servizi idrici a essa legati «l'informazione, la consultazione e la partecipazione dell'opinione pubblica, compresi gli utenti». Cfr. Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua, in GUCE L. 327, considerando 14. Il diritto dell'UE, in altri termini, con riferimento alla gestione delle risorse idriche e dei servizi a essa connessi si farebbe portatore della traduzione giuridica del c.d. *social learning*: metodo di acquisizione delle decisioni che si basa sulla nota teoria dell'apprendimento sociale, che implica il più ampio coinvolgimento degli attori sociali interessati. Sul punto, si veda A. Bandura, *Social Learning Theory*, New York, 1977. Sulla traduzione giuridica di tale teoria, che ha interessato principalmente le relazioni industriali e di lavoro, si vedano: P.A. Hall, *Policy Paradigms, Social Learning and the State*, in *Comparative Politics*, 1993, n. 25(3), pp. 275-96; P. Teague, *Macro-economic Constraints, Social Learning and Pay Bargaining in Europe*, in *BJIR*, n. 38, 2000, pp. 3 ss. Sull'importanza del *social learning* in ambito di gestione dell'acqua, si veda, ad esempio: C. Pahl Wosti, *Social Learning and Water Resources Management*, in *Ecology and Society*, 2007.

[20] Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, *cit.* I nuovi parametri hanno già trovato applicazione nella giurisprudenza costituzionale: si v. Corte cost., 13 giugno 2024, n. 105, che – pronunciandosi sulla disciplina della prosecuzione dell'attività produttiva in stabilimenti di interesse strategico nazionale sottoposti a sequestro (nella specie, il depuratore del polo petrolchimico siracusano) – ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 9, 32 e 41, co. 2, Cost., della mancata previsione di un termine massimo di trentasei mesi per l'operatività delle misure di bilanciamento adottate a tutela della continuità produttiva e dell'occupazione, escludendo così che queste possano comprimere indefinitamente la tutela della salute e dell'ambiente. Sulla complessità delle scelte regolatorie in materia di bilanciamento tra interessi infrastrutturali e interessi ambientali, e sulla conseguente necessità di criteri di composizione chiari e stabili definiti a livello centrale, v. M. Ramajoli, B. Tonoletti, *Fonti energetiche rinnovabili e paesaggio: criteri di composizione*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 2, 2025, § 9, con considerazioni sviluppate con riferimento alle infrastrutture energetiche ma trasponibili, per analogia, al settore idrico.

[21] Il principio «chi inquina paga», sancito dall'art. 191, par. 2, TFUE e recepito nel settore idrico dalla direttiva 2000/60/CE – il cui art. 9 impone agli Stati membri di tener conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, inclusi i costi ambientali e relativi alle risorse – trova espressione nell'art. 154, co. 1, del d.lg. n. 152/2006 quale

In questo senso, sembra opportuno tornare alla Costituzione, e all'art. 43 in particolare, provando a riflettere in maniera originale anche su nuovi modelli di gestione, intesi quali modelli di gestione cooperativa. Ci si riferisce alla previsione di cooperative di lavoratori e di utenti a cui fa riferimento proprio l'articolo 43 Cost., che sarebbe interessante approfondire anche alla luce delle esperienze presenti in alcuni modelli stranieri.

L'art. 43 Cost., da questo punto di vista, ha ricevuto nel nostro ordinamento un'attenzione ancora tutto sommato limitata da parte della dottrina. Anche talune posizioni più recenti, secondo le quali tale disposizione identificherebbe una coincidenza tra la proprietà del bene e la gestione del relativo servizio di distribuzione, appaiono il frutto di un'eccessiva semplificazione, nell'intento esplicito di dare una copertura costituzionale alla scelta di (ri)municipalizzare i servizi essenziali svolti dai Comuni, come del resto, già previsto dalla l. n. 103/1903.

Una tale interpretazione, però, sembra riproporre una contrapposizione tra nozione soggettiva e oggettiva di servizio pubblico ormai da tempo superata. Oggi, non vi è dubbio che si possa considerare un servizio soggettivamente pubblico anche laddove la sua gestione sia affidata a privati, in quanto ciò che rileva è che la relativa attività si inserisca tra le misure attuative dei compiti della pubblica amministrazione.

È piuttosto su un diverso piano che l'art. 43 merita oggi di essere riletto. Se il nuovo art. 41 consegna al legislatore il potere-dovere di indirizzare l'attività economica a fini ambientali, l'art. 43 – con il suo riferimento ai «fini di utilità generale» e alla possibilità di riservare o trasferire imprese relative a servizi pubblici essenziali e a fonti di energia a «comunità di lavoratori o di utenti» – si rivela strumento coerente e complementare rispetto a tale disegno; non già elemento di una passata stagione dirigista, ma clausola che consente di modulare l'assetto gestionale dei servizi essenziali in funzione degli interessi che il testo costituzionale riformato eleva espressamente a limite e fine dell'attività economica. La lettura congiunta dei due articoli suggerisce, in altri termini, che la scelta del modello di gestione del servizio idrico non sia costituzionalmente indifferente rispetto agli obiettivi di tutela della risorsa. La «rilevanza economica» del servizio, come la stessa giurisprudenza costituzionale ha chiarito, non ne esclude, ma anzi ne presuppone la dimensione sociale, alla quale la riforma del 2022 affianca ora, con pari dignità, quella ambientale e anche intergenerazionale[22].

Così, se sul piano pratico sembra possibile valorizzare maggiormente esperienze pratiche presenti in ordinamenti stranieri – come quelle delle *no profit utilities* – che costituiscono una concreta alternativa intesa a superare la dicotomizzazione tra gestione pubblica o privata, sul terreno dell'interpretazione costituzionale si è spinti ad una lettura che valorizzi il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, co. 4, Cost.

La novità di questo articolo favorisce un approccio alla disciplina dei *commons* inteso a garantire l'effettiva inclusione della comunità di riferimento nelle scelte di gestione delle risorse naturali, non solo in una fase ascendente di elaborazione di obiettivi programmatici, ma anche nell'esecuzione degli stessi, cioè in una fase discendente nella quale sia assicurato un controllo diffuso e continuativo da parte dei cittadini-utenti.

Una simile inclusione della comunità di riferimento, d'altra parte, non opera in uno spazio vuoto, bensì dentro l'architettura multilivello della *governance* idrica richiamata in precedenza. Sussidiarietà orizzontale e sussidiarietà verticale concorrono, così, ad allocare funzioni e responsabilità secondo il criterio dell'adeguatezza rispetto alla natura del bene e ai diritti che su di esso insistono.

componente del calcolo della tariffa. Sul ruolo pubblico nella determinazione della tariffa del servizio idrico integrato si v. A. Cauduro, *Il ruolo pubblico nella determinazione della tariffa del servizio idrico integrato*, in *Politica del diritto*, n. 2, 2020, p. 229 ss.

[22] Corte cost., 17 novembre 2010, n. 325, in *Giur. cost.*, 2010, p. 4636, che, nel qualificare il servizio idrico integrato come servizio di interesse economico generale, ha affermato la compatibilità tra la «rilevanza economica» del servizio e la sua dimensione sociale, in quanto funzionale alla soddisfazione di bisogni primari della persona; sul punto v. A. Cauduro, cit., p. 245.

IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO, GLI AMBITI OTTIMALI, LA RIFORMA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI E LE AGGREGAZIONI TERRITORIALI*

di *Harald Bonura***

Abstract

This article examines the impact of the 2022 reform of local public services of economic significance (Legislative Decree No. 201/2022) on the Integrated Water Service, focusing on two key issues: *in-house* awards and territorial and industrial aggregation processes. Traditionally characterized by a strong prevalence of public management, the Italian water sector had benefited from a specific legal framework that favored direct awards and was reinforced by judicial interpretation. The 2022 reform, however, introduced a general regulatory framework prevailing over sector-specific rules, thereby promoting greater alignment with the common principles governing local public services, including a closed set of management models and enhanced justification requirements for in-house provision.

The analysis shows that the market continues to be dominated by public operators and is entering a crucial phase of concession renewals, which will shape the sector's structure for decades to come. On the organizational side, the reform encourages the aggregation of territorial areas and management structures through largely incentive-based mechanisms. Nevertheless, significant constraints remain due to the interaction between public service regulation, legislation on publicly owned companies, and public procurement rules. The article concludes that a persistent tension exists between the unique nature of water as an essential common resource and the ongoing trend toward the standardization of its management under the general framework governing local economic public services.

*Il contributo analizza l'impatto della riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (d.lgs. n. 201/2022) sul servizio idrico integrato, concentrandosi su due profili: il ricorso agli affidamenti in house e i processi di aggregazione territoriale e industriale. Tradizionalmente caratterizzato da una forte prevalenza della gestione pubblica, il settore idrico aveva beneficiato di un regime peculiare che favoriva gli affidamenti diretti, valorizzato anche dalla giurisprudenza. La riforma del 2022, introducendo una disciplina generale destinata a prevalere su quella settoriale, ha invece imposto una maggiore uniformazione ai principi comuni dei servizi pubblici locali, prevedendo modelli gestionali tassativi e oneri di motivazione rafforzata per l'*in house.

L'analisi evidenzia come il mercato resti dominato da operatori pubblici e sia destinato a una fase cruciale di rinnovo degli affidamenti, destinata a incidere sugli assetti del settore per i prossimi decenni. Sul versante organizzativo, la riforma promuove l'aggregazione degli ambiti territoriali e delle gestioni attraverso strumenti prevalentemente incentivanti. Tuttavia, persistono limiti derivanti dall'intreccio tra disciplina dei servizi pubblici, normativa sulle società a partecipazione pubblica e regole dell'evidenza pubblica. Ne emerge una persistente tensione tra la specificità della risorsa idrica e la tendenza alla sua progressiva assimilazione alla disciplina generale dei servizi economici locali.

---

* Il testo è la traccia, attualizzata e arricchita da qualche nota, della relazione svolta in occasione del Convegno su *Protezione e uso dell'acqua: la storia, il pensiero e il quadro amministrativo ai tempi del rischio e dei cambiamenti climatico-ambientali*, tenutosi a Catania il 5.12.2025.

** Avvocato cassazionista specializzato in diritto amministrativo.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Gli affidamenti *in house* del SII prima del 2022. 3. I dati e le prospettive del mercato. – 4. L'affidamento del SII dopo il 2022. – 5. Gli ambiti territoriali prima e dopo la riforma del 2022. – 6. Le operazioni di aggregazione: la spinta dal basso e i limiti dall'alto. – 7. Conclusioni.

1. *Premessa.* – Parlare di «acqua»[1] – o, meglio, dei «servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione, nonché di riuso delle acque reflue»[2] – dal punto di vista del giurista implica affrontare almeno due questioni: a) l'impatto a livello normativo della «domanda politica» in forza della quale il regime «dominicale» del bene primario (acqua) oggetto del servizio e dei beni a esso strumentali deve intendersi esteso anche alla gestione delle attività di produzione dei servizi, e la conseguente tensione tra tale domanda e la contrapposta tendenza a indurre le amministrazioni pubbliche, specie locali, a «un uso più responsabile» del «meccanismo dell'*in house providing*»[3]; b) il possibile «strabismo» creato, da un lato, dal carattere diffuso e universale del bisogno (verrebbe da dire, «ancestrale») sotteso al bene primario e ai relativi servizi di gestione e, dall'altro, dalla crescente attrazione di tale gestione in ambiti sempre più ampi per ragioni essenzialmente di carattere economico ed industriale.

Le due questioni (ricorribilità alla gestione diretta e dimensione ottimale di produzione delle attività di pubblico interesse locale) sono state, da ultimo, al centro dell'intervento legislativo avviato con la delega di cui all'art. 8 della l. 5 agosto 2022, n. 118 (recante *Delega al Governo in materia di servizi pubblici locali*), e concluso con il d.lg. 23 dicembre 2022, n. 201 (recante *Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*)[4].

Tale «nuova» disciplina, come è noto, trova applicazione anche nel settore dei servizi idrici integrati (SII), stante la sua portata «generale». L'art. 4 del d.l. 201/2022, infatti, prevede che la disciplina generale si applica a tutti i servizi d'interesse economico generale prestati a livello locale[5], integra le normative di settore e, addirittura, prevale sulle stesse, nel rispetto del diritto dell'Unione Europea e salve eventuali clausole di salvaguardia previste dallo stesso decreto.

E, in relazione al SII, le uniche clausole di salvaguardia sono previste dai commi 1 e 3 dell'art. 33 del decreto, rispettivamente: a) per la non applicabilità – ai soli affidamenti di tali servizi in essere alla data di entrata in vigore del decreto – del divieto, per gli enti di governo degli ambiti, di detenere partecipazioni, dirette e indirette, nei soggetti incaricati della gestione del servizio (sia pure tenuto conto del fatto che non si considerano partecipate indirettamente le società formate o partecipate dagli enti locali ricompresi nell'ambito); b) per consentire la gestione in economia o mediante aziende speciali (altrimenti esclusa per i servizi d'interesse economico generale a rete di livello locale, ivi compreso, quindi, il SII) alle gestioni in forma autonoma del SII di cui all'art. 147, comma 2 bis, lett. *a* e *b*, del d.lg. 152/2006. Per il resto, invece, troverà applicazione il criterio di «integrazione/prevalenza» della riforma del 2022 sulla disciplina settoriale.

---

[1] «L'acqua è vita. Gli esseri umani, la maggior parte delle specie e la natura in cui viviamo e da cui dipendiamo non possono sopravvivere senza acqua. Il nostro ambiente, la nostra economia, la nostra sicurezza alimentare ed energetica e la nostra qualità della vita dipendono da un approvvigionamento idrico stabile e di qualità adeguata. […] La resilienza idrica è una questione di sicurezza e preparazione alle crisi per l'UE. L'acqua è un bisogno fondamentale e una risorsa essenziale. Come indicato nella strategia per l'Unione della preparazione, la sicurezza dell'approvvigionamento di acqua dolce pulita e a prezzi accessibili deve essere una priorità che orienti l'Unione» (Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Strategia europea sulla resilienza idrica*, COM(2025) 280 final del 4.06.2025, § I.

[2] Si tratta, come è noto, della definizione di «servizio idrico integrato» fornita dall'art. 141, comma 2, d.lg. 3 aprile 2006, n. 152.

[3] Così il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza-PNRR, *www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_3.pdf*, p. 80.

[4] R. Chieppa, G. Bruzzone e A. Moliterni (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, 2023; E. Picozza e A. Di Giovanni (a cura di), *La disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Commento sistematico al D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201*, Torino, Giappichelli, 2024; R. Villata (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Torino, Giappichelli, 2023.

[5] Definizione equivalente a quella di "servizi pubblici locali a rilevanza economica", ai sensi di quanto previsto dall'art. 2, comma 1, lett. c), d.lg. 201/2022.

In questo quadro, proveremo, quindi, a delineare brevemente i tratti fondamentali di impatto della nuova disciplina sulle due questioni indicate, partendo, per ciascuna di esse, dal «dove eravamo» prima della riforma.

2. *Gli affidamenti* in house *del SII prima del 2022*. – Alla data della riforma, limitandosi a brevissimi cenni per evidenti ragioni di sintesi, la disciplina in materia di affidamenti *in house* dei servizi pubblici locali (a rilevanza economica)[6] può essere così sintetizzata:

a) la normativa di carattere generale in materia di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica rimetteva agli enti locali la scelta del modello gestionale, onerandoli a motivare, in apposita relazione (da sottoporre a pubblicazione preventiva e contenente l'indicazione specifica degli obblighi di servizio pubblico e di servizio universale, nonché delle compensazioni economiche, se previste), in ordine alle ragioni della forma di affidamento prescelta e alla sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la stessa (così, l'art. 34, comma 20, decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179; poi abrogato dall'art. 37, comma 1, lett. h), d.lg. 201/2022), venendosi pertanto a creare una sorta di «equiordinazione» tra i differenti modelli di gestione (esternalizzazione, gestione diretta, partenariato pubblico-privato di tipo istituzionale)[7], tutti egualmente consentiti dall'ordinamento europeo[8];

b) l'equivalenza tra i diversi modelli e la sostanziale libertà organizzativa riconosciuta agli enti locali, tuttavia, sono state messe radicalmente in discussione dall'art. 192, comma 2, del d.lg. 18 aprile 2016, n. 50, che, nell'interpretazione prevalente datane, imponeva agli enti locali, nel caso di ricorso all'autoproduzione, un onere di «motivazione rafforzata», tra l'altro, e in particolare, in ordine alla sussistenza di una condizione di «fallimento di mercato» e, cioè, di incapacità del mercato a rendere tali attività in modo più efficiente e conveniente[9];

---

[6] Nel presente scritto, si dà per assunta la distinzione tra servizi aventi e privi di interesse economico. Per una rapida disamina della questione, sia consentito rinviare a H. Bonura, *Brevi riflessioni su alcune questioni definitorie alla luce della nuova disciplina generale in materia di servizi pubblici locali a tre anni dalla riforma del 2022: in particolare, l'"interesse economico" o "rilevanza economica" dei servizi*, in *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, Quaderno 1, 2026, p. 13.

[7] Cons. Stato, sez. V, 10 settembre 2014, n. 4599.

[8] Il Protocollo n. 26 (sui Servizi di Interesse Generale) al Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea comprende, tra i valori comuni dell'Unione, il riconoscimento del ruolo essenziale e dell'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti. L'art. 2 di tale Protocollo, poi, precisa che le disposizioni dei trattati lasciano impregiudicata la competenza degli Stati membri a fornire, a commissionare e ad organizzare servizi di interesse generale non economico.

[9] «Al riguardo, infatti, si deve qui rammentare che la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (v., *ex plurimis*, Cons. St., sez. V, 6 maggio 2022, n. 3562), nel ribadire l'onere motivazionale "rafforzato" allorché la pubblica amministrazione ricorra alla strada dell'internalizzazione con lo strumento dell'*in house providing*, è stata sempre univoca nel richiedere:

- per un verso, una valutazione di convenienza della scelta di internalizzazione che tenga conto di tutti i parametri individuati dall'art. 192, comma 2, del d.lgs. n. 50 del 2016 (qui applicabile *ratione temporis*), di modo che ciascuno di essi deve sussistere per supportare l'affidamento *in house*, compreso quello di economicità della gestione, poiché è imposto all'amministrazione di dare conto, attraverso una valutazione complessa ed articolata, quali elementi fondanti la decisione di ricorrere all'*in house providing*, di una serie di parametri afferenti alla qualità del servizio (quali i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta in termini di "universalità e socialità" del servizio nonché di "efficienza" e di "qualità" del servizio, oltreché di "ottimale impiego delle risorse pubbliche"), esulanti dall'economicità del medesimo in senso stretto, ma che, una volta esternati, concorrono a sostenere, sotto il profilo motivazionale, il provvedimento di affidamento, nel loro complesso e non in via autonoma e separata l'uno dall'altro;

- per altro verso, il giudizio di convenienza economica, riferito all'offerta, così come in concreto formulata dalla società partecipata, con specifico riferimento all'affidamento di che trattasi (cfr. Cons. St., sez. III, 27 agosto 2021, n. 6062, in specie laddove si osserva che "deve dubitarsi che il profilo della economicità della scelta di internalizzazione costituisca solo un tassello della valutazione complessiva di convenienza di tale opzione organizzativa, la cui contestazione, pur se per ipotesi fondata, lascerebbe intatto il suo supporto giustificativo, affidato con carattere di asserita autosufficienza agli altri parametri presi in considerazione dalla predetta disposizione: infatti, anche laddove si ritenga che i suddetti parametri abbiano carattere equiordinato, assumendo pari dignità nell'ambito del percorso motivazionale atto a giustificare la soluzione organizzativa de qua, deve ritenersi che ciascuno di essi debba parimenti sussistere al fine di legittimarne l'adozione, con la conseguenza, processualmente rilevante, che, accertata l'inesistenza (o errata valutazione) di uno di essi, con particolare riguardo a quello inerente alla economicità della gestione in house, debba automaticamente cadere la scelta complessiva")» (Cons. Stato, sez. VII, 2.11.2023, n. 9452).

c) in relazione al SII, si è riscontrata una tendenza della giurisprudenza (in controtendenza rispetto al disfavore verso la gestione pubblica) alla valorizzazione dell'esclusione dalla disciplina dei contratti pubblici operata dall'art. 12 del d.lg. 50/2016 in relazione alle concessioni aggiudicate per fornire o gestire reti fisse destinate alla fornitura di un servizio al pubblico in connessione con la produzione, il trasporto o la distribuzione di acqua potabile, ovvero per alimentare tali reti con acqua potabile. Per il giudice, in sintesi, l'art. 12, d.lg. n. 50/2016, nell'escludere dal campo di applicazione del codice dei contratti le concessioni del servizio idrico, non potrebbe (per coerenza) che fare riferimento anche agli affidamenti diretti alle società *in house*, posto che non si giustificherebbe il perché della inapplicabilità del Codice (ivi compreso l'art. 192) ai primi e non ai secondi[10].

Il quadro normativo anteriore alla riforma del 2022, dunque, sia pure in un clima di crescente diffidenza nei confronti delle «gestioni pubbliche» dei servizi locali, preservava le «specificità» e «peculiarità» del settore idrico (e, quindi, la richiamata «domanda politica»), escludendo, per tale mercato, la sussistenza degli oneri altrimenti imposti dall'art. 192 del Codice dei contratti pubblici del 2016.

E di ciò vi è immediato riflesso nella dimensione reale del mercato.

3. *I dati e le prospettive del mercato.* – La combinazione tra «domanda politica» e naturale inclinazione dei poteri locali verso le forme pubbliche di gestione ha, infatti, determinato una situazione per cui il 96% della popolazione risulta coperto da un servizio svolto da un operatore interamente pubblico (società *in house* o azienda speciale, per il 60% della popolazione) o a maggioranza pubblica (società mista a prevalente capitale pubblico, per il 36%) e un ulteriore 1% da società a partecipazione pubblica, ma minoritaria[11].

Il tutto, tenuto conto, tuttavia, della possibilità di una motivazione «unitaria» alla luce dell'inscindibile correlazione tra benefici per la collettività e ragioni del mancato ricorso al mercato: «la motivazione sottesa all'opzione di internalizzazione può assumere carattere "unitario", siccome idonea a dare conto, ad un tempo, delle ragioni del mancato ricorso al mercato e dei vantaggi per la realtà locale attesi dal modello *in house*, in quanto i "benefici per la collettività" attesi dall'organizzazione *in house* dello stesso e le "ragioni del mancato ricorso al mercato" costituiscono le due facce di una medesima realtà, di cui colgono, rispettivamente, gli elementi "positivi" (inclinanti la valutazione dell'Amministrazione verso l'opzione gestionale di tipo inter-organico) e quelli "negativi" (*sub specie* di indisponibilità di quei "benefici" attraverso il ricorso al mercato)» (Cons. Stato, sez. III, 13 marzo 2026, n. 2057).

[10] Cass. Civ., sez. un., 8 luglio 2024, n. 18623. A partire da tale precedente, il giudice amministrativo ha, altresì, precisato che «L'articolo 12 del Decreto Legislativo n. 50 del 2016, nel sancire l'esclusione delle concessioni aventi ad oggetto il servizio idrico dal perimetro applicativo del Codice dei Contratti Pubblici, non può che estendere tale esclusione, per un principio di coerenza sistematica e interpretativa, anche agli affidamenti diretti conferiti a società *in house*. Difatti, risulterebbe ontologicamente incongruente e giuridicamente irragionevole circoscrivere la disciplina derogatoria alle sole concessioni, senza ricomprendere, altresì, quelle procedure (negoziate e prive di pubblicità) aventi ad oggetto l'affidamento a enti *in house providing*, considerato che la *ratio* normativa sottesa alla deroga mira a preservare la specificità e la peculiarità del servizio idrico, prescindendo dalla forma tecnica dell'affidamento. In altri termini, ove si ammettesse la inapplicabilità del Codice esclusivamente alle concessioni, escludendo invece gli affidamenti diretti alle società *in house*, si configurerebbe una disparità normativa priva di fondamento logico e sistematico, in contrasto con i principi di ragionevolezza e di coerenza che devono informare l'interpretazione della norma. Ad avviso del Collegio, dunque, oltre per i motivi sopra esposti dalle Sezioni Unite della Cassazione nella sopra citata pronuncia, la discrezionalità da parte dell'Ente di avvalersi di tale modello gestionale – scelta per sua natura dotata di spiccata valenza pubblicistica – esonera lo stesso dall'onere di motivazione rafforzata che normalmente accompagna le procedure di affidamento soggette a gara, in ragione della particolare *ratio* normativa che esclude, in tale ipotesi, la necessità di un confronto competitivo esterno; esonero motivazionale che riguarda anche la c.d. prova del fallimento del mercato. Conseguentemente, secondo questo Decidente, la scelta del modello gestionale *in house* non impone un'argomentazione giustificativa oltre quella essenziale e coerente con l'esercizio del potere discrezionale, risultando sufficiente il richiamo agli interessi pubblici tutelati e alla conformità ai principi di efficienza, economicità e continuità del servizio. In definitiva, il quadro normativo di riferimento sia europeo che interno esprime con chiarezza che la potestà deliberativa dell'ente di governo è caratterizzata da un ampio margine di discrezionalità, escludendo la necessità di una motivazione circostanziata e approfondita quale prescritta nei casi di gare pubbliche, con la conseguenza che ogni censura diretta a sindacare la scelta del modello gestionale senza rispettare tali presupposti risulta destituita di fondamento giuridico» (Tar Sicilia, Catania, sez. II, 10 luglio 2025, n. 2242).

[11] I dati statistici di questo paragrafo sono tratti da Utilitatis e Utilitalia, *Blue Book 2026, I dati del servizio idrico integrato in Italia*, in *www.utilitatis.org/wp-content/uploads/2026/03/BLUE-BOOK-2026.pdf*.

Del rimanente 3%, soltanto il 2% è coperto da un servizio offerto da operatori economici privati, mentre l'1% da gestioni salvaguardate o in economia.

In prima battuta, potrebbe perciò dirsi che la questione dell'associazione tra proprietà dei beni, collettività dei beneficiari e gestione sia già risolta nei fatti (stante la complessiva irrisorietà delle gestioni private); ma il tema, in verità, appare ben più complesso.

Negli ultimi anni, la *governance* del servizio idrico in Italia ha compiuto progressi significativi con una crescente aggregazione verso gestioni industriali: oggi l'86% della popolazione (49,8 milioni di abitanti) vive in Comuni con servizio integrato affidato a un unico operatore.

Il 55% della popolazione risiede in ambiti con unicità gestionale pienamente attuata, mentre nel restante territorio coesistono ancora più gestori o affidamenti incompleti.

Il dato più rilevante, tuttavia, è costituito dalla circostanza che 113 concessioni che riguardano 46 milioni di abitanti (80% della popolazione) andranno in scadenza nei prossimi anni, con un impatto crescente nel medio termine: circa 7 milioni di cittadini saranno interessati entro cinque anni e circa 20 milioni entro dieci anni. Nei prossimi dieci anni circa la metà della popolazione italiana sarà coinvolta in rinnovi o nuove procedure di affidamento del servizio idrico, aprendo una fase strategica per il riassetto del settore. Le concessioni hanno una durata media di 25 anni e per l'83% superano i 20 anni di estensione.

Ciò equivale a dire che le scelte che matureranno nel prossimo quinquennio/decennio saranno destinate a incidere per un arco temporale molto più ampio.

Per tale ragione, occorre comprendere se i nuovi assetti normativi sono in grado di modificare, anche solo potenzialmente, l'attuale assetto del mercato (come detto, caratterizzato pressoché interamente da gestioni pubbliche) ovvero se gli stessi si pongono in sostanziale linea di continuità con quelli precedenti.

4. *L'affidamento del SII dopo il 2022.* – Si è già detto della scelta compiuta dal legislatore di introdurre una disciplina generale in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica destinata a prevalere su quelle settoriali.

E si è già detto che, in precedenza, la «specialità» (in senso favorevole alle gestioni pubbliche) del settore idrico era ricostruita intorno a tre coordinate: a) l'assenza, in linea generale, di indicazioni normative a carattere tassativo sui possibili modelli di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, con il semplice rinvio ai modelli consentiti dall'ordinamento europeo (tra cui, qualunque forma di gestione diretta, ivi compresa l'azienda speciale[12]); b) l'analogo rinvio, operato dalla disciplina di settore (art. 149 bis, comma 1, d.lg. 152/2006), alle forme di gestione previste dall'ordinamento europeo, con l'ulteriore precisazione in ordine alla fattibilità di «affidamenti diretti» in favore «di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione *in house*, comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale»; c) l'esclusione dall'applicazione delle disposizione del Codice dei contratti pubblici (ivi comprese quelle «restrittive» in materia di *in house*) disposta espressamente dall'art. 12 del d.lg. n. 50/2016.

L'attuale situazione è, però, parzialmente differente.

E, infatti, se è rimasto inalterato l'art. 149 bis del Codice dell'ambiente e se l'art. 148, del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lg. 31 marzo 2023, n. 36) riproduce testualmente la previsione dell'art. 12 del precedente Codice, è altrettanto vero che:

a) l'art. 7, comma 3, del d.lg. n. 36/2023, rinvia, per gli affidamenti *in house* di servizi di interesse economico generale di livello locale (quale il SII), alla disciplina del d.lg. n. 201 del 2022;

b) quest'ultimo, come detto, prevale sulla disciplina di settore e, quindi, anche sull'art. 149 bis

[12] Addirittura, all'esito di una trasformazione «regressiva» da società di capitali; si veda Corte conti, sez. aut., 21 gennaio 2014, n. 2.

del d.lg. n. 50/2016, ove si intendesse che quest'ultimo contenga una normativa di maggior favore per gli «affidamenti diretti»;

c) l'art. 14 del d.lg. n. 201/2022, al contrario del recente passato, indica quali siano le forme tassative di gestione dei servizi pubblici locali e, per il caso di affidamento *in house*, il successivo art. 17 impone oneri di motivazione «rafforzata».

Da ciò, dovrebbe concludersi che il «regime differenziato» per gli affidamenti *in house* del SII dovrebbe considerarsi superato o, quantomeno, da salvaguardarsi soltanto in sede applicativa e, cioè, nella valutazione della sufficienza e congruità delle motivazioni di tale forma di affidamento in ragione della specialità del settore. In altri termini, non è la norma a giustificare un regime derogatorio, ma dovrebbe essere la particolarità del servizio a imporre una valutazione «temperata» e «orientata»[13] delle motivazioni poste alla base degli eventuali affidamenti *in house*.

Soltanto per questa via, infatti, sarà possibile sanare il possibile conflitto tra la più volte richiamata «domanda politica» (che trova inevitabile riflesso nella realtà delle gestioni) e il nuovo assetto normativo. «Conflitto» riconosciuto dall'ordinamento europeo e la cui risoluzione è rimessa al prudente apprezzamento dei singoli Stati membri[14].

5. *Gli ambiti territoriali prima e dopo la riforma del 2022.* – Come è noto, per il SII, già a partire dalla *legge Galli* (l. 5 gennaio 1994, n. 36), è stata prevista l'organizzazione per «ambiti territoriali ottimali» (ATO), la cui delimitazione fisica (oltre che l'individuazione della forma amministrativa di gestione associata) è stata rimessa alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano.

Il processo di ri-organizzazione di tali attività, assecondato dall'art. 147 del Codice dell'ambiente e dall'art. 3 bis del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, e da realizzarsi sulla base di precisi criteri legali[15], è ancora incompleto. Permangono, infatti, ATO di dimensioni ridotte e alcune normative regionali consentono ambiti molto piccoli, talvolta inferiori al livello provinciale. In particolare, risultano ancora 35 gli ambiti o i sub-ambiti (per circa 8 milioni di abitanti complessivamente serviti) con una popolazione sottesa inferiore alla soglia di 350 mila abitanti assunta come *target* minimo dall'Allegato alla Decisione di Esecuzione del Consiglio dell'Unione europea (CID), relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia[16].

---

[13] Orientata al miglior perseguimento degli obiettivi europei e internazionali (UN, *United Nations System-wide Strategy for Water and Sanitation*, July 2024, in *www.unwater.org/sites/default/files/2024-07/UN_System-wide_Strategy_for_Water_and_Sanitation_July2024_vs23July2024.pdf*), in materia.

Per un'analisi di insieme delle azioni intraprese dal nostro Paese, Corte conti, Sezione di controllo per gli affari europei e internazionali, *Il contributo al raggiungimento dell'obiettivo dell'Agenda 2030 dell'ONU e alla mitigazione dei danni connessi alla siccità attraverso il miglioramento della rete di distributiva e dell'approvvigionamento idrico*, deliberazione n. 4/2025 del 20 marzo 2025.

[14] «Gli Stati membri hanno organizzato la loro gestione delle risorse idriche in modi diversi, ricorrendo a varie forme di proprietà pubblica o privata o a una combinazione di entrambe. La presente strategia rispetta pienamente tali scelte nazionali e riconosce che non esiste una soluzione valida per tutti, in particolare tenendo conto del fatto che la disponibilità di acqua varia notevolmente da uno Stato membro all'altro, così come la vulnerabilità dei diversi settori allo stress idrico» (Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo,* COM(2025) 280 final del 4.06.2025, *cit.*, § I).

[15] L'art. 8 della legge Galli prevedeva che gli ambiti andassero definiti sulla base di tre criteri: a) rispetto dell'unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto delle previsioni e dei vincoli contenuti nei piani regionali di risanamento delle acque di cui alla legge 10 maggio 1976, n. 319, e successive modificazioni, e nel piano regolatore generale degli acquedotti, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati; b) superamento della frammentazione delle gestioni; c) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative.

Il successivo art. 147 del d.lg. n. 152/2006 consentiva il superamento degli ambiti, che si presumeva istituiti sulla base della disciplina precedente (così non era), allo scopo di migliorare il SII, ma «assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi: a) unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati; b) unicità della gestione; c) adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici».

[16] Consiglio dell'Unione europea, *Decisione di esecuzione relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la Ripresa e*

Proprio per dare attuazione agli obiettivi del PNRR, l'art. 5 del d.lg. n. 201/2022, per quanto d'interesse, ha previsto:

a) lo sviluppo e il potenziamento della gestione integrata sul territorio dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ivi compresa la realizzazione e gestione delle reti e degli impianti funzionali, nelle città metropolitane. A tal fine, è stata introdotta la facoltà, per i comuni ricompresi nella città metropolitana, di delegare al comune capoluogo l'esercizio delle funzioni comunali in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica per conto e nell'interesse degli altri comuni (comma 1);

b) l'onere per le Regioni, con il coinvolgimento degli enti locali interessati, di «incentivare» la riorganizzazione degli ambiti o bacini di riferimento dei servizi pubblici locali «a rete» di propria competenza, anche tramite aggregazioni volontarie, superando l'attuale assetto e orientandone l'organizzazione preferibilmente su scala regionale o comunque in modo da consentire economie di scala o di scopo idonee a massimizzare l'efficienza del servizio (comma 2);

c) misure incentivanti – da adottarsi con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata, di cui all'art. 8 del d.lg. 28 agosto 1997, n. 281[17] – in favore degli enti locali che aderiscono alle aggregazioni volontarie di cui sopra, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato (comma 3). Nel settore idrico, al momento, dodici Regioni hanno adottato il modello dell'ATO unico regionale, mentre le altre mantengono una pluralità di ATO (50 complessivamente), generalmente coincidenti almeno con il territorio provinciale. Tuttavia, le scelte regionali risultano ancora eterogenee. La normativa consente alle Regioni di modificare i confini degli ATO nel rispetto di principi quali unità del bacino idrografico, unicità della gestione e adeguatezza delle dimensioni gestionali. Inoltre, anche nelle Regioni con ATO unico è possibile suddividere l'ambito in sub-ambiti per migliorare efficienza e qualità del servizio[18];

d) l'esercizio, da parte delle province, di funzioni di supporto tecnico-amministrativo e coordinamento in relazione ai provvedimenti e alle attività nella materia dei servizi d'interesse economico generale di livello locale, comunque senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato (comma 4).

Si tratta di un intervento che, al di là della natura della fonte, ha caratteristiche di *soft law*, basandosi su un delicato *mix* di azioni volontarie e misure incentivanti, sia pure, queste ultime, con l'evidente limite della clausola di invarianza della spesa.

6. *Le operazioni di aggregazione: la spinta dal basso e i persistenti limiti dall'alto.* – È ancora presto per esprimere una valutazione compiuta in ordine agli effetti della disciplina dettata dall'art. 5 del d.lg. n. 201/2022 in materia di «meccanismi di incentivazione delle aggregazioni», a fronte di un criterio di delega in verità assai più ampio e articolato[19].

---

la Resilienza dell'Italia, Allegato alla decisione: descrizione delle riforme e degli investimenti previsti dal Piano per la Ripresa e la Resilienza; presentazione dei traguardi, degli obiettivi, degli indicatori e del calendario per il monitoraggio e l'attuazione del sostegno finanziario, Bruxelles, 8 luglio 2021, in *www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/decisione-di-esecuzione-del-consiglio-relativa-all-approvazione-.html*.

[17] Decreto Interministeriale del 28 aprile 2023.

[18] Utilitatis e Utilitalia, *Blue Book 2026, I dati del servizio idrico integrato in Italia*, cit., p. 35.

[19] Art. 8, comma 2, lett. e), l. n. 118/2022: «[…] definizione dei criteri per l'ottimale organizzazione territoriale dei servizi pubblici locali, anche mediante l'armonizzazione delle normative di settore, e introduzione di incentivi e meccanismi di premialità che favoriscano l'aggregazione delle attività e delle gestioni dei servizi a livello locale».

Il dato positivo è certamente rappresentato dalla tensione verso un duplice obiettivo: a) estendere il principio delle «gestioni aggregate»[20] anche ai servizi diversi da quelli «a rete»[21]; b) rafforzare, nei servizi «a rete», il sistema per ambiti, revisionandolo, in un processo dinamico tendenzialmente ad «adattamento continuo», nella ricerca della dimensione «ottimale» non solo in funzione del territorio, ma delle effettive necessità degli utenti e, quindi, della più efficiente gestione dei servizi.

Le difficoltà incontrate dal processo di aggregazione per ambiti (a oltre trent'anni dalla loro introduzione) rivela, tuttavia, che, in materia, alla dimensione legislativa e a quella amministrativa, si accompagna una ineludibile dimensione «industriale», nel senso che qualunque misura normativa e/o assetto amministrativo deve confrontarsi con la disponibilità e l'attitudine del mercato a rispondere a tali sollecitazioni.

In questa prospettiva, ri-emerge la peculiarità del mercato idrico, come detto caratterizzato da gestioni perlopiù pubbliche e, quindi, con operatori economici[22]:

1. i cui soci pubblici (gli enti locali) sono chiamati, in via prioritaria, a orientare le proprie condotte non a fini commerciali, ma al migliore perseguimento degli interessi delle comunità amministrate;
2. i cui ingenti fabbisogni finanziari, sia per le sole gestioni ricevute in affidamento, che per le ipotesi di partecipazioni a gare, si confrontano con i vincoli e i principi dell'ordinamento contabile degli enti soci.

Per tale ragione, nella realtà, si delineano alcune «soluzioni imposte» (dalla scelta legislativa di prevedere un elenco tassativo e ristretto di possibili modelli gestionali), così che gli enti competenti si trovano di fronte a due possibili soluzioni:

1. ricorrere alle gestioni *in house*, previlegiando la forma tipica di gestione pubblica, ma a «operatività limitata», in quanto impossibilitata, per gli accennati limiti finanziari propri[23] e per quelli

---

[20] Pare superfluo precisare che con tale espressione si identifica un numero assai elevato e variegato di modelli e forme di aggregazione, da quelle più «leggere» (accordi che predispongono elementi essenziali di coordinamento su programmi o interventi, anche accompagnati da strutture organizzative) a quelle più «intense» (con istituzione/individuazione di uffici unici o enti delegati). Per una disamina, F. Lillo, *Meccanismi di incentivazione delle aggregazioni*, in E. Picozza e A. Di Giovanni (a cura di), *La disciplina dei servizi pubblici locali*, cit., p. 46.

[21] In questo senso, appare meritorio il carattere non obbligatorio, ma solo volontario delle previsioni. È stato, infatti, correttamente sottolineato dalla dottrina che in passato l'esperienza delle aggregazioni per ambiti territoriali non si è mostrata sempre in grado di portare ai risultati promessi e le autorità frutto dell'aggregazione si sono rivelate cause di contrasti e contenzioso, sino a giungere anche al loro scioglimento (M. Delsignore, *L'ambito di applicazione: i servizi pubblici locali di rilevanza economica*, in R. Villata (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, cit., p. 9).

Non a caso, accanto all'art. 5 del d.lg. n. 201/2022 convive, in apparente contrasto, la previgente norma di soppressione delle autorità d'ambito previste, per il ciclo integrato dei rifiuti e per il SII, dal d.lg. n. 152/2006 (art. 1, comma 186 bis, l. 23 dicembre 2009, n. 191).

[22] Nella ricostruzione non si terrà conto dei possibili operatori economici diversi da quelli «nazionali» e ciò perché da un lato la loro partecipazione alle gare nel mercato interno si è diradata, dall'altro perché vi è una naturale tendenza degli enti competenti a partire, nella ricerca delle future soluzioni organizzative, dagli assetti esistenti che, come detto, coinvolgono perlopiù operatori da loro stessi partecipati.

[23] In estrema sintesi, può dirsi che la bassa capitalizzazione delle società *in house* (stante la difficoltà di investimento degli enti locali soci, aggravata dalla previsione dell'ultimo periodo del comma 1 bis dell'art. 3 bis del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, che impone agli enti locali proprietari, nel caso di affidamento *in house*, di procedere, contestualmente all'affidamento, ad accantonare *pro quota* nel primo bilancio utile, e successivamente ogni triennio, una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio, nonché a redigere il bilancio consolidato con il soggetto affidatario *in house*) e le difficoltà, per gli enti soci, di fornire garanzie alle società partecipate (art. 207, d.lg. 18 agosto 2000, n. 267) – oltre che, in alcune zone del Paese, una limitata capacità di riscossione in alcuni settori (si pensi a quello dei rifiuti), con conseguente riduzione dei flussi di cassa – provocano, a tali organismi societari, concrete difficoltà nell'azionare le ordinarie leve finanziarie e, cioè, alla capacità di garantire, attraverso l'indebitamento, il flusso finanziario necessario a far fronte alle spese per investimenti (ma, talora, anche a quelle correnti). Ciclo di investimenti che, peraltro, presenta spesso un andamento asimmetrico (sono, cioè, investimenti concentrati nei primi anni del periodo di affidamento).

Da ultimo, occorre tenere conto del fatto che la necessità di «motivare» la convenienza economica del ricorso all'*in house* induce spesso gli enti competenti a realizzare gli affidamenti sulla base di previsioni economico-finanziarie fondate sulla riduzione/eliminazione di costi/spese generali/utili, con ulteriore compressione dei margini finanziari dell'operatore economico.

legali (obbligo di ricavare almeno l'80% del proprio fatturato dal SII ricevuto in affidamento diretto[24]), a operare al di fuori del territorio della collettività di riferimento (il che, in caso di ricorso alle procedure di gara, riduce fortemente il numero di operatori in grado di concorrere, in un circuito che alimenta la criticità);

2. procedere mediante gara, ma con il rischio che il soggetto aggiudicatario (sempre alla luce della natura proprietaria prevalentemente pubblica degli operatori del settore, anche nel caso di partenariato pubblico-privato di tipo istituzionale), abbia nel proprio capitale sociale enti locali diversi da quelli dell'ambito servito (con possibili risvolti politici – in termini di rappresentanza e schieramento – che, in astratto, dovrebbero essere neutri, ma che, in concreto, possono rappresentare un fattore problematico).

Tali criticità giustificano la ricerca di soluzioni alternative, come detto, resa complicata dalla tassatività dei modelli gestionali imposti dal legislatore.

In particolare, nei territori in cui gli operatori economici pubblici hanno una più radicata presenza e si sono sviluppati nella forma delle c.d. «*multiutilities*» (e, cioè, in quella di operatori economici che si occupano della produzione di due o più servizi pubblici, spesso unitamente ad altre attività «strumentali» e/o di mercato), si è avvertita l'esigenza di avviare strategie industriali utili a «preparare» tali operatori all'approssimarsi delle scadenze dei servizi precedentemente ricevuti in affidamento, nonché di quelli degli ambiti limitrofi e non.

In tali casi, quindi, la strada «tentata» è stata quella di realizzare «aggregazioni» tra operatori pubblici, al fine di rafforzarne la capacità finanziaria e la possibilità di partecipare alle gare, assumendosi i relativi impegni finanziari[25]. Lo strumento attraverso cui realizzare tali aggregazioni sono complessi piani industriali che, di norma, prevedono una o più operazioni straordinarie (come tali intendendosi, in questa sede, le operazioni disciplinate principalmente nel Libro V, Titolo V, Capi X e XI del codice civile, e, cioè, trasformazioni, fusioni, scissioni, cessioni e conferimenti d'azienda).

La disciplina in materia di società a partecipazione pubblica (contenuta nel d.lg. n. 175/2016, TUSP) non si occupa di tali operazioni, salvo che per aspetti marginali e sostanzialmente «eccentrici» rispetto alle stesse[26]; dal che la conclusione per cui le stesse, anche se realizzate tra società a partecipazione pubblica, dovrebbero rimanere disciplinate dalle norme sulle società contenute nel codice civile e da quelle generali di diritto privato, stante la clausola generale di cui al comma 3 dell'art. 1 del TUSP[27].

La questione, tuttavia, è complicata dal fatto che, in concreto, tali operazioni possono incidere la disciplina pubblicistica per altri aspetti e, in particolar modo, almeno in tre ipotesi: a) quando le operazioni determinino una modifica così significativa del modello organizzativo societario da

---

[24] Cui occorre aggiungere l'ulteriore limite funzionale rappresentato dall'art. 4, comma 2, del d.lg. 19 agosto 2016, n. 175 (TUSP).

[25] Come è noto, nei servizi «a rete», l'art. 14, comma 4, del d.lg. n. 201/2022, prevede che «al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario», i concorrenti debbano presentare, in sede di procedura di gara, un piano economico finanziario (PEF) che, fatte salve le disposizioni di settore, contiene anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, e che deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'art. 106 del testo unico di cui al d.lg. 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'art. 1 della l. 23 novembre 1939, n. 1966, o da revisori legali ai sensi del d.lg. 27 gennaio 2010, n. 39.

Il che equivale a dire che la «capacità finanziaria» degli operatori deve essere specificamente attestata «prima» dell'aggiudicazione.

[26] L'art. 7, comma 7, individua, per i casi di trasformazione, la competenza degli organi di cui al comma 1; allo stesso modo, l'art. 8, comma 1, rinvia ai commi 1 e 2 dell'art. 7 per individuare competenze e modalità di acquisto., da parte di pubbliche amministrazioni, della qualità di socio, anche a seguito di «operazioni straordinarie». L'art. 20, comma 1, invece, prevede, tra le possibili misure di razionalizzazione delle partecipazioni, anche le «fusioni» (ma l'indicazione deve intendersi meramente esemplificativa e non esaustiva, come provato dal riferimento, al successivo comma 5, alla dismissione o assegnazione di partecipazioni «in virtù di operazioni straordinarie»).

[27] «Per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato».

«equivalere» a una sua trasformazione (con conseguente applicazione dell'art. 7, comma 4, TUSP); b) quando le operazioni concretizzino, di fatto, un trasferimento di partecipazioni (con conseguente applicazione dell'art. 10, TUSP[28]); c) quando le operazioni prevedano il trasferimento di uno o più «contratti pubblici» a un operatore economico privato ovvero quando l'effetto dell'operazione è l'allargamento della compagine sociale (titolare di contratti pubblici) a soci privati o la creazione di una società nella quale coesistano soci pubblici e privati (con conseguente applicazione delle norme dell'evidenza pubblica, tanto per l'assegnazione dei contratti, quanto per la selezione del *partner* privato).

Il giudice amministrativo ha chiarito che le società partecipate possono essere interessate da operazioni straordinarie nelle forme della fusione e della scissione (eventualmente e tipicamente accompagnate da aumento del capitale sociale) per ragioni volta a volta: a) produttive (soprattutto quando si persegue l'obiettivo di associare complessi produttivi per massimizzare le efficienze nel godimento dei fattori della produzione); b) tecnologiche (quando l'operazione consenta – ad esempio – l'acquisizione di uno specifico bene immateriale o *know how*); c) commerciali (a fronte dell'obiettivo di perseguire – per esempio – le integrazioni tra singole fasi delle attività di produzione e commercializzazione); d) finanziarie (specie se la ristrutturazione è finalizzata all'attuazione di un piano di riequilibrio degli assetti societari); e) amministrative (là dove preordinate alla razionalizzazione dell'organigramma e alla riduzione dei costi di gestione). E che, riguardate dal punto di vista degli obblighi strumentali di evidenza pubblica, le operazioni straordinarie che, a vario titolo e in varia forma, coinvolgano società pubbliche, sono di per sé neutre: di tal che – sull'assunto che il principio proconcorrenziale opera, di suo, nella prospettiva funzionale dell'effetto utile e che il correlativo apparato precettivo va considerato di natura materiale e non formale – l'assoggettamento al regime interamente privatistico (*ex* art. 1, comma 3, TUSP) o «l'intersezione segmentale con la disciplina pubblicistica evidenziale» dipende, in concreto, dall'accertamento degli effetti sostanziali perseguiti e divisati. Dunque, alcune norme del TUSP, dettate per regolamentare singoli aspetti delle società partecipate, possono interferire con la disciplina generale di tipo sociale ed esprimere una specifica caratterizzazione del modello organizzativo. In tale prospettiva, il carattere «singolare» (in quanto attratto alla disciplina pubblicistica) dei processi «industriali» deliberati da società a partecipazione pubblica e affidati alle multiformi tecnicalità delle operazioni societarie straordinarie può dipendere: a) dalla presenza di aspetti peculiari impressi al modello organizzativo dalla regolamentazione di settore; b) dal rilievo che assumono i principi eurocomunitari in tema di intervento pubblico nell'economia o da contingenti esigenze di contrazione della spesa pubblica nazionale; c) dalla necessità di salvaguardare il principio di apertura concorrenziale del mercato; d) dal radicamento di un orientamento incline a preservare il controllo dell'amministrazione sulla gestione dei servizi pubblici sul presupposto della natura "comune" di taluni beni assoggettati a un regime di accesso universale[29].

In sintesi, ciò che rileva per «derogare» alla regola generale della «neutralità» (sul piano del diritto pubblico) delle operazioni straordinarie è che le stesse non si risolvano in una mera operazione di riassetto societario, in quanto:

1. comprendano la cessione di beni pubblici (i titoli azionari o le quote societarie detenuti da pubbliche amministrazioni) e/o l'affidamento di contratti pubblici in favore di soggetti privati[30];

---

[28] Per un esame del quale, sia consentito richiamare H. Bonura, *L'alienazione delle partecipazioni pubbliche*, in *Manuale delle società a partecipazione pubblica*, R. Garofoli e A. Zoppini (a cura di), Molfetta, NelDiritto, 2018, p. 263.

[29] Cons. Stato, sez. V, 1° settembre 2021, n. 6142, §§ 6.2.2. e 6.4. In senso sostanzialmente conforme, Corte conti, sez. reg. contr. per la Regione Emilia-Romagna, deliberazione n. 103/2025/PASP del 22 settembre 2025.

Sul tema, in dottrina, di recente, M. Houben, *Società a partecipazione mista pubblico-privata* ex *art. 17 TUSP e operazioni straordinarie: il silenzio del legislatore e i limiti ricavabili dal sistema*, in *Riv. soc.*, 2025, n. 5-6, p. 801.

[30] Diverso è il caso di processi di mera «riallocazione» delle partecipazioni pubbliche, in quanto tali ritenuti, dalla giurisprudenza, «neutrali» sul piano dei principi concorrenziali (Tar Lazio, Roma, sez. III, 31 maggio 2017, n. 6417).

2. e/o determinino una modifica così significativa del modello organizzativo societario da «equivalere» a una sua trasformazione.

Nel primo caso, le norme civilistiche dovranno essere «incrociate» con quelle dell'evidenza pubblica (da graduarsi diversamente in base al tipo di bene e/o di contratto pubblico coinvolto).

Nel secondo caso, a venire ulteriormente in rilievo è un vincolo di tipo procedimentale, dal momento che «la deliberazione di fusione e scissione di società partecipate de[ve] senz'altro sottostare alle procedure decisionali predeterminate all'art. 7, c. 7, [del TUSP], con riguardo alla preventiva approvazione dell'amministrazione partecipante e alla congrua motivazione dell'atto deliberativo anche sulla convenienza economica e sulla sostenibilità finanziaria per il socio pubblico»[31].

E, tuttavia, si torna così alla tensione tra obiettivi di «aggregazione territoriale» dei soci pubblici degli organismi societari e procedure a evidenza pubblica. Tensione che può costituire un limite oggettivo ai processi incentivati dal TUSP. Non a caso, di recente, sono state formulate proposte di revisione normativa dirette a superare tale tensione, escludendo dall'ambito di applicazione dell'art. 10 del TUSP almeno le operazioni straordinarie volte all'aggregazione tra soggetti che gestiscono servizi pubblici «a rete», operanti all'interno del medesimo ambito territoriale o in ambiti territoriali limitrofi[32].

A ordinamento vigente, una soluzione meritevole di approfondimento sarebbe quella di ricostruire i processi aggregativi a partire dalla formazione e conclusione di accordi di partenariato pubblico-pubblico, ai sensi dell'art. 7, ultimo comma, del Codice dei contratti pubblici[33]; accordi all'interno dei quali individuare gli obiettivi condivisi dalle amministrazioni partecipanti e gli strumenti (ivi comprese le eventuali operazioni straordinarie) attraverso cui garantirne l'attuazione. In tal modo, sarebbe possibile verificare la «genuinità» delle operazioni di aggregazione, l'assenza di finalità meramente «elusive» degli obblighi di evidenza pubblica, nonché fruire dell'esclusione di tali accordi (se «genuini») dall'applicazione della disciplina in materia di contratti pubblici e, ove occorra, giustificare la sussistenza delle circostanze eccezionali che legittimano il ricorso alla negoziazione diretta nel caso in cui l'effetto concreto delle operazioni sia anche quello di realizzare un trasferimento di partecipazioni.

7. *Conclusioni.* – In conclusione, si può dire che i servizi idrici vivono una persistente contraddizione tra una «specificità» riconosciuta in astratto (e, in passato, fonte di interpretazioni giurisprudenziali che hanno provato ad assecondarne il verso) – e che dovrebbe imporre una maggiore attenzione alla gestione pubblica della risorsa e delle attività, nonché alle esigenze dei territori e degli individui (prima ancora che degli utenti) – e una progressiva (silenziosa) attrazione verso la disciplina generale in materia di affidamento della gestione degli stessi e verso il «governo pubblicistico» dei processi di aggregazione territoriale. Tale contraddizione non risulta superata dalla riforma dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, che, al contrario, anziché «esaltare» le ragioni di specificità, ha accelerato il processo di uniformazione del SII alle altre attività (sebbene

[31] Cons. Stato, sez. V, n. 6142/2021, cit., § 6.2.3.

[32] Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili, Osservatorio Enti Pubblici e Società Partecipate, Proposte di modifica del TUSP, dicembre 2025, in *www.commercialisti.it/documenti-studio/proposte-modifiche-del-tusp*.

[33] H. Bonura, *La cooperazione pubblico-pubblico (art. 7, comma 4)*, in *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, M. Clarich (a cura di), Torino, Giappichelli, 2025, p. 279.

i criteri di delega di cui alle lett. b)[34], f)[35] e n)[36] del comma 2 dell'art. 8 della l. n. 118/2022, avrebbero consentito sicuri margini per un'adeguata differenziazione di discipline).

A diverse conclusioni non si giunge nemmeno in relazione ai processi di aggregazione territoriale, che, in ragione del concreto assetto del mercato, imporrebbero una più attenta considerazione delle «intersezioni segmentali» tra disciplina di diritto comune (specie in materia di «operazioni straordinarie»), disciplina in materia di società a partecipazione pubblica e, infine, disciplina in materia di contratti e/o beni pubblici.

[34] «*b) adeguata considerazione delle differenze tra i servizi di interesse economico generale a rete di cui all'articolo 3-bis, comma 6-bis, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e gli altri servizi pubblici locali di rilevanza economica, nel rispetto del principio di proporzionalità e tenuto conto dell'industrializzazione dei singoli settori, anche ai fini della definizione della disciplina relativa alla gestione e all'organizzazione del servizio idonea ad assicurarne la qualità e l'efficienza e della scelta tra autoproduzione e ricorso al mercato* […]». Tale criterio, a parere dello scrivente, avrebbe consentito di tenere conto non soltanto delle differenze tra servizi "a rete" e "non", ma anche di quelle "interne" a ciascuna sotto-categoria.

[35] «*f) razionalizzazione della disciplina concernente le modalità di affidamento e di gestione dei servizi pubblici, nonché la durata dei relativi rapporti contrattuali, nel rispetto dei principi dell'ordinamento dell'Unione europea e dei principi di proporzionalità e ragionevolezza* […]».

[36] «*n) revisione delle discipline settoriali in materia di servizi pubblici locali, con particolare riferimento al settore dei rifiuti e alla gestione del servizio idrico, al fine di assicurarne l'armonizzazione e il coordinamento* […]».

IL REGIME AMMINISTRATIVO DEI CONTROLLI DEI SERVIZI IDRICI INTEGRATI

di *Fabio Giglioni*[*]

Abstract

This paper examines the distinctive features of the system of administrative controls governing integrated water services, highlighting its progressive differentiation from the general regulatory framework applicable to local public services. The nature of water as a limited natural resource and an essential good entail the coexistence of economic, social, environmental and health-related interests, thereby broadening the scope and purposes of regulation. Through an analysis of Law No. 481/1995, Legislative Decree No. 152/2006 and Legislative Decree No. 201/2022, the paper addresses the separation between regulatory and management functions, the extension of controls to the entire water cycle, and the system of substitute powers. Particular attention is devoted to tariff regulation, which in the water sector pursues not only economic and financial balance but also environmental and incentive-based objectives aimed at ensuring the efficient use and conservation of water resources. The resulting model grants regulation and supervision an increasingly significant role in shaping management decisions. However, its effectiveness ultimately depends on the independence of supervisory authorities and on the technical and administrative capacity of the competent institutions, particularly at the local level.

Il contributo analizza le peculiarità del sistema dei controlli amministrativi nel servizio idrico integrato, evidenziandone la progressiva differenziazione rispetto al modello generale dei servizi pubblici locali. La natura dell'acqua quale risorsa naturale limitata e bene essenziale determina infatti la compresenza di interessi economici, sociali, ambientali e sanitari, ampliando oggetto e finalità della regolazione. Attraverso l'esame della legge n. 481/1995, del d.lg. n. 152/2006 e del d.lg. n. 201/2022, vengono analizzati la separazione tra regolazione e gestione, l'estensione dei controlli all'intero ciclo idrico e il sistema dei poteri sostitutivi. Particolare attenzione è dedicata alla regolazione tariffaria, che nel settore idrico non persegue soltanto l'equilibrio economico-finanziario, ma assume anche una funzione ambientale e incentivante, orientata all'uso efficiente e alla conservazione della risorsa. Ne emerge un modello nel quale regolazione e controllo acquistano un crescente potere conformativo sulle scelte gestionali. L'effettività di tale sistema dipende, tuttavia, dall'indipendenza dei controllori e dalla capacità tecnica e amministrativa delle istituzioni competenti, soprattutto a livello locale.

SOMMARIO: 1. Premesse. – 2. Il quadro normativo dei controlli. 3. Il potere tariffario. – 4. Conclusioni.

1. *Premesse.* – Nel considerare il regime amministrativo dei controlli per il servizio idrico integrato è necessario condividere alcune premesse iniziali dovute alle sue intrinseche peculiarità[1]. È noto che in termini generali l'approntamento di specifici controlli per i servizi pubblici o, se si vuole usare il lessico del legislatore europeo, per i servizi di interesse economico generale è giustificato dalla persistenza degli oneri di interesse generale che gravano su queste attività anche dopo l'avvio dei processi di liberalizzazione e privatizzazione iniziati a partire dagli anni Ottanta e

[*] Professore Ordinario di diritto pubblico, comparato e internazionale presso l'Università degli Studi di Roma La Sapienza.

[1] Sulla diversità dei servizi idrici dalla categoria più generale dei servizi pubblici e dei servizi pubblici locali si sofferma M. D'Orsogna, *Servizi idrici*, in *Enc. dir. - I tematici*, di B. Mattarella, M. Ramajoli (diretto da), Milano, Giuffré, 2022, pp. 1075-1076.

Novanta dello scorso secolo. Per una sorta di curioso paradosso l'attivazione di strumenti di controllo amministrativo è sorta proprio quando i servizi pubblici sono progressivamente fuoriusciti dal regime di riserva[2]: l'introduzione di meccanismi competitivi e l'emersione di un'offerta preponderante di imprese private hanno richiesto un sistema di controlli amministrativi la cui urgenza prima non era stata avvertita in ragione di un controllo che era tutto rimesso all'azione di indirizzo politico e alla mediazione con le parti sociali. Nel momento in cui i servizi pubblici hanno perso l'ancoraggio alla riserva di monopolio pubblico si è definito un nuovo assetto di governo in cui dover trovare l'equilibrio necessario tra il preponderante ricorso al mercato e la permanente necessità di salvaguardare interessi pubblici[3].

In questo contesto – si diceva – il tema dei servizi idrici integrati si distingue per alcuni tratti precipui. Essendo l'unico servizio pubblico in cui la risorsa di cui garantire l'accesso è naturale, concentra su di sé una pluralità di interessi pubblici la cui coesistenza non può essere data per scontata. Se, da un lato, infatti, l'accesso ai servizi idrici è considerato in sé questione di interesse pubblico perché occorre soddisfare la domanda degli utenti all'uso, dall'altro, proprio la pressione sociale per l'uso diffuso costituisce una minaccia per la salvaguardia della risorsa naturale, la cui scarsità è avvertita come problematica non più solamente nelle aree tradizionalmente caratterizzate da penuria (tipicamente, ad esempio, nella regione Puglia in Italia)[4]. In questo senso, dunque, i servizi idrici si trovano contesi nel rispetto di esigenze di interesse pubblico potenzialmente confliggenti: garantire l'accesso diffuso per una varietà di usi sociali e, allo stesso tempo, salvaguardare la risorsa attraverso il razionamento degli usi. Come è evidente il rilievo ambientale sollecitato dai servizi idrici non è equivalente a quello di altri: se è vero che tra gli oneri extra-economici anche altri servizi pubblici contemplano le finalità di carattere ambientale, per questi gli interessi ambientali rilevano come esternalità negative, mentre per i servizi idrici la finitezza della risorsa naturale costituisce un problema che riguarda anche la garanzia di continuità del servizio[5].

Si tratta di una complessità significativa che, secondo la previsione di alcuni esperti, caratterizzerà sempre di più le scelte dei decisori pubblici nel futuro, divenendo l'acqua uno degli elementi capaci di generare contese crescenti. D'altra parte, anche in sede europea è riconosciuto che l'acqua non è solo un bene avente valore economico e commerciale, ma è un bene fondamentale del quale occorre promuovere un uso razionale ed equo[6].

La potenziale conflittualità tra interessi pubblici si aggrava ulteriormente se si considera, da un lato, che gli usi richiesti sono preordinati a soddisfare bisogni molto diversi (consumo umano, esigenze produttive, attività agricole, costituzione di riserve) e, dall'altra, che le minacce per questa risorsa sono plurime, perché non dipendono solo dai consumi diretti dell'acqua ma anche dalla pressione sul suolo, la cui sigillatura incide notevolmente sul ricambio delle acque, sull'innalzamento delle temperature e sulla scarsità delle piogge, nonché, per un «effetto di rimbalzo» sui rischi di alluvione, esondazioni e più in generale calamità naturali legate all'acqua.

Questa peculiarità sovraccarica la disciplina dei servizi idrici di oneri pubblici e il carico dei controlli amministrativi si complica perché registra un concorso di più autorità pubbliche e di più strumenti amministrativi che tra loro devono essere coordinati con un livello maggiore di

---

[2] Annotava questa apparente contraddizione C. Iannello, *Poteri pubblici e servizi privatizzati*, Torino, Giappichelli, 2005, spec. p. 232 ss.

[3] Sul punto si consenta il rinvio alle considerazioni già svolte in F. Giglioni, *I controlli dei servizi pubblici*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2024, p. 49 ss. Si veda anche F. Caporale, *Pubblico e privato nei servizi idrici: snodi critici e prospettive*, in *Munus*, 2019, p. 749.

[4] Particolarmente rilevante è in questo senso gli studi di E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custoditale, pianificazioni e concessioni*, Milano, Giuffré, 2012, *passim*; F. Caporale, *I servizi idrici. Dimensione economica e rilevanza sociale*, Milano, Franco Angeli, 2017, *passim*.

[5] Su questo punto è impostata la ricerca di L. Muzi, *La sostenibilità negli usi delle risorse idriche*, Napoli, Editoriale scientifica, 2023, pp. 39-55.

[6] M. Siragusa, F.M. Salerno, *I servizi idrici nell'ordinamento europeo: solo tutela ambientale o anche apertura alla concorrenza?*, in *Il regime dell'acqua e la regolazione dei servizi idrici*, L. Carbone, G. Napolitano, A. Zoppini (a cura di), Bologna, il Mulino, 2017, pp. 87-97.

complessità[7]. La dimensione di governo e controllo spesso supera il tradizionale ambito locale determinando un'asimmetria tra territori interessati e scale di governo che sono di ordine sovralocale.

Tuttavia, è utile avvertire che il coacervo di interessi che gravano sui servizi idrici non si risolve in modo fisso e necessariamente conflittuale. Il razionamento della risorsa idrica impone anche ripensamenti dei processi che non passano necessariamente per la sola riduzione degli usi, anche se questa rimane una scelta estremamente efficace e spesso prioritaria, potendo invece attivare riutilizzi delle acque fin qui poco esplorati. Ne è una testimonianza la recente direttiva UE 2024/3019 che ha modificato in modo significativo la disciplina del trattamento delle acque reflue imponendo agli Stati membri l'obbligo di procedere al riuso delle acque attraverso interventi specifici di depurazione che assicurino il rinnovo degli usi e la riduzione degli sprechi. La pluralità degli interessi, dunque, può innescare anche interventi coerenti in cui la lotta agli sprechi, svolta nel rispetto di obblighi giuridici e con interventi aventi carattere economico, rinforza la disponibilità e quindi l'accesso alla risorsa idrica. In altre parole, le dinamiche prodotte dalla coesistenza di interessi pubblici sono complesse e non unidirezionali, ma certamente altamente differenziate rispetto agli altri servizi pubblici locali.

2. *Il quadro normativo dei controlli* – L'articolazione dei controlli amministrativi per i servizi idrici si struttura fondamentalmente su tre provvedimenti normativi: la legge 14 novembre 1995, n. 481, come integrata dal d.p.c.m. 20 luglio 2012, relativamente ai servizi idrici[8], il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201. Per verificare le differenze si prenderanno in considerazioni alcuni parametri di raffronto.

Il primo indicatore rappresentativo è il carattere organizzativo stratificato[9]. La legge n. 481 del 1995 costruisce il paradigma delle autorità indipendenti come soggetti autonomi rispetto sia al Governo sia agli operatori economici regolati. Le autorità operano «in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione» e sono investite di funzioni di regolazione e controllo del settore di competenza. A tale scopo la legge introduce un articolato sistema di incompatibilità, divieti e periodi di raffreddamento destinati a impedire fenomeni di cattura del regolatore da parte dei soggetti controllati. La separazione tra chi regola e controlla e i gestori è il principio statuito sin da quell'avvio di processi di liberalizzazione che ha caratterizzato i servizi pubblici e che ha giustificato l'approntamento di controlli amministrativi. In questo modo i membri dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) sono tenuti al rispetto di norme che assicurano la separazione della loro funzione da quella di provenienza e, ancor di più, da incarichi professionali e/o di servizio presso i soggetti regolati, anche per un periodo successivo di due anni al termine dello svolgimento della funzione[10].

Questo presupposto ha trovato, tuttavia, incerta applicazione a livello locale, dove le relazioni tra amministrazioni di governo e soggetti gestori sono sempre state caratterizzate da gradi intensi

---

[7] S. Cimini, *Acqua*, in *I servizi pubblici locali*, S. Mangiameli (a cura di), Torino, Giappichelli, 2008, p. 419 ss.; M. Passalacqua, *La regolazione amministrativa degli ambiti territoriali per la gestione dei servizi pubblici locali a rete*, in *Il «disordine» dei servizi pubblici locali*, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 41-63; M. De Benedetto, *Gli Ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale. Il ruolo delle Autorità di bacino e degli Enti di governo d'ambito. I rapporti con l'Aeegsi*, in *Il regime dell'acqua e la regolazione dei servizi idrici*, L. Carbone, G. Napolitano, A. Zoppini (a cura di), Bologna, il Mulino, 2017, p. 131 ss.; G. Barozzi Reggiani, *Servizi di pubblica utilità,* authorities *ed enti di governo d'ambito: fra istanze accentratrici e (necessaria) garanzia della rappresentatività*, in *Diritto amministrativo e società civile*, I, Bologna, Bononia University Press, 2018, p. 305 ss.; M. D'Orsogna, *Servizi idrici*, cit., p. 1072; F. Caporale, *Pubblico e privato nei servizi idrici: snodi critici e prospettive*, cit., pp. 750-752.

[8] M.S. Bonomi, *Sistemi settoriali di regolazione dei servizi pubblici locali*, in *La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali*, G. Napolitano, A. Petretto (a cura di), Napoli, Editoriale scientifica, 2017, pp. 125-130.

[9] A. Petretto, *I fondamenti economici della regolamentazione dei mercati dei servizi pubblici locali tramite autorità indipendenti*, in *La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali*, G. Napolitano, A. Petretto (a cura di), Napoli Editoriale scientifica, 2017, pp. 40-42.

[10] B. Barmann, F. Ielo, *L'indipendenza delle autorità di regolazione dei servizi pubblici locali*, in *La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali*, G. Napolitano, A. Petretto (a cura di), Napoli, Editoriale scientifica, 2017, p. 183 ss.

di vischiosità[11]. Tra le novità più interessanti del d.lg. n. 201 del 2022, che ha riformato recentemente la disciplina dei servizi pubblici locali, è la centralità che ha assunto la funzione di controllo[12]. L'art. 6 sancisce espressamente la distinzione tra funzioni di regolazione, indirizzo e controllo e funzioni di gestione dei servizi pubblici locali a rete, imponendone l'esercizio separato[13]. Gli Enti di governo dell'ambito (EGATO) non possono partecipare ai soggetti gestori e, nei casi di gestione diretta o mediante società partecipate, gli uffici preposti alla regolazione non possono svolgere attività gestionali. La disciplina delle incompatibilità completa il disegno di separazione organizzativa, prevedendo l'inconferibilità di incarichi professionali, di gestione o controllo: a) ai componenti degli organi di indirizzo politico dell'ente competente all'organizzazione del servizio, ma anche ai dirigenti e ai funzionari preposti all'esercizio di tali funzioni; b) ai componenti di organi di indirizzo politico di qualunque altro organismo che svolga funzioni di stazione appaltante, regolazione e controllo dei servizi, compresi i responsabili dei relativi servizi; c) ai consulenti per l'organizzazione o regolazione del servizio. La disciplina estende di molto il grado di separatezza tra le funzioni di controllo e i soggetti implicati nella gestione e regolazione dei servizi. Questi condizionamenti si ritrovano anche per i servizi idrici, dal momento che la disciplina specifica contenuta nel codice dell'ambiente non riserva particolare attenzione a tali profili ed è dunque integrata in base all'art. 4, d.lg. 201/2022, dalle previsioni normative sopra ricordate.

Le differenze sono più marcate quando si osserva l'oggetto dei controlli. Nel modello generale della legge n. 481 del 1995 il controllo investe principalmente il rispetto delle condizioni di accesso al mercato, la trasparenza, la qualità delle prestazioni, la corretta formazione delle tariffe e il rispetto dei diritti degli utenti. Le autorità verificano i costi, definiscono standard qualitativi, effettuano ispezioni e acquisiscono informazioni dai gestori. Il d.lgs. n. 201 del 2022 ribadisce questa impostazione, ma attribuisce alle autorità di regolazione locale anche il compito di individuare costi di riferimento, indicatori di qualità, livelli minimi di servizio e schemi di piano economico-finanziario. Il controllo è dunque prevalentemente orientato all'efficienza gestionale, alla qualità del servizio e alla sostenibilità economica degli affidamenti[14], trovando specificamente nella determinazione delle tariffe l'esito coerente finale[15].

Nel servizio idrico integrato, invece, l'oggetto del controllo si espande notevolmente[16]. Esso comprende non soltanto i profili economici e organizzativi, ma anche la programmazione degli investimenti, la tutela quantitativa e qualitativa della risorsa idrica, la funzionalità delle infrastrutture, la sicurezza degli approvvigionamenti, il rispetto degli standard ambientali e il corretto svolgimento delle attività di captazione, adduzione, distribuzione, fognatura e depurazione. Il controllo investe quindi l'intero ciclo idrico, con una profondità che non trova corrispondenza nella disciplina generale dei servizi pubblici locali. Si passa, in altri termini, da un

---

[11] In questo senso si possono leggere le considerazioni di A. Cavaliere, *Il controllo comunale sui servizi pubblici*, in *Amministrare*, 2003, 3, p. 415 ss.

[12] E. Bruti Liberati, *La legge annuale sulla concorrenza e la sua difficile attuazione*, in *Gior. dir. amm.*, 2023, p. 150; M. Dugato, *Distinzione tra funzioni di regolazione e gestione nell'assetto organizzativo degli enti locali. Incompatibilità e inconcepibilità*, in *La riforma dei servizi pubblici locali*, R. Chieppa, G. Bruzzone, A. Moliterni (a cura di), Milano, Giuffré, 2023, p. 128 ss.; G. Torelli, *Regole a tutela dell'utenza nei servizi pubblici locali*, in *Munus*, 2023, pp. 284-288.

[13] La previsione normativa, in realtà, non si colloca in un vuoto assoluto, giacché già in precedenza profili simili erano stati considerati in sede normativa, ma non erano mancate debolezza e criticità peraltro ben rilevate dalla dottrina: G. Sirianni, *Funzioni di regolazione, funzioni di gestione e incompatibilità secondo il d.p.r. n. 168/2010*, in *Dir. pub*, 2010, p. 787 ss.

[14] Sul punto si soffermano particolarmente F. Figorilli, *Servizi pubblici locali e discrezionalità*, in *Discrezionalità e amministrazione*, Aipda - Annuario 2022, Napoli, Editoriale scientifica, 2023, p. 183-184; A. Moliterni, *Le nuove regole dei servizi pubblici locali*, in *Gior. dir. amm.*, 2023, p. 128 ss.

[15] Su questo si è soffermato A. Noce, *Tariffe*, in *La riforma dei servizi pubblici locali*, R. Chieppa, G. Bruzzone, A. Moliterni (a cura di), Milano, Giuffré, 2023, p. 422 ss.

[16] Sul rapporto dinamico tra autorità indipendenti e di regolazione nazionale e regolatori/controllori di livello locali si è cimentata parte della dottrina: F. Bilancia, *Autorità amministrative indipendenti tra Europa, Stati e Regioni*, in *Quad. cost.*, 2003, 1, p. 149 ss.; G. Della Cananea, *Autorità indipendenti?*, in *Diritto amministrativo e società civile*, I, Bologna, Bononia University Press, 2018, p. 199 ss.; A. Benedetti, *Oltre il mercato. L'intervento pubblico nei servizi locali di interesse economico generale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2026, p. 93-101.

controllo prevalentemente economico-regolatorio a un controllo che misura gli obiettivi ambientali, la qualità delle infrastrutture, la congruità delle scelte gestorie rispetto agli obiettivi di natura extra-economica[17]. L'oggetto di osservazione si allarga e i regolatori/controllori possono entrare anche nelle scelte di gestione per verificarne la compatibilità rispetto agli obiettivi.

Anche sul piano teleologico il settore idrico presenta una specificità evidente. La legge n. 481 del 1995 individua come finalità principali la promozione della concorrenza, l'efficienza dei servizi, la tutela degli utenti e la definizione di un sistema tariffario trasparente e sostenibile. La protezione ambientale compare tra gli obiettivi, ma rimane integrata in una prospettiva essenzialmente economico-regolatoria. Il d.lg. n. 201 del 2022 pone al centro la qualità, l'accessibilità, la sicurezza e la sostenibilità dei servizi pubblici locali, valorizzando la trasparenza e la centralità dell'utente.

Nel settore idrico, invece, il controllo persegue una pluralità di finalità ulteriori. La disciplina del d.lg. n. 152 del 2006 si colloca infatti nel più ampio quadro della tutela ambientale e della gestione sostenibile delle risorse naturali. Le finalità del controllo comprendono la protezione dell'ambiente, l'uso efficiente della risorsa idrica, la salvaguardia degli ecosistemi e la prevenzione dell'inquinamento, in coerenza con i principi dello sviluppo sostenibile e della tutela delle acque. Il controllo sul servizio idrico assume dunque una funzione di garanzia di interessi pubblici primari che trascendono il rapporto tra gestore e utente. Esso è diretto a garantire non solo la qualità della prestazione, ma anche la conservazione della risorsa e la sostenibilità intergenerazionale del suo utilizzo.

Una delle differenze più significative riguarda la presenza di strumenti straordinari di intervento. La legge n. 481 del 1995 attribuisce alle autorità alcuni di questi poteri: esse possono imporre indennizzi automatici, irrogare sanzioni e proporre la sospensione o la decadenza delle concessioni. Possono inoltre adottare provvedimenti temporanei volti a garantire la continuità del servizio. Nel d.lg. n. 201 del 2022, invece, non emergono significativi poteri aggiuntivi. Eventuali integrazioni possono essere previste nelle carte di servizio pubblico con interventi straordinari imposti dai regolatori.

Nel settore idrico, invece, il sistema dei poteri sostitutivi e degli interventi emergenziali risulta più articolato. La gestione della risorsa idrica è infatti strettamente collegata a esigenze di protezione ambientale e sanitaria che possono imporre interventi immediati in caso di inadempienze gestionali, crisi di approvvigionamento o mancato adeguamento delle infrastrutture. La stessa logica dell'organizzazione per ambiti territoriali ottimali e dell'integrazione del ciclo idrico è funzionale a consentire una risposta efficace alle situazioni di criticità[18]. L'art. 152, d.lg. 152/2006, stabilisce infatti la sostituzione degli EGATO con la selezione di specifici operatori competenti nei confronti del gestore che sia inadempiente rispetto agli obblighi che preservino la risorsa o che non garantisca i livelli minimi, previa adozione delle procedure di diffida. In via sussidiaria il potere di sostituzione è affidato prima alla regione poi al Ministero competente[19]. L'emergenza, nel settore idrico, è dunque una circostanza considerata propria del sistema dei controlli.

L'ultimo profilo di raffronto riguarda il rapporto tra esiti del controllo e valutazione del servizio. Nel modello generale delineato dalla legge n. 481 del 1995 il controllo è strettamente collegato alla determinazione delle tariffe, alla qualità delle prestazioni e alle verifiche dei contratti di servizio e dei dispositivi di regolazione del rapporto tra gestori e utenti. Gli esiti dell'attività di vigilanza hanno tuttavia una debole ricaduta sugli strumenti di regolazione. Il d.lg. n. 201 del 2022 accentua e arricchisce invece tale collegamento, attribuendo agli indicatori di qualità e ai costi di riferimento una funzione centrale nella valutazione delle gestioni e nella verifica della convenienza delle diverse modalità di affidamento. Le relazioni annuali di controllo mettono le autorità

---

[17] E. Boscolo, *Il modello di regolazione indipendente nel settore idrico*, in *Il regime dell'acqua e la regolazione dei servizi idrici*, L. Carbone, G. Napolitano, A. Zoppini (a cura di), Bologna, il Mulino, 2017, pp. 255-257.

[18] Cfr. Cons. St., sez. V, 30 agosto 2013, n. 4333.

[19] M. D'Orsogna, *Servizi idrici*, cit., p. 1073.

responsabili del servizio nella condizione di poter valutare l'efficacia del servizio e la sua economicità, suggerendo anche possibili variazioni sugli strumenti di regolazione e modifiche delle scelte gestionali[20].

Nel servizio idrico integrato, però, la valutazione non si limita ai risultati economici o alla soddisfazione dell'utenza. Essa include parametri relativi alla qualità ambientale, alla continuità dell'approvvigionamento, alla riduzione delle perdite di rete, alla depurazione delle acque reflue e alla realizzazione degli investimenti programmati. L'esito del controllo costituisce pertanto un indicatore complessivo della capacità del gestore di perseguire simultaneamente obiettivi economici, ambientali e sociali.

3. *Il potere tariffario.* – L'altro strumento di confronto per evidenziare le differenze del regime dei controlli nel servizio idrico integrato è il potere tariffario. Le tariffe, come noto, rappresentano la determinazione amministrativa dei costi del servizio e la loro struttura è capace di rivelare adeguatamente le scelte regolatorie e gli elementi che sono prioritari nella considerazione di un servizio, anche se non viene meno la loro natura di corrispettivo di servizio[21]. A livello generale la legge n. 481/1995 prevede il principio del *price-cap*, fondato sul recupero dei costi gestionali dell'impresa incaricata di pubblico servizio con un limite che incentivi la stessa ad adottare soluzioni efficienti di gestione in funzione anche delle esigenze di concorrenza[22]. Il modello adottato ha una principale funzione economica che tende a tenere in equilibrio la necessità del gestore di coprire i costi sostenuti e quella di mantenere il servizio a livelli di accesso alto che garantiscano gli effetti positivi della concorrenza sui costi del servizio. L'art., 1, c. 1, legge n. 481/1995 stabilisce che il sistema tariffario deve armonizzare le esigenze di carattere economico-finanziario con quelle di carattere sociale, ambientale e con l'uso efficiente delle risorse, ma in realtà le esigenze sociali e ambientali vengono considerate attraverso soluzioni esterne al meccanismo di determinazione delle tariffe mediante l'utilizzo della tecnica del sussidio (per alcune categorie di utenti) o prevedendo meccanismi compensativi per specifici servizi di interesse ambientale.

Con riferimento ai servizi idrici integrati, tuttavia, i profili da considerare sono più numerosi[23]. Come osservato all'inizio di questo elaborato è lo stesso consumo dell'acqua, che giustifica la qualificazione di pubblico servizio, a minacciare la risorsa naturale, il che inevitabilmente comporta che sugli oneri tariffari si caricano i riflessi del principio chi inquina paga. Tale implicazione è esplicitamente contenuta nell'art. 155, comma 5, d.lg. 152/2006 e la sua *ratio* risulta confermata nel comma successivo laddove è previsto che le utenze industriali possono beneficiare di riduzioni, laddove approntino meccanismi e soluzioni che permettano il riutilizzo delle acque.

Lo stesso ordinamento europeo, solitamente poco incline a entrare nel merito di decisioni regolatorie così dettagliate, lo prevede con l'art. 9, paragrafo 1, direttiva 2000/60/CE[24]. A dispetto della qualificazione di mero corrispettivo di servizio la tariffa idrica è arricchita di elementi tesi a preservare la risorsa acqua sia in termini quantitativi, sia in termini qualitativi. Nella causa C-686/15, la Corte di giustizia UE ha chiarito che, pur riconoscendo che la commisurazione del costo

---

[20] G. Torelli, *Regole a tutela dell'utenza nei servizi pubblici locali*, cit., pp. 299-300.

[21] Il punto è stato ribadito in diverse sentenze della Corte costituzionale; si ricordano, in particolare, le sentenze n. 335/2008, 246/2009 e 29/2010. In questi termini anche Cons. St., sez. VI, 29 dicembre 2020, n. 8502.

[22] A. Petretto, *I fondamenti economici della regolamentazione dei mercati dei servizi pubblici locali tramite autorità indipendenti*, cit., pp. 46-48. Per una ricostruzione dell'impianto tariffario rideterminato dopo il referendum del 2011 si veda il contributo di G. Mocavini, *I nodi della regolamentazione dei servizi pubblici locali*, in *La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali*, G. Napolitano, A. Petretto (a cura di), Napoli, Editoriale scientifica, 2017, pp. 153-169; A. Petretto, *Natura e struttura della tariffa idrica, dall'esito referendario alla legislazione più recente*, in *Il regime dell'acqua e la regolazione dei servizi idrici*, L. Carbone, G. Napolitano, A. Zoppini (a cura di), Bologna, il Mulino, 2017, p. 293 ss.; M. D'Orsogna, *Servizi idrici*, cit., p. 1083.

[23] Non sono mancate tuttavia voci di chi ha valutato negativamente questi tentativi di inserire riferimenti a questioni diverse dal mero equilibrio economico: G. Muraro, *La gestione del servizio idrico integrato in Italia, tra vincoli europei e scelte nazionali*, in *Mercato concorrenza regole*, 2003, p. 407 ss.

[24] M. Siragusa, F.M. Salerno, *I servizi idrici nell'ordinamento europeo: solo tutela ambientale o anche apertura alla concorrenza?*, cit., p. 89; M. D'Orsogna, *Servizi idrici*, cit., p. 1080.

all'effettivo consumo sia la misura principe per indurre a comportamenti virtuosi gli utenti, non è esclusa la possibilità degli Stati membri di affiancare al prezzo variabile per consumo una componente fissa necessaria per costi necessari a garantire la disponibilità sufficiente della risorsa agli utenti[25]. Un esempio di questo ultimo caso è la previsione di caricare la quota tariffaria di costi collegati alla fognatura pubblica e al servizio di depurazione (art. 155, comma 1, d.lg. 152/2006).

Risulta interessante su questo tema la recente sentenza del Consiglio di stato, resa in adunanza plenaria, la n. 16/2025[26]. Di fronte alla contestazione mossa da due operatori del settore circa alcune previsioni tariffarie che ritardavano di due anni il recupero dei conguagli esponendo i gestori a costi aggiuntivi di rendita del capitale richiesto per coprire tali costi facendo venire meno il principio del pieno recupero dei costi, il massimo consesso della giustizia amministrativa ha opposto un'argomentazione contraria, secondo cui il principio del recupero integrale dei costi deve essere reso compatibile con la regolazione incentivante necessaria a stimolare comportamenti virtuosi da parte degli operatori. In sostanza, la gestione di un pubblico servizio si configura in termini analoghi a quelli di una vera e propria concessione, che obbligano il concessionario a farsi carico di rischi operativi. Il principio del recupero dei costi è per i servizi idrici solo uno degli elementi da considerare che si deve accompagnare ad altri obiettivi, come il recupero dei costi per rimediare, mitigare o prevenire la perdita quantitativa e qualitativa della risorsa naturale[27].

Il richiamo al principio chi inquina paga, peraltro, giustifica il ricorso all'acquisizione di risorse aggiuntive anche attraverso la leva più propriamente fiscale o, in caso di misure di incentivo, attraverso la costituzione di fondi pubblici da trasferire in eccedenza al solo rapporto di utenza.

4. *Conclusioni.* – L'analisi svolta consente di cogliere come il sistema dei controlli amministrativi nel servizio idrico integrato abbia ormai assunto una fisionomia che lo distingue sensibilmente dal modello generale dei servizi pubblici locali. Se, infatti, la disciplina delineata dalla legge n. 481 del 1995 e, più recentemente, dal d.lg. n. 201 del 2022 costruisce un paradigma di regolazione prevalentemente orientato all'efficienza economica, alla qualità delle prestazioni e alla tutela dell'utenza, nel settore idrico tali finalità risultano significativamente ampliate dalla presenza di una pluralità di interessi pubblici che investono direttamente la natura stessa della risorsa.

La peculiarità del servizio idrico non deriva soltanto dall'essere un servizio pubblico locale a rete, ma soprattutto dall'essere il solo servizio il cui oggetto coincide con una risorsa naturale limitata, indispensabile per l'esercizio di diritti fondamentali e, nello stesso tempo, vulnerabile agli effetti dei consumi che il servizio stesso è chiamato a soddisfare. Da questa tensione deriva una conseguenza sistematica di particolare rilievo: il controllo amministrativo non può più limitarsi alla verifica dell'efficienza della gestione o della correttezza delle relazioni economiche tra regolatore, gestore e utenti, ma è chiamato a verificare la compatibilità dell'attività di gestione con obiettivi di conservazione della risorsa, tutela degli ecosistemi, sicurezza degli approvvigionamenti, resilienza delle infrastrutture e sostenibilità intergenerazionale. Sotto questo profilo, il servizio idrico rappresenta probabilmente il punto più avanzato dell'evoluzione dei controlli amministrativi nei servizi pubblici.

La funzione di regolazione si espande ben oltre i tradizionali confini della regolazione economica, assumendo una marcata dimensione ambientale e programmatoria. Anche il potere tariffario perde la sua esclusiva funzione di recupero dei costi e di equilibrio economico-finanziario per trasformarsi in uno strumento di orientamento dei comportamenti degli utenti e degli operatori,

---

[25] Vedi Corte di giustizia UE, 7 dicembre 2016, C-686/15, *Vodoopskrba i odvodnja*, m. 22-24.

[26] Gli estremi esatti della sentenza sono: Cons. St., ad. plen., 7 novembre 2025, n. 16.

[27] Si veda in precedenza anche Cons. St., sez. II, 7 marzo 2024, n. 2255, il quale valutando un caso diverso dai servizi idrici integrati era giunto comunque alla conclusione che laddove sia necessario prendere in considerazione profili che eccedono gli elementi meramente riservati alle questioni di equilibrio economico le autorità locali riespandono il proprio potere di regolazione prevalendo sulla regolazione delle autorità tecniche indipendenti.

incorporando i principi del recupero dei costi ambientali, del «chi inquina paga» e dell'uso efficiente della risorsa. Analogamente, il sistema dei poteri sostitutivi e degli interventi straordinari assume un'estensione che non trova riscontro nella disciplina generale dei servizi pubblici locali, proprio perché la continuità del servizio coincide con la tutela di interessi ambientali e sanitari di carattere primario. Ne emerge, dunque, un modello di amministrazione nel quale la regolazione e il controllo tendono progressivamente a sovrapporsi.

L'ampliamento dell'oggetto del controllo determina inevitabilmente anche un ampliamento del potere conformativo dell'autorità pubblica, che non si limita più a verificare il rispetto di regole predeterminate, ma orienta le stesse scelte gestionali attraverso la definizione degli investimenti, degli standard qualitativi, dei livelli di servizio, delle politiche tariffarie e degli obiettivi ambientali.

Proprio questa evoluzione, tuttavia, rende ancora più rilevante la dimensione organizzativa del sistema dei controlli. La crescente estensione delle funzioni di vigilanza e regolazione presuppone infatti amministrazioni dotate di adeguata capacità tecnica, autonomia decisionale e continuità amministrativa. Non è casuale che il legislatore abbia progressivamente rafforzato il principio di separazione tra funzioni di regolazione, controllo e gestione, estendendo alle amministrazioni locali un modello già sperimentato con le autorità indipendenti nazionali. La distinzione introdotta dall'art. 6 del d.lg. n. 201 del 2022 rappresenta, sotto questo profilo, uno degli elementi di maggiore innovazione dell'attuale disciplina, poiché riconosce che l'effettività del controllo dipende anzitutto dall'indipendenza organizzativa di chi è chiamato ad esercitarlo.

Resta però aperta la questione decisiva dell'effettività di tale assetto. La previsione normativa della separazione tra controllori e gestori non coincide necessariamente con la sua concreta realizzazione. Nei servizi pubblici locali, e in particolare nel settore idrico, permane una forte prossimità istituzionale tra enti affidanti, organismi di governo dell'ambito e soggetti gestori, spesso alimentata da relazioni proprietarie, organizzative e funzionali consolidate nel tempo. A ciò si aggiungono le persistenti disomogeneità della capacità amministrativa degli enti locali e degli EGATO, che rendono non uniforme sul territorio nazionale la qualità dell'attività di regolazione e controllo. Il rischio è che proprio nei contesti amministrativamente più fragili, nei quali sarebbe maggiore l'esigenza di una vigilanza rigorosa, il controllo finisca per rimanere prevalentemente formale o documentale, senza riuscire ad incidere realmente sulle scelte gestionali[28]. L'impressione complessiva è, pertanto, quella di un sistema normativo più consapevole sul piano della costruzione istituzionale, ma ancora impegnato a dimostrare la propria capacità di tradurre in pratica le ambiziose finalità che il legislatore gli attribuisce. Se il settore idrico sancisce una nuova stagione della regolazione amministrativa, nella quale la tutela ambientale diviene parte integrante della disciplina dei servizi pubblici, il successo di questo modello dipenderà meno dall'ulteriore stratificazione di poteri di controllo e molto di più dalla qualità delle amministrazioni chiamate ad esercitarli. In definitiva, la vera sfida non sembra essere più quella di attribuire nuovi poteri di regolazione, quanto piuttosto quella di rendere credibile e concretamente indipendente il loro esercizio, assicurando che la pluralità degli interessi pubblici sottesa al servizio idrico trovi una tutela effettiva nella capacità amministrativa delle istituzioni chiamate a governarla.

[28] F. Caporale, *Pubblico e privato nei servizi idrici: snodi critici e prospettive*, cit., pp. 770-771.

I SERVIZI IDRICI NELLA PROSPETTIVA EUROUNITARIA FRA GESTIONE, REGOLAZIONE E FINANZA PUBBLICA

di *Dario Bevilacqua*[*]

Abstract

The governance of water services is multidimensional and complex. While the provision of the service is fundamental — due to the myriad uses of water — its regulation is equally crucial. Regulation must ensure quality, reasonable and efficient use, widespread guaranteed access, and the recovery of costs incurred to provide the service. For these reasons, an analysis of the regulatory framework governing water services must address two significant aspects. The first concerns the influence of European rules on the content of Italian legislation, which confirms the plural and complex nature of the sector. The second relates to the financial dimension, given that the management and regulation of the service entail substantial costs, upon which the efficiency and effectiveness of the provisions depend. However, these two dimensions belong to different spheres, particularly regarding European norms, which regulate but do not finance. The resulting framework is complex, difficult to decipher, and fraught with several problematic elements.

Il governo dei servizi idrici è multidimensionale e complesso. Se la prestazione del servizio è fondamentale – per i numerosi utilizzi dell'acqua – lo è anche la sua regolazione, che deve assicurarne la qualità, un impiego ragionevole e senza sprechi, un accesso diffuso garantito, nonché il rientro dei costi affrontati per assicurare la prestazione. Per tali ragioni, l'analisi della disciplina in materia di regolazione dei servizi idrici deve fare i conti con due aspetti importanti: il primo riguarda l'influenza delle regole europee sui contenuti della normativa italiana, che confermano il carattere plurale e complesso del settore; il secondo concerne l'aspetto finanziario, perché gestione e regolazione del servizio devono affrontare costi significativi, da cui dipendono l'efficienza e l'efficacia delle prestazioni. Questi due momenti appartengono però a mondi diversi, segnatamente con riferimento alle norme europee, che regolano ma non finanziano: il quadro è articolato, di non facile decifrazione e con non pochi elementi problematici.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La peculiarità del settore idrico. – 3. Le regole europee sull'acqua. – 4. Sistemi organizzativi dei servizi idrici e *public finance*. – 5. Conclusioni.

1. *Premessa.* – Sabino Cassese ha osservato che «l'Unione europea è un gigante regolatorio, ma ha un bilancio malato di nanismo, si è sviluppata con una moneta unica e un unico sistema bancario, ma non riesce a completare quest'ultimo»[1]. Questo aspetto ha reso più complesso il consolidamento dell'apparato amministrativo da essa creato e la sua capacità di intervenire in modo incisivo nelle società, nonché di conformare i sistemi amministrativi degli Stati membri[2]. La combinazione tra regolazione e finanza, infatti, costituisce un elemento decisivo per dare reale efficacia alle disposizioni con cui i poteri pubblici condizionano le attività dei soggetti privati e non solo perché la regolazione ha un costo da sostenere, ma anche perché il controllo delle disponibilità finanziarie

[*] Professore associato di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

[1] S. Cassese, *Il Buongoverno. L'età dei doveri*, Milano, Mondadori, 2020, p. 261. Ancora, sul medesimo concetto: «Si costruisce un gigante regolatorio, che rimane però un nano finanziario. Si crea la moneta unica, ma non il potere finanziario unico. Si crea l'Unione bancaria, ma non l'assicurazione sui depositi. Il primo passo sbilancia l'organismo europeo, che sarà costretto a fare il secondo passo. Insomma, l'Unione è come la bicicletta: bisogna pedalare, se non si vuole cadere. È solo così che si può creare una «unione sempre più stretta», come stabiliscono i trattati» (p. 65).

[2] Sul punto E. D'Alterio, *Public Finance Law and Public Administrations. The Shaping Power of Public Finance in the European Union*, Routledge, 2025, p. 89 ss. e *passim*.

è determinante per un loro impiego funzionale alla tutela di beni giuridici fondamentali e agli obiettivi da raggiungere[3].

Se concentriamo lo sguardo sui servizi idrici, dobbiamo osservare che la loro fornitura consiste in un'attività fortemente regolata, in special modo da norme, finalità e standard di matrice europea. Per valutare tale regolazione non si possono tralasciare proprio gli aspetti economico-finanziari, di cui si è detto, giacché il settore in parola è significativamente condizionato dalla capacità di gestire le risorse a disposizione: a causa degli oneri economici da sostenere per le infrastrutture e la manutenzione, per garantire la qualità dell'acqua, per remunerare chi sopporta i costi dell'approvvigionamento e della distribuzione. Le capacità economiche delle amministrazioni e gli strumenti con cui sono gestite e utilizzate per perseguire fini pubblici sono decisivi sia per lo svolgimento di attività di erogazione di servizi per la generalità degli utenti[4], sia per la loro regolazione. Servono, in sostanza, per un utilizzo efficiente e utile di risorse naturali fondamentali, come per la loro salvaguardia.

Al fine di svolgere le attività menzionate, stati ed enti substatali stanziano investimenti, creano infrastrutture, forniscono prestazioni e allocano beni a favore della collettività, facendo affidamento sulle risorse finanziarie a disposizione; alternativamente, possono devolvere tali funzioni a soggetti privati, mantenendo solo il compito regolatorio. Ma anche in tale circostanza l'elemento economico-finanziario è determinante, per remunerare l'attività di erogazione del servizio; come lo è la regolazione, che a sua volta risente della disciplina definita in sede europea.

Per quanto premesso, nell'analisi sul funzionamento dei servizi idrici è necessario identificare e valutare la capacità finanziaria delle amministrazioni competenti, concentrandosi quindi sulle «*public finance rules*», che servono a gestire, organizzare e coordinare l'uso di risorse pubbliche[5]. Al contempo, occorre anche prestare attenzione a principi e norme di carattere regolatorio – su tutti quelli europei – che conformano l'azione di quelle stesse amministrazioni. I due momenti sono interconnessi, eppure, come osservato, gestiti in ambiti diversi, quindi non sempre coerenti tra loro. In aggiunta, la capacità finanziaria è da valutare sotto un duplice profilo: quello della gestione e quello della regolazione. Nel primo, il servizio è preso in carico e offerto, da enti pubblici o da privati, alla comunità degli utenti. Nel secondo, le amministrazioni vigilano proprio sull'erogazione del servizio per indirizzarlo al perseguimento di interessi pubblici fondamentali, come la tutela di una risorsa scarsa ed ecologicamente strategica e la garanzia di un accesso diffuso a un bene fondamentale per il sostentamento e lo sviluppo socioeconomico.

A tal riguardo, sia per la prospettiva della gestione del servizio sia per quella della sua regolazione, si intende concentrare il *focus* sulla «dimensione economica e finanziaria delle pubbliche amministrazioni, quella dimensione che Vittorio Bachelet definiva della "imprenditorialità" nel settore pubblico, caratterizzata non soltanto dalle molteplici forme di intervento dello Stato nell'economia e dalle politiche e azioni volte alla razionalizzazione dei processi di industrializzazione e sviluppo nel territorio nazionale, ma anche dai nuovi modi di funzionare delle pubbliche amministrazioni, nelle attività, nell'organizzazione del lavoro, nel rapporto con i privati e la società

[3] Su questo aspetto, come è stato osservato, i mezzi – in tal caso economico-finanziari – non hanno più un ruolo meramente strumentale, finendo per prevalere o condizionare gli stessi fini, S. Cassese, *Prefazione*, in *Gli strumenti per governare*, P. Lascoumes, P. Le Galès (a cura di), Milano, Mondadori, 2009, p. X. Per una definizione di *public finance* si rinvia a V. Tanzi, *Advanced introduction to public finance*, Cheltenham and Northampton, Edward Elgar Publishing, 2020, pp. 3 e 4 e a E. D'Alterio, *Public Finance Law and Public Administrations*, cit., p. 2: «Public finance has a specific objective and purpose, and special tools and actors. More precisely, its objective is the use of public resources, defined as resources aimed at satisfying public interests. Its purpose is to manage public resources in the most appropriate way to satisfy public interests. Its tools are multifarious: the main tool is the (public) budget, the means that enable the state and other institutional bodies to plan and control the decision and management of public resources. The actors are public institutions, at various levels».

[4] In merito ai servizi pubblici e alla loro qualifica e definizione si veda, per tutti, la recente ricostruzione fornita da S. Tarullo, *Cenni sulle teorie del servizio pubblico: un dibattito mai sopito*, in *Diritto amministrativo - Rivista Trimestrale*, n. 3 del 2025 e letteratura *ivi* indicata.

[5] Sul punto E. D'Alterio, *Public Finance Law and Public Administrations*, cit., p. 4.

nel suo complesso»[6]. Questa sarà la prospettiva con cui si esamineranno sia i caratteri peculiari del settore idrico, sia la sua disciplina in ambito europeo, che conferma quei caratteri e, stabilendo obiettivi e approcci regolatori, non gestisce direttamente l'aspetto finanziario, mentre lascia la disciplina del funzionamento delle strutture amministrative agli Stati.

Si valuterà quindi, da un lato, come le norme dell'Unione incidono sulla prestazione e sulla regolazione di servizi essenziali di interesse pubblico, segnatamente nell'individuare gli obiettivi da raggiungere nei diversi settori interessati. Dall'altro, considerando l'importanza dell'aspetto finanziario, se ne determineranno e giudicheranno gli effetti sia sull'effettivo raggiungimento di quegli obiettivi comuni, sia sull'assetto organizzativo finalizzato a perseguirli.

2. *La peculiarità del settore idrico.* – L'accesso all'acqua – per i suoi molteplici usi – è strettamente dipendente dall'azione dei pubblici poteri, soprattutto in due momenti specifici: quello della gestione del servizio – che però può essere affidata anche a privati – e quello della regolazione, che non solo è di pertinenza pubblica sotto il profilo soggettivo, ma è altresì fortemente connotata da finalità e approcci orientati a perseguire il benessere collettivo[7].

Giacché il servizio idrico deve supportare costi che vanno remunerati e, quando la sua erogazione è affidata a privati, anche generare profitto, è inevitabile che si crei una dialettica, che è duplice: riguarda sia la scelta del gestore, tra figure pubbliche e figure private, sia le esigenze dei privati che erogano le prestazioni, in contrapposizione ai regolatori pubblici che limitano la relativa attività d'impresa finalizzandola a interessi generali primari, come l'accesso a un bene fondamentale e la sua conservazione, in quanto risorsa naturale non illimitata[8].

Questa dialettica si rivela particolarmente problematica perché, come ha recentemente confermato l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, la fornitura di acqua costituisce una materia di natura peculiare, rientrando tra i «servizi di interesse economico generale» ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera c), del d.lg. 23 dicembre 2022, n. 201, quindi un'attività che, come statuito in quella sede, «in assenza di regole pubblicistiche, sarebbe svolta in modo non uniforme ovvero a condizioni di accessibilità inadeguate rispetto a quelle reputate coerenti con gli obiettivi di interesse generale»[9].

Il quadro appena descritto deve essere valutato con la lente della gestione finanziaria, perché essa condiziona sia la qualità dell'erogazione del servizio, sia le scelte della sua regolazione, nonché la combinazione tra queste. Inoltre, come si avrà modo di osservare *infra*, la natura privatistica o pubblicistica del gestore ha a sua volta un effetto condizionante sulle funzioni svolte dal regolatore, che variano in base al destinatario, così come la stessa regolazione pubblica impatta sull'attività di erogazione del servizio, influenzando l'operato del gestore.

---

[6] Id., *Editoriale*, in *Riv. Dir. Amm. Fin. pubbl.*, n. 1, 2026, p. 4.

[7] Su questi argomenti è interessante notare che già nella letteratura anglosassone sulla regolazione dei mercati di qualche decennio fa, la posizione sull'idrico era molto diversa da quella relativa agli altri settori regolati: l'acqua era considerato l'unico settore in cui la regolazione sarebbe rimasta per sempre pubblica (S. Littlechild, *Economic Regulation of Privatised Water Authorities and Some Further Reflections*, in *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 4, no. 2, 1988, pp. 40–68). Più in generale, sui riflessi inevitabilmente pubblicistici dei servizi idrici si v. T.E. Frosini, *Dare un diritto agli assetati*, in *An. giur. econ.*, 2010, 1, p. 29 ss.; F. Caporeale, *Legislatore, Consulta, democrazia diretta: i nodi irrisolti dei servizi idrici*, in *Gior. dir. amm.*, n. 9/2010, p. 1022 ss.; Id., *I servizi idrici. Dimensione economica e rilevanza sociale*, Milano, Franco Angeli, 2017, *passim*.; C. Iannello, *Il diritto all'acqua. Proprietà collettiva e Costituzione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, *passim*.

[8] È quanto avviene con l'attività di regolazione delle tariffe idriche, fondata sul *price cap*: poiché tali tariffe sono necessarie a remunerare i costi sopportati dagli operatori che lo forniscono, l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente deve necessariamente bilanciare una pluralità di interessi, di pari valore, che vanno tenuti insieme e che quindi fungono anche da criteri direttivi per guidarla nella definizione delle stesse tariffe: la redditività della gestione, la capacità di incentivare il gestore a un'attività efficiente, l'internalizzazione dei costi ambientali e delle risorse, l'equità sociale. Di qui, ad esempio, rilevano sia il principio del recupero dei costi sia il principio «chi inquina paga». Conseguentemente, in tale ambito la regolazione pubblica ha il compito di mitigare il rischio di «abuso di potere economico» attraverso una metodologia tariffaria che, sopperendo alla mancanza di pressione concorrenziale, stimoli l'efficientamento produttivo e la minimizzazione dei costi.

[9] Cons. St., ad. plen., sent. 7 novembre 2025, n. 16, Considerato in diritto, par. 2.

L'affidamento dell'erogazione del servizio idrico a figure private comporta un problema in più oltre a quelli affrontati dai gestori aventi natura pubblicistica, un problema di natura finanziaria, ossia la legittima remunerazione del soggetto erogatore: le tariffe idriche non devono essere troppo elevate per consentire a tutti di accedere a un bene essenziale, ma non possono essere troppo basse per non sprecare una risorsa naturale scarsa e, in aggiunta, per offrire un profitto a chi ne gestisce la manutenzione e l'offerta al pubblico[10]. Viceversa, se la gestione del servizio fosse affidata esclusivamente a soggetti di natura pubblicistica non sarebbero le tariffe lo strumento con cui bilanciare il conflitto tra tutela ambientale – cioè la difesa di una risorsa scarsa – e tutela sociale – ossia la garanzia di accesso a un bene fondamentale –, ma una combinazione di strumenti amministrativi tesi a contemperare il consumo limitato e la possibilità di accedere al bene; con il conseguimento del pareggio di bilancio. In entrambi, l'aspetto finanziario è decisivo nella qualità delle prestazioni perché gli stanziamenti devono essere adeguati a garantire le prestazioni, ma anche la remunerazione del servizio deve raggiungere livelli elevati, per pareggiare i costi o, nel caso dei privati, per generare profitti.

Con riferimento alla regolazione pubblica[11], imprescindibile nel settore considerato, va detto che questa è affidata a un modello piuttosto articolato, con al centro l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA), in collegamento, fra gli altri, con il Ministero dell'ambiente e le autorità di bacino distrettuali[12]. Anche questo momento è condizionato dalle capacità finanziare dell'amministrazione, perché nel determinare le tariffe proprio l'ARERA verifica la capacità di queste di remunerare il gestore[13] e le adatta agli obiettivi di bilanciamento tra accesso facilitato alla risorsa e alla sua tutela contro eventuali sprechi. Pertanto, l'amministrazione deve contemperare una pluralità di interessi, di pari valore, che vanno tenuti insieme e che fungono anche da criteri direttivi per guidarla nella definizione delle stesse tariffe. In questo regime è fondamentale il richiamo alla disciplina europea, che a sua volta incide sulla *ratio* e sul contenuto del momento regolatorio e, quindi, anche sulla gestione, condizionando l'aspetto finanziario in entrambe le circostanze.

3. *Le regole europee sull'acqua.* – La regolazione eurounitaria del settore idrico[14] non riguarda direttamente le strutture organizzative e le scelte di attribuzione dei vari poteri, affidate alle

[10] Sull'incisività della regolazione delle tariffe nel sistema dei servizi idrici e nei servizi di interesse generale si v., oltre alla già citata pronuncia dell'Adunanza plenaria, Corte Cost. 26 gennaio 2011, n. 26; Corte Cost. 17 novembre 2010, n. 325; Cons. Stato, sez. VI, 26 maggio 2017, n. 2481.

[11] Sull'importanza della regolazione pubblica e del fatto che questa sia in grado di tutelare le finalità sociali cui si ricollega il servizio idrico, non orientandosi quindi «ad una disciplina meramente procompetitiva, bensì sensibile a nuovi obiettivi di intervento statale, con riferimento alla disciplina degli aspetti sociali del servizio», F. Caporale, *Legislatore, Consulta, democrazia diretta*, cit., 1030 e *passim* e letteratura *ivi* indicata. «Il procedimento è molto articolato: l'Arera definisce le componenti di costo e predispone periodicamente il metodo tariffario; l'ente di governo d'ambito formula una proposta di tariffa e la trasmette all'Arera; l'Arera la approva, imponendo eventuali modifiche, a pena di inefficacia; l'ente di governo d'ambito adotta la tariffa definitiva, rimodulata secondo le prescrizioni impartite dall'Arera», ID., *Interesse a ricorrere e nuovi modelli di regolazione dei mercati: alcune considerazioni a partire dalla determinazione della tariffa del servizio idrico*, in *federalismi.it*, 5/2022, p. 33.

[12] Accanto all'ARERA figurano anche gli enti di governo d'ambito, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, le regioni, i comuni, le autorità di bacino distrettuali. In un tale sistema, come è stato rilevato, «emergono intersezioni (tra autorità deputate al controllo della risorsa e alla gestione del servizio), sovrapposizioni di funzioni (nella determinazione delle tariffe; nella redazione dei piani d'ambito; nell'esercizio dei poteri di controllo e di sanzione; nell'individuazione degli standard di qualità del servizio) e occasioni di conflitto (tra Arera ed enti d'ambito, nella determinazione della tariffa e nell'approvazione del piano d'ambito […])», Id., *Pubblico e privato nei servizi idrici: snodi critici e prospettive*, in *Munus*, n. 3, 2019, pp. 751-752.

[13] Con riferimento al riconoscimento della rilevanza economica di un servizio pubblico, che si delinea tramite l'adozione di un modello organizzativo efficiente, in grado di remunerare, in un determinato periodo di tempo, i costi mediante i ricavi si possono citare due pronunce della Corte costituzionale: 26 gennaio 2011, n. 26, in *Foro it.*, 2011, I, 670, con nota di R. Romboli, in *Giur. cost.*, 2011, 1, 293 e 17 novembre 2010, n. 325, in *Foro it.*, 2011, I, 1332, con nota di A. Manzella, in *Urbanistica e appalti* 2011, 48 (m), con nota di S. Musolino, in *Giornale di diritto Amministrativo*, 2011, 484.

[14] Come è stato evidenziato, «l'ordinamento europeo non [ha] mai dettato una disciplina unitaria dei servizi idrici, offrendo piuttosto un quadro sempre più articolato di norme riguardanti la qualità delle acque, dal quale discendono, poi, conseguenze rilevanti anche per la programmazione, organizzazione e gestione del relativo servizio», A. BENEDETTI, *Disciplina europea e regolazione dei servizi pubblici locali tramite autorità indipendenti*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, Fascicolo

istituzioni nazionali. Di contro, essa riflette chiaramente la complessità della materia, esigendo la soddisfazione di una pluralità di interessi, non sempre in armonia tra di loro: tutela dell'ambiente e della qualità dell'acqua, diritto di accesso a un bene fondamentale, efficienza nelle forniture e nelle infrastrutture, remunerazione dei costi sostenuti. Ciò va a confermare la natura complessa e multidimensionale del governo dell'acqua, che a sua volta deve poggiare su una gestione finanziaria adeguata: adoperare in modo efficiente le risorse economiche a disposizione è necessario per assicurare un servizio finalizzato al soddisfacimento di numerosi interessi pubblici e si riflette sulle scelte organizzative, chiamate a confrontarsi su vantaggi e inconvenienti dei diversi modelli a disposizione.

La cosiddetta Direttiva acque, che risale al 2000[15], riconosce, già nei primi *considerando*, alcuni principi e caratteri fondamentali del settore in parola: statuisce lo *status* peculiare dell'acqua, che «non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale» (*considerando* n. 1); si impegna a elaborare «una nuova direttiva quadro che fissi i principi di base di una politica sostenibile in materia di acque a livello dell'Unione europea» (n. 4), ma che tenga anche conto delle «diverse condizioni ed esigenze riscontrabili all'interno della Comunità" (n. 13); ribadisce che la «fornitura idrica è un servizio d'interesse generale, come indicato nella comunicazione della Commissione "I servizi di interesse generale in Europa"» (n. 15); individua come obiettivo principale quello di garantire la qualità delle acque, che devono essere protette dalla contaminazione di sostanze nocive e inquinanti (nn. 22-27). Gli aspetti di natura economica non sono tralasciati: il *considerando* n. 38 reputa «opportuno che gli Stati membri ricorrano a strumenti economici nell'ambito di un programma di misure», ma rispettando il «principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi quelli ambientali e delle risorse».

La Direttiva in parola ha prevalentemente un intento protettivo della risorsa in questione, perché deve salvaguardare la qualità dell'acqua e la sua purezza, anche in considerazione di come essa è usata dagli utenti; ma non trascura il dato quantitativo, perché prevede anche che sia garantita «una fornitura sufficiente di acque superficiali e sotterranee di buona qualità per un utilizzo idrico sostenibile, equilibrato ed equo» (art. 1). Ne consegue che non basta preservare il bene e intervenire per scongiurare che ne sia compromessa la sua qualità, ma occorre anche disporne nella quantità necessaria, in un contesto di equilibrio e sostenibilità (non solo ambientale), quindi evitando sprechi o preclusioni all'accesso da parte di alcuni utenti.

Sono gli Stati membri i soggetti che devono provvedere ad «adottare le disposizioni amministrative adeguate, ivi compresa l'individuazione dell'autorità competente, per l'applicazione delle norme previste dalla presente direttiva all'interno di ciascun distretto idrografico presente nel loro territorio» (art. 3, comma 2). Quindi, come in altri settori, l'Unione stabilisce principi e criteri regolatori e poi gli Stati vi danno attuazione[16]: il *mismatch* tra impegno regolatorio ed economico è evidente, perché il primo è indirizzato dalle istituzioni sovranazionali, il secondo è gestito e finanziato a livello nazionale (e territoriale/locale). Gli Stati perseguono gli obiettivi ambientali come

---

1/2019, 28-29. Tra le varie disposizioni normative si possono citare: la direttiva 1976/464/CEE sulla riduzione dell'inquinamento provocato da sostanze pericolose; la direttiva 1980/778/CEE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano (sostituita dalla direttiva 1998/38/CE, più volte oggetto di modifiche); la direttiva 1991/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane; la direttiva 1991/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole; la direttiva 2000/60/CE, che ha istituito un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

[15] Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, L 327/1.

[16] Questa interpretazione è stata confermata in più occasioni dalla Corte di Giustizia, che ha più volte rimarcato come la normativa in parola sia una direttiva quadro adottata sul fondamento dell'articolo 175, paragrafo 1, CE (divenuto articolo 192 TFUE), con la quale l'Unione stabilisce principi comuni e un quadro globale di azione per la protezione delle acque e comporti il coordinamento, l'integrazione e lo sviluppo ulteriore dei principi generali e delle strutture idonei a garantire la protezione e un utilizzo sostenibile delle acque nel continente. Sono poi gli Stati membri, che specificano i principi comuni e adottano misure specifiche nel solco della stessa direttiva. Cfr. sentenze del 30 novembre 2006, C-32/05, punto 41; 11 settembre 2014, C-525/12, punto 50; 7 dicembre 2016, C-686/15.

definiti dalla Direttiva in parola (art. 4), ma la stessa prevede che spetti sempre alle autorità domestiche il compito di formulare «un'analisi economica dell'utilizzo idrico» (art. 5). Nello svolgimento di questo compito tengono conto di quanto è riportato all'allegato III[17], nonché del «principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse» (art. 9), ma sono le norme e le istituzioni nazionali che disciplinano la gestione finanziaria di questi aspetti.

Pertanto, la regolazione non riguarda solo la tutela dell'ambiente o l'affidabilità del servizio, ma abbraccia – e condiziona – anche gli aspetti finanziari, perché incide su come le amministrazioni domestiche devono calcolare l'impegno economico per assicurare le prestazioni. Per le ragioni appena esposte, ciascuno Stato membro prepara un «programma di misure», che tiene conto dei risultati delle analisi economiche richieste, allo scopo di realizzare gli obiettivi ambientali indicati all'articolo 4 (art. 11). La finalità primaria è quella ambientale, intesa in senso ampio come preservazione di una risorsa scarsa e da mantenere in una condizione di qualità elevata; ma perché la stessa sia realizzata è necessario che gli stati valutino le risorse e i mezzi a disposizione e osservino determinati criteri, su cui si basa quindi un piano di interventi e azioni preventivamente determinato, a cui si affiancano i «Piani di gestione dei bacini idrografici» (art. 13) definiti in base a quanto indicato all'Allegato VII e con periodica revisione da parte delle Istituzioni europee (art. 15).

Il sistema di regolazione delle risorse idriche che l'Unione ha adottato a inizio secolo individua obiettivi e approcci e definisce una serie di criteri e procedure che condizionano le scelte degli stati nazionali in merito al governo delle acque, pur lasciando ad essi, come confermato dallo strumento normativo della Direttiva, un margine di scelta nella gestione e organizzazione del servizio, nonché con riferimento a come impiegare le risorse economico-finanziarie per farlo funzionare[18].

Con un'altra Direttiva, la 2020/2184/UE[19], la disciplina viene aggiornata in merito alla qualità delle acque destinate al consumo umano. In questa norma il punto di riferimento principale è la tutela della salute, per cui – in base a un'adeguata gestione del rischio – l'acqua deve soddisfare criteri standard di qualità tali da non essere nociva o insalubre (artt. 1-15), ma garantendo anche «il miglioramento dell'accesso alle acque destinate al consumo umano» (art. 1, comma 2 e art. 16). A tali fini, è di sicuro interesse il *considerando* n. 33, che, richiamando una Comunicazione della Commissione del 2014[20], sottolinea l'impegno dell'UE e degli Stati a garantire l'accesso a un livello minimo di erogazione idrica a tutti i cittadini, in conformità alle raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della salute e in linea con il *Sustainable Development Goal* n. 6[21], relativo al diritto all'acqua. Il disposto normativo stabilisce inoltre che per garantire a tutti il diritto di

[17] L'allegato è dedicato proprio all'analisi economica e consta di una sola disposizione: «l'analisi economica riporta informazioni sufficienti e adeguatamente dettagliate (tenuto conto dei costi connessi alla raccolta dei dati pertinenti) al fine di: a) effettuare i pertinenti calcoli necessari per prendere in considerazione il principio del recupero dei costi dei ser vizi idrici, di cui all'articolo 9, tenuto conto delle previsioni a lungo termine riguardo all'offerta e alla domanda di acqua nel distretto idrografico in questione e, se necessario:

— stime del volume, dei prezzi e dei costi connessi ai servizi idrici,

— stime dell'investimento corrispondente, con le relative previsioni;

b) formarsi un'opinione circa la combinazione delle misure più redditizie, relativamente agli utilizzi idrici, da includere nel programma di misure di cui all'articolo 11 in base ad una stima dei potenziali costi di dette misure».

[18] In tema di tariffe, ad esempio, la Corte di Giustizia, ha stabilito che gli stati membri debbano rispettare l'obbligo di recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e quelli relativi alle risorse, ma possono scegliere le modalità di tariffazione che più si confanno alla loro situazione specifica nell'ambito del potere discrezionale ad essi lasciato dalla direttiva 2000/60, sentenza 7 dicembre 2016, C-686/15, punto 23.

[19] Direttiva 2020/2184/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano.

[20] Commissione Ue, *Comunicazione* del 19 marzo 2014 sull'iniziativa dei cittadini europei «Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!».

[21] Si tratta di uno degli obiettivi (*https://sdgs.un.org/goals*) stabiliti dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile (*https://sdgs.un.org/2030agenda*).

accedere a servizi essenziali di qualità, compresa l'acqua, gli Stati devono, ancorché scegliendo discrezionalmente le misure più adatte, assicurare e facilitare l'accesso al bene idrico[22].

Il passaggio è interessante perché le istituzioni europee ribadiscono l'universalità del servizio idrico, qualificano ancora una volta l'accesso all'acqua come diritto fondamentale e, di conseguenza, inseriscono la finalità dell'accesso come una priorità, da affiancare quindi agli obiettivi di protezione e di garanzia qualitativa basati sul diritto ambientale e della salute. Garantire l'accesso all'acqua costituisce un obbligo per gli Stati, indipendentemente dal potere discrezionale loro concesso nella scelta degli strumenti più adatti a realizzarlo: la regolazione europea dispone obblighi per i Paesi membri, che a loro volta devono tradurli in azioni concrete con l'impiego di adeguati mezzi finanziari.

All'interno della disciplina europea dei servizi idrici occorre poi citare l'articolo 12 del cosiddetto Regolamento Tassonomia dell'Ue[23]. Esso ritiene che «un'attività economica dà un contributo sostanziale all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine se contribuisce in modo sostanziale a conseguire il buono stato dei corpi idrici, compresi i corpi idrici superficiali e quelli sotterranei, o a prevenire il deterioramento di corpi idrici […]» mediante una serie di attività ivi elencate: «protezione dell'ambiente dagli effetti negativi degli scarichi di acque reflue urbane e industriali»; «protezione della salute umana dagli effetti negativi di eventuali contaminazioni delle acque destinate al consumo umano»; «miglioramento della gestione e dell'efficienza idrica, anche […] promuovendo l'uso sostenibile dell'acqua attraverso la protezione a lungo termine delle risorse idriche disponibili».

Pertanto, nelle norme appena citate, l'erogazione del servizio idrico è concepita come un'attività di natura economico-imprenditoriale, da ricomprendersi – al soddisfacimento di determinate condizioni – tra quelle ritenute ecosostenibili ai sensi dell'art. 1 del medesimo Regolamento, quindi coerenti e compatibili con il disegno di transizione ecologica messo in atto dall'Unione con il *Green Deal*, e da promuovere, *inter alia*, tramite incentivi pubblici condizionati al soddisfacimento di determinati requisiti. Anche quest'ultimo tassello della normativa europea sul settore idrico conferma alcuni ragionamenti già espressi: il sistema è complesso e multidimensionale, per cui le finalità ambientali, di tutela di una risorsa naturale scarsa e di prevenzione del suo inquinamento, riguardano solo una parte delle funzioni spettanti alle amministrazioni competenti in materia; la gestione del servizio idrico non è esclusivamente un'operazione di interesse pubblico, ma può costituire un'attività di natura imprenditoriale; sussistono, in ogni caso, le necessarie prerogative pubblicistiche a governare tale attività, che riguardano la tutela dell'ambiente e della salute e la sicurezza di un approvvigionamento del bene a costi non elevati.

Infine, l'analisi dell'effetto delle norme europee sulla disciplina relativa ai servizi idrici negli stati nazionali deve tener conto di un ultimo aspetto generale: la spinta europea per la regolazione indipendente. Come si è avuto modo di notare nel paragrafo precedente e come si dirà ancora, qui di seguito, nel settore idrico si afferma un modello che dà centralità a una regolazione indipendente, che ha ad oggetto l'attività di gestione del servizio, segnatamente se questa è affidata a soggetti aventi natura giuridica privata. Anche per la materia in parola l'Ue «sta a volte imponendo, a volte indicando, come via maestra quella dell'indipendenza delle autorità nazionali di regolazione […] Perché gli organismi sopranazionali, favorendo regolazioni indipendenti, contrastano i tentativi dei

---

[22] «Gli Stati membri dovrebbero essere obbligati ad affrontare la questione dell'accesso all'acqua a livello nazionale pur disponendo di un certo grado di discrezionalità per quanto riguarda il tipo esatto di misure da attuare. Ciò dovrebbe essere realizzato attraverso azioni volte a migliorare l'accesso di tutti alle acque destinate al consumo umano, in particolare creando dispositivi all'esterno e all'interno degli spazi pubblici, ove tecnicamente possibile, nonché attraverso azioni volte a promuovere l'utilizzo di acqua di rubinetto, ad esempio incoraggiando la messa a disposizione gratuita di acqua destinata al consumo umano nelle pubbliche amministrazioni e negli edifici pubblici o a titolo gratuito o a prezzi modici ai clienti di ristoranti, mense e servizi di ristorazione».

[23] Reg. (Ue) del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 852 del 18 giugno 2020, *relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088*, Bruselles, L 198/13.

governi, e quindi delle politiche nazionali, di resistere all'instaurazione di un quadro comune, di un quadro unico, di un mercato interno»[24]. Le direttive europee su questo e altri settori, non hanno influito solo sui contenuti e sulle finalità dei sistemi nazionali, ma anche sui modelli organizzativi, di gestione e regolazione[25]. A conferma, la competenza della regolazione, in Italia, è attribuita all'ARERA[26].

Tutte le disposizioni qui esaminate ci portano a dover indagare sui modi con cui le amministrazioni realizzano questa strategia regolatoria, verificando quindi la capacità delle strutture amministrative nazionali sia di fornire il servizio in modo efficiente ed efficacie, sia di regolarlo affinché soddisfi una pluralità eterogenea di interessi pubblici. E quindi di finanziarlo, perché, a questi fini, la capacità di gestione finanziaria, gioca un ruolo decisivo.

4. *Sistemi organizzativi dei servizi idrici e* public finance. – Le norme europee analizzate nel paragrafo precedente spingono gli Stati membri ad approntare un sistema di gestione-regolazione dei servizi idrici che sia in grado di garantire efficienza e buon funzionamento e a dominare la complessità che caratterizza tale materia. Ne consegue che, per raggiungere criteri elevati di qualità e soddisfare i numerosi interessi coinvolti, lo stesso sistema debba sostenere uno sforzo economico rilevante.

Il discorso relativo alla gestione finanziaria dei servizi idrici deve concentrare il *focus* sul momento della prestazione dei servizi, che, come si vedrà, incide poi anche sulla regolazione, in base alla scelta effettuata. La natura giuridica del gestore – che testimonia di una compresenza del modello interamente gestito dai soggetti pubblici e di quello che invece affida questo momento ai privati (con sistemi con caratteristiche intermedie tra i due estremi) – coinvolge infatti la questione economico-finanziaria in merito alla capacità delle amministrazioni di affrontare le spese necessarie per fornire questo servizio e, specularmente, alla capacità delle imprese di rientrare delle spese sostenute, riuscendo a generare anche gli utili necessari alla loro crescita.

In tale discussione, si deve considerare che, nel corso degli anni, le tariffe idriche definite dai Comuni sono rimaste per molto a lungo troppo basse, garantendo l'accesso ma rinunciando a reperire risorse da investire in manutenzione/ammodernamento della rete[27]. Il che ha reso diseconomico anche l'ingresso di imprese private in questo mercato. In tal senso hanno giocato un ruolo le ragioni politiche, che hanno influenzato le scelte gestionali: la durata quinquennale del ciclo elettorale è troppo breve rispetto agli investimenti nell'idrico che hanno un impatto in un periodo temporale più lungo, almeno decennale, rendendoli quindi poco utili sotto il profilo del consenso politico. Sono altresì mancati stanziamenti generali, sostenibili con i proventi dalla tassazione. La gestione della rete idrica da parte del pubblico si è quindi rivelata – con alcuni territori più manchevoli di altri – poco efficiente proprio per una capacità di programmazione economica

[24] M. D'Alberti, *Il valore dell'indipendenza*, seminario ASTRID, 2009, p. 2, ora in D'Alberti-A. Pajno (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le autorità indipendenti e l'economia*, Il Mulino, Bologna, 2010.

[25] «È proprio attraverso il recepimento settoriale delle direttive comunitarie in materia di trasporti, rifiuti, governo delle acque, che sono transitati modelli e principi recanti un nuovo approccio nell'organizzazione e gestione degli stessi», A. Benedetti, *Disciplina europea e regolazione dei servizi pubblici locali*, cit., p. 24.

[26] La vigilanza è a oggi prevalentemente affidata ad ARERA, ai sensi dell'art. 21, comma 19, d.l. n. 201/2011, convertito dalla l. n. 214/2011 (funzioni della Commissione nazionale per la vigilanza delle risorse idriche, di cui all'art. 161 del d.lgs. n. 152/2006, transitate nell'Agenzia nazionale per la regolazione e vigilanza in materia di acqua ai sensi dell'art. 70, comma 11, d.l. n. 70/2011, convertito dalla legge n. 106/2011). Cfr. E. Boscolo, *Il modello della regolamentazione indipendente nel settore idrico*, in G. Napolitano, L. Carbone, A. Zoppini (a cura di), *Annuario energia*, Il Mulino, Bologna, 2017. Un approfondimento si rinviene altresì in A. Benedetti, *Disciplina europea e regolazione dei servizi pubblici*, cit., p. 28 ss. e *passim*.

[27] Su questo aspetto è stata rimarcata, come una delle principali criticità, «la manutenzione e rinnovazione delle reti, il cui attuale stato comporta una perdita complessiva di risorsa di oltre il 40%, pur con forti variazioni tra Regione e Regione, tra acqua immessa e acqua distribuita», V. Parisio, *Codice dell'Ambiente e servizio idrico integrato: in attesa di riforme*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1/2022, p. 158. In merito alla gestione della risorsa idrica e all'assetto della governance del SII, cfr. *I dati del servizio idrico in Italia. Blue Book 2022*, Utilitatis Fondazione, 2022. Sul "water device" tra Nord e Sud del Paese si legga la relazione semestrale presentata da ARERA, *Relazione 39/2022/I/IDR*. Senato della Repubblica, XVIII legislatura, 2022, doc. CXLVI, n. 8.

inadeguata, ad esempio con riferimento agli opportuni investimenti infrastrutturali nel settore[28]. A cui si è affiancata la difficoltà di far coesistere l'efficienza del servizio con la sua remunerazione senza diminuire le capacità di accesso degli utenti. Ancora, le esigenze politiche hanno avuto l'effetto di mettere in secondo piano il rispetto del principio «chi inquina paga» e più in generale gli aspetti di tutela ambientale, perché onerosi e mal visti dalla collettività. Queste considerazioni farebbero quindi propendere più per una gestione affidata a privati, remunerata secondo una logica strettamente economica; e per un regolatore esterno, slegato dal consenso politico – quindi indipendente –, che vigili sulla gestione secondo indirizzi pubblicistici[29].

Di contro, guardando alla gestione affidata ai privati, sussiste comunque un ostacolo non irrilevante sul piano dell'efficienza: quella complessità di interessi, più volte richiamata e da tenere in considerazione soprattutto nel momento della regolazione, è meno agevolmente gestibile quando il servizio è affidato a un soggetto imprenditoriale e non a quello pubblico. In questi casi, infatti, il privato agisce per perseguire un profitto, ma viene regolato e funzionalizzato dalla disciplina applicabile: questo condizionamento, a sua volta, contribuisce a rendere ancor più diseconomica una strategia aziendale già poco rimunerativa. Rispetto alla gestione esclusivamente pubblica, infatti, la presenza di un privato impone un compenso per quest'ultimo, sicuramente legittimo e anzi necessario, ma che va oltre il mero pareggio di bilancio e aggiunge una problematica ulteriore per il regolatore, che deve considerarlo, per esempio, nel determinare l'ammontare delle tariffe. Queste, infatti, ai sensi dell'art. 26 del d.lg. 23 dicembre 2022, n. 201, devono soddisfare il principio della remunerazione dei «costi efficienti», andando a verificare se i costi sostenuti dal soggetto regolato corrispondono effettivamente a una gestione economica prudente e razionale[30]. Ciò sta a significare che anche il momento regolatorio risente di questa scelta, perché costretto a garantire il perseguimento di fini pubblici (la qualità delle acque, la protezione della risorsa, l'accesso facilitato per gli utenti) e a controllare e indirizzare la gestione imprenditoriale, che deve essere efficiente[31].

Pertanto, combinando le esigenze di semplificazione ed efficienza del sistema di gestione con gli strumenti finanziari per farlo funzionare, si nota che quando le prestazioni sono affidate ai privati, questi devono anche essere remunerati, con apposita regolazione multidimensionale; quando il servizio è erogato da soggetti pubblici, si rende necessario un utilizzo appropriato dei fondi, con investimenti infrastrutturali adeguati e l'impegno economico volto ad assicurare accesso, qualità e salvaguardia della risorsa. E con conseguente perseguimento del pareggio di bilancio. Nel primo caso l'azione amministrativa deve preoccuparsi di come indirizza il *management* finanziario privato; nel secondo, di gestire quello pubblico per perseguire obiettivi fondamentali come la manutenzione della rete per assicurare il servizio ed evitare sprechi.

---

[28] A conferma, F. Caporale, *Pubblico e privato nei servizi idrici*, cit., p. 748.

[29] A sostegno della separazione tra momento della gestione e momento della regolazione si vedano le considerazioni di S. Lucattini, *La regolazione dei servizi pubblici locali*, in R. Villata, *La riforma dei servizi pubblici locali. Aggiornato al d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 54-55.

[30] «Fatte salve le competenze delle autorità di regolazione e le disposizioni contenute nelle norme di settore, gli enti affidanti definiscono le tariffe dei servizi in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della gestione, nonché il perseguimento di recuperi di efficienza che consentano la riduzione dei costi a carico della collettività, in armonia con gli obiettivi di carattere sociale, di tutela dell'ambiente e di uso efficiente delle risorse, tenendo conto della legislazione nazionale e del diritto dell'Unione europea in materia», art. 26, d.lg. 23 dicembre 2022, n. 201. *Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*.

[31] Proprio la recente sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, già richiamata, ha statuito che «l'ordinamento, per tale motivo, assegna alla regolazione il compito di mitigare il rischio di "abuso di potere economico", attraverso una metodologia tariffaria che (sopperendo alla mancanza di pressione concorrenziale) stimoli l'efficientamento produttivo e la minimizzazione dei costi. L'obiettivo del tendenziale allineamento delle tariffe ai costi efficienti di erogazione (sancito dalla l. 14 novembre 1995, n. 481) è stato ribadito dall'art. 26, comma 1, del citato d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201. Il principale dispositivo tariffario - volto a spingere le imprese ad essere più efficienti e ad evitare sprechi - è quello del *price cap* (cfr. art. 2, commi 18 e 19, della l. 14 novembre 1995, n. 481; art. 22, comma 4, del d.lgs. n. 201 del 2022; artt. 151 e 154, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006), il quale consiste nell'individuare, per un certo periodo, il prezzo massimo dei costi riconosciuti in misura inferiore a quello praticato in un (ipotetico) monopolio non regolato, modificandolo periodicamente tramite un fattore correttivo che stima l'incremento di produttività», Cons. St., Ad. Plen., Sent. 7 novembre 2025, n. 16, cit., *considerato in diritto*, par. 3.2.

Per quanto premesso, se si decidesse di affidare la gestione del servizio a soggetti esclusivamente di natura pubblicistica non sarebbero le tariffe lo strumento con cui bilanciare il conflitto tra tutela ambientale e tutela sociale e tra queste e la gestione imprenditoriale del prestatore del servizio, perché la scelta sarebbe di pertinenza delle amministrazioni chiamate a contemperare tra loro il consumo limitato e la possibilità di accedere al bene.

Se è vero che sia la soluzione privata, sia quella pubblica presentano comunque dei difetti, un modello in cui i poteri di gestione sono accentrati in un'unica struttura pubblica (ancorché articolata sul territorio e sottoposta a una disciplina rigorosa e dettagliata nelle funzioni), che applica norme pubblicistiche finalizzate a garantire un servizio essenziale senza pregiudicare l'accessibilità a una risorsa scarsa e strategica, potrebbe operare una riduzione sia dei conflitti tra gli interessi, sia delle operazioni da svolgere, sia infine dei soggetti da coinvolgere nelle procedure. L'elemento finanziario – che pure rimarrebbe di non agevole gestione perché determinante – avrebbe standard più facili da soddisfare. Anche il momento regolatorio, a fronte di un servizio erogato da soggetti pubblici, si trasformerebbe in un'attività di controllo sovraordinato sull'effettivo ed efficace impiego di denaro pubblico. Ciò potrebbe produrre benefici in termini di chiarezza, speditezza delle decisioni ed efficienza dell'azione amministrativa, facilitata e alleggerita nelle attività sia nel momento di erogazione del servizio, sia in quello della sua vigilanza: guardando al settore idrico con la lente della gestione finanziaria, la conduzione pubblica, in luogo di quella privata, presenta maggiori vantaggi e ciò a prescindere dal grado di efficienza organizzativa fornito dall'uno o dall'altro modello[32].

5. *Conclusioni.* – In un recente rapporto delle Nazioni Unite[33] si paventa il rischio di un'imminente crisi idrica mondiale, causata da un uso eccessivo e dall'inquinamento dell'acqua che oggi viene utilizzata più velocemente di quanto possa essere rifornita annualmente nei fiumi e nei suoli, oltre a sovrasfruttare o distruggere le scorte d'acqua a lungo termine in acquiferi e zone umide. A ciò deve aggiungersi la crisi climatica, che sta aggravando il problema sciogliendo i ghiacciai, che immagazzinano acqua, causando altresì sconvolgimenti tra periodi di siccità e periodi di precipitazioni straordinarie.

A fronte dello scenario appena tratteggiato la gestione dell'approvvigionamento idrico e della sua distribuzione, quindi della sua regolazione, è quanto mai problematica e cruciale per la soddisfazione di numerosi interessi di natura generale. Tutto il sistema può funzionare solo se riesce a conformarsi ad almeno due condizioni: bilanciare e combinare la molteplicità degli interessi che sono coinvolti nel consumo idrico e, a tali fini, reperire e impiegare le risorse finanziare per realizzare questo obiettivo.

La peculiarità del settore considerato risiede nel fatto che non solo finalità, indirizzi e orientamenti della regolazione europea condizionano e direzionano le strutture amministrative domestiche, ma, al contempo, a causa della sua importanza in concreto, non adeguatamente supportata in sede Ue, l'elemento finanziario a sua volta condiziona e direziona l'operato dei gestori e dei regolatori dei servizi idrici, influenzando quindi anche il raggiungimento degli obiettivi indicati dalle norme, nazionali e dell'Ue; nonché con effetti sulle scelte organizzativo-istituzionali per soddisfare gli interessi sottesi a tali attività.

Pertanto, come si è osservato, la regolazione non può prescindere dal momento finanziario e da una sua gestione efficiente. Al contempo, proprio la capacità finanziaria di soddisfare interessi pubblici così importanti come quelli trattati risente del modello di gestione-regolazione adoperato.

---

[32] Sul punto, richiamando alcune considerazioni di Elisa D'Alterio, può dirsi che se è vero che «occasionally, the public sector remains strong in the provision of services, based on financial reasons», è altrettanto vero che, in alcuni settori, come quello qui considerato, non basta l'inadeguatezza del «level of organizational efficiency in the public administration» per preferire il modello privatistico, E. D'Alterio, *Public Finance Law and Public Administrations*, cit., p. 162.

[33] Global UN, Water *Bankruptcy. Living Beyond our Hydrological Means in the Post-Crisis Era*, *https://unu.edu/inweh/collection/global-water-bankruptcy*.

Di qui, l'attuale sistema, che prevede una gestione che può essere pubblica o privata e una regolazione indipendente con poteri di intervento molto incisivi, con un condizionamento significativo da parte della disciplina europea di settore e generale, non è esente da difetti e problemi. Questi, a loro volta, dipendono anche dalla scelta di come disegnare il modello, riguardo al quale le attuali inefficienze nel suo funzionamento sono strettamente collegate all'onerosità della gestione finanziaria.

In merito a tale ultimo punto, infatti, il sistema è difettoso perché non riesce a remunerare il privato e complica l'azione dell'autorità pubblica chiamata a garantirne il funzionamento. Di contro, la realizzazione di un modello interamente pubblicistico non potrebbe prescindere da una programmazione e gestione finanziaria che, indipendentemente dalla convenienza politica, siano in grado di destinare e utilizzare con efficienza le risorse economiche necessarie al suo funzionamento. Questa, a sua volta, dovrebbe seguire le regole finanziarie – nazionali ma anche europee – che impattano sulla capacità dell'amministrazione: se il rigore nel bilanciamento dei conti può aprire uno scenario di ridimensionamento delle tutele pubbliche, è altresì vero, al contempo, che una gestione finanziaria virtuosa e coerente con le finalità regolatorie potrebbe portare invece a un miglioramento nello svolgimento di funzioni e nella prestazione dei servizi[34].

[34] Si sofferma sull'impatto delle *public finance rules* sulla capacità delle amministrazioni nazionali di proteggere i diritti fondamentali e sociali, E. D'Alterio, *Public Finance Law and Public Administrations*, cit., p. 150 ss.

L'USO DEL CRITERIO FINANZIARIO PER IL GOVERNO DELLE RISORSE IDRICHE*

di *Antonio Mandara***

Abstract

This paper examines tensions between public and private interests in the water sector, involving social, environmental, economic, and financial dimensions. In the absence of a predefined hierarchy, administrative action relies on case-by-case balancing. After outlining the overcoming of the public/private dichotomy, it focuses on water abstraction concessions as tools for resource allocation and regulation. Particular attention is paid to financial criteria – through fees and surcharges – as potential guiding principles to orient decisions towards the general interest within a sustainability framework.

Il contributo esamina le tensioni tra interessi pubblici e privati nel settore idrico, caratterizzato da pluralità di finalità sociali, ambientali, economiche e finanziarie. In assenza di una gerarchia normativa predefinita, l'azione amministrativa si fonda su un bilanciamento in concreto. Dopo aver ricostruito il superamento della dicotomia pubblico/privato, l'analisi si concentra sulla concessione di derivazione quale strumento di regolazione e allocazione della risorsa. Si evidenzia il ruolo del criterio finanziario, espresso tramite canoni e sovracanoni, quale possibile parametro ordinatore per orientare le scelte verso l'interesse generale in un'ottica di sostenibilità.

SOMMARIO: 1. Le tensioni nell'idrico e la necessità di un criterio ordinatore; 2. La tensione tra pubblico e privato nel diritto romano e il suo superamento; 3. La concessione di derivazione come strumento per regolare interessi pubblici e privati; 4. Il criterio finanziario quale criterio ordinatore nelle scelte in materia idrica.

1. *Le tensioni nell'idrico e la necessitò di un criterio ordinatore* – Il settore idrico si caratterizza per una perenne tensione tra contrapposti interessi. Invero, l'acqua soddisfa una pluralità di bisogni e ciò comporta la necessità di conciliare interessi diversi, sia privati (svolgimento di attività economiche legate all'acqua, usi liberi come la navigazione, usi ricreativi, usi personali, e così via) sia pubblici (gestione efficiente, equa distribuzione territoriale, evitare eccessivi oneri per le finanze pubbliche, salvaguardia della risorsa nell'interesse delle future generazioni, prevenzione del rischio idrogeologico ecc.)[1].

Più nel dettaglio[2], nell'idrico si confrontano numerose istanze sociali (connessi alla fruizione di un bene fondamentale), ambientali (che si estrinsecano nella tutela qualitativa e quantitativa della risorsa), economiche (sia per l'allocazione tra usi confliggenti basata sull'analisi costi-benefici sia per il metodo imprenditoriale nei processi produttivi) e finanziarie (in ragione della necessità di risorse per la gestione delle infrastrutture). In tale coacervo di interessi, si inserisce la riforma

* Il presente contributo si inserisce nell'ambito delle ricerche finanziate dal bando PIACERI dell'Università degli Studi di Catania 2024-2026.

** Magistrato ordinario in tirocinio e dottorando di ricerca in Giurisprudenza.

[1] Per una analisi risalente ma sempre attuale su questi temi, non si può non rinviare a U. Pernigotti, *Acque Pubbliche*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffré, 1958, 400 ss. e S. Palazzolo, *Acque Pubbliche [Agg.]*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 2000 e bibliografia ivi richiamata.

[2] Per una approfondita disamina degli interessi coinvolti nell'idrico F. Caporale, *I servizi idrici. Dimensione economica e rilevanza sociale*, Milano, Franco Angeli, 2017.

costituzionale degli artt. 9 e 41, che è stata anche definita «una riconfigurazione dello Stato costituzionale in senso ecologico»[3].

In linea generale, ma a maggior ragione in materia idrica, le pubbliche amministrazioni sono gravate del dovere di definire in concreto i conflitti tra interessi pubblici e privati[4], in un contesto che si va caratterizzando sempre più per la scarsità della risorsa e l'aumento delle istanze provenienti dal tessuto sociale.

Nell'assetto attuale, le scelte discrezionali continuano ad essere intese come ponderazione comparativa di più interessi pubblici e privati e, tuttavia, in alcune materie, ancora è assente una chiara gerarchia di interessi dettata dal legislatore[5].

Questo quadro ricostruttivo restituisce un'immagine dell'attività decisionale amministrativa di aspetto liquido e mobile, nel quale la linea rossa tra interessi pubblici e privati, e tra interessi primari e secondari, diviene sempre più sottile fino ad apparire quasi evanescente. In assenza di qualsivoglia gerarchia normativa pre-identificabile dall'interprete, questa moltitudine di interessi finisce per dover essere ricomposta nella prospettiva di un interesse pubblico "concreto" inteso, in definitiva, come risultante a posteriori e non come forma a priori della ponderazione.

In tal senso, il bilanciamento tra interessi, quale cuore dell'attività discrezionale[6], tende ad assumere connotati e sfumature via via più complessi, stante il sempre più articolato e composito rapporto tra interessi, sia tra interesse pubblico e interesse privato, sia tra diversi interessi pubblici con una intrinseca difficoltà di composizione.

Nello schema logico e giuridico del bilanciamento in concreto, che ripudia ordini gerarchizzati o gradi di prevalenza identificabili a priori tra i diversi interessi pubblici in gioco, si rende necessario individuare quello che consenta di governare una risorsa scarsa quale è l'acqua.

---

[3] Così G. Giorgini Pignatiello, *L'approccio "pilatesco" del Giudice delle leggi alla revisione costituzionale dell'ambiente. Prime riflessioni (critiche) a margine della sent. n. 105 del 2024*, in *DPCE on line*, 25 giugno 2024, che però tiene a puntualizzare: «Sostenere la preminenza logico-giuridica della tutela della natura non significa in alcun modo legittimare una tirannia dell'ambiente sugli altri valori costituzionali (una eco-dittatura), ma il risultato di un bilanciamento che deve tener in debito conto, tanto nell'interesse delle generazioni presenti quanto di quelle future, le condizioni disastrose in cui versa il Pianeta».

[4] Quanto alla distinzione tra interessi pubblici e interessi privati, la linea di demarcazione è rinvenibile nelle motivazioni sottese all'interesse stesso: mentre, infatti, l'interesse pubblico è fondato sulla soddisfazione di bisogni della collettività, gli interessi privati, invece, trovano la ragion d'essere in un appagamento per così dire egoistico e tendono ad essere soddisfatti talvolta con pregiudizio di interessi privati di altri soggetti o della collettività. Conseguentemente, secondo C.E. Gallo, (voce) *Soggetti e posizioni soggettive nei confronti della P.A.*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIV, 1999, p. 284, l'interesse pubblico: «non è l'interesse di una amministrazione, non è un interesse della collettività personalizzato in una organizzazione, ma è l'interesse del pubblico, e cioè della collettività e delle individualità dei singoli cittadini che si trovano di fronte al potere amministrativo».

[5] I riferimenti dottrinali alle indagini sul problema della discrezionalità amministrativa (pre e post Giannini, pro o contra la teoria di Giannini) sarebbero sterminati; ogni tentativo di elencarli sarebbe, oltre che parziale, probabilmente inutile per la loro notorietà e, comunque, esorbitante dai limiti del presente lavoro. Si ritiene perciò preferibile rinviare a una delle più recenti opere che tratta approfonditamente i nodi della discrezionalità, unendo alla rielaborazione critica una completa analisi delle varie posizioni in campo, corredata da ampi riferimenti bibliografici: v. il Capitolo II («Il contenuto delle scelte provvedimentali tra diritto sostanziale e processo») del volume di R. Villata - M. Ramajoli, *Il provvedimento amministrativo*, 2a ed., Torino, Giappichelli, 2017, pp. 53-220, alla quale si riferiranno le citazioni di seguito contenute nel testo.

[6] Il nucleo essenziale della discrezionalità, come noto, consiste nell'attività di ponderazione di interessi da parte dell'amministrazione finalizzata a stabilire il diverso grado di soddisfacimento di ognuno di essi. La ponderazione comporta un momento valutativo e un momento volitivo in quanto *«l'esercizio del potere discrezionale è, insieme, giudizio, come fissazione del valore comparativo degli interessi e volontà, come scelta della soluzione imposta da tale valutazione; è unilaterale ogni considerazione di esso nell'uno o nell'altro modo»* (in questi termini, M.S. Giannini, *Il potere discrezionale della P.A.*, Milano, 1939, p. 74). In tale prospettiva, si potrebbe anche guardare al bilanciamento come metodo dell'azione amministrativa, mentre considerare la discrezionalità come tecnica di ponderazione che dà come esito il bilanciamento stesso. La dottrina in tema di discrezionalità nel diritto amministrativo è vasta. Si rinvia pertanto soltanto alle voci enciclopediche e alla bibliografia ivi indicata: G. Azzariti, *Dalla discrezionalità al potere*, Padova, Cedam, 1989; G. Barone, *Discrezionalità (diritto amministrativo)*, in *Encicl. giur. Treccani,* XI, 1989; E. Casetta, *Riflessioni in tema di discrezionalità amministrativa, attività vincolata e interpretazione*, in Dir. economia, 1998, p. 503; F. Cintioli, *Discrezionalità tecnica (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 471; A. Pubusa, *Merito e discrezionalità amministrativa*, in *Dig. pubbl.*, Torino, Utet, 1994, p. 401.

D'altronde, quello del bilanciamento ambientale è un tema che non si esaurisce entro il recinto dell'idrico, ma è la stessa natura «trasversale» della «non-materia» ambiente ad imporlo[7], ben oltre i confini dei singoli ordinamenti nazionali[8].

Da un lato, il carattere collettivo del diritto all'acqua costituisce un'espansione della sfera di garanzia dei diritti e una riduzione della diseguaglianza e, dall'altro, il carattere collettivo può del pari condurre all'affievolimento o all'irrilevanza del diritto individuale.

Di questa pluralità di interessi, è necessario fare sintesi ed individuare uno o più criteri che consentano di bilanciarli[9]. Invero, il rischio è quello che le pubbliche amministrazioni deputate alla cura e alla gestione del bene acqua non sappiano orientarsi tra le molteplici istanze.

Come si vedrà nella trattazione, le esigenze finanziarie sono quelle che più di tutte condizionano la materia idrica, in quanto dal soddisfacimento di queste dipende la qualità del servizio nonché le modalità attraverso cui questo viene erogato. In tal senso, il lato finanziario assurge a *prius* logico di tutto il sistema idrico. Infatti, la fruizione del bene acqua, e dunque del diritto all'acqua, presenta un intenso collegamento con i mezzi finanziari provenienti dal sistema pubblico[10], e, più in generale, con il profilo finanziario.

Gli aspetti economici del problema sono il portato di un insieme di fattori: la crisi della finanza pubblica, l'evoluzione del concetto di manutenzione dei sistemi di infrastrutture, la necessità di dare all'esercizio dimensioni industriali per raggiungere i livelli di efficienza di economicità necessari per fronteggiare le conseguenze di entrambi i fenomeni[11].

2. *La tensione tra pubblico e privato nel diritto romano e il suo superamento* – La pluralità di interessi presenti nel settore idrico possono essere ricondotti alla dicotomia pubblico/privato, in quanto, come detto, operando un'operazione di *reductio ad unum*, si tratta di interessi che sono riconducibili alla sfera della collettività ovvero a quella del privato cittadino.

---

[7] Qui, infatti, la logica statale delle «materie non materia» (sotto cui è riconducibile anche l'ambiente) che «identificano competenze legislative […] costruite in termini finalistici», ossia «in funzione del fine e non dell'ambito di incidenza» (cfr. A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 163) sembra valere, a fortiori, anche in relazione a competenze sovranazionali.

[8] Nell'Unione europea è soprattutto l'Atto unico europeo (1986) a inaugurare un costante processo di potenziamento dello status della protezione ambientale. A partire da questo momento, il principio di prevenzione, il principio di correzione alla fonte del danno ambientale e il principio "chi inquina paga" hanno iniziato a svolgere un ruolo cruciale nell'azione ambientale europea (mentre per l'inserimento del principio di precauzione bisognerà attendere il Trattato di Maastricht del 1992). Si legga, oggi, l'art. 191 TFUE, il quale al comma 2 stabilisce che la politica ambientale dell'Unione è «fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, di danni causati all'ambiente, nonché sul principio chi inquina paga». Per una ricostruzione di carattere generale, si rinvia a L. Salvemini, *I principi del diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2019. Per una interessante (ri)lettura internazionalistica del «principio di prevenzione» del danno ambientale, sganciato dalla «no-harm rule» legata alla sovranità dei singoli Stati, si veda M. Gervasi, *Equità intergenerazionale, tutela dei diritti umani e protezione dell'ambiente nel contenzioso climatico*, in *L'interesse delle generazioni future nel Diritto internazionale e dell'Unione europea,* M. Frulli (a cura di), Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, p. 316 ss.

[9] Sebbene il tema del bilanciamento avesse già fatto sporadiche apparizioni nella riflessione giuridica italiana nei decenni precedenti, è con due opere coeve – giustamente divenute punti di riferimento imprescindibili – che esso viene portato con forza al centro del dibattito dottrinale. Il riferimento è ai contributi di G. Zagrebelsky, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Torino, Einaudi, 1992, e di R. Bin, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992, nei quali è ben messo in evidenza come il bilanciamento abbia assunto la valenza di un criterio fondamentale dell'argomentazione giuridica, oltre che dell'interpretazione costituzionale.

[10] Sul punto, cfr. A. Crismani, *La protezione costituzionale del diritto all'acqua pubblica tra crisi finanziaria e diritti umani. L'art. 70.a della Costituzione slovena sul "Diritto all'acqua potabile"*, in *Amministrazione in cammino*, 30 dicembre 2016. Si veda anche, R. Calvano, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2013, 2. Più in generale, sulla sostenibilità finanziaria del welfare state: F. Pergolesi, *Alcuni lineamenti dei diritti sociali*, Milano, Giuffrè, 1953; M. Mazziotti, *Diritti sociali*, in *Enc. Dir.,* XII, Milano, Giuffrè, 1964, 805 ss; G. Corso, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, p. 761; B. Caravita*, Oltre l'uguaglianza formale*, Padova, Cedam, 1984; M. Luciani, *Sui diritti sociali*, *in Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, II, Padova, Cedam, 1995, p. 97 ss.; C. Salazar, *I diritti sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: un "viaggio al termine della notte"?*, in G.F. Ferrari (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Milano, Giuffrè, 2001; A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali* 1, 2014, p. 86.

[11] A. Serridio, *Aspetti economici del problema idrico*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 1996, p. 541 ss.

Il tema della coesistenza di pubblico e privato nell'idrico è un tema che affonda le sue radici già nella civiltà romana[12], dove si pose con più evidenza il tema del regime proprietario sull'acqua, ossia della distinzione tra acque pubbliche e acque private.

Nel diritto romano non vi erano criteri discretivi univoci[13], in quanto si tendeva a far coincidere la natura pubblica o privata della risorsa idrica con il regime proprietario del suolo ove tale risorsa sgorgava o scorreva, salvo, poi, nell'epoca classica, tentare di ricondurre la condizione privata o pubblica della risorsa alle sue qualità naturali o alla sua destinazione economico-sociale.

In sintesi, per distinguere tra acque pubbliche e private si doveva avere riguardo, essenzialmente, al terreno entro il quale le stesse sgorgavano, scorrevano o venivano stoccate, salvo poi però ritenere pubblici quei *flumina* che per la loro *magnitudo* o per la *existimatio circumcolentium* fossero ritenuti idonei a soddisfare interessi propri dell'intera collettività.

Di maggiore interesse erano le conseguenze derivanti dalla qualificazione dell'acqua come pubblica o come privata.

Sul punto, attribuire all'acqua la natura di pubblica, significava riconoscere la sua destinazione prioritaria in *usu populi*, ossia per il soddisfacimento dei bisogni primari della persona[14], anche a discapito del diritto di proprietà del privato[15].

Tuttavia, va precisato come il riconoscere la natura prioritaria della destinazione della risorsa al soddisfacimento di interessi pubblici, non significava escludere in radice che l'acqua pubblica potesse essere impiegata per il soddisfacimento di bisogni privati, tant'è che in dottrina si è specificato come, già in epoca romana, si potesse trovare il seme di quello che è poi divenuto l'istituto della concessione, ossia quello strumento attraverso cui è data al privato la possibilità di impiegare la risorsa pubblica per finalità personali, seppur compatibili con gli interessi pubblici[16].

Già nel diritto romano, dunque, emergeva la necessità di bilanciare gli interessi pubblici e gli interessi privati e si riconosceva come i secondi dovessero ritenersi recessivi ove prevalessero i primi.

La dicotomia tra pubblico e privato, però, non è rimasta confinata al diritto romano ma ha attraversato tutti i secoli fino all'epoca contemporanea[17].

Nonostante il codice civile del 1942, all'art. 822, avesse già operato una precisa scelta di campo, ricomprendendo tutte le acque nel demanio idrico, in particolare nel demanio necessario[18], il

---

[12] Per una trattazione organica sul punto, si veda E. Costa, *Le acque nel dritto romano*, Bologna, Zanichelli, 1919. A ragione dell'importanza di risalire nella trattazione all'epoca romana, sia qui da osservare come il sistema del governo delle acque elaborato dal diritto romano abbia molte somiglianze con il diritto moderno, tant'è che la dottrina e, nella specie, E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Milano, Giuffré, 2012, p. 228, ha osservato che in tale sistema «è recentemente apparso di intravedere i prodromi di un diritto pubblico *ante litteram*».

[13] Evidenziano tale criticità E. Costa, *Le acque nel diritto romano*, cit., p. 1, G. Astuti, *Acque (introduzione storica generale)*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffré 1958, p. 349 e, più di recente, E. BOSCOLO, *Le politiche idriche*, cit., p. 228. In particolare, Astuti, nell'evidenziare le molteplici difficoltà nel ricostruire i criteri discretivi impiegati nella distinzione fra acque pubbliche e acque private, osserva come «de fonti d'ogni tempo [ivi incluse, come si vedrà, quelle contemporanee] non offrono un criterio univoco, preciso, sicuro, e soprattutto perché un tale criterio non è facilmente individuabile nemmeno in astratto».

[14] E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, p. 227 ss.

[15] In questi termini, G. Astuti, *Acque*, cit.

[16] Sul punto, di veda E. Costa, *Le acque nel dritto romano*, cit., p. 14, il quale sostiene come la natura pubblica delle acque «comporta infatti la loro destinazione a servizi ed usi di comune, generale utilità, che lo Stato tutela come preminenti, ed ai quali subordina o coordina, quando non sussista ragione di incompatibilità, l'esercizio di speciali forme di utilizzazione, cui ammette i privati, singolarmente o anche collettivamente, sotto determinate condizioni, e che talvolta riserva esclusivamente a sé, o a propri concessionari».

[17] Si ritiene, in questa sede, superfluo indugiare nella ricostruzione dell'evoluzione della nozione di acque pubbliche e acque private in epoca medievale e moderna, rimandando sul punto a G. Astuti, *Acque (introduzione storica generale)*, cit. e a E. Boscolo, *Le politiche idriche*, cit, p. 238 ss. Sia qui sufficiente ricordare come in epoca medievale e, poi, in epoca moderna sia prevalsa una concezione delle acque privatistico-patrimoniale, con conseguente ridimensionamento del tema inerente alla qualificazione delle acque pubbliche.

[18] In virtù della loro intrinseca natura non possono che appartenere allo Stato (o ad altri enti pubblici territoriali). In quanto beni demaniali sono sottoposti a un particolare regime, finalizzato a mantenere integra la loro vocazione a

definitivo superamento della dicotomia fra acque pubbliche e acque private[19] si è avuto solo con l'art. 1, comma 1, della legge n. 36 del 1994 (c.d. "legge Galli") che, eliminando il riferimento all'idoneità della risorsa al soddisfacimento di interessi generali, ha disposto che «tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche».

Tale scelta è stata ritenuta legittima anche dalla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 259 del 1996[20], ha chiarito come la dichiarazione di pubblicità di tutte le acque superficiali e sotterranee fosse l'unica via per far fronte ai rischi derivanti dal progressivo aumento del fabbisogno idrico complessivo, soprattutto, a fronte dell'emergere della necessità di tutelare una risorsa sempre più scarsa.

In questo senso, è da leggersi l'affermazione della Corte per cui il legislatore con la disciplina in parola ha inteso accentuare «lo spostamento del baricentro del sistema delle acque pubbliche verso il regime di utilizzo, piuttosto che sul regime di proprietà»[21], superando definitivamente la distinzione fra acque pubbliche e acque private al fine di ricondurre l'acqua tutta nel concetto di risorsa da utilizzare secondo criteri di solidarietà, improntati alla necessità di salvaguardare «le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale»[22].

Medesima impostazione è stata seguita anche dal legislatore di inizio millennio che, con il d.lgs. 152 del 2006, riecheggiando la formulazione contenuta nell'art. 1 della legge n. 36 del 1994, ha disposto che «tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato»[23].

In definitiva, dunque, punto di approdo dell'evoluzione ora ricostruita è la natura non più eccezionalmente pubblica, bensì esclusivamente pubblica della risorsa idrica, la quale è a tutti gli effetti bene pubblico, da gestire nell'interesse di tutti i consociati, senza però escludere in radice che tale interesse possa essere raggiunto mediante il suo impiego da parte di privati, a ciò esplicitamente autorizzati per il tramite dell'istituto concessorio.

Tuttavia, le caratteristiche ontologiche della risorsa idrica hanno comportato una peculiare declinazione del concetto di pubblicità delle acque.

Infatti, vi è una stretta relazione tra la pubblicità della risorsa e la necessità che essa venga salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà, in quanto si tratta di un bene divenuto limitato e da considerare una risorsa comune. Anche la Corte di Cassazione pone in luce quanto al regime giuridico dei beni ambientali che vanno dismesse le logiche domenicali appropriative, dovendo piuttosto identificarsi in tali beni una duplice appartenenza sia alla collettività che al suo ente esponenziale, giustificandosi quest'ultima nel mantenimento delle caratteristiche e della funzione del bene[24].

L'inquadramento dei beni ambientali in generale, e delle risorse idriche in particolare, nella categoria dei beni pubblici, di appartenenza esclusiva dell'ente pubblico territoriale, però, rischia di essere inadeguata a definire il loro regime giuridico.

---

essere utilizzati dalla collettività, e infatti, alla luce dell'art. 823 c.c., sono inalienabili, non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge, e sono sottoposti alla vigilanza dello Stato (o altro ente territoriale) che ne assicura il corretto uso. Dunque i terzi non potranno acquistare, usucapire, asservire, pignorare o espropriare quei beni, sino a quando la pubblica amministrazione non decida di svincolarli dalla loro destinazione. Per la ricostruzione della nozione di demanio rimane fondamentale l'opera di E. Guicciardi, *Il Demanio*, Padova, Cedam, 1934. Sulla nozione di acque pubbliche, anche in una prospettiva storica, oltre U. Pernigotti, *Acque pubbliche*, cit., si veda anche V. Cerulli Irelli, *Acque pubbliche*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1998.

[19] Per una disamina approfondita, cfr. V. Parisio, *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, in *Federalismi.it*, 23, 2023, p. 162 ss.

[20] A commento di tale pronuncia, si segnala R. D'Alessio, *Note a prima lettura*, in *Giur. Cost.*, n. 4/1996, p. 2325 ss.; P. Di Tarsia Di Belmonte, *Il contenuto giuridico della dichiarazione di pubblicità delle acque affermata dalla legge n. 36 del 1994*, in *Rass. Avv. Stato*, 2, 1996, p. 210 ss.; L. Franco, *La Corte costituzionale di fronte alla pubblicità di tutte le acque*, in *Rass. Giur. En. Elett.*, 1, 1997, p. 155.

[21] Corte cost. sent. del 19/07/1996, n. 259, Cons. Dir., punto 4.

[22] Così, l'art. 1 della l. 36 del 1994.

[23] Art. 144, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006.

[24] Cass. Civ., Sez. Un. 16 febbraio 2011, n. 3813

Visto che l'acqua *«costituisce un bene di tutti»*[25], diventa essenziale disporre di un diverso modello, una sorta di *«demanialità custodiale»* (come sostenuto in letteratura[26]), che garantisca la sua natura comunitaria in una prospettiva di sostenibilità a tutela delle generazioni presenti e future. L'ente pubblico, formale intestatario del bene, quindi, ha il dovere di conservare il bene acqua integro e di garantirne la destinazione, cioè l'uso a vantaggio pubblico.

Si tratta quindi di beni a fruizione diffusa, le cui utilità fondamentali soddisfano bisogni collegati all'esercizio dei diritti fondamentali, di cui lo Stato o altri enti pubblici si fanno garanti[27] anche mediante lo svolgimento della funzione di vigilanza sul corretto utilizzo di tali risorse anche per la loro trasmissione alle generazioni future[28], favorendo la piena partecipazione degli interessati alla gestione della cosa comune[29].

Dunque, riprendendo le considerazioni iniziali, all'interno del bene acqua sembrerebbero coesistere una molteplicità di pretese. Da un lato vi è lo Stato, che ne ha la titolarità formale (che è pur sempre rivolta a soddisfare bisogni della collettività) ma viene sottratta alle comuni logiche commerciali per garantirne un uso equo e razionale. Dall'altro vi sono i privati, che vorrebbero derivarla per esigenze principalmente economiche-produttive.

Va, tuttavia, osservato che la configurazione di interessi pubblici e privati, distinti e contrapposti, in quanto tali suscettibili di entrare in conflitto, deve essere correttamente intesa.

Infatti, «non esistono scopi giuridici opposti e coordinati, ma soltanto due modi diversi di considerare la stessa cosa. Considerata come regolamentazione generale, qualsiasi parte del diritto […] è fondata su un interesse pubblico, ma qualsiasi disposizione generale deve nei suoi particolari esprimersi in diritti e doveri privati»[30].

Sembrerebbe allora più opportuno affermare come non vi debba essere una dicotomia tra interessi pubblici e interessi privati ma piuttosto si debba perseguire un unico interesse generale. Infatti, l'interesse generale non è l'interesse pubblico ma una sintesi tra questi e quelli privati. Entrambi rispondono alla medesima esigenza: la valutazione dei bisogni sociali all'interno del diritto amministrativo.

Ed allora, pur potendosi affermare il superamento della dicotomia pubblico/privato nell'idrico, permane la necessità di individuare un criterio ordinatore che consenta alle amministrazioni coinvolte di perseguire, volta per volta, l'interesse generale.

Uno spunto di riflessione interessante, sotto tale aspetto, può derivare dalla disciplina delle concessioni di derivazione e, in particolare, dai sovracanoni concessori previsti per le grandi derivazioni idroelettriche.

3. *La concessione di derivazione d'acqua come strumento per perseguire l'interesse generale*. – La

---

[25] Corte cost., 22 luglio 2010, n. 273

[26] E. Boscolo, *Le politiche idriche,* cit., p. 328

[27] Cfr. P. Maddalena, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella costituzione della Repubblica italiana*, in *Federalismi.it*, 19, 2011; Id., *I beni comuni nel diritto romano: qualche valida idea per gli studiosi moderni*, ivi, 14, 2012.

[28] Sulla nozione di beni comuni si legga F. Cortese, *Che cosa sono i beni comuni?,* in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione,* in *Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza,* Università degli Studi di Trento, 23, 2016, pp. 37-63, il quale opportunamente richiama la ricostruzione dell'amministrazione paritaria di F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994, ma anche U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Bari, Laterza, 2011 e E. Vitale, *Prima di entrare nell'acqua. Ci serve il salvagente dei beni comuni?*, in M. Gigante (a cura di), *L'acqua e la sua gestione. Un approccio multidisciplinare*, Napoli, Jovene, 2012.

[29] Tale ricostruzione è in gran parte il risultato dei lavori della Commissione Rodotà sui beni pubblici, la quale aveva proposto una per allora nuova categoria, quella dei beni comuni, al cui interno rientravano anche i fiumi, i laghi, l'aria, i lidi, i parchi naturali, chiamati a svolgere utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo della persona umana, a prescindere da chi ne avesse la formale proprietà.

[30] Cfr. A. Ross, *Diritto e Giustizia*, Torino, Einaudi, 2000. A livello di teoria generale, la dottrina pura del diritto di Kelsen trova una dottrina antitetica in quelle correnti di pensiero che tendono a sottolineare l'effettività del diritto, definendo giuridico il diritto così come applicato dai giuristi: queste teorie si definiscono del realismo giuridico in particolare scandinavo e americano. Un esponente del realismo giuridico scandinavo fu proprio un allievo di Kelsen, il danese Alf Ross, che studiò presso di lui a Vienna prima di trasferirsi a Uppsala e poi a Copenaghen.

concessione di derivazione si configura come strumento attraverso cui l'amministrazione esercita una funzione di governo della risorsa idrica, in quanto bene connotato da una intrinseca rilevanza collettiva.

Infatti, la natura pubblica dell'acqua non viene meno per effetto della concessione. Il privato non acquisisce una posizione assimilabile a un diritto pieno sul bene, bensì una situazione giuridica funzionalizzata, rigidamente vincolata sia nel *quantum* che nel *modus* dell'uso, nonché nella sua destinazione. In tale prospettiva, la concessione di derivazione si traduce in una tecnica di allocazione controllata della risorsa. Essa rappresenta l'espressione di una funzione amministrativa di regolazione, volta a garantire un impiego razionale, sostenibile ed equo di una risorsa intrinsecamente limitata[31].

In tal senso[32], la concessione di derivazione è, da un lato, quell'atto di imperio con cui l'Amministrazione vigila sull'impiego della risorsa idrica con l'obiettivo di contemperare gli interessi privati[33] con gli interessi della collettività[34]; e, dall'altro, come quel provvedimento attraverso cui l'Amministrazione riconosce al privato il diritto-obbligo di derivare il quantitativo di risorsa idrica assentito per destinarla all'uso per cui tale derivazione è stata concessa[35].

Questo profilo, del resto, è uno degli elementi che connota di particolarità la concessione di derivazione di acqua pubblica dalla più generica concessione di beni. Se, infatti, di norma, la concessione amministrativa realizza un uso particolare del bene pubblico diretto a far conseguire vantaggi al privato a discapito dell'utilizzo collettivo del bene, la concessione di derivazione d'acqua è diretta a far sì che, per il tramite dell'impiego privato, la risorsa idrica venga sfruttata al meglio a vantaggio della collettività o, quanto meno, di interessi generali, ciò in quanto il proficuo utilizzo della risorsa idrica presuppone un uso particolare della stessa[36].

Resta però da chiarire in base a quali criteri la pubblica amministrazione debba consentire ai privati di derivare l'acqua per scopi economici, e quindi per ottenere un vantaggio, a discapito della collettività.

Sotto tale profilo, come anticipato nell'introduzione, un criterio da adoperare potrebbe essere quello finanziario, ossia il vantaggio economico ritraibile per le pubbliche amministrazioni attraverso i canoni previsti per le concessioni di derivazione.

In tal senso, nel regime delle derivazioni di acque pubbliche, e in particolare delle grandi derivazioni a scopo idroelettrico, l'utilizzazione della risorsa è gravata da una pluralità di prestazioni economiche, che il legislatore ha introdotto e stratificato nel tempo in funzione di esigenze diverse: remunerazione dell'uso del bene pubblico, compensazione territoriale e riequilibrio ambientale. In

---

[31] Per una ricostruzione, anche in ottica storica, dei titoli legittimanti la derivazione di risorsa idrica si veda A. Gilardoni, *Acque pubbliche e impianti elettrici*, in *Foro Italiano*, 1937, 264 ss.

[32] Sul punto, S. R. Masera, *Concessioni idroelettriche. Evoluzioni e prospettive*, Pisa, Edizioni ETS, 2018, 25 osserva come sia difficile «*trovare nella specifica disciplina delle derivazioni delle acque pubbliche e, in particolare, delle concessioni idroelettriche, una conferma alle ricostruzioni teoriche, di volta in volta, elaborate circa i caratteri più generali dell'istituto della concessione amministrativa avente ad oggetto i beni pubblici*».

[33] Sulla tripartizione degli usi della risorsa idrica in usi comuni, usi speciali e usi eccezionali, si veda, F. Di Dio, *Acqua, derivazioni e conflitti d'uso: per la prima volta un Tribunale riconosce che bere è un diritto primario rispetto alle concessioni per produrre energia elettrica*, in *Riv. giur. ambiente*, 6, 2008, 1018 ss.

[34] Si veda la definizione offerta da O. Ranelletti, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Giur. It.*, XLVI, 1984, secondo cui la concessione trova causa «*negli scopi di interesse generale che l'ente concedente deve raggiungere*».

[35] Così, G. Landi, *Derivazione di acque pubbliche*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, p. 300 qualifica il diritto riconosciuto al concessionario come un diritto «affievolito» o, anche, «condizionato», sulla base della considerazione per cui «*col riconoscimento o con la concessione, la situazione giuridica del titolare della derivazione è tutelata, dinanzi ai terzi, in modo diretto ed incondizionato (diritto soggettivo perfetto), mentre la situazione stessa, nei rapporti tra il titolare e la pubblica amministrazione, incontra una serie di limitazioni, dipendenti da ragioni di pubblico interesse, e può perfino estinguersi, quando il conflitto tra l'interesse del titolare e l'interesse pubblico, nei casi previsti dalla legge, non possa essere altrimenti risolto*».

[36] Questa tesi si deve a S. R. Masera, *Concessioni idroelettriche*, cit., 25 che ha osservato come in materia di concessioni di acque pubbliche «*non sia replicabile la contrapposizione tra utilizzo del bene pubblico garantito alla collettività indifferenziata e concessione d'uso particolare a favore di un soggetto privato*».

questo contesto si collocano, rispettivamente, il canone di concessione e i sovracanoni, ciascuno dei quali trova fondamento in una distinta base normativa.

Il canone di concessione costituisce la prestazione economica primaria e strutturale del rapporto concessorio[37]. Accanto al canone ordinario si collocano i sovracanoni, che rispondono a una logica diversa, i quali hanno una finalità compensativa che segna la principale linea di distinzione rispetto al canone di concessione.

Il primo sovracanone per le concessioni idroelettriche è quello rivierasco, che consiste, nel corrispettivo economico dovuto dal concessionario di una derivazione idroelettrica agli enti territoriali interessati quale compensazione per l'utilizzo delle acque pubbliche e per l'impatto che le opere e l'esercizio dell'impianto producono sul territorio rivierasco.

Il quadro normativo è particolarmente articolato[38] e a partire dal 2000, il Legislatore è intervenuto nella materia attraverso specifiche previsioni contenute nelle le leggi finanziarie[39].

La previsione di un sovracanone solo a favore dei comuni rivieraschi[40] venne però contestata dalle popolazioni e dagli enti direttamente coinvolti nei programmi di costruzione dei nuovi impianti[41]. Ciò ha indotto il legislatore a introdurre una nuova normativa che potesse in qualche modo ripagare in modo reale gli abitanti dei territori montani, considerati nel loro insieme, dai danni dovuti alla presenza di bacini, impianti e reti di distribuzione idroelettrica.

Dunque, attraverso la l. 27 dicembre 1953, n. 959[42] è stata disposta una peculiare forma di supporto alle aree montane e alla loro economia. In particolare, è stata istituita sia una prestazione patrimoniale imposta in capo ai concessionari di derivazione d'acqua per produzione di energia elettrica (c.d. sovracanone imbrifero), sia la costituzione di un apposito ente, in forma di consorzio, tra i Comuni che ricadono all'interno di una stessa zona geografica e che raccolgono le piogge destinate ad alimentare il fiume oggetto di derivazione, ovverosia il bacino imbrifero montano[43]. Tale legge costituisce un particolare *«provvedimento a favore delle zone montane»*[44] perché unisce alla

---

[37] In particolare, gli artt. 35 e 36 del r.d. n. 1775/1933 stabiliscono che la concessione è assoggettata al pagamento di un canone annuo, correlato alle caratteristiche della derivazione e alla destinazione dell'uso. Il canone di concessione rappresenta, dunque, il corrispettivo dovuto per l'uso speciale ed esclusivo di un bene pubblico e si inserisce pienamente nella logica sinallagmatica del rapporto concessorio. Il canone di concessione deve essere corrisposto semestralmente alle regioni. Questo è determinato da singole leggi regionali e si compone di una parte fissa, legata alla potenza nominale media di concessione, e di una parte variabile.

[38] Per una approfondita ricostruzione normativa, cfr. Cass. Civ. Sez. Un., ordinanza 18 marzo 2024, n. 7175.

[39] In particolare, l'art. 28 della finanziaria per il 2001 ha introdotto disposizioni per la «Razionalizzazione delle imposte e norme in materia di energia elettrica».

[40] Erano previste, infatti, due distinte fattispecie di "sovracanone" – somma da aggiungere al canone di concessione per la derivazione dell'acqua pubblica – dal r.d. 11 settembre 1933, n. 1775: all'art. 52 e 53, infatti, si prevedeva che il concessionario di grandi derivazioni dovesse erogare ai comuni rivieraschi energia "non superiore ad un decimo di quella ricava dalla portata minima continua" (art. 52, comma 1) ed, eventualmente, un "ulteriore canone annuo", di natura monetaria, a favore dei comuni rivieraschi e della provincia (art. 53, comma 1). Fino al 1957 tale ultimo "sovracanone" era dovuto «quando l'energia sia trasportata oltre il raggio di quindi chilometri dal territorio dei predetti comuni rivieraschi» (periodo soppresso dall'art. 1, legge 4 dicembre 1956, n. 1377). Sulla disciplina precedente si veda M. Stifano, *Consorzi Bim e sovracanoni idroelettrici nel sistema di amministrazione delle risorse montane*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2-3, 1995, 325 – 359, specialmente 325 – 330.

[41] I costi di realizzazione e la ristretta possibilità di utilizzazione comportarono un modesto sfruttamento di tale possibilità. Sul punto, cfr. G. Calandra, *Il bacino montano*, in *Acque, bonifiche e costruzioni*, 1959, 116 ss. e C. Trebeschi, *I consorzi per i bacini imbriferi montani*, in *Riv. prov.*, 1963, 188.

[42] La legge, rubricata «norme modificative al testo unico delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, riguardanti l'economia montana» è stata approvata negli anni '50 del XX secolo, in un periodo di profonda riforma della proprietà fondiaria e, in particolare, agraria e circa un decennio prima della nazionalizzazione dell'industria elettrica italiana, disposta con la legge 6 dicembre 1962, n. 1643.

[43] Come molte altre disposizioni dedicate ai territori montani, vi è una preliminare e importante questione definitoria (su cui si vedano M. Carrer, E. Zilio, A. Giorgi, *Omnis definitio pericolosa est. Il problema della definizione delle zone montane nel diritto. Riflessioni a partire da uno studio sull'imprenditoria giovanile in montagna*, in *Ambientediritto.it*, 4, 2019, 1 – 21; M. Carrer, *Percorsi costituzionali per le zone montane*, Milano, FrancoAngeli, 2021, pp. 50 – 64 e A. Mitrotti, *Sentieri giuridici per le zone montane*, Napoli, Editoriale scientifica, 2025, pp. 175 – 191.

[44] Art. 44, comma 2 Cost. Tale inquadramento della l. n. 959/1953 all'interno delle norme a favore dei territorî montani, su cui si tornerà più oltre, è espressamente accolto dalla Corte costituzionale (Corte Cost., sent. 31 maggio 1965, n. 38). Sul tema dei provvedimenti a favore delle zone montane la letteratura è ampia e, solo per citare i lavori più

provvidenza economica istituita a carico dei concessionari anche l'istituzione di uno specifico ente sovracomunale incaricato non solo della riscossione, ma di una più ampia funzione di programmazione delle risorse e degli investimenti da effettuare[45].

Il compito del consorzio è quello di riscuotere il sovracanone e di utilizzare tali somme – attribuite ad un fondo comune e impiegate secondo un programma degli investimenti – «esclusivamente a favore del progresso economico e sociale delle popolazioni, nonché ad opere di sistemazione montana che non siano di competenza dello Stato»[46].

Circa i principi di gestione del fondo, la fonte legislativa ha, quindi, cura di specificare espressamente che l'impiego di tali somme sia effettuato secondo il principio di programmazione finanziaria[47].

La stessa Corte costituzionale ha riconosciuto che il legislatore – nell'istituire il sovracanone per le derivazioni di acqua ad uso idroelettrico per i comuni montani – «ha ragionevolmente posto a carico dei concessionari dei bacini montani un concorso per l'approntamento degli aiuti da portare alle popolazioni di quei territori dalle cui risorse i concessionari traggono beneficio»[48]. Ancora con maggior precisione, la Corte costituzionale ha evidenziato che «la legge ha conferito ai Comuni montani un diritto nei confronti di tutti coloro che, qualunque fosse la loro situazione rispetto allo Stato, ritraevano una utilità dalla montagna, trasformandola in ricchezza nelle zone di pianura, senza che alle popolazioni della montagna ne risultasse un apprezzabile beneficio. Non è, pertanto, illegittimo che il legislatore abbia accordato qualche compenso a favore di quelle popolazioni»[49].

Quindi, il sovracanone è una sorta di pagamento compensativo dei vantaggi che i concessionari di grandi derivazioni d'acqua per produzione di forza motrice traggono dalla funzione ecosistemica dei territori montani che raccolgono e regimano le acque piovane (appunto, il bacino imbrifero montano)[50].

---

recenti, cfr. M. Carrer, *Percorsi costituzionali per le zone montane*, cit.; Id., *Un problema di costruzione giuridica: le zone montane di cui all'art. 44, co. 2° Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 ottobre 2019, 1 – 15; Id., *Diritto e montagna. Elementi per un'indagine costituzionale*, Roma, Aracne, 2018; A. Mitrotti, *Sentieri giuridici per le zone montane*, cit., Id., *Sui sentieri metodologici per lo studio "giuridico" delle zone montane nella Repubblica italiana*, in *Diritti regionali*, 2, 2022, 496 – 591; G. Marchetti, *A favore delle zone montane: dalla legislazione organica statale a legislazioni organiche regionali (e oltre)*, in *Le Regioni*, 5, 2020, 1083 – 1121.

[45] Più specificamente, l'art. 1, comma 8 legge n. 959/1953 prevede *che «i concessionari di grandi derivazioni d'acqua per produzione di forza motrice, anche se già in atto, le cui opere di presa siano situate in tutto o in parte, nell'ambito del perimetro imbrifero montano, sono soggetti […] al pagamento di un sovracanone annuo di lire 1300 per ogni chilowatt di potenza nominale media10, risultante dall'atto di concessione»*.

[46] Art. 1, comma 15 Legge 27 dicembre 1953, n. 959.

[47] L'art. 1, comma 16 l. n. 959/1953 prevede che *«il consorzio dei Comuni predispone annualmente il programma degli investimenti»*. In tempi recenti vi è stata una riscoperta dello strumento programmatorio per le politiche pubbliche (come emerge dai vari contributi contenuti in D. Donati, *La pianificazione come metodo di governo e di amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2025 e dai contributi di G.M. Esposito, *Il governo delle programmazioni. Linee evolutive*, Bologna, il Mulino, 2019, pp. 53 – 64; G. Amato, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, il Mulino, 2022, pp. 30 e ss., S. Amorosino, *"Neoprogrammazioni" pubbliche o private e mercati in trasformazione*, in *Riv. Trim. Dir. Econ.,* 4, 2022, pp. 46 – 56 e G. Luchena, *Il "nuovo" intervento pubblico nell'economia: come sistema di deroghe e come coprogrammazione a impulso europeo*, in *Riv. Trim. Dir. Econ*., 4, 2022, pp. 57 – 77). Sulla programmazione come principio generale del diritto amministrativo, anche oltre il diritto urbanistico, si veda P. L. Portaluri, *Il principio di pianificazione*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo,* M. Renna, F. Saitta (a cura), Milano, Giuffrè, 2012, pp. 453 – 474, e, meno recentemente, Id., *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, Jovene, 2003. Circa la ricostruzione di una categoria generale di poteri di programmazione, anche oltre alla materia del governo del territorio, si veda anche M. Tucci, *Programmazione amministrativa e pianificazione del territorio*, Torino, Giappichelli, 2003. Sulla pianificazione come metodo di organizzazione delle risorse pubbliche, da ultimo, D. Donati, *La pianificazione come metodo di governo e di amministrazione*, cit.; Id., *La forma e la sostanza, o dell'incerta affermazione della pianificazione strategica nell'ordinamento italiano*, in *Le Regioni*, 5, 2023, pp. 929 – 958.

[48] Ancora Corte cost., sent. 31 maggio 1965, n. 38, par. 4 del considerato in diritto.

[49] Sempre Corte cost., sent. 31 maggio 1965, n. 38, par. 6 del considerato in diritto. In tal senso, le parole della Corte sembrano anticipare alcune considerazioni in tema di valutazione del pregiudizio ambientale da danno lecito che la dottrina ha successivamente indagato (ad es., A. Farì, *Beni e funzioni ambientali. Contributo allo studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, Napoli, Jovene, 2013, pp. 197 – 246).

[50] Di tale opinione, ad esempio, è anche M. Carrer, *Le zone montane e l'ambiente nelle modifiche di cui alla legge costituzionale 1/2022: prime note per una lettura congiunta*, in *Queste istituzioni*, 1, 2022, 206 – 223, che lega il sovracanone allo sfruttamento delle risorse naturali.

Non a caso, la Corte costituzionale ha ricondotto il sovracanone non alla materia dell'utilizzazione delle acque, ma alla materia della finanza locale[51], in quanto non avente carattere indennitario giacché è correlata solo all'esistenza dell'impianto idroelettrico e non al suo effettivo utilizzo. Invece, proprio la destinazione del sovracanone per la promozione dello sviluppo economico determinerebbe la destinazione ai temi della finanza pubblica[52].

I sovracanoni BIM contribuiscono sensibilmente alla programmazione economico-finanziaria degli enti locali.

Per dare un'idea concreta è possibile analizzare i dati dei Bacini Imbriferi della regione Piemonte e della regione Lombardia.

In Piemonte in cui ci sono circa 67 grandi concessioni idroelettriche e l'importo totale dei canoni di concessione relativi alle grandi derivazioni è di 42.531.596,00 di euro. Si tratta di una cifra notevole, soprattutto se paragonata con quelle dei bilanci comunali delle piccole municipalità montane. In un contesto economico in cui gli enti locali si vedono progressivamente ridurre i trasferimenti statali a sostegno delle attività di erogazione di servizi sociali e di infrastrutturazione del territorio, la presenza di impianti idroelettrici può quindi sempre più rappresentare per le comunità locali un'opportunità di sviluppo sociale basata sullo sfruttamento sostenibile di una risorsa naturale.

Inoltre, con la deliberazione nr. XII/ 5479 del 09/12/2025 della Regione Lombardia è stato disposto il trasferimento dei sovracanoni introitati nel 2024. In particolare, per le derivazioni idroelettriche presenti sul territorio incluso nel perimetro dell'Alto Garda, di Valle Camonica, di Valle Sabbia e del Comune di Palazzolo sull'Oglio sono stati incassati complessivamente €12.691.183,95.

Dunque, i canoni aggiuntivi, e in particolare i sovracanoni per i bacini imbriferi montani, si caratterizzano essere per strumenti di carattere prevalentemente regolatorio e redistributivo, la cui disciplina concreta è rimessa alla legislazione regionale di attuazione, nel rispetto dei principi statali ed euro-unitari.

Dall'analisi dei dati esposti è possibile affermare come la scelta di far derivare acqua per scopi idroelettrici, e quindi privando parzialmente le popolazioni interessate, costituisca una precisa scelta di politica economica. Attraverso la concessione ai privati di un bene caratterizzato da un peculiare regime proprietario, gli enti locali realizzano cospicue entrate, che a loro volta sono destinate a finanziare molteplici attività (dall'estinzione di pregressi mutui al rifacimento del sistema viario sino alla realizzazione di impianti sportivi e vantaggi alle imprese).

In sintesi, sembra potersi affermare come la prospettiva finanziaria costituisca uno dei criteri per valutare se concedere ai privati la concessione di un bene di pe sé scarso.

4. *Il tratto finanziario quale criterio ordinatore nelle scelte in materia idrica.* – In conclusione[53], nel mutamento di prospettiva sui beni pubblici da un criterio proprietario ad uno funzionale[54] (attestato anche riforma del bilancio dello Stato del 1997[55] che ha classificato i beni pubblici nell'ambito del

---

[51] Corte cost., 20 dicembre 2002, sent. 533, par. 7 e ss. del considerato in diritto.

[52] Sempre Corte cost., 20 dicembre 2002, sent. 533, par. 8 del considerato in diritto. Tali indicazioni sono riprese anche dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (cfr., ad esempio, Cass. civ., sez. un., sent. 30 gennaio 2023, n. 2767, par. 1 del diritto).

[53] Cfr. G. D. Comporti, *Le concessioni di beni pubblici: quel che resta dell'antico ius privilegium dell'amministrazione pubblica*, in *Riv. It. Dir. Pubb. Com.*, 2, 2024, pp. 249 ss.

[54] In termini generali, si veda N. Irti, *La pluralità delle 'appartenenze' (l'acqua tra beni comuni e concessioni)*, in *Impresa e mercato. Studi dedicati a Mario Libertini,* V. Di Cataldo, V. Mieli, R. Pennisi (*a cura di*), Milano, Giuffrè, 2015, pp. 955. Osserva C. Camardi, *Cose, beni e nuovi beni, tra diritto europeo e diritto interno*, in *Europa e dir. priv.*, 2018, 960, che l'adozione di siffatta prospettiva *«postula che a fronte delle problematiche che possono sorgere intorno all'uso di una certa risorsa (...) la soluzione venga impostata a partire dalla domanda « di chi è » (...), piuttosto che da altre domande (« a che serve », « di chi è la responsabilità per il loro uso »), che evocano invece una prospettiva regolatoria di tipo funzionale, orientata non nel senso proprietario dell'attribuzione (al privato o al pubblico), ma nel senso della soddisfazione dei bisogni cui quelle risorse sono strumentali, se esauribili, alle generazioni future».*

[55] Cfr. la legge 3 aprile 1997, n. 94 (art. 5), e il d. lgs. 7 agosto 1997, n. 279. Su tale nuova classificazione degli

conto patrimoniale dello Stato, introducendo la categoria dei «beni suscettibili di utilizzazione economica»), la concessione ha svolto un ruolo fondamentale. L'uso di un bene pubblico, attraverso la concessione, assume un ruolo strumentale «rispetto a indirizzi generali e settoriali di politica economica e sociale»[56].

La concessione, dunque, non è più una crepa del sistema della demanialità ma è uno degli strumenti attraverso cui il soggetto titolare delle funzioni gestorie del bene può concretamente provvedere alla organizzazione e valorizzazione[57] delle relative destinazioni, per l'affermazione di valori sia economici che sociali e della sostenibilità[58].

Se l'istituto della concessione ha fatto emergere le potenzialità di uno strumento di «penetrante disciplina di una attività economica»[59] o, meglio, di regolazione di operazioni usualmente imprenditoriali che appare utile incentivare appoggiandosi alle strutture e capacità dei privati per fornire utilità collettive[60], resta però aperto il problema dei criteri posti a fondamento della scelta concessoria.

La concessione è, infatti, ancora oggi per sua natura una disciplina fatta caso per caso[61] e, dunque, riflette una sostanziale arbitrarietà decisoria. Quindi, si rende necessario individuare uno o più criteri valoriali che sappiano orientare con certezza l'agire pubblico.

In tal senso, l'esigenza di adoperare criteri certi, si rinviene proprio nel carattere composito, stratificato e multi-valoriale di alcuni beni pubblici, tra cui particolarmente l'acqua, la cui concessione comporta un effetto finale ampliativo della sfera giuridica del privato in cambio del sacrificio della collettività.

Per evitare soluzioni arbitrarie è necessario spostare l'analisi sul criterio da adoperare per concedere l'uso del bene pubblico.

Invero, ai sensi dell'art. 12, comma 1-ter, lett. c), del d.lgs. 79 del 1999, le leggi regionali devono prevedere anche i criteri sulla base dei quali procedere all'assegnazione delle concessioni.

Nell'individuare tali criteri, le leggi regionali hanno utilizzato gradi di analiticità differenti, a volte limitandosi a specificare la necessità di procedere all'assegnazione della concessione sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, valutando la qualità dell'offerta tecnica e l'entità dell'offerta economica posta a base di gara, altre volte dettagliandoli maggiormente fino a individuarne di nuovi.

Così, ad esempio, la sono stati individuati quali criteri ulteriori la previsione di interventi di miglioramento ambientale ed energetico, di misure di compensazione territoriale, di un piano industriale valorizzante interventi diretti a raggiungere una maggiore efficienza nell'utilizzo della

---

elementi attivi e passivi del patrimonio dello Stato *«dovuta ad una logica economica che si differenzia da quella che risponde ad esigenze giuridico amministrative sulle quali sono strutturati gli attuali conti generali»*, si vedano anche il decreto interministeriale del 18 aprile 2022 e la circolare del MEF - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato 12 marzo 2003, n. 13 (da cui sono tratte le parole citate). Cfr. anche G. COLOMBINI, *Beni pubblici, gestioni patrimoniali, concessioni demaniali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2022, p. 675.

[56] Così B. Tonoletti, *Beni pubblici e concessioni*, Milano, Cedam, 2008, pp. 461-462.

[57] A. Lolli, *Proprietà e potere nella gestione dei beni pubblici e dei beni di interesse pubblico*, in *Dir. amm.*, 83, 1996, pp. 57 e ss., ha messo in evidenza, anche in prospettiva storica, come le ragioni della valorizzazione economica dei beni si ancorino al loro impiego ottimale *«per garantire un più vasto arco di interessi pubblici»*.

[58] V. Cerulli Irelli, *Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni*, in *Annuario Aipda 2003*, *Titolarità pubblica e regolazione dei beni*, Milano, Giuffrè, 2004, ove vengono anche individuati vari modi di coesistenza tra destinazione pubblica e utilizzazione economica dei beni pubblici. Cfr. anche A. Giannelli, *Beni sfruttabili o consumabili: demanio marittimo e porti*, in *Federalismi.it.*, 22, 2016. Di recente, la concessione è stata additata anche come veicolo di affermazione dei valori della sostenibilità. Sul punto, cfr. M. Macchia, *La concessione come strumento privilegiato di attuazione delle politiche di sviluppo sostenibile*, in *Il governo dello sviluppo sostenibile,* B. G. Mattarella (a cura di), Torino, Giappichelli, 2023.

[59] Cfr. M. D'Alberti, *Le concessioni amministrative. Aspetti della contrattualistica delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, Jovene, 1981.

[60] F. Fracchia, *Concessione amministrativa*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 263.

[61] Come messo in evidenza da U. Pototschnig, *Vecchi e nuovi strumenti nella disciplina pubblica delle acque pubbliche*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1969, p. 1009, osservando che nell'impianto originario della legislazione liberale la concessione «serviva per permettere volta per volta, a margine e subordinatamente a una destinazione primaria di tutte le acque all'uso pubblico, le singole utilizzazioni che i terzi avessero richiesto».

risorsa idrica o, ancora, a ridurre l'impatto sugli ecosistemi e a migliorare la sicurezza degli impianti, di una disponibilità di risorse tale da garantire la continuità gestionale, nonché il possesso di specifiche certificazioni[62].

In alcuni casi tali criteri vengono posti in una scala gerarchica decrescente[63] oppure in altri casi manca del tutto la previsione di una scala gerarchica[64]. La mancata previsione di una scala gerarchica fra i diversi criteri individuati a livello legislativo non significa, però, che essi siano destinati a essere valorizzati tutti allo stesso modo[65].

Sotto tale profilo, il criterio finanziario, potrebbe rivelarsi una valida guida sia nella fase di assegnazione sia in quella di riassegnazione

Infatti, alla luce delle considerazioni svolte, è possibile affermare come dalle concessioni di derivazione per uso idroelettrico possano derivare sensibili benefici finanziari per i territori coinvolti. Dall'analisi dei dati esposti, infatti, emerge come anche piccoli enti locali ricevano un quantitativo ingente di finanziamenti per la realizzazione di attività molto eterogenee tra di loro ma di sicuro impatto per la collettività.

In un contesto in cui gli enti locali vivono principalmente di entrate derivate, , la possibilità che dalla concessione di derivazione d'acqua ai privati possa derivare un beneficio economico è da ritenere un criterio fondamentale nelle scelte allocative di una risorsa scarsa. Si tratta di un criterio che potrebbe orientare le scelte delle varie amministrazioni non soltanto in materia di concessione di derivazione ma, più in generale, tutto il servizio idrico, e dunque bilanciare le contrapposte istanze pubbliche e private.

In tal senso, le entrate derivanti dai canoni e dai sovracanoni di concessione potrebbero operare quale criterio decisionale.

Al momento della scelta se concedere la derivazione d'acqua, l'amministrazione territorialmente competente potrebbe valutare se la concessione di derivazione determinerebbe o meno un'entrata che consenta di compensare lo sfruttamento della risorsa. Ulteriore conseguenza sarebbe quella di poter coprire, attraverso questa peculiare entrata, i costi del servizio idrico, così diminuendo i costi per l'utenza[66].

Allo stesso modo, il criterio finanziario potrebbe rivelarsi d'aiuto in ordine alle procedure di riassegnazione delle concessioni idroelettriche. Infatti, ai sensi dell'art. 12, comma 1-bis, del d.lgs. n. 79 del 1999, l'indizione delle procedure di riassegnazione delle concessioni idroelettriche è subordinata alla valutazione circa la sussistenza di un interesse pubblico prevalente a un diverso uso delle acque in tutto o in parte incompatibile con il mantenimento dell'uso idroelettrico.

In tal senso, la circostanza che le amministrazioni territorialmente interessate (o che nel loro territorio si trovano in tutto o in parte le opere idroelettriche) ricevano una sensibile entrata dalla concessione stessa e il suo conseguente utilizzo potrebbe portare a ritenere prevalente l'interesse finanziario alla prosecuzione della concessione e, dunque, sub-valenti gli altri interessi.

---

[62] Così, ad esempio, art. 8 della legge della Regione Abruzzo n. 9 del 2022, art. 13, comma 1, lett. c), della legge della Regione Basilicata n. 29 del 2021, art. 13 della legge della Regione Basilicata n. 29 del 2021.

[63] Cfr. Art. 10 della legge della Regione Piemonte n. 26 del 2020.

[64] Cfr. Art. 12 della legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 21 del 2020; Art. 16 della legge regionale Lazio n. 20 del 2023; Art. 14 della legge della regionale Lombardia n. 5 del 2020; Art. 16 della legge regionale Marche n. 7 del 2023; Art. 15 della legge regionale Umbria n. 1 del 2023.

[65] Sul punto, si veda la legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 21 del 2020 che, pur non ponendo i diversi criteri in rapporto gerarchico, attribuisce a ciascuno di essi un punteggio differente, di fatto costruendo una gerarchia fra gli stessi.

[66] Tuttavia, si deve evidenziare come l'esame della casistica di tre diverse regioni (Lombardia, Piemonte e Trentino-Alto Adige) dimostri come i canoni e i sovracanoni concessori vengano adoperati per finalità molto eterogenee tra loro.

LE BARRIERE ALL'IMPLEMENTAZIONE DEL PARADIGMA ONE HEALTH E UNA PROPOSTA DI GOVERNANCE DELLA PREVENZIONE PRIMARIA: L'AGENZIA PER LA SALUTE DEGLI ECOSISTEMI (ASE)

di S*oriana Drazza, Marco Benvenuto, Carmine Viola**

Abstract

This contribution investigates the organisational and cultural barriers that hinder the implementation of the One Health paradigm in public health systems, as a preliminary step towards a governance model of primary prevention for contaminated industrial sites. Through a PRISMA-ScR scoping review, the study maps the obstacles documented in recent literature and codes them against the five domains of the Consolidated Framework for Implementation Research. The analysis shows that One Health implementation is primarily a governance and systems challenge: the most saturated barriers concern institutional silos, the absence of a binding legal mandate and stable financing, and deficient data interoperability. On this basis, the paper identifies the gap that a dedicated organisational subject should fill and proposes the Agency for Ecosystem Health (ASE): a regional third-party body integrating environmental and health data, endowed with primary-prevention objectives, a self-sustaining financing circuit and binding endoprocedural opinions within environmental authorisation procedures.

Il contributo indaga le barriere organizzative e culturali che ostacolano l'implementazione del paradigma One Health nei sistemi sanitari pubblici, quale fase prodromica alla costruzione di un modello di governance della prevenzione primaria per i siti industriali contaminati. Attraverso una scoping review condotta secondo il protocollo PRISMA-ScR, lo studio mappa gli ostacoli documentati dalla letteratura recente e li codifica sui cinque domini del Consolidated Framework for Implementation Research. L'analisi mostra che l'implementazione del One Health è anzitutto una sfida di governance e di sistema: le barriere più sature attengono ai silos istituzionali, all'assenza di un mandato legale vincolante e di un finanziamento stabile, e al deficit di interoperabilità dei dati. Su tali basi il lavoro individua il gap che un soggetto organizzativo dedicato dovrebbe colmare e propone l'Agenzia per la Salute degli Ecosistemi (ASE): ente regionale terzo che integra dati ambientali e sanitari, dotato di obiettivi di prevenzione primaria, di un circuito di finanziamento auto-sostenibile e di pareri endo-procedimentali vincolanti nei procedimenti autorizzatori ambientali.

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. L'innovazione passa dai processi iterativi – 3. Metodologia della ricerca – 4 Analisi della letteratura – 4.1. Risultati– 4.2. Discussione.– 5. Dal quadro delle barriere al gap: la necessità di un soggetto unitario e di un'infrastruttura informativa integrata – 6. Il modello organizzativo dell'Agenzia per la Salute degli Ecosistemi (ASE) – 6.1. Il ciclo di finanziamento: venture capital pubblico o impresa sociale – 6.2. L'infrastruttura informativa integrata – 6.3. Il meccanismo del vincolo urbanistico, possibilmente, cogente – 6.4. La co-pianificazione – 6.5. La Certificazione di Filiera Corta Rigenerativa (CFCR) – 7. Discussione e limiti: i profili giuridici del modello ASE – 7.1. Il riparto di competenze e la natura dell'ente – 7.2. Il nodo centrale: chi decide e chi risponde – 7.3. La compressione dei diritti e la base legale del vincolo – 7.4. Il conflitto di interessi e il rischio di *regulatory capture* – 7.5. La disciplina degli aiuti di Stato – 7.6. Il residuo empirico e l'agenda di ricerca – 7.7. Limiti metodologici ed economico-strutturali – 8. Conclusioni.

1. *Premessa.* – La profonda interconnessione tra le alterazioni antropiche degli ecosistemi e la salute degli organismi viventi ha trovato, nell'ultimo quinquennio, una formale istituzionalizzazione sul piano della *governance* globale: nel 2021 il *One Health High Level Expert Panel* (OHHLEP), espressione delle quattro organizzazioni internazionali di riferimento (OMS, FAO, WOAH e

* Soriana Drazza, Dottoressa di ricerca d'interesse nazionale; Marco Benvenuto, Professore associato di economia aziendale presso l'Università del Salento; Carmine Viola, Professore ordinario di economia aziendale presso l'Università del Salento.

UNEP), ha definito il *One Health* come «un approccio integrato e unificante che mira ad equilibrare e ottimizzare in modo sostenibile la salute di persone, animali ed ecosistemi»[1], riconoscendone la mutua interdipendenza e inserendolo nelle strategie di contrasto al cambiamento climatico. Sotto il profilo strettamente giuridico, il superamento della separazione in *silos* tra sanità e ambiente trova oggi una precisa legittimazione e una spinta propulsiva nel mutato quadro costituzionale e nella normativa di settore. La separazione concettuale tra cura della persona e tutela dell'ecosistema è infatti superata dal combinato disposto degli artt. 9 e 32 Cost. La lettura sinergica e costituzionalmente orientata di questi due precetti permette di configurare il diritto alla salute non più in senso meramente clinico-riparatorio, bensì come diritto a un ambiente salubre. La salute umana, in altri termini, non può essere garantita se l'ambiente in cui l'individuo vive, respira e si alimenta è compromesso. Tuttavia, sul piano interno dei sistemi sanitari, tale connessione non si traduce in una integrazione dei sistemi di sorveglianza ambientale e sanitaria. La pandemia ha messo in evidenza cosa può accadere non rispettando gli ecosistemi naturali, sia da un punto di vista clinico che organizzativo. Si ritiene di dover sottolineare, tuttavia, che il paradigma assume un rilievo non solo pandemico o organizzativo, ma anche finanziario: la spesa oncologica cresce a ritmo costante e, in Italia, ha raggiunto nel 2024 i 5.430,7 milioni di euro, pari al 19,6% della spesa sanitaria pubblica[2], senza che il prolungamento della sopravvivenza si traduca in adeguata qualità della vita. Emerge così l'urgenza di spostare il baricentro degli investimenti verso la prevenzione primaria, agendo sulla genesi delle patologie. In tale prospettiva la prevenzione primaria cessa di configurarsi come mera voce di spesa per assumere i tratti di un investimento a beneficio differito. Pur nella loro natura multifattoriale, le patologie oncologiche vedono assegnato un peso determinante all'esposizione prolungata ai contaminanti ambientali: sul piano nazionale, il sistema permanente di sorveglianza SENTIERI individua le priorità sanitarie e di bonifica nei Siti di Interesse Nazionale (SIN)[3]; il Progetto VIIAS ha stimato in migliaia i decessi evitabili con il solo rispetto delle linee guida dell'OMS sulla qualità dell'aria[4]; a livello europeo, il progetto ELAPSE ha confermato la relazione lineare tra esposizione e mortalità anche al di sotto dei limiti vigenti nell'Unione europea[5]. Il rischio è acuito in territori a fragilità idrogeologica come la Puglia, dove il sottosuolo carsico rende la falda particolarmente vulnerabile alla lisciviazione dei contaminanti di origine agricola e industriale, soprattutto in prossimità dei SIN di Brindisi e Taranto. Ne è prova, in negativo, la penisola salentina, dove l'epidemia di Xylella fastidiosa ha spogliato del manto olivicolo vaste aree contigue ai poli industriali. Dato che la quota maggioritaria degli inquinanti residua da attività industriali e agricole convenzionali, la mitigazione del rischio non può essere delegata alla responsabilità sociale d'impresa, ma richiede una *governance* pubblica strategica e una reale

---

[1] One health high-level expert panel (Ohhlep), W.B. Adisasmito, S. Almuhairi, C. B. Behravesh, P. Bilivogui, S.A. Bukachi, N. Casas, N. C. Becerra, D.F. Charron, A. Chaudhary, J.R. Ciacci Zanella, A.A. Cunningham, O. Dar, N. Debnath, B. Dungu, E. Farag, G.F. Gao, D.T.S. Hayman, M. Khaitsa, M.P.G. Koopmans, C. Machalaba, J.S. Mackenzie, W. Markotter, T.C. Mettenleiter, S. Morand, V. Smolenskiy e L. Zhou, *One Health: A new definition for a sustainable and healthy future*, in 18 *PLoS Pathogens*, (2022). Il Panel, istituito nel maggio 2021 da FAO, OMS, UNEP e WOAH, ha elaborato la definizione operativa qui richiamata.

[2] Agenzia italiana del farmaco (AIFA), *L'uso dei farmaci in Italia. Rapporto OsMed 2024*, 2025, p. 417.

[3] Istituto superiore di sanità, *SENTIERI. Studio Epidemiologico Nazionale dei Territori e degli Insediamenti Esposti a Rischio da Inquinamento. Quinto Rapporto*, in 43 *Epidemiologia & Prevenzione*, (2019). Il Progetto, coordinato dall'ISS, è il sistema permanente di sorveglianza epidemiologica delle popolazioni residenti nei SIN.

[4] Progetto VIIAS, *Valutazione Integrata dell'Impatto dell'Inquinamento atmosferico sull'Ambiente e sulla Salute. Rapporto finale*, Ministero della salute-CCM, 2015. Lo studio stima, su scala nazionale, i decessi attribuibili all'inquinamento atmosferico e quelli evitabili rispettando i valori guida dell'OMS.

[5] M. Strak, G. Weinmayr, S. Rodopoulou, J. Chen, K. de Hoogh, Z.J. Andersen, R. Atkinson, M. Bauwelinck, T. Bekkevold, T. Bellander, M.-C. Boutron-Ruault, J. Brandt, G. Cesaroni, H. Concin, D. Fecht, F. Forastiere, J. Gulliver, O. Hertel, B. Hoffmann, U.A. Hvidtfeldt, N.A.H. Janssen, K.-H. Jöckel, J. Jørgensen, M. Ketzel, J. Klompmaker, A. Lager, K. Leander, S. Liu, P. Ljungman, P.K.E. Magnusson, A.J. Mehta, G. Nagel, B. Oftedal, G. Pershagen, A. Peters, O. Raaschou-Nielsen, M. Renzi, D. Rizzuto, Y.T. van der Schouw, S. Schramm, G. Severi, T. Sigsgaard, M. Sørensen, M. Stafoggia, A. Tjønneland, W.M.M. Verschuren, D. Vienneau, K. Wolf, K. Katsouyanni, B. Brunekreef, G. Hoek ed E. Samoli, *Long term exposure to low level air pollution and mortality in eight European cohorts within the ELAPSE project: pooled analysis,* in 374 *The BMJ*, (2021), n1904, pp. 3, 5 e 7.

integrazione operativa e informativa tra Servizi Sanitari (ASL) e Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale (ARPA), superando la separazione in *silos* che, dal referendum abrogativo del 1993, ha scisso la tutela dell'ambiente da quella della salute, generando asimmetrie informative e l'assenza di un titolare unico della prevenzione integrata.

2. *L'innovazione passa da processi iterativi*. - Il presente contributo costituisce la prima fase di un progetto volto a tradurre il paradigma *One Health* in un modello di *governance* operativa della prevenzione primaria. Il quesito di fondo è se la sperimentazione di lungo periodo di un insieme integrato di buone pratiche, le leve di mitigazione, possa ridurre l'esposizione antropica e, con essa, l'incidenza oncologica e la spesa sanitaria. La selezione di tali leve poggia su evidenze convergenti, coerenti con il paradigma *One Health*: l'agricoltura rigenerativa accresce fertilità e ritenzione idrica del suolo riducendo le emissioni climalteranti[6]; l'agricoltura urbana, di cui l'idroponica costituisce una declinazione, consente una produzione alimentare di prossimità a ridotto consumo di suolo[7]; il verde urbano e la riforestazione controllata abbattono gli inquinanti atmosferici e riducono le disuguaglianze di benessere su base territoriale[8]; la gestione conservativa di acqua e suolo protegge le falde dalla lisciviazione dei contaminanti[9]; le scelte nutrizionali a ridotto residuo chimico si associano, nelle coorti prospettiche, a un minor rischio oncologico[10]. Tali interventi convergono con gli obiettivi della transizione verde europea, che la strategia *Farm to Fork* traduce in target misurabili al 2030[11]. La verifica dell'ipotesi necessità di un progetto pilota per essere verificata, capace di generare dati longitudinali in un periodo di almeno dieci anni, che colleghino il monitoraggio ambientale, il biomonitoraggio umano e la rilevazione anonimizzata dei consumi, così da rendere misurabile il nesso tra leve di mitigazione ed esiti sanitari. Prima di formalizzare il *methodological framework* del progetto pilota(oggetto della seconda fase del progetto di ricerca complessivo) occorre mappare gli ostacoli all'attuazione dell'equazione «salute umana = salute degli ecosistemi», ossia del modello *One Health*, prima in letteratura e, nella seconda fase del progetto, empiricamente, con il fine di modellare il modello organizzativo teorico dell'agenzia per la tutela degli ecosistemi sulle esigenze gestionali e culturali dei sistemi di tutela ambientale e sanitaria delle province di Brindisi e Taranto. In nuce il presente lavoro si articola in due risultati: un'analisi della letteratura mediante *scoping review*, volta a mappare le barriere che finora hanno ostacolato l'operatività del modello *One Health*, e la proposta di un sistema che prova a superarle puntando sull'agro-ecologia. L'analisi della letteratura si pone il seguente quesito di ricerca: quali sono gli ostacoli che impediscono l'implementazione del paradigma *One Health* nei sistemi sanitari pubblici? Si precisa che il quadro metodologico compendiato nel paragrafo successivo pertiene esclusivamente alla ricognizione e all'analisi della letteratura scientifica, finalizzate alla puntuale individuazione delle barriere ostative, e non deve intendersi esteso al disegno di ricerca del progetto complessivo. Il presente elaborato, infatti, si configura quale fase prodromica del più ampio disegno

---

[6] V. Moodley, M.M. Phophi e P.L. Mafongoya, *Regenerative agriculture: A paradigm shift for food production in South Africa*, in 53 *Outlook on Agriculture*, (2024), p. 350, doi.org/10.1177/00307270241292085; A. Muleke, K.M. Christie-Whitehead, M. Cain, K. Liu, P. Burgess, C. Wiltshire, G. Pexas e M.T. Harrison, *Regenerative agriculture improves productivity and profitability while reducing greenhouse gas emissions on Australian sheep farms*, in 7 *Nature Food*, (2026),p. 345

[7] F. Castellarini, *Urban agriculture in Latin America: A green culture beyond growing and feeding*, in 3 *Frontiers in Sustainable Cities*, (2022), p. 6

[8] A. Badia, R. Segura-Barrero, S. Ventura, M. Guevara, J. Peñuelas e G. Mendez, *Effect of land use changes on air quality: Impacts of urbanization, urban vegetation, and agriculture*, 2025, p. 6

[9] C. Liu, L. Qu, J. Clausen, T. Lei e X. Yang, *Impact of riparian buffer zone design on surface water quality at the watershed scale*, in *Water*, 2023, art. 2696

[10] J. Baudry, K.E. Assmann, M. Touvier, B. Allès, L. Seconda, P. Latino-Martel, K. Ezzedine, P. Galan, S. Hercberg, D. Lairon ed E. Kesse-Guyot, *Association of frequency of organic food consumption with cancer risk: Findings from the NutriNet-Santé prospective cohort study*, in 178 *JAMA Internal Medicine*, (2018), pp. 1597-1606,

[11] Commissione europea, *A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system*, COM(2020) 381 final, 20 maggio 2020. - La strategia, architrave del Green Deal, fissa al 2030 la riduzione del 50% dell'uso e del rischio dei pesticidi chimici e il 25% di superficie agricola in regime biologico.

progettuale, la cui architettura metodologica generale, esula dall'oggetto della presente trattazione ed è in evoluzione.

3. *Metodologia della ricerca.* – La spiccata eterogeneità dei dati censiti e l'assenza di metriche quantitative omogenee, peraltro irrilevanti ai fini della mera identificazione dei fattori ostativi, di natura intrinsecamente qualitativa, hanno reso l'adozione di una *systematic review* non funzionale agli scopi del lavoro. Di conseguenza, si è proceduto mediante una *scoping review*, strumento d'elezione per la ricognizione preliminare e la mappatura concettuale di una letteratura caratterizzata da elevata complessità e asimmetria informativa. La metodologia applicata è la *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses extension for Scoping Reviews* (PRISMA-ScR), che risponde alla necessità di evincere dalla letteratura gli ostacoli organizzativi e culturali all'implementazione del paradigma *One Health*. Sotto il profilo operativo, la strategia di ricerca è stata istruita adottando il *framework* analitico PCC (*Population-Concept-Context*), da preferirsi al modello PICO ove lo scopo dell'indagine non sia la stima quantitativa di un effetto, bensì la ricognizione esplorativa di un costrutto teorico, eleggendo quale perimetro concettuale il paradigma *One Health* e le relative criticità applicative. L'orizzonte temporale dell'analisi è stato circoscritto al lasso compreso tra il 2021 e il gennaio 2026. Tale delimitazione risponde a un preciso discrimine istituzionale: il paradigma *One Health*, sebbene radicato nel dibattito scientifico, ha assunto dignità di costrutto normativo globale solo nel 2021, anno in cui il sistema delle Nazioni Unite ha formalmente sussunto l'UNEP all'interno della storica intesa inter-agenzia, dando vita alla cosiddetta Quadripartita con OMS, FAO e WOAH, le quali hanno congiuntamente istituito l'organo consultivo *One Health High-Level Expert Panel* (OHHLEP). Inoltre, solo dopo la pandemia hanno preso il via numerosi programmi one health nell'ambito dell'antibiotico resistenza.

La stringa di ricerca è stata costruita per blocchi combinati con *and*. Il primo isola il paradigma con la frase esatta «*One Health*»; il secondo raccoglie il campo semantico dell'ostacolo con sinonimi troncati (barrier*, obstacle*, challeng*) e l'espressione «*lessons learned*», ove l'inclusione di challeng* risponde a un'esigenza di sensibilità, poiché un esame preliminare ha mostrato che la maggioranza dei contributi che denunciano criticità ricorre al lessico delle *challenges* più che a quello delle *barriers*. Un terzo blocco sull'attuazione (implement*, operational*, adopt*, integrat*, institutionali*, *uptake*, mainstream*) e un quarto blocco sui modelli organizzativi e di *governance* dei sistemi sanitari sono stati uniti alla query per circoscrivere i risultati al quesito di ricerca. La stringa è stata adattata alla sintassi di ciascuna banca dati, interrogando i campi titolo-abstract-parole chiave e i descrittori controllati (MeSH per PubMed). La selezione ha seguito un principio di copertura complementare: Scopus e Web of Science come database multidisciplinari, capaci di intercettare sia la letteratura economico-gestionale (ostacoli gestionali /organizzativi) che agro-ecologica (ostacoli tecnici), i; PubMed per il versante sanitario; Google Scholar, infine, è stato consultato per individuare i report sull'implementazione del modello *One Health* e sui modelli organizzativi della prevenzione.

4.*L'analisi della letteratura.* La ricognizione condotta restituisce un corpus eterogeneo per area geografica, livello di reddito dei contesti indagati e oggetto specifico, ma convergente nel descrivere l'implementazione del paradigma *One Health* come problema di *governance* e di sistema più che di evidenza scientifica. Per ricondurre tale eterogeneità a una struttura interpretativa unitaria, l'estrazione e la codifica delle barriere si sono avvalse del *Consolidated Framework for Implementation Research* (CFIR)[12], che organizza i determinanti dell'implementazione in cinque domini: le

[12] Lo studio di Damschroder et al. (2009) introduce il Consolidated Framework for Implementation Research (CFIR), un modello fondamentale che consolida 19 teorie esistenti per facilitare l'adozione di ricerche nella pratica clinica. Il framework organizza i fattori d'implementazione in cinque domini chiave—intervento, ambiente esterno, ambiente interno, individui e processo—offrendo una tassonomia comune per identificare barriere e facilitatori nel contesto sanitario. Lo si è ritenuto un valido tool perché permette un valido confronto nell'interpretazione e rappresentazione, in modo sistemico, delle barriere. L.J. Damschroder, D.C. Aron, R.E. Keith, S.R. Kirsh, J.A. Alexander e J.C. Lowery,

caratteristiche dell'innovazione, il contesto esterno, il contesto interno organizzativo, le caratteristiche degli attori e il processo di implementazione. La scelta di tale griglia risponde a una duplice esigenza: da un lato, disporre di una tassonomia consolidata e intersettorialmente neutra, che non privilegi a priori la prospettiva sanitaria su quella ambientale o veterinaria; dall'altro, rendere i risultati comparabili con la più ampia letteratura sui metodi e i modelli di implementazione di governance, agevolando la successiva traduzione delle barriere in requisiti di progettazione organizzativa. I paragrafi che seguono espongono i risultati della scoping review e le barriere per ciascun dominio, segnalando i punti di maggiore saturazione e le convergenze tra studi condotti in contesti distanti.

4.1. *Risultati.* - *La scoping review* ha prodotto i seguenti risultati: Il data-set nella fase di identificazione era costituito da 135 contributi di *scopus*, 100 di web of science, 64 di *pubmed* e 1 di *google scholar*, individuati con la combinazione di parole chiave di cui al precedente paragrafo e solo testi peer reviewed limitatamente al periodo 2021-2026; dopo la rimozione dei 6 duplicati, il data set totale era costituito da 293 articoli. Durante la fase di screening per titolo, ma anche per abstract i criteri di inclusione/esclusione era due: o dovevano essere presenti combinazioni di parole chiave come *One Health, planetary health, global health* in combinazione con implementation, governance barriers e sinonimi, prevention oppure dal significato complessivo si evinceva un chiaro riferimento all'integrazione tra tutela della salute umana e tutela ambientale, non venivano inclusi articoli che inquadravano *One health* da un punto di vista esclusivamente clinico o inerente all'antibiotico resistenza. Pertanto, gli ammessi all'analisi full-text sono stati in tutto settantanove, gli eligibili sono stati trenta. I trenta, per quanto eterogenei, rispetto al punto di vista da cui guardavano il paradigma, presentavano una caratteristica comune: affrontavano e suggerivano soluzioni funzionali a rendere il modello One Health operativo.

4.2. *Discussione.* - Una prima famiglia di ostacoli è intrinseca al paradigma stesso, inteso come innovazione complessa da adottare. La letteratura segnala anzitutto la complessità multisettoriale dell'approccio, che impone il coordinamento simultaneo dei tre domini, umano, animale e ambientale, e interventi di scala politica su ambiti estranei alla sanità in senso stretto, dalla riforestazione alla regolazione delle filiere zootecniche e all'uso del suolo.[13] A tale complessità si somma una persistente ambiguità concettuale: la proliferazione di etichette affini, da *One Health* a *Planetary Health* a *Eco-Health*, genera imprecisione definitoria e favorisce un *labeling* cosmetico, che ribattezza prassi preesistenti senza reale innovazione metodologica.[14] Sul piano dell'impianto attuativo, numerosi studi rilevano strategie nazionali prive di meccanismi vincolanti e di indicatori operativi, capaci di affermare il principio ma non di tradurlo in obblighi.[15] Vi si aggiungono i costi elevati delle riforme strutturali e delle tecnologie abilitanti, dalla sorveglianza integrata agli strumenti informatici di precisione, e la debolezza dell'evidenza in alcuni snodi, come il nesso biodiversità-

Fostering implementation of health services research findings into practice: a consolidated framework for advancing implementation science, in 4 *Implementation Science*, (2009), p.5

[13] Sulla complessità multisettoriale dell'approccio, S. Todde, *Assessing the implementation of cross sectoral coordination and surveillance integration for One Health in the Dominican Republic*, in *Discover Public Health*, 23(1), 2026, pp. 3-8; F. Debnath, Y. Sharma, S. Sriram, G. Dwivedi, B.P. Sreenivasa, R. Singh, S. Mohapatra e S. Sahay, *Increased human-animal interface and emerging zoonotic diseases: an enigma requiring multi-sectoral efforts to address*, in *Indian Journal of Medical Research*, 2021, pp. 577-584; A. Ebata, N. Paichadze, S.S. Abbas, A.A. Hyder e G. Bloom, *Commercial determinants of health: an approach for strengthening One Health interventions*, 2026 p2.

[14] E. Missoni, *Global health, planetary health, One Health*, 2024; D. Samhouri, H. Mahrous, A. Saidouni, A. El Kholy, R.M. Ghazy, M. Sadek, C. Kodama, E. Tayler, M. Holm, S.M. Al Eryani, E.I. Al Zein, F.S. Al-Qahtani e M. Malkawi, *Review on progress, challenges, and recommendations for implementing the One Health approach in the Eastern Mediterranean Region*, 2025 p.243.

[15] J.P. Wiethoff, K. Omar, O.J. Othman, A.Z. Moh'd, T.S. Suleiman, M.H. Mlenge, T.A. Mussa, C. Reimer C. Menge, S. Knauf, A.S. Fahrion, *Situation analysis and prospects for One Health implementation in Zanzibar, Tanzania. One Health,* 21/2025, pp. 8,9,10.

salute, penalizzato dall'assenza di studi quantificabili secondo i canoni rigidi della medicina basata sulle prove, o come l'opacità dei modelli predittivi e di intelligenza artificiale applicati all'interfaccia uomo-animale-ambiente, la cui limitata *explainability* ne mina l'accettazione presso i decisori.[16]

Il contesto esterno: assenza di mandato, dipendenza dai donatori e forze di mercato. – Il dominio del contesto esterno raccoglie le barriere di gran lunga più ricorrenti sul piano istituzionale e finanziario. Il nodo centrale è l'assenza di un mandato legale e di un obbligo di finanziamento: le leggi di settore non impongono il coordinamento intersettoriale, sicché i piani d'azione nazionali, pur formalmente adottati in oltre centosettanta Paesi, restano privi di *enforcement*, in una condizione efficacemente descritta come *coordination without consequence*.[17] I trattati e le intese internazionali riducono spesso il paradigma ad un esercizio di soft law, priva di forza obbligatoria, sull'allocazione delle risorse. A questa fragilità normativa si lega la dipendenza dai donatori, che genera ecosistemi di progetto paralleli ai sistemi nazionali, agende eterodirette e cicli di dipendenza esposti alla *volubilità dei donatori*; in taluni contesti la quota maggioritaria delle iniziative si concentra su malattie a notifica internazionale anziché sulle priorità endemiche locali, e il controllo dei fondi resta in capo alle istituzioni internazionali, azzerando la capacità strategica nazionale.[18] Concorrono le forze di mercato e i determinanti commerciali della salute: l'intensificazione zootecnica orientata al profitto, la finanziarizzazione e mercificazione dei servizi sanitari e il dominio di interessi privati nella *governance* globale generano *trade-off* difficilmente governabili con i soli strumenti della sanità pubblica.[19] Infine, shock sistemici esogeni, dai conflitti armati all'accelerazione dei mutamenti climatici fino alla povertà estrema, azzerano l'efficacia dei piani operativi, mentre le pressioni antropiche, deforestazione, perdita di biodiversità e dilatazione dell'interfaccia uomo-fauna, alimentano in modo strutturale il rischio di *spillover*.[20]

Il contesto interno: silos istituzionali, deficit di interoperabilità e carenza di risorse. – Il contesto interno organizzativo è il dominio più saturo, richiamato in pressoché tutti gli studi del corpus. Il tratto dominante è la frammentazione istituzionale a *silos*: mandati e bilanci compartimentati, piattaforme di coordinamento operanti in parallelo, dicasteri della salute, dell'agricoltura e dell'ambiente privi di reale integrazione orizzontale, sino a casi in cui l'amministrazione ambientale non dispone di un laboratorio nazionale di riferimento.[21] Ne discende un deficit di interoperabilità dei dati: standard incompatibili tra i sistemi informativi umano, veterinario e ambientale, rendicontazione ancora affidata a supporti cartacei o a fogli di calcolo, assenza di una piattaforma digitale integrata capace di scambio in tempo reale. Là dove il coordinamento esiste, esso poggia su reti informali e relazioni fiduciarie, con dati scambiati per canali non ufficiali nelle fasi emergenziali e una conseguente fragilità alla rotazione del personale; la condivisione di campioni e risultati richiede non di rado autorizzazioni speciali, segno di una cultura dei *silos* profondamente radicata. Sul piano della

---

[16] Sul nesso biodiversità-salute, A Gautier, S. Gardon, C. Déprés, *The emergence of the biodiversity/health nexus*, 2023; sull'opacità dei modelli di intelligenza, Y. Cao, E. Lancaster, J. Lee e J. Wu, *Integrating explainable AI and one health*, 2026; M. Chipinduro, P. Ramgi, J. Lalashowi, L. Belay, S.W. Megersa, T. Chala, D. Ejigu , E. Abera, S. Mohan, M. Montgomery, L. Veliaminova, G. Chiumya, A. Borova, V. Valiyakath, G. Froeschl, Proceedings from the CIH^{LMU} 2025 symposium: the role of artificial intelligence in health systems strengthening to achieve One Health. BMC Proc. 2026 Apr 29, p.29.

[17] Todde, op. cit.; Kimera et al., *AMR governance and One Health in low- and middle-income countries*, 2026; D. Cham, A. Barrow, R. Shah-Rohlfs e C.J. Standley, *Can global health security frameworks measure One Health implementation in West Africa?*, 2024.

[18] L. K. Mahefarisoa, H. A. Ratsimbazafy, E. Decaestecker, L. Delpy, J.Hugè, N. Antoine-Moussiaux, R.Aerts, Social network analysis of conservation and one health governance in Madagascar, *Environmental Science & Policy*, 171.

[19] K. Timmis, G.Clarke, M. F. Colom, Z. C. Karahan, R. Armstrong, «*A manifesto for universal healthcare: reconstituting primary care through digital innovation,* Microbial Technologies and Empowered Citizenship», *Microbial Biotechnology*, 19, 2026, e70345.

[20] Sui conflitti armati, A. Gerilovych, N. Shevchenko, O. Pishchanskyi, H. Aliekseieva, M. Rosada, I. Gerilovych ed O. Okaievych, *One Health approach in Ukraine: current status and prospects for implementation*, in *Infectious Diseases and Clinical Microbiology*, 2026, pp. 123-138; sui mutamenti climatici, Samhouri et al., op. cit.; sulla povertà estrema, Mahefarisoa et al., op. cit.

[21] Todde, op. cit.; Cham et al., op. cit.; Gautier et al., op. cit.; Vidal et al., op. cit.

prontezza organizzativa, gli studi convergono nel rilevare l'assenza di budget dedicati e protetti, il cronico sottofinanziamento del monitoraggio ambientale, la criticità delle capacità di laboratorio e la mancanza di un organo di vertice dotato di autorità e di un impegno politico sostenuto nel tempo.[22] La marginalità del pilastro ambientale, che riceve minore attenzione e minori risorse rispetto ai settori umano e animale, attraversa trasversalmente l'intero dominio.

Le caratteristiche degli attori: competenze, gerarchie professionali e fuga di capitale umano. – Un quarto ordine di barriere attiene agli attori individuali e alle loro conoscenze, attitudini e relazioni professionali. Ricorre, anzitutto, un diffuso gap di competenze tecniche, particolarmente acuto nei profili veterinari e ambientali, unito a una bassa comprensione operativa dei principi *One Health* tanto a livello dirigenziale quanto sul campo. A ciò si somma un problema di sostenibilità del capitale umano: la fuga di cervelli verso le agenzie internazionali, l'elevato *turnover*, il *burnout* e l'assenza di meccanismi di retention erodono la memoria istituzionale e vanificano gli sforzi formativi.[23] Sul piano culturale, pesano la dominanza disciplinare e le gerarchie professionali: la riluttanza dei professionisti della salute umana a integrarsi in paradigmi paritari con esperti veterinari e ambientali, il riduzionismo biomedico e la percezione degli interlocutori ecologici come attivisti ideologici anziché come scienziati neutrali. La sfiducia intersettoriale, alimentata da timori di sovrapposizione di ruoli e di perdita di autonomia decisionale, irrigidisce ulteriormente i confini tra comparti. Emergono, infine, asimmetrie di rappresentanza, sia tra ricercatori dei Paesi a basso e medio reddito e paradigmi scientifici dominanti, sia sul piano di genere, con una netta sotto-rappresentazione femminile nei ruoli decisionali tecnici a fronte di una presenza maggioritaria nelle funzioni di prima linea[24]; sul versante della domanda, la passività del paziente e la scarsa alfabetizzazione sanitaria e digitale ne limitano la capacità di azione preventiva.

Il processo di implementazione: pianificazione top-down, dipendenza dai singoli e valutazione assente. – L'ultimo dominio raccoglie gli ostacoli che emergono nelle fasi di pianificazione, esecuzione e valutazione. La pianificazione strategica è prevalentemente *top-down* e tecnocratica, calata dall'alto e disancorata dalle realtà operative locali, priva di allocazioni di bilancio definite e di un reale coinvolgimento delle scienze comportamentali. L'attuazione dipende spesso dall'impegno personale di singoli individui-campione, sicché alla loro rotazione il coordinamento collassa per assenza di figure di implementazione formalmente nominate. Il coinvolgimento delle comunità, degli attori di base e dei saperi indigeni resta marginale, e l'esclusione dell'approccio *bottom-up* impoverisce la qualità e la sostenibilità degli interventi. Le partnership nate nell'emergenza, esemplari quelle attivate durante la pandemia da COVID-19, non si istituzionalizzano e si dissolvono a crisi conclusa. Particolarmente critica è la fase valutativa: gli studi segnalano l'assenza di sistemi standardizzati di monitoraggio e valutazione, la mancanza di indicatori comuni e di metriche unificate dell'integrazione, il debole *enforcement* degli obblighi di rendicontazione e casi emblematici di piani strategici dotati di decine di indicatori mai sottoposti ad audit o a simulazione congiunta. Vi si aggiungono le incongruenze amministrative nei processi etici, con la necessità di approvazioni separate presso enti distinti, fonte di ritardi e disincentivo ai progetti congiunti.[25]

La saturazione dei domini e la convergenza delle evidenze. – La lettura trasversale del corpus consente di identificare i punti di massima saturazione, ossia le barriere su cui converge il maggior numero di studi, condotti in contesti geografici e istituzionali tra loro distanti. I costrutti più ricorrenti

---

[22] A. Gerilovych , N. Shevchenko, O. Pishchanskyi, H.Aliekseieva, Rosada M, Gerilovych I, Okaievych *One Health Approach in Ukraine: Current Status and Prospects for Implementation*. Infect Dis Clin Microbiol. 2026

[23] Sul capitale umano, Todde, op. cit., Gerilovych et al., op. cit., e Samhouri et al., op. cit.; sulla dominanza disciplinare e il riduzionismo biomedico, Gautier et al., op. cit., e Missoni, op. cit.

[24] A. Hobeika, M.H.T. Stauffer, T. Dub, W. van Bortel, M. Beniston, S. Bukachi, G.L. Burci, L. Crump, W. Markotter, L.P. Sepe, E. Placella, B. Roche, O. Thiongane, Z. Wang, F. Guérin ed E. van Kleef, *The values and risks of an intergovernmental panel for One Health*, 2023; sui divari di genere nei ruoli decisionali, Todde, op. cit.

[25] Sui processi top-down e dipendenti dai singoli, Todde, op. cit., Gautier et al., op. cit., e Mahefarisoa et al., op. cit.; sull'assenza di sistemi di monitoraggio e valutazione, Wiethoff et al., op. cit., e Kimera et al., op. cit.

appartengono al contesto esterno e al contesto interno: l'assenza di mandato legale e di finanziamento stabile, la frammentazione strutturale a *silos* e il deficit di risorse e di interoperabilità. La convergenza è significativa perché trasversale: la medesima diagnosi di fondo emerge tanto in scenari segnati da conflitto o povertà estrema quanto in contesti istituzionalmente più solidi, a riprova del fatto che l'ostacolo non è primariamente tecnico né contingente, bensì strutturale e organizzativo. Si conferma così la tesi, esplicita in più studi, secondo cui l'implementazione del paradigma *One Health* è anzitutto una *governance and systems challenge*.[26] Resta invece sotto-rappresentato, nel corpus, il dominio delle caratteristiche dell'innovazione nei suoi costrutti relativi al vantaggio relativo e alla sperimentabilità: un'asimmetria di copertura che segnala, in negativo, la difficoltà della letteratura a dimostrare in modo incontrovertibile la convenienza dell'approccio, e che costituisce essa stessa una barriera alla sua adozione.

5. *Dal quadro delle barriere al gap: la necessità di un soggetto unitario e di un'infrastruttura informativa cogente*. – La sintesi delle evidenze consente di enunciare il gap che il presente lavoro intende colmare. Le barriere più sature non sono fenomeni isolati, ma convergono su cinque carenze strutturali ricorrenti. In primo luogo, l'assenza di un soggetto istituzionale unitario, dotato di mandato legale e di autorità, cui imputare in via esclusiva la responsabilità dell'integrazione: il vuoto di leadership e la *coordination without consequence* ne sono il sintomo. In secondo luogo, la mancata integrazione vincolante dei dati ambientali e sanitari nei processi decisionali, riflessa nel *data siloing*, nell'assenza di piattaforme interoperabili e nella sistematica marginalizzazione del pilastro ambientale. In terzo luogo, la fragilità finanziaria, ossia la dipendenza da fondi volatili e l'assenza di linee di bilancio dedicate e protette. In quarto luogo, la persistenza di una logica reattiva ed emergenziale, che riduce il paradigma a strumento di risposta ai focolai anziché a strategia permanente di prevenzione primaria. In quinto luogo, il carattere *top-down* dei processi, che esclude le comunità e i saperi territoriali dalla co-costruzione delle politiche. Tali carenze, lette congiuntamente, definiscono i requisiti di progettazione che un modello organizzativo capace di superarle dovrebbe soddisfare: un ente terzo *accountable*, un'infrastruttura informativa che internalizzi le esternalità ambientali nei procedimenti, un circuito di finanziamento autosostenibile e indipendente dai donatori, la centralità della prevenzione primaria e un percorso strutturato di co-pianificazione partecipata. È su questa precisa intelaiatura di requisiti che si innesta la proposta esposta nei paragrafi seguenti.

6. *Il modello organizzativo dell'Agenzia per la Salute degli Ecosistemi (ASE)*. – L'ASE dovrebbe perseguire due obiettivi strategici: prevenire l'insorgenza delle malattie, soprattutto oncologiche e croniche e generare risparmio nella spesa sanitaria pubblica. È un ente regionale con personalità giuridica, autonomia finanziaria e risorse dedicate, la cui struttura non replica la classica divisione per funzioni (sanitaria vs. tecnica ambientale) ma opera secondo le logiche del *Management by Objectives* (MBO) applicato alla PA.

L'architettura dell'ASE si articola in due macro-aree. Quella strategica coincide con la direzione strategica, deputata agli atti di indirizzo e al coordinamento dei Dipartimenti di Prevenzione delle ASL e delle agenzie ambientali (ARPA), i cui membri restano alle dipendenze dei propri enti. L'apparato amministrativo risponde invece all'ASE e ne eroga i servizi, curando le relazioni con Università, Regione, enti locali, laboratori, imprese, GDO e comunità.

La Direzione strategica fissa gli obiettivi di breve, medio e lungo periodo su rigenerazione agro-ambientale e prevenzione primaria e secondaria, alloca le risorse e co-programma con le Università ricerca e formazione. La Direzione finanziaria, formata da dirigenti delle finanziarie regionali (para-pubblici, contratto ABI) esperti nei mercati agro-ambientali, energetici e sanitari, coopera con l'ASE

[26]In tal senso, espressamente, Todde, op. cit., e Kimera et al., op. cit.

ma ne resta indipendente: certificazione e finanziamento alle imprese restano separati per evitare conflitti di interesse e tutelare la concorrenza.

L'apparato amministrativo comprende tre direzioni. La Direzione pianificazione e vigilanza territoriale presidia il nesso tra territorio e salute pubblica: emette pareri tecnici obbligatori e vincolanti su standard *One Health* derivati dai dati integrati su inquinamento e biomonitoraggio per le autorizzazioni ambientali, e collabora ai bilanci ambientali comunali. La Direzione certificazione ed economia rigenerativa governa la transizione delle filiere, conduce gli audit agro-ecologici, rilascia la Certificazione di Filiera Corta Rigenerativa (CFCR), gestisce la tracciabilità QR-code per la GDO e sovraintende alla riforestazione. Il Centro di epidemiologia ambientale e sanitaria mappa i flussi ambientali e sanitari per zone, calcola il rischio epidemiologico e l'Indice di Carico Inquinante Cumulativo (ICIC), confrontandolo col biomonitoraggio dei residenti. Completano l'assetto il Comitato scientifico (ricerca con Università e imprese) e le linee staff (amministrazione, finanza e controllo; formazione).

Si definisce di seguito chi fa cosa attraverso la descrizione di una matrice RACI. Il Responsible esegue il lavoro, condivisibile (ARPA, Università); l'Accountable, quasi sempre l'ASE, è l'unico responsabile giuridico con potere di approvazione o veto, firma gli atti e ne risponde legalmente; i Consulted (Comuni, ASL) danno un parere obbligatorio prima della fine per la coerenza locale; gli Informed (cittadini, imprese) sono aggiornati a processo concluso, senza poter rallentare l'iter.

6.1. *Il ciclo di finanziamento: venture capital pubblico o impresa sociale*. – Il modello costruisce un circuito economico chiuso, volto all'auto-sostenibilità degli investimenti in prevenzione e innovazione ecologica e ad ampliare le fonti per i servizi di prevenzione. Il braccio finanziario dell'ASE, con rappresentanti delle società finanziarie regionali, opera in due modi o secondo un *public venture capital* in quattro fasi: Fase 1, l'ASE finanzia ricerca e start-up in tecnologie per la transizione ecologica e la prevenzione; alle start-up il sostegno è erogato come debito agevolato. Fase 2, i risultati ad alto contenuto tecnologico sono protetti da brevetti congiunti tra ASE e partner privati. Fase 3, alla restituzione del debito, o secondo *milestone* predefinite, l'ASE acquisisce automaticamente, o può convertire, una quota azionaria della start-up. Fase 4, dividendi e plusvalenze da eventuale exit confluiscono in un fondo vincolato a nuovi investimenti in innovazione. Per l'impresa sociale, lo Statuto vincola il 50% dei dividendi a servizi di interesse generale strategici per l'ente.

6.2. *L'infrastruttura informativa integrata*. – Il cuore operativo del modello è una piattaforma condivisa, concepita come *data lake* a logica federata. Sul piano della *governance* pubblica funge da camera di compensazione, per superare le asimmetrie informative e la frammentazione a *silos* tra enti sanitari, ambientali e attori economici. Non è un archivio statico, ma un ambiente protetto in cui flussi eterogenei (rilevazioni ambientali continue, biomonitoraggio umano periodico, indici di orientamento al consumo aggregati e anonimizzati) sono standardizzati su base geografica ed elaborati da un motore statistico centrale. L'obiettivo economico-funzionale è internalizzare progressivamente le esternalità ambientali negative nei processi di pianificazione e autorizzazione, traducendo dati grezzi multidimensionali in indicatori sintetici di rischio per guidare l'azione pubblica, sempre in ottemperanza dei principi di precauzione e prevenzione.

6.3. *Il meccanismo del vincolo urbanistico, possibilmente, cogente*. – Quando, in una cella in cui è prevista una nuova opera o attività, gli indicatori ambientali superano le soglie legali e le analisi biologiche confermano alti livelli tossicologici nel sangue dei cittadini campionati, la piattaforma genera un Alert di Saturazione Territoriale (AST). Per evitare falsi positivi, l'AST non scatta su un valore puntuale ma su una probabilità di superamento. Validato dalla commissione preposta, questa rilascia parere obbligatorio, ma non vincolante ai fini del conseguimento dei provvedimenti autorizzatori

da parte dell'ente procedente (VIA, AIA, PUA). Quanto al fondamento giuridico, il parere non pretende di dimostrare un nesso causale individuale tra cella ed esiti oncologici, ma si fonda sulla precauzione integrata con la sorveglianza epidemiologica. Con un AST validato, ogni variante con nuove opere ad alto impatto è sottoposta a Valutazione di Compatibilità all'ICIC (VCI), che ne pesa il contributo incrementale al carico cumulativo. Poiché tali indici riflettono la salute non solo dell'ambiente ma anche dell'uomo, il paradigma *One Health* cessa di essere un insieme di linee guida e diviene parametro di legittimità amministrativa. Per gli impianti già operativi, il superamento delle soglie attiva controlli mirati degli organismi come ARPA.

6.4. *La co-pianificazione*. – I dati integrati dell'ASE rilevano nella Valutazione Ambientale Strategica (VAS). Parallelamente l'Agenzia attiva un percorso obbligatorio e annuale di co-pianificazione partecipata con Comuni e cittadini, volto a un Piano di Rigenerazione Territoriale (PRT) che assegni destinazioni d'uso alternative alle zone critiche: agricoltura rigenerativa o selvicoltura, corridoi ecologici, verde urbano, attività a impatto zero o negativo. L'ASE diviene così un mega-esperimento almeno quinquennale, condotto con le Università, capace di azionare la ricerca continua sugli impatti sanitari, eco-sistemici ed economici e di promuovere la formazione agro-ecologica.

6.5. *La Certificazione di Filiera Corta Rigenerativa (CFCR)*. – L'ASE rilascia la CFCR, tramite un organismo esterno, alle imprese agricole del distretto che soddisfino insieme: pratiche rigenerative o biologiche certificate; assenza di pesticidi e fertilizzanti di sintesi; localizzazione in aree con indice cumulativo sotto la soglia di rischio moderato; tracciabilità dal campo alla GDO convenzionata. L'obiettivo è favorire le micro-filiere. Una volta ottenuta la certificazione dall'ente terzo, l'ASE rilascia il marchio *One Health*, un codice a barre o un QR code che associerà il prodotto all'individuo che fa gli acquisti. Ciò fa identificare i prodotti certificati nel flusso informatico e contribuisce al calcolo dell'Indice di Orientamento al Consumo Socio-sanitario del distretto. Le imprese certificate godono di corsie preferenziali negli accordi con la GDO convenzionata. Il marchio territoriale *One Health* è una leva di marketing di forte potenziale, rispondendo alla crescente domanda di trasparenza sulla filiera. Un freno maggiore all'insetting è il costo dell'attestazione scientifica dei miglioramenti ambientali, oltre al rischio operativo dovuto ai tempi di rigenerazione del suolo. Lo Stato, attraverso l'ASE, potrebbe abbattere queste barriere all'ingresso, anche grazie ad attività consulenziali e ad una tariffazione progressiva della CFCR: agevolata o azzerata per micro-filiere e piccoli produttori.

7. *Discussione e limiti: i profili giuridici del modello ASE*. – Il nucleo giuridico del modello risiede nel trasformare il paradigma *One Health* da insieme di linee guida programmatiche a parametro di legittimità dell'azione amministrativa. È questa ambizione a renderlo insieme innovativo e fragile: l'innesto di un indice tossicologico cumulativo nei procedimenti autorizzatori solleva questioni di diritto procedimentale ambientale, riparto costituzionale delle competenze, diritti fondamentali, conflitto di interessi e aiuti di Stato. I paragrafi seguenti li esplicitano e li riconducono, ove possibile, entro soluzioni sostenibili o *de iure condendo*, riservando alla verifica empirica ciò che non è determinabile in astratto. Rispetto ai procedimenti ordinari di VAS, VIA, AIA e PUA del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, il modello ASE non ne segue solo l'iter ma ne modifica la logica, con un criterio decisionale fondato sul rischio cumulativo di dati ambientali e di biomonitoraggio umano. Nelle procedure VIA e AIA l'analisi si sposta sull'impatto cumulativo per celle tramite l'indice ICIC. Se la probabilità di superare le soglie tossiche eccede il 95%, scatta l'alert AST che incide sull'esito dell'autorizzazione o impone mitigazioni, valutando anche la latenza oncologica e la storia espositiva. L'innovazione chiave è il biomonitoraggio umano: se nei residenti emergono accumuli di xenobiotici, scattano verifiche mirate e il ricalcolo dei limiti, anche se le emissioni aziendali

risultano formalmente a norma. La competenza formale resta alle autorità competenti, mentre l'ASE cura l'istruttoria tecnica fondata sull'algoritmo. Si precisa che sia il biomonitoraggio, che l'andamento della propensione al consumo di alimenti di agricoltura rigenerativa[27], aprono sfide rilevanti dal punto di vista della protezione dei dati che si potrà approfondire non appena l'infrastruttura informatico/statistica sarà delineata.

7.1. *Il riparto di competenze e la natura dell'ente*. – Il superamento dei *silos* tra prevenzione sanitaria (ASL) e tutela ambientale (ARPA) non smantella le agenzie, che conservano le proprie funzioni nel SSN e nel Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente (l. 28 giugno 2016, n. 132). L'ASE è piuttosto un ente terzo di coordinamento che ne integra flussi informativi e operativi, per ridurre l'esposizione della popolazione agli inquinanti e conseguire, nel lungo periodo, una riduzione attesa dell'incidenza tumorale e dei costi dei farmaci oncologici e, verosimilmente, delle patologie croniche. La spinta a contenere l'esposizione anche sotto le soglie minime di legge è l'elemento di maggiore ambizione e fragilità giuridica del modello. Va intesa non come potere regionale di fissare soglie più severe e immediatamente vincolanti, il che eccederebbe la competenza esclusiva statale sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, comma 2, lett. s, Cost.), ma come obiettivo programmatico perseguito tramite co-pianificazione, incentivi, certificazione e applicazione proporzionata della precauzione nei procedimenti vigenti.

7.2. *Il nodo centrale: chi decide e chi risponde*. – Il principale limite del modello teorico si riconduce a un unico nodo, chi decide e chi risponde, su riparto di competenze e regime di responsabilità. La soluzione proposta non istituisce una nuova autorità sostitutiva, ma innesta l'azione dell'ASE entro competenze e procedimenti esistenti, su tre piani. Sul piano della fonte, l'ASE è istituita con legge regionale nella competenza concorrente su tutela della salute e governo del territorio, rinviando a un'intesa in Conferenza Stato-Regioni i profili che incidono sulla competenza ambientale statale. L'impostazione trova fondamento nella revisione degli artt. 9 e 41 Cost. (l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1), che ha elevato la tutela di ambiente, biodiversità ed ecosistemi a interesse di rango costituzionale, anche per le future generazioni. Sul piano procedimentale, gli indici predittivi non sostituiscono i procedimenti autorizzatori ma vi operano come istruttoria e parere tecnico endo-procedimentale, restando la competenza del provvedimento finale in capo all'autorità competente. Ciò ricompone la tensione tra natura di cabina di regia e pareri vincolanti: l'effetto cogente agisce sul piano tecnico-istruttorio, incidendo sulla sola discrezionalità tecnica sanitario-ambientale, mentre titolarità, motivazione e responsabilità esterna restano all'organo competente. Ne derivano l'eliminazione di duplicazioni e aggravamenti e l'individuazione certa del soggetto cui l'atto è imputabile.

7.3. *La compressione dei diritti e la base legale del vincolo*. – Il blocco di una variante o di un'opera incide su posizioni tutelate dagli artt. 41 e 42 Cost. e dall'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU. Far dipendere la cogenza dell'AST dal mero recepimento nei regolamenti dell'ente è insufficiente: un regolamento comunale difficilmente è base legale adeguata per un vincolo di tale intensità, data la riserva di legge sulla conformazione di proprietà e iniziativa economica. Il vincolo va quindi fondato su fonte primaria, la legge regionale, e calibrato secondo proporzionalità, graduando la risposta dal divieto assoluto alle prescrizioni, alle misure di mitigazione e agli oneri compensativi in funzione del rischio accertato. Per le stesse ragioni il modello deve sempre

[27] L.K. Pack, L. Gilles, J. Cops, H. Tolonen, I. van Kamp, M. Esteban-López, S. Pedraza-Díaz, M. Lacasaña, B. González-Alzaga, D. Lermen, M. Bartel-Steinbach, A. Katsonouri, U. Fiddicke, A. Castaño, M. Kolossa-Gehring, *A step towards harmonizing human biomonitoring study design across Europe: provided materials and lessons learned within the HBM4EU project*, in *International Journal of Hygiene and Environmental*, vol. 249, 2023, pp. 9-14.

prevedere il contraddittorio e la valutazione del contributo incrementale da una commissione preposta, così che il blocco sia eccezione motivata e non automatismo.

7.4. *Il conflitto di interessi e il rischio di regulatory capture*. – Un ulteriore profilo attiene alla concentrazione in capo all'ASE di funzioni confliggenti: regolatore, certificatore, auditor, investitore in equity nelle start-up del settore che regola e advisory *One Health*. Tale cumulo rischia di tradursi in *regulatory capture* e disparità di trattamento. Per neutralizzarlo, il modello separa nettamente il braccio finanziario e di advisory, presso le società finanziarie regionali, da quello regolatorio-certificatorio, con *governance* e bilanci distinti; coerentemente, la certificazione è affidata a un terzo accreditato, scindendo la valutazione di conformità dall'attività di indirizzo e vigilanza.

7.5. *La disciplina degli aiuti di Stato*. – Le corsie preferenziali nella GDO per i prodotti CFCR, con tariffe agevolate o azzerate e consulenza a condizioni di favore, potrebbero in astratto configurare un vantaggio selettivo ai sensi dell'art. 107 TFUE. Trattandosi però di misure inerenti a tutela della salute, ambiente e sviluppo sostenibile, sono in principio riconducibili alle ipotesi di compatibilità o esenzione del Regolamento generale di esenzione per categoria e della disciplina *de minimis*. La tenuta giuridica richiede quindi criteri di accesso oggettivi, predeterminati e non discriminatori, e uno schema conforme a tali regimi.

7.6. *Il residuo empirico e l'agenda di ricerca*. – Permane infine un margine colmabile solo dalla verifica empirica. La concreta distribuzione di competenze e responsabilità tra ASE, ARPA, ASL ed enti locali non è determinabile in astratto, ma andrà definita alla luce dell'assetto reale dei dipartimenti di prevenzione delle ASL e delle sedi ARPA di Brindisi e Taranto. Tale verifica è oggetto del successivo lavoro empirico: i limiti qui ricostruiti non sono debolezze del modello, ma l'agenda di ricerca per la sua progressiva messa a terra.

7.7. *Limiti metodologici ed economico-strutturali*. – Sul piano computazionale ed econometrico, l'implementazione reale dell'infrastruttura presenta complessità che esulano dagli scopi allocativi e regolatori del presente lavoro. La sfida principale è l'eterogeneità dei flussi integrati nel *data lake*, che fa coesistere asimmetrie informative, diverse scale spaziali e radicali disallineamenti di latenza. La traduzione operativa richiederà perciò una specifica consulenza statistico-epidemiologica e informatica: protocolli di data fusion, tecniche di smoothing spaziale per l'instabilità delle piccole aree e modelli statistici gerarchici capaci di quantificare l'incertezza, preservando la robustezza metodologica necessaria alla legittimità giuridico-amministrativa dei vincoli generati. Sul piano economico-strutturale, due profili meritano attenzione. Il primo è l'ottimismo del circuito economico chiuso: l'autosostenibilità via plusvalenze o dividendi presuppone exit di successo, mentre la maggioranza delle start-up fallisce; servirà perciò un'apposita linea staff con funzioni di amministrazione, finanza e controllo e di sviluppo e formazione delle risorse umane. Il secondo è lo stigma delle celle ad alto ICIC: pubblicare mappe di rischio georeferenziate genera stigma territoriale, possibile deprezzamento e contenzioso risarcitorio dei proprietari. Le soluzioni: una *governance* attenta della comunicazione del rischio, misure compensative o di rigenerazione contestuali alla pubblicazione e attenzione ai profili di responsabilità.

8. *Conclusioni*. – Gli esiti dell'analisi della letteratura accademica unita alle riflessioni sul paradigma *One Health* relative al *Rapporto sulla prevenzione 2023 e 2024* evidenziano l'urgenza di adottare un approccio olistico, integrando la tutela di salute umana a quella animale e ambientale. Per attuarlo, è indispensabile unificare i dati epidemiologici e ambientali superando i frammentati limiti regionali, oltre a formare il personale sanitario e tecnico-ambientale per affrontare in modo coordinato minacce globali come i cambiamenti climatici, le zoonosi e le tossicità da inquinanti ambientali. In virtù di ciò un modello organizzativo, come ASE o simili, potrebbe, fatte le dovute

stime in termini di fattibilità e sostenibilità, rappresentare un cambio di paradigma non più rinviabile nella *governance* pubblica. Rendendo operativo il principio *One Health*, supera la storica frammentazione a *silos* tra tutela della salute umana e salvaguardia tecnica dell'ambiente, con una risposta strutturale alle criticità di territori complessi come i SIN di Brindisi e Taranto. I profili critici emersi in discussione non sono elementi di demerito: tracciano l'agenda di ricerca della fase 2 del progetto, oltre che le linee guida per la verifica empirica sul campo della fattibilità di un progetto pilota. In questo modo si configura l'ASE come cantiere aperto alla continua innovazione istituzionale e amministrativa. La forza maggiore del modello sta tuttavia nella sua razionalità economica, che supera la logica per cui tutela ambientale e prevenzione sanitaria siano meri costi a fondo perduto. I dati di bilancio della premessa sono netti: la spesa pubblica italiana per farmaci oncologici, che ha sfiorato i 5,5 miliardi di euro nel 2024 raddoppiando la quota pro capite in un decennio, dimostra l'insostenibilità di un approccio solo terapeutico e reattivo. In quest'ottica la prevenzione primaria abilitata dall'ASE è una leva di risparmio e stabilità della spesa pubblica. Intervenire a monte sulle matrici ambientali per ridurre il carico inquinante cumulativo abbatte l'incidenza futura delle patologie e quindi la domanda di trattamenti oncologici ad alto costo. Ispirandosi alla teoria dello Stato imprenditore, l'ASE dimostra che la finanza pubblica può generare un circuito chiuso virtuoso. Plusvalenze e dividendi non finanziano la spesa corrente, ma un fondo vincolato per la prevenzione e gli screening, potenziando il sistema senza gravare sulla fiscalità generale. In conclusione, salute dell'ecosistema, salute dell'uomo e crescita economica cessano di essere capitoli di spesa conflittuali e si integrano in un'unica strategia di sviluppo sostenibile. La transizione al modello ASE attua in modo armonico i rinnovati precetti degli artt. 9 e 41 Cost. dimostrando che la tutela di biodiversità, ambiente e salute pubblica non è solo un imperativo etico e costituzionale, ma la precondizione per la tenuta dei conti pubblici e la prosperità delle generazioni future.

Tabella 1 *– Struttura organizzativa dell'ASE: macro-aree, funzioni e personale.*

Apparato	Centro di responsabilità	Figure professionali	Funzioni principali
Apparato strategico	Direzione strategica	Dirigenti apicali e referenti dei Dipartimenti di Prevenzione (ASL) e delle agenzie ambientali (ARPA), dipendenti dai propri enti	Fissa gli obiettivi di breve, medio e lungo periodo; alloca le risorse; co-programma con le Università ricerca, formazione e informazione
	Direzione finanziaria	Quadri e dirigenti delle società finanziarie regionali (es. Puglia Sviluppo); para-pubblici (contratto ABI), indipendenti dall'ASE	Crea nuovi mercati agro-ambientali, energetici e sanitari; finanzia le imprese (funzione tenuta separata dalla certificazione)
Apparato amministrativo	Direzione pianificazione e	Personale tecnico dell'ASE	Emette pareri tecnici obbligatori e vincolanti One

Apparato	Centro di responsabilità	Figure professionali	Funzioni principali
	vigilanza territoriale		Health per le autorizzazioni ambientali; collabora ai bilanci ambientali comunali
	Direzione certificazione ed economia rigenerativa	Auditor e tecnici dell'ASE	Conduce gli audit di conformità agro-ecologica; rilascia la CFCR; gestisce la tracciabilità QR per la GDO; sovrintende la riforestazione
	Centro di epidemiologia ambientale e sanitaria	Epidemiologi e statistici (organo tecnico-scientifico)	Integra e mappa i flussi ambientali e sanitari; calcola il rischio epidemiologico e l'ICIC; raffronto con il biomonitoraggio umano
	Comitato scientifico	Esperti delle tre direzioni	Cura con Università e imprese i progetti di ricerca
	Linee staff	Personale di supporto	Amministrazione, finanza e controllo; formazione e sviluppo del personale

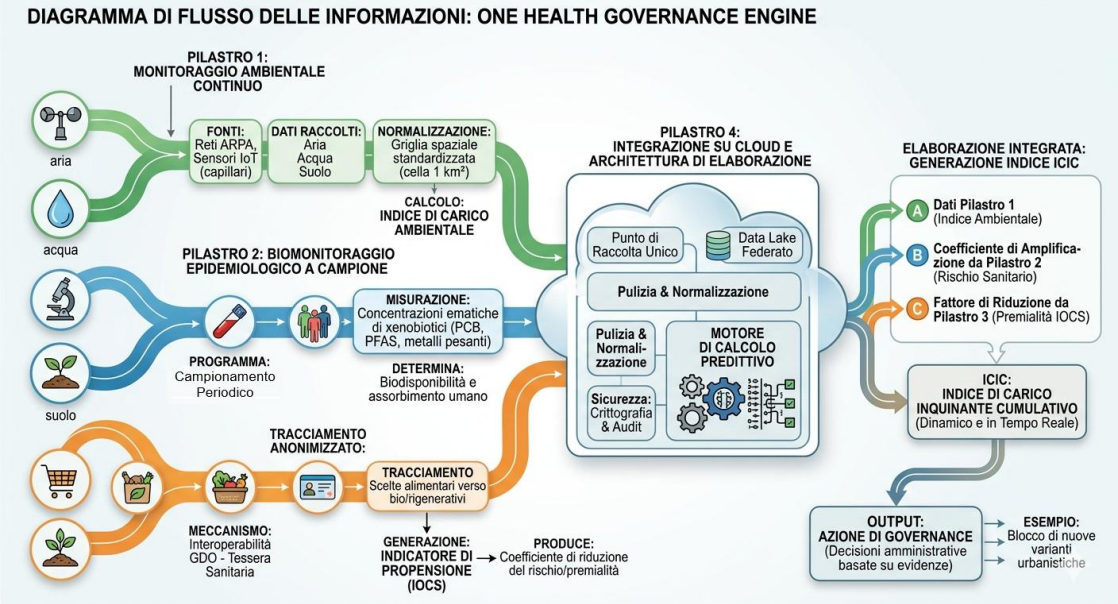
Tabella 2 *– Matrice delle responsabilità (RACI).*

Attività	ASE	ARPA	ASL	Comuni	Univ./Lab.	Soc. fin. reg.	Ente 3° cert.	GDO/Imprese	Cittadini
Raccolta e normalizzazione dei dati ambientali	A	R	·	·	R	·	·	·	I
Biomonitoraggio umano (HBM)	A	·	R	·	R	·	·	·	I
Calcolo dell'ICIC e del rischio epidemiologico	A	C	C	·	C	·	·	·	·
Validazione dell'Alert di Saturazione Territoriale (AST)	A	R	·	·	C	·	·	·	·
Parere vincolante per le autorizzazioni (VIA/AIA/PUA)	A	·	·	C	·	·	·	I	·
Pubblicazione delle mappe di rischio georeferenziate	A	·	C	C	·	·	·	I	I
Co-pianificazione del Piano di	A	·	·	R	C	·	·	·	C

Attività	ASE	ARPA	ASL	Comuni	Univ./Lab.	Soc. fin. reg.	Ente 3° cert.	GDO/Imprese	Cittadini
Rigenerazione (PRT)									
Audit e rilascio della CFCR e del marchio One Health	A	·	·	·	R	·	R	I	·
Finanziamento di ricerca/start-up e conversione in equity	A	·	C	C	·	R	·	I	·
Tracciabilità QR dei prodotti per la GDO	A	·	·	·	·	·	·	C	I

R Responsible **A** Accountable **C** Consulted **I** Informed *(un solo **A** per riga).*

***Figura 1** – Flusso delle informazioni nell'infrastruttura informativa integrata dell'ASE (One Health Governance Engine): dai quattro pilastri di raccolta dei dati al calcolo dell'Indice di Carico Inquinante Cumulativo (ICIC) e all'azione di governance.*



VERSO UN FEDERALISMO FISCALE? IL NGEU, IL DEBITO COMUNE E LA RIDEFINIZIONE DELLA GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA

di *Alessandro Gorgoni**

Abstract

This work investigates the shift in European economic governance initiated by the launch of Next Generation EU (NGEU), analyzing how this instrument manages to transcend a purely emergency-driven logic to become the model for a European fiscal federalism. The study focuses on the legal-financial architecture of the tool, highlighting how the extensive use of Article 122 TFEU and the recourse to "external assigned revenues" have legitimized, through an operation of legal engineering, the creation of a "parallel budget". This construction has enabled the Union to acquire a large-scale common debt capacity, overcoming historical taboos associated with the mutualization of financial risk without resorting to a formal revision of the Treaties.

The analysis examines the nature of this common indebtedness, which marks the transition from a system founded on rigid fiscal rules and bail-out prohibitions to one based on financial solidarity and centralized fiscal capacity. It highlights how the issuance of European debt securities guaranteed by the EU budget not only provides an anti-cyclical response to exogenous shocks but also institutionalizes a governance model in which macroeconomic stability is pursued through common spending oriented toward strategic objectives, conditioning the disbursement of resources upon a strict performance-based methodology.

In conclusion, the study aims to demonstrate how the replicability of this model in subsequent instruments, such as REPowerEU and the Ukraine Facility, confirms a widespread willingness to make the common debt mechanism structural. However, systemic challenges emerge that jeopardize the future of integration, such as the misalignment between financial cycles and political mandates, and above all, the limitation of a still transitory logic. The latter, by entrusting the financing of permanent European public goods to instruments legally constructed as exceptional, places the Union at a constitutional crossroads between the normalization of such mechanisms through Treaty reform or the perpetuation of a structurally precarious intergovernmental governance.

Il contributo indaga il mutamento della governance economica europea iniziato con il varo del Next Generation EU (NGEU), analizzando come tale dispositivo riesca a superare la mera logica emergenziale per diventare il modello di un federalismo fiscale europeo. Il lavoro si sofferma sull'architettura giuridico-finanziaria dello strumento, evidenziando come l'uso estensivo dell'articolo 122 TFUE e il ricorso alle "entrate assegnate esterne" abbiano legittimato, attraverso un'operazione di legal engineering, la costituzione di un "bilancio parallelo". Questa costruzione ha permesso all'Unione di dotarsi di una capacità di debito comune su vasta scala, superando i tabù storici legati alla mutualizzazione del rischio finanziario senza ricorrere a una revisione formale dei Trattati. L'analisi si interessa della natura di questo indebitamento comune, che segna il passaggio da un sistema fondato su regole di bilancio rigide e divieti di bail-out a uno basato sulla solidarietà finanziaria e sulla capacità fiscale centralizzata. Si evidenzia come l'emissione di titoli europei garantiti dal bilancio comunitario non solo fornisca una risposta anticiclica agli shock esogeni, ma istituzionalizzi un modello di governance in cui la stabilità macroeconomica è perseguita attraverso la spesa comune orientata a obiettivi strategici, vincolando l'erogazione delle risorse a un rigoroso metodo performance-based. In conclusione, lo studio vuole dimostrare come la replicabilità di questo modello in strumenti successivi, quali il REPowerEU e lo Strumento per l'Ucraina, confermi una diffusa volontà di rendere strutturale il meccanismo del

* Dottorando di ricerca in "Regulation, Management and Law of Public Sector Organizations".

debito comune. Tuttavia, emergono criticità sistemiche che ipotecano il futuro dell'integrazione come il disallineamento tra i cicli finanziari e i mandati politici, e soprattutto il limite della logica ancora transitoria. Quest'ultima, affidando il finanziamento di beni pubblici europei permanenti a strumenti giuridicamente costruiti come eccezionali, pone l'Unione di fronte al bivio costituzionale tra la normalizzazione di tali meccanismi tramite riforma dei Trattati o la perpetuazione di una governance intergovernativa strutturalmente precaria.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I vincoli del bilancio europeo e l'eredità di Maastricht. – 3. L'uso espansivo dell'articolo 122 TFUE e la costruzione del bilancio parallelo. – 4. Mutualizzazione del rischio e debito comune. – 5. Dalla gestione della crisi alla replicabilità del modello. – 6. Conclusioni.

1. *Introduzione*. – L'odierno scenario internazionale impone una riconsiderazione radicale e non più differibile dei paradigmi che hanno orientato la bussola dell'Europa per decenni. Le fondamenta delle relazioni transatlantiche e della nostra sicurezza, a lungo percepite come immutabili, così come l'ordine mondiale post-bellico, specie dopo la fine della Guerra Fredda, sono state progressivamente erose da un'instabilità crescente. Questa deriva, unita al susseguirsi di shock sistemici senza precedenti — dalla pandemia globale di COVID-19 ai conflitti bellici deflagrati ai confini dell'Unione, fino alla più recente crisi energetica con la nuova guerra nel Golfo Persico — ha generato una vera e propria «policrisi»[1] che ha costretto le istituzioni europee a un brusco risveglio geopolitico dal torpore della globalizzazione post 1989. In tale frangente, le crisi si sono rivelate un acceleratore dell'integrazione, spingendo l'Unione verso una dimensione politica e operativa nuova e capace di superare la tradizionale lentezza dei suoi processi decisionali.

La fine dei vecchi equilibri è stata accelerata dal ritorno di dottrine protezioniste e antieuropee oltreoceano, formalizzate in modo esplicito nella National Security Strategy degli Stati Uniti diffusa il 5 dicembre 2025. Il documento ha sancito la priorità assoluta degli interessi industriali e tecnologici domestici americani rispetto alle tradizionali alleanze commerciali, delineando un nuovo assetto competitivo che non risparmia i partner storici e che impone all'Europa una riflessione profonda sulla propria autonomia strategica[2]. In questo contesto frammentato, l'Unione rischia di non essere più percepita come un attore internazionale di rilievo, bensì come uno spazio politico-economico in declino, minacciato dalla prospettiva della marginalità storica. I dati macroeconomici confermano questa traiettoria: l'Europa ha visto la propria quota di PIL globale contrarsi drasticamente, passando dal venticinque per cento del 1990 al quattordici per cento attuale. Tale arretramento evidenzia un divario di competitività e produttività sempre più marcato rispetto ai concorrenti globali, aggravato da ritardi strutturali nell'innovazione tecnologica e da costi energetici superiori alla media, come sottolineato con forza anche nel rapporto sulla competitività europea presentato da Mario Draghi il 9 settembre 2024[3].

L'impatto di simili stravolgimenti ci porta ad analizzare le modalità di reazione messe in campo dall'Unione contro le minacce esterne. Storicamente, l'architettura fiscale comunitaria si è retta sulla prevenzione delle esternalità negative di bilancio, incardinata sui rigidi vincoli del Patto di stabilità e crescita e sul divieto di salvataggio finanziario (il cosiddetto *bail-out*). Il primo tassello di un cambiamento epocale si è concretizzato con l'istituzione del Next Generation EU (NGEU). Le conclusioni del Consiglio europeo del luglio 2020 hanno autorizzato la Commissione a emettere debito comune sui mercati dei capitali per un importo senza precedenti, segnando una rottura, anche

[1] A. Tooze *Welcome to the world of the polycrisis*. *The Financial Times*, October 28, 2022. Secondo Tooze, viviamo in una situazione in cui shock disparati (pandemia, guerra in Ucraina, inflazione, cambiamento climatico) interagiscono in modo tale che "il tutto è più pericoloso della somma delle parti".

[2] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, The White House, 2025, p. 25.

[3] M. Draghi, *The future of European competitiveness. Part A: A competitiveness strategy for Europe*, Bruxelles, European Commission, 2024, p. 8.

traumatica, con il passato e superando tabù decennali riguardo alla mutualizzazione del rischio finanziario[4].

Si è dibattuto sulla portata di tale innovazione, infatti, se per alcuni si tratta di un passo importante verso un'unione federale, un vero e proprio «momento hamiltoniano», per altri il dispositivo resta limitato a una logica emergenziale e intergovernativa, priva di un fondamento costituzionale autonomo e destinata a esaurirsi con la fine della contingenza pandemica[5]. L'evoluzione successiva, tuttavia, ha dimostrato la formidabile capacità espansiva di tale modello, riutilizzabile per intervenire allo scoppio di nuove crisi. Come confermato dai diciotto miliardi di euro dell'assistenza macro-finanziaria 2023, dai cinquanta miliardi dello Strumento per l'Ucraina 2024-2027 e dal prestito da trentacinque miliardi legato all'iniziativa del G7, il debito comune emesso ha rapidamente superato i cento miliardi in un triennio. Tuttavia, le recenti crisi istituzionali emerse tra la fine del 2025 e i primi mesi del 2026, legate ai complessi negoziati per sostenere finanziariamente l'Ucraina, hanno messo a nudo tutta la fragilità di questa sperimentazione. I blocchi decisionali e i tentativi di aggirare le rigidità dei Trattati hanno confermato in modo inequivocabile che l'Unione si trova oggi di fronte a un bivio politico e costituzionale. Si impone una scelta chiara: decidere se procedere alla normalizzazione di tali meccanismi tramite una riforma dei Trattati, oppure perpetuare una governance intergovernativa chiaramente incerta. Alla luce di queste premesse, il lavoro che segue intende indagare se il modello inaugurato con il NGEU stia effettivamente evolvendo verso un autentico federalismo fiscale o se, al contrario, rimanga prigioniero di una logica transitoria e contingente.

2. *I vincoli del bilancio europeo e l'eredità di Maastricht*. – La struttura finanziaria dell'Unione europea si è storicamente distinta per una marcata frugalità, riflesso di un ordinamento che non è assimilabile né a una logica statale federale né a quella di una mera organizzazione intergovernativa. Questa natura ibrida ha portato a un bilancio relativamente contenuto, alimentato per oltre l'ottanta per cento da contributi diretti degli Stati membri e rimasto per decenni ancorato alla soglia politica dell'uno per cento del Reddito nazionale lordo (RNL) europeo. Questa dimensione «esigua» risponde alla ferma volontà degli Stati membri di mantenere il controllo sulle politiche redistributive, consolidando la logica del *juste retour* e impedendo la nascita di una vera capacità fiscale autonoma a livello centrale. L'Unione è rimasta a lungo una «potenza regolativa» priva di una reale «potenza di spesa», costretta a operare entro i confini angusti di un bilancio che fungeva più da strumento contabile che da possibile leva macroeconomica[6].

La rigidità di questo sistema affonda le radici nel Trattato di Maastricht del 1992, atto che ha incardinato l'Unione economica e monetaria (UEM) su una profonda asimmetria. Il compromesso politico tra la visione francese, favorevole a un *gouvernement économique* europeo, e quella tedesca, fedele all'ortodossia ordoliberale[7], ha prodotto un assetto in cui la sovranità monetaria veniva devoluta a un'entità federale come la Banca centrale europea (BCE), mentre la leva della politica economica e fiscale rimaneva saldamente ancorata al livello nazionale. Per compensare l'assenza di un Tesoro comune, il sistema di Maastricht ha imposto parametri numerici stringenti volti a imbrigliare le politiche fiscali domestiche e scongiurare la deriva verso una *transfer union*. Le soglie

---

[4] Consiglio europeo, *Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) - Conclusions*, Bruxelles, Consiglio dell'Unione europea, 2020, p. 1 ss.

[5] Sulla dottrina si vedano N. Lupo, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto Pubblico*, 2023, p. 729 ss.; L. Lionello, *Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?*, in *Eurojus*, 2020, p. 22 ss.; F. Costamagna, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà?*, in *I Post di Aisdue*, 2021, p. 38 ss.

[6] B. Laffan e J. Lindner, *The budget: who gets what, when and how?*, in *Policy making in the European Union*, a cura di H. Wallace, M.A. Pollack, C. Roederer-Rynning e A.R. Young, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 208 ss.

[7] Sul tema si rimanda a G. Sapelli, *Verso la fine del mondo. Lo sgretolarsi delle relazioni internazionali*, Milano, Guerini e Associati, 2024; D.T. Gerber, *Constitutionalizing the Economy: German Neo-Liberalism, Competition Law and the "New" Europe*, in *The American Journal of Comparative Law*, vol. 42, n. 1, 1994, pp. 25-84.

del tre per cento nel rapporto tra disavanzo pubblico e PIL e del sessanta per cento nel rapporto tra debito pubblico e PIL furono individuate come livelli di riferimento necessari per garantire la convergenza macroeconomica in un contesto privo di meccanismi di mutuo soccorso[8].

Questa struttura, che la dottrina ha efficacemente sussunto sotto la categoria di «Costituzione della moneta»[9], è stata successivamente cristallizzata nel 1997 con il Patto di stabilità e crescita (PSC), che ha codificato parametri ancora più restrittivi e conferito alla Commissione europea penetranti poteri di sorveglianza ai sensi dell'articolo 126 TFUE[10]. La logica sottostante era quella della prevenzione del *moral hazard,* impedendo che la condotta fiscale imprudente di uno Stato potesse riverberarsi sull'intera eurozona. Tuttavia, la crisi dei debiti sovrani del 2010-2012 ha mostrato i limiti di un'unione monetaria incompleta e di un framework fiscale che, imponendo manovre restrittive in fasi di recessione, ha finito per generare effetti marcatamente prociclici, logorando il potenziale di crescita degli Stati membri[11]. La risposta istituzionale non fu un'espansione del bilancio comune, ma un ulteriore inasprimento della disciplina fiscale attraverso il cosiddetto «Six-pack» e il «Two-pack», che hanno introdotto il concetto di Obiettivo di Bilancio a Medio Termine (OBM) e l'analisi della spesa pubblica al netto delle misure discrezionali. Questo processo è culminato nella costituzionalizzazione del rigore. È in questo clima che la Germania ha introdotto lo *Schuldenbremse* nel 2009, emendando la propria Legge fondamentale (*Grundgesetz*) per elevare il principio del pareggio di bilancio a rango costituzionale[12], operando una vera e propria riforma costituzionale sovranazionale destinata a irradiare i suoi effetti sull'intera struttura europea[13]. Tale paradigma è diventato uno standard per i Paesi membri con il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance (TSCG), noto come *Fiscal Compact*, che ha imposto l'adozione di una «regola aurea» di bilancio negli ordinamenti nazionali, recepita in Italia con la riforma dell'articolo 81 Cost. del 2012[14].

In questo contesto, la dottrina ha evidenziato come l'ordinamento europeo si sia configurato come un sistema di «integrazione negativa», dove la stabilità è perseguita tramite divieti e sanzioni piuttosto che attraverso la produzione di beni pubblici comuni[15]. La stessa Corte di Giustizia, nella storica sentenza Pringle, pur legittimando l'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità (MES) come strumento intergovernativo, ha ribadito la vigenza della clausola di *no bail-out* (art. 125 TFUE), confermando che l'Unione non può farsi carico degli obblighi finanziari degli Stati membri. Questa scelta ha comportato l'imposizione di un vincolo che ha reso estremamente complesso ogni tentativo di risposta solidale e comune agli shock asimmetrici, fino alla rottura traumatica imposta dalla pandemia.

3. *L'uso espansivo dell'articolo 122 TFUE e la costruzione del bilancio parallelo.* – L'esigenza di scardinare la rigidità dei vincoli tradizionali di fronte alla crisi pandemica ha spinto le istituzioni europee verso soluzioni di ingegneria giuridica innovative, applicate direttamente all'interno della cornice dei testi vigenti. Viene qui all'attenzione la flessibilità introdotta nell'architettura del Next

[8] M. Heipertz e A. Verdun, *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

[9] Sul punto, imprescindibile O. Chessa, *La Costituzione della moneta*, Jovene, Napoli, 2016.

[10] G. Della Cananea, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2001, p. 559 ss.

[11] Per un'analisi critica dell'approccio prociclico delle regole europee e dell'impatto dell'austerità prolungata, si veda P. De Grauwe, *Euro Area fiscal policies and capacity in post-pandemic times*, in *In-Depth Analysis, Economic Governance Support Unit, European Parliament*, 23 luglio 2021, pp. 1-44.

[12] Sull'influenza del modello tedesco, si veda L. Besselink e J.H. Reestman, *The Fiscal Compact and the European Constitutions: 'Europe Speaking German'*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, p. 1 ss.

[13] Sulla reale portata di tale revisione costituzionale, si veda R. Bifulco, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2011.

[14] Per un'analisi della riforma costituzionale italiana, cfr. G. Rivosecchi, *L'equilibrio di bilancio tra ordinamento europeo e ordinamento interno*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2012, p. 1 ss.

[15] F.W. Scharpf, *The Asymmetry of European Integration, or why the EU cannot be a 'Social Market Economy'*, in *Socio-Economic Review*, 2010, p. 211 ss.

Generation EU, basata su una certa interpretazione e utilizzo dell'articolo 122 del TFUE. La disposizione, collocata nel Titolo VIII relativo alla politica economica e monetaria, attribuisce al Consiglio dell'Unione europea il potere di concedere, su proposta della Commissione, assistenza finanziaria a uno Stato membro che si trovi in difficoltà, o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà, a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo. Storicamente, i redattori dei Trattati avevano concepito questa norma come una mera clausola di sicurezza per interventi circoscritti e puntuali. Non a caso, essa era stata attivata durante la crisi dei debiti sovrani unicamente per istituire il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (EFSM), con una dotazione finanziaria rigorosamente limitata e sottoposta a rigide condizionalità macroeconomiche[16].

Con l'adozione del regolamento (UE) 2020/2094, istitutivo dello Strumento dell'Unione europea per la ripresa (EURI), l'articolo 122 TFUE ha subito una torsione e interpretazione nuova. Da fondamento giuridico per il mutuo soccorso in risposta a emergenze, la norma è stata trasfigurata nella colonna portante per legittimare un programma di indebitamento comune su vasta scala. La finalità non è stata limitata alla risposta immediata alla crisi sanitaria, ma è stata estesa a una trasformazione strutturale dell'economia europea, con l'obiettivo di finanziare gli investimenti diretti alla duplice transizione ecologica e digitale. La forzatura giuridica, o la massima espressione della creatività interpretativa europea, risiede nell'aver sussunto sotto il vago concetto di «circostanze eccezionali» un piano di investimenti a lungo termine, aggirando di fatto l'articolo 312 TFUE che regola il Quadro finanziario pluriennale (QFP) e che impone l'approvazione del Parlamento europeo[17].

A livello sistemico, l'effetto più dirompente di questa operazione è stata la creazione di un vero e proprio «bilancio parallelo» sottratto alle ordinarie garanzie del diritto finanziario europeo. La chiave di volta di questa nuova costruzione risiede nel massiccio ricorso all'istituto delle «entrate assegnate esterne», disciplinato dall'articolo 21 del Regolamento finanziario dell'Unione (regolamento UE, Euratom 2018/1046). Secondo questa norma contabile, specifiche entrate possono essere pre-assegnate al finanziamento di determinate voci di spesa, operando in deroga al principio base dell'universalità del bilancio, secondo il quale l'insieme delle entrate dovrebbe coprire indistintamente l'insieme delle spese comunitarie senza alcun vincolo di scopo.

Qualificando gli oltre ottocento miliardi di euro derivanti dall'emissione dei titoli di debito garantiti dall'Unione non come risorse proprie in senso stretto, bensì come entrate assegnate esterne, le istituzioni hanno potuto iniettare nel sistema un volume di risorse finanziarie paragonabili a un intero QFP settennale, senza dover iscrivere formalmente tali somme nel bilancio ordinario come entrate generali. Questo artificio contabile ha consentito di rispettare sul piano strettamente formale l'articolo 310, paragrafo 1, TFUE, il quale esige che il bilancio dell'Unione sia tassativamente in pareggio, dal momento che le entrate assegnate non concorrono al calcolo del saldo ordinario[18].

Nonostante un certo successo nella sua realizzazione, la crescita di questo bilancio parallelo solleva criticità sul piano della legittimazione democratica dell'Unione. Mentre il bilancio ordinario è soggetto al potere decisionale congiunto del Consiglio e del Parlamento europeo, i fondi incardinati sull'articolo 122 TFUE relegano l'assemblea di Strasburgo a un ruolo marginale. Il Parlamento, pur essendo stato coinvolto nel ruolo di co-legislatore per l'approvazione del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), non ha potuto esercitare alcun vero potere di veto o di emendamento sull'entità macroscopica e sull'allocazione originaria dei fondi dell'EURI, determinati in via esclusiva dalle contrattazioni intergovernative dei Capi di Stato e di governo. La stabilizzazione di questa prassi rischia dunque di alterare l'equilibrio costituzionale europeo,

---

16 P. Craig, *COVID-19, competence and free movement*, in *European Law Review*, 2020, p. 405 ss.

17 A. De Gregorio Merino, *The Recovery Plan: Solidarity and the Treaties*, in *European Law Review*, 2021, p. 277 ss.

18 R. Crowe, *The European budgetary galaxy*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, p. 428 ss., per un'analisi antecedente al NGEU sulla frammentazione della finanza pubblica europea e la genesi degli strumenti extra-bilancio.

rafforzando a dismisura l'esecutivo e il metodo intergovernativo a discapito della rappresentanza democratica diretta.

4. *Mutualizzazione del rischio e debito comune*. – L'aspetto più dirompente del sistema eretto per far fronte alla policrisi risiede nel superamento del tabù storico riguardante l'emissione di debito comune e la conseguente mutualizzazione del rischio finanziario. Per decenni, il paradigma ortodosso dell'integrazione europea ha fermamente respinto l'ipotesi di strumenti di debito sovranazionale strutturali, trovando il proprio baluardo normativo nell'articolo 125 del TFUE, la cosiddetta clausola di *no bail-out*. Tale disposizione, originariamente concepita per preservare la disciplina di mercato imponendo a ciascuno Stato membro di sopportare integralmente gli oneri del proprio indebitamento, aveva storicamente precluso la creazione di veri e propri «Eurobond», perfino durante le fasi più drammatiche della crisi dei debiti sovrani dello scorso decennio[19].

La dottrina dominante leggeva in questa clausola un divieto assoluto di solidarietà finanziaria automatica, volto a impedire che l'azzardo morale (*moral hazard*) di alcuni governi potesse minare la stabilità dell'intero sistema valutario.

Con l'adozione della Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 relativa al sistema delle risorse proprie, si è assistito a un cambio di paradigma, realizzato attraverso un'operazione che ha trasformato la *ratio* stessa del bilancio comunitario. Il Consiglio ha autorizzato la Commissione a contrarre prestiti sui mercati dei capitali fino a 750 miliardi di euro, ma la vera innovazione risiede nel meccanismo di garanzia. Per non incorrere nel divieto di cui all'articolo 125 TFUE, l'Unione non ha istituito una «responsabilità in solido» tra gli Stati membri — opzione che avrebbe richiesto una revisione formale dei Trattati — bensì ha ancorato la solvibilità dei titoli emessi al margine di manovra del bilancio europeo, il cosiddetto *headroom*. Tecnicamente, lo *headroom* rappresenta la differenza tra il massimale delle risorse proprie e gli impegni di spesa effettivamente iscritti nel Quadro finanziario pluriennale. La Decisione del 2020 ha innalzato temporaneamente questo massimale dal 1,40% al 2,00% del RNL dell'Unione, destinando lo 0,6% aggiuntivo esclusivamente alla copertura delle passività derivanti dal NGEU[20].

Questa costruzione è stata sottoposta al vaglio del Tribunale costituzionale federale tedesco (*Bundesverfassungsgericht*), la cui giurisprudenza rappresenta il parametro più stringente per misurare la compatibilità tra l'integrazione fiscale e i principi della sovranità di bilancio nazionale. Nella storica sentenza del 6 dicembre 2022 sull'*EURI-Ratifikationsgesetz*, i giudici di Karlsruhe hanno ammesso la legittimità dell'indebitamento comune, ma lo hanno fatto tracciando confini netti. La Corte ha accettato l'artificio dello *headroom* e l'emissione di titoli di debito sul mercato proprio perché l'operazione è stata configurata come strettamente finalizzata, eccezionale e temporalmente delimitata[21]. Per i giudici tedeschi, il NGEU non costituisce un «momento hamiltoniano», un cambio di paradigma, poiché il *bundestag* conserva formalmente una responsabilità decisionale sull'entità degli impegni assunti, evitando che il bilancio nazionale sia esposto a rischi incalcolabili. Pertanto, il monito della Corte rimane un potente freno per ogni tentativo di trasformare tale capacità fiscale in uno strumento permanente senza una revisione dei Trattati, che incontrerebbe il limite insuperabile dell'identità politica e costituzionale tedesca[22]. Un rigorismo dogmatico che la medesima Corte non ha esitato ad applicare in maniera inflessibile anche sul fronte interno, come

[19] Sulla rigida interpretazione iniziale della clausola di *no bail-out* e la successiva evoluzione della giurisprudenza della Corte di Giustizia, si veda A. Hinarejos, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 55 ss.

[20] Cfr. Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, in *GUUE* L 424 del 15 dicembre 2020, p. 1 ss.

[21] BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 6. Dezember 2022 - 2 BvR 547/21 (*Next Generation EU*), par. 120 ss. Per un commento critico, si veda F.C. Mayer, *The BVerfG's Next Generation EU Ruling: A New Chapter in the European Fiscal Integration?*, in *German Law Journal*, 2023, p. 15 ss.

[22] Riguardo il bilancio europeo e i controlimiti, si rimanda a M. Wendel, *The German Federal Constitutional Court and the European Recovery Plan*, in *European Constitutional Law Review*, 2023, p. 88 ss.

testimoniato dalla dirompente pronuncia del 15 novembre 2023 con la quale ha sanzionato l'utilizzo di fondi speciali fuori bilancio (*Sondervermögen*) da parte dell'esecutivo federale, stroncando ogni «contabilità creativa» tesa a eludere il pareggio di bilancio.[23]

L'immissione di questi titoli ha comunque comportato un impatto a livello sistemico che trascende la mera risposta all'emergenza economica scatenata dalla pandemia. In primo luogo, la creazione di un *safe asset* europeo, di massa critica elevata, concorre ad attenuare il circolo vizioso tra rischio sovrano e rischio bancario (il cosiddetto *doom loop*), offrendo alle banche europee un'alternativa sicura ai titoli di Stato nazionali per la composizione delle proprie riserve[24]. In secondo luogo, la natura delle risorse — erogate in gran parte sotto forma di sovvenzioni a fondo perduto — ha segnato il passaggio da una logica di mero prestito a una di autentica capacità fiscale redistributiva. Sebbene il debito sia formalmente temporaneo e destinato a essere rimborsato entro il 2058, la strutturazione di un sistema di debito garantito centralmente delinea i contorni di un'unione fiscale embrionale[25]. Questa evoluzione istituzionalizza un modello in cui l'Unione cessa di essere un mero coordinatore di politiche nazionali per assumere il ruolo di attore fiscale diretto, capace di finanziare beni pubblici europei[26] attraverso la leva del mercato. In sintesi, avviene un cambiamento nell'intervento pubblico, una volta superata la fase recessiva della rigida «riduzione dello Stato» tipica delle politiche di consolidamento fiscale del decennio scorso[27], l'ordinamento è spinto dalle dinamiche della deglobalizzazione verso il recupero di un interventismo macroeconomico anticiclico[28]. In questa prospettiva, la capacità di spesa comune diviene il motore per la configurazione di uno «Stato innovatore», chiamato a orientare strategicamente le transizioni industriale e tecnologica dei Paesi europei[29].

Tuttavia, la stabilità di questo edificio resta sospesa alla capacità dell'Unione di introdurre nuove «risorse proprie» (come la *plastic tax* o il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere) atte a garantire il rimborso del debito senza gravare ulteriormente sui bilanci nazionali, evitando che la solidarietà di oggi si trasformi in una nuova crisi di legittimità domani[30].

Il consolidamento del «modello NGEU» non esaurisce i suoi effetti sul solo piano macro-finanziario, ma innesca una profonda mutazione negli assetti di governance territoriale dell'Unione. L'urgenza di impiegare ingenti risorse in un orizzonte temporale ristretto, unita alla rigidità del metodo basato sulle performance, ha infatti stimolato una drastica tendenza alla ri-centralizzazione delle politiche di investimento europeo. Si assiste, di fatto, al progressivo superamento del tradizionale approccio orientato ai territori (*place-based*), storicamente fulcro della politica di coesione, in favore di una gestione direttiva e gerarchica di matrice statale (*top-down*).

Nel contesto italiano, questa dinamica di accentramento ha già trovato ampio riscontro legislativo tra il 2023 e il 2024. Ne sono prova l'abolizione dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, le cui competenze sono state assorbite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e l'istituzione di un'unica ZES per il Sud a trazione governativa, che ha sostituito le precedenti articolazioni regionali

---

[23] Il riferimento è alla pronuncia che ha dichiarato illegittimo il *Second Supplementary Budget Act 2021*. Cfr. BVerfG, Press Release n. 101 of 15 November 2023.

[24] C. Bastasin, *L'emissione di debito comune e la creazione di un safe asset europeo*, in *Rivista di politica economica*, 2021, p. 112 ss.

[25] K. Tuori, *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 180 ss

[26] Sul tema si vedano F.Cerniglia, F. Saraceno, A. Watt (a cura di), *Investing in the Structural Transformation. 2024 European Public Investment Outlook*, Cambridge, Open Book Publishers, 2024.

[27] Per un'efficace ricostruzione dell'arretramento dei poteri pubblici durante la crisi dei debiti sovrani, cfr. G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano e le misure di "riduzione dello Stato"*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 12, 2010, p. 1303.

[28] Sulla fase espansiva e di recupero dell'interventismo, si rinvia a M. Clarich, *L'intervento dello Stato dell'economia all'epoca della deglobalizzazione*, in *Luiss Law Review*, 2023, pp. 6-13; S. Marotta, *Il ritorno dello Stato nell'economia: quali strumenti per quali obiettivi*, in *Riv. trim. sc. dell'amm.*, n. 1, 2024, pp. 1-21.

[29] Sul superamento dell'ortodossia del mero contenimento della spesa a favore di investimenti diretti in ricerca e formazione del capitale, cfr. M. Mazzucato, *Lo Stato innovatore*, Laterza, Bari, 2020.

[30] B. De Witte, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 650 ss.

sottraendo l'iniziativa strategica alle autonomie locali. A livello europeo, la medesima traiettoria verticistica è confermata dalle proposte della Commissione per il Quadro Finanziario post-2027[31]. Queste proposte ipotizzano la confluenza di diversi fondi europei all'interno di Piani Nazionali, un'operazione che rischia di erodere i margini di autonomia programmatoria delle amministrazioni regionali, riducendo gli spazi per la partecipazione dal basso.

Questa decisa convergenza verso il centro aggiunge un ulteriore livello di criticità al bivio costituzionale in cui si trova l'Unione. Se, da un lato, il ricorso al debito comune si sta consolidando come strumento indispensabile per finanziare una politica industriale continentale e perseguire l'autonomia strategica nei settori della competitività e della difesa, dall'altro, il monopolio statale nella gestione di tali risorse minaccia di svuotare il sistema di governance multilivello europeo.

Un possibile limite in questo processo sarebbe il fatto che l'approdo a un autentico federalismo fiscale richiede solide basi di legittimazione democratica. Perpetuare un modello di spesa strutturalmente centralizzato, guidato quasi esclusivamente dagli esecutivi nazionali per far fronte a logiche emergenziali o geopolitiche, potrebbe tradursi in una burocratizzazione che allontana le istituzioni europee dai cittadini, incrinando anche il principio di sussidiarietà.

5. *Dalla gestione della crisi alla replicabilità del modello*. – La costruzione giuridico-finanziaria inaugurata con il Next Generation EU era stata originariamente presentata, in linea con le resistenze politiche dei Paesi frugali, come un dispositivo rigidamente delimitato nel tempo e nello scopo. La clausola dell'*una tantum*, ribadita a più riprese nelle dichiarazioni a verbale del Consiglio europeo del 21 luglio 2020, intendeva rassicurare i mercati e le opinioni pubbliche nazionali circa l'eccezionalità irripetibile del debito comune. Tuttavia, la pressione incessante di un quadro geopolitico e geoeconomico in sempre maggiore crisi ha rapidamente smentito tale narrazione, innescando una metamorfosi istituzionale che ha trasformato un meccanismo emergenziale in un paradigma replicabile per interventi di natura macroeconomica nell'Unione.

La prima conferma tangibile di questo importante cambiamento si è avuta con l'esplosione della crisi energetica derivante dal conflitto russo-ucraino. Di fronte alla necessità di emancipare il continente dalla dipendenza dai combustibili fossili russi, le istituzioni europee non hanno coniato un nuovo strumento indipendente, ma hanno scelto di innestare i nuovi obiettivi strategici direttamente sull'intelaiatura del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF). Con l'adozione del regolamento (UE) 2023/435, il piano REPowerEU è stato integrato come capitolo aggiuntivo all'interno dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) preesistenti, confermando la straordinaria flessibilità operativa dell'impianto basato sull'articolo 122 TFUE.

L'espansione del modello ha successivamente varcato i confini interni del mercato unico, assumendo una connotazione squisitamente geopolitica. Il varo dello Strumento per l'Ucraina (Ukraine Facility) da cinquanta miliardi di euro per il periodo 2024-2027 ha replicato la logica dell'indebitamento garantito dal bilancio europeo, estendendo la condizionalità delle riforme anche a uno Stato terzo in fase di adesione. Questo percorso è arrivato al prestito da trentacinque miliardi di euro inserito nell'iniziativa del G7 dell'ottobre 2025 e, da ultimo, con il pacchetto di assistenza macro-finanziaria da novanta miliardi per il biennio 2026-2027 concordato il 18 dicembre scorso. L'Unione ha così cercato di consolidare una prassi per cui ogni nuovo shock esogeno o esigenza strategica vitale viene affrontata ricorrendo alla leva del debito comune e a forme di solidarietà finanziaria[32].

Un elemento rilevante in questi tentativi risiede, tuttavia, nel mutamento della governance amministrativa. L'abbandono del tradizionale sistema di rimborso a piè di lista (il modello *cost-based*

[31] A riguardo si veda l'High-Level Group on the Future of Cohesion Policy, *Forging a sustainable future together. Cohesion Policy at its defining moment*. Report, European Commission, Brussels, 2024.

[32] Circa le dinamiche dei vincoli europei a fronte delle crisi recenti, cfr. L. Torchia, *Le crisi fanno bene all'Unione europea: il caso dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2023, p. 577 ss.

tipico dei fondi di coesione) in favore di un'erogazione vincolata al raggiungimento di traguardi e obiettivi qualitativi e quantitativi (il modello *performance-based*) ha alterato profondamente i rapporti endogovernativi e gli equilibri, non sempre facili, tra Bruxelles e gli Stati membri. Come autorevolmente rilevato in dottrina, questo meccanismo ha consentito alla Commissione europea di penetrare nel cuore delle scelte amministrative nazionali, trasformando il PNRR in uno strumento di indirizzo politico permanente che va ben oltre quello del solo rilancio dell'economia post-pandemia[33].

Il limite di questo approccio emerge però nel disallineamento tra la natura degli obiettivi perseguiti e gli strumenti impiegati. L'Unione sta tentando di finanziare beni pubblici europei di grande dimensione e strategicità — come l'autonomia industriale e il riarmo — servendosi di veicoli normativi nati e concepiti per essere eccezionali e transitori. L'artificio del «bilancio parallelo» e la forzatura ermeneutica difettano della solidità democratica e procedurale necessaria per reggere le sfide di lungo periodo. La drammatica conferma di questa fragilità del sistema si è materializzata nei primi mesi del 2026, culminando nel vertice del Consiglio europeo del 19 marzo scorso. Il 18 dicembre 2025, il Consiglio aveva concordato l'emissione del citato prestito da novanta miliardi di euro a favore dell'Ucraina, decidendo di aggirare le opposizioni interne attivando lo strumento della cooperazione rafforzata, al fine di escludere Paesi dissenzienti (Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia) dall'assunzione dei relativi rischi finanziari. Tra gennaio e febbraio 2026 l'Unione aveva formalizzato tale percorso adottando la Decisione (UE) 2026/258 istitutiva della cooperazione rafforzata e i successivi regolamenti attuativi (i Regolamenti UE 2026/467 e 2026/468). Tuttavia, l'intera architettura è crollata di fronte all'imprescindibile necessità di aggiornare il Quadro finanziario pluriennale (QFP).

Il tentativo di utilizzare la cooperazione rafforzata in materie che incidono sul bilancio comunitario si è rivelato estremamente accidentato. Nel dettaglio, l'articolo 312 TFUE impone infatti l'unanimità per la revisione del QFP, passaggio ineludibile per autorizzare nuove emissioni di debito nel rispetto del vincolo di pareggio sancito dall'articolo 310 TFUE. Il veto posto dal Primo Ministro ungherese nel marzo 2026 — giustificato ufficialmente con i ritardi di Kiev nelle riparazioni dell'oleodotto Druzhba, ma profondamente legato a dinamiche elettorali interne — aveva di fatto paralizzato l'iniziativa, portando l'intera architettura a un passo dal collasso.

Tuttavia, lo sblocco dell'*impasse* avvenuto ad aprile fornisce un'ulteriore conferma delle criticità insite in questo modello. Il ritiro del veto ungherese, che ha permesso la definitiva approvazione del prestito da novanta miliardi con l'esclusione di Ungheria, Cechia e Slovacchia dall'assunzione dei relativi rischi finanziari, è stato possibile unicamente per una congiuntura fortuita, ossia la conclusione delle riparazioni dell'infrastruttura energetica ucraina e, in modo più determinante, dalla sconfitta elettorale di Viktor Orbán. Questo epilogo dimostra in modo inequivocabile che l'elasticità dei vigenti Trattati si è esaurita. L'Unione ha scoperto a proprie spese che l'ingegneria legale, sebbene salvata in *extremis* dall'esito delle urne ungheresi, non può surrogare all'infinito l'assenza di un autentico consenso sull'integrazione costituzionale e sulla necessità di una capacità di spesa comune. Affidare un finanziamento di importanza strategica per tutti i Paesi membri ai mutamenti di regime dei singoli Stati certifica in modo definitivo l'insostenibilità dell'attuale governance intergovernativa.

6. *Conclusioni.* – L'analisi delle dinamiche innescate dal Next Generation EU può portarci a dire che il dispositivo non rappresenta una semplice parentesi legata all'emergenza, ma agisce come un *driver* nella trasformazione della governance economica europea. A livello di sistema l'esito di questo processo si è tradotto nell'affermarsi di un federalismo fiscale *de facto*, caratterizzato dall'emissione

[33] Per un'analisi dell'impatto sui procedimenti interni si rimanda a G. Trenta, *L'incidenza della governance del PNRR nei rapporti endogovernativi*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2024, p. 12 ss.

di debito comune e da una capacità di spesa centralizzata orientata verso priorità strategiche comuni. Tuttavia, questa evoluzione verso un modello federale si scontra con la rigidità di un quadro giuridico debole, portando verso un federalismo pragmatico ancora sostanzialmente incompiuto.

In questo scenario emerge una criticità a livello istituzionale di non poco conto, capace di ipotecare il futuro dell'integrazione europea, ossia quel disallineamento temporale tra il ciclo finanziario e il ciclo politico[34]. L'attuale costruzione del QFP, con la sua estensione settennale, ingessa le priorità dell'Unione per un periodo che eccede il normale mandato quinquennale del Parlamento europeo e della Commissione, rendendo complessa la piena legittimazione politica delle scelte economiche, con il rischio di ridurre la decisione di bilancio a una prassi tecnocratica parzialmente sottratta alla rappresentanza democratica, quindi alla politica[35]. La necessità di sincronizzare le due temporalità, portando il bilancio pluriennale a cinque anni, appare un passaggio importante per ancorare l'utilizzo delle risorse al mandato politico forte. Il nodo irrisolto della capacità fiscale permanente pone oggi l'Unione di fronte a un autentico bivio tra l'urgenza di normalizzare l'eccezionalità, integrando in modo strutturale il debito comune e la solidarietà finanziaria nel diritto primario attraverso una formale riforma dei Trattati, e causa l'assenza di coraggio politico, la rassegnazione a una governance sorretta da strumenti traballanti e accordi intergovernativi precari. Affidare il finanziamento di beni pubblici europei imprescindibili e permanenti a veicoli giuridici concepiti unicamente per essere transitori rappresenta una fragilità chiaramente incompatibile con le sfide attuali. Solo superando questa c.d. trappola della transitorietà[36], l'ordinamento europeo potrà trasformare l'attuale spinta verso il federalismo in una costruzione solida e compiuta.

[34] J. Creel, F. Saraceno, *Economic governance in the next EU legislature: Which agenda for fiscal and monetary policy?,* in LEAP Working Paper, n. 18/2024, p. 12. L'allineamento dei cicli è precondizione per politicizzare il bilancio europeo in senso democratico. Sul legame tra la dimensione del tempo, il concetto di equilibrio finanziario e i riflessi sulle assemblee legislative, si vedano i contributi di P. De Ioanna, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in *Federalismi*, n. 13, 2016, pp. 1-12, nonché ID., *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma*, in *Cult. giur. e dir. viv.*, Special Issue, 2015, pp. 80-95.

[35] Per una disamina della diffusione del modello di regolazione economica sottratto alle ordinarie dinamiche politiche, si veda M. Dani, *Costituzione economica e ordine materiale dell'economia nell'Unione europea: verso un interventismo post-politico?*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2022, pp. 3025-3050.

[36] M. Buti, M. Messori, *Europa. Evitare il declino*, Milano, 2024, p. 145. Secondo gli autori senza una Central Fiscal Capacity (CFC) l'Unione resta esposta alla volatilità dei mercati e all'incapacità di produrre beni pubblici di comune interesse.

Dentro la Pubblica Amministrazione

LA DEDUCIBILITÀ DELLE EROGAZIONI LIBERALI EX ART. 83 CTS: COSTO FISCALE, PROFILI DISTRIBUTIVI E NUOVE REGOLE DI GOVERNANCE

di *Ludovica Scarselli*[*]

Abstract

The article examines the tax incentive regime under Art. 83 of the Third Sector Code (Legislative Decree No. 117/2017), focusing on its budgetary impact, distributional effects and recent governance reforms. Drawing on official data from the Ministry of Economy and Finance tax expenditure reports for 2025 and 2026, RUNTS figures updated to December 2025 and the Istituto Italiano della Donazione survey for 2025, the study measures the fiscal cost of the deduction for tax years 2022-2023 and estimates the crowding-in ratio between foregone revenue and charitable giving generated. The analysis highlights structural weaknesses in monitoring, including the absence of periodic effectiveness clauses, a regressive distributional profile and the fragmented connection between RUNTS data and tax returns. Recent legislative developments, such as the 2026 Budget Law's cap on deductions for high-income earners and the extension of mandatory reporting obligations from 2027, are assessed as partial but significant steps toward a more effective governance of tax expenditures in the Third Sector.

Il contributo esamina il regime di incentivazione fiscale di cui all'art. 83 del Codice del Terzo Settore (d.lg. 3 luglio 2017, n. 117), con particolare riguardo al suo impatto di bilancio, agli effetti distributivi e alle recenti riforme di governance. Sulla base dei dati ufficiali delle Relazioni sulle spese fiscali del MEF per il 2025 e il 2026, delle statistiche del RUNTS aggiornate al dicembre 2025 e dell'Osservatorio sul dono dell'Istituto italiano della donazione per il 2025, lo studio misura il costo della deduzione per gli anni di imposta 2022 e 2023 e stima il rapporto di crowding-in tra gettito mancato ed erogazioni generate. L'analisi evidenzia le debolezze strutturali del sistema di monitoraggio: l'assenza di clausole di revisione periodica, un profilo distributivo regressivo e il raccordo frammentato tra dati RUNTS e dichiarazioni fiscali. Le novità legislative più recenti, tra cui la riduzione delle agevolazioni per i redditi superiori a 200.000 euro introdotta dalla legge di bilancio per il 2026 e l'estensione dell'obbligo di comunicazione delle erogazioni liberali dal 2027, sono valutate come passi parziali ma significativi verso una governance più efficace della spesa fiscale nel Terzo Settore.

SOMMARIO: 1. Introduzione: la questione tecnica. – 2. Il quadro normativo: struttura dell'art. 83 CTS e recenti interventi correttivi. – 3. Il costo della misura: dati MEF 2025 e 2026. – 3.1. Il gettito mancato per gli anni di imposta 2022 e 2023: la deduzione *ex* art. 83, comma 2, CTS. – 3.2. La metodologia di stima e i suoi limiti operativi. – 4. La platea degli enti e dei donanti: RUNTS e dati IID al 2025. – 4.1. La crescita del RUNTS tra il 2024 e il 2025. – 4.2. Il comportamento dei donanti: tendenze 2023-2024. – 5. L'efficienza allocativa: stima del crowding-in e profilo distributivo. – 6. Questioni tecniche aperte: monitoraggio, comunicazione obbligatoria e valutazione *ex* post. – 7. Conclusioni.

1. *Introduzione: la questione tecnica.* – L'art. 83 del Codice del Terzo Settore (CTS)[1] ha istituito un regime unitario di deducibilità e detraibilità delle erogazioni liberali verso gli enti del Terzo Settore

[*] Praticante consulente del lavoro presso lo Studio Colozza – Confcooperative Molise. Laureata in Giurisprudenza, svolge attività di studio e ricerca in materia di fiscalità del lavoro, welfare aziendale e profili sistematici dell'imposizione sul reddito di lavoro dipendente.

[1] D.lg. 3 luglio 2017, n. 117. Si ricorda che l'art. 83, comma 1, CTS riconosce la detrazione dall'imposta lorda IRPEF del trenta per cento (elevata al trentacinque per cento per le organizzazioni di volontariato) per erogazioni fino a 30.000 euro annui; il comma 2 prevede in alternativa la deduzione dal reddito complessivo nel limite del dieci per cento del reddito dichiarato, con riporto dell'eccedenza ai quattro periodi d'imposta successivi. Per un inquadramento sistematico

(ETS), superando la frammentazione normativa preesistente. A cinque anni dall'operatività piena del Registro unico nazionale del Terzo Settore (RUNTS), avviato nel novembre 2021, è ora possibile condurre un'analisi tecnico-applicativa fondata su serie storiche significative, sia sul versante del costo fiscale per le casse pubbliche sia su quello dell'evoluzione della platea degli enti beneficiari e del comportamento dei donanti.

Il presente contributo utilizza le Relazioni annuali sulle spese fiscali allegate alle leggi di bilancio per il 2025 e per il 2026, i dati del RUNTS aggiornati al dicembre 2025 (Fondazione Terzjus), il Rapporto Noi Doniamo 2025 dell'Istituto italiano della donazione (IID) e le novità legislative introdotte dalla Legge di Bilancio per il 2026. Si tratta, dunque, delle fonti più aggiornate disponibili al momento della redazione.

Il contributo risponde a tre domande tecniche: qual è il costo attuale della misura al bilancio pubblico e come si è evoluto nel biennio 2022-2023? La platea degli enti iscritti e il comportamento dei donanti sono coerenti con le finalità della norma? Le recenti modifiche normative costituiscono un avanzamento verso una governance più efficace della spesa fiscale?

2. *Il quadro normativo: struttura dell'art. 83 CTS e recenti interventi correttivi.* - L'art. 83 CTS prevede due meccanismi alternativi: la detrazione IRPEF del trenta per cento (trentacinque per cento per le ODV) per erogazioni fino a 30.000 euro annui, e la deduzione dal reddito complessivo nel limite del dieci per cento, con riporto dell'eccedenza ai quattro periodi d'imposta successivi. Le condizioni di accesso ruotano attorno all'iscrizione nel RUNTS, condizione necessaria e sufficiente chiarita dalla Circolare Agenzia delle entrate n. 18/E del 2018.[2] Tale regime trova il suo fondamento costituzionale nel principio di sussidiarietà orizzontale *ex* art. 118, comma 4, Cost., poiché il soddisfacimento degli interessi generali passa attraverso la collaborazione attiva dei cittadini organizzati. In questa prospettiva, il trattamento fiscale di favore non configura un privilegio, ma il riconoscimento di una funzione sociale; tecnicamente, per gli ETS non commerciali, l'agevolazione assume la natura di esclusione dal tributo per assenza del presupposto impositivo, essendo gli avanzi di gestione indisponibili e destinati alla collettività, sicché l'ente agisce quale mero custode di risorse per fini generali.[3]

La Legge di Bilancio per il 2026[4] ha introdotto due modifiche rilevanti per il regime. In primo luogo, la riduzione della seconda aliquota IRPEF dal trentacinque al trentatré per cento (fascia 28.000-50.000 euro) modifica l'appeal comparato tra deduzione e detrazione per i redditi medi. In secondo luogo, la riduzione di 440 euro delle detrazioni al diciannove per cento per i contribuenti con reddito superiore a 200.000 euro introduce per la prima volta un elemento di progressività implicita nel sistema delle agevolazioni, incidendo selettivamente sulla fascia che, come si vedrà, assorbe la quota più rilevante del gettito mancato.

---

delle imprese del Terzo Settore nel sistema impositivo si veda G. Boletto, *Le imprese del Terzo Settore nel sistema di imposizione dei redditi: tra sussidiarietà orizzontale e concorrenza*, Milano, Giuffrè, 2020, pp. 145 ss.

[2] Agenzia delle entrate, Circolare 1° agosto 2018, n. 18/E, «Codice del Terzo Settore – art. 83 – Regime delle deduzioni e delle detrazioni fiscali per le erogazioni liberali»; l'iscrizione al RUNTS costituisce condizione necessaria e sufficiente per fruire dell'agevolazione, con effetto dalla data di iscrizione.

[3] P. Selicato, *La soggettività tributaria degli enti non profit (dalle ONLUS agli ETS)*, in *federalismi.it*, n. 22/2018, pp. 6 e 35-36, ove si chiarisce che la riforma dell'art. 83 CTS mira a incentivare i comportamenti donativi e che l'unificazione delle figure sotto la definizione di ETS risponde a una logica di sussidiarietà che giustifica l'esclusione d'imposta per mancanza del requisito del possesso del reddito.

[4] L'art. 1, commi 3 e 4, l. 30 dicembre 2025, n. 199 (legge di bilancio per il 2026) ha introdotto la riduzione della seconda aliquota IRPEF dal trentacinque al trentatré per cento per il reddito tra 28.000 e 50.000 euro e ha previsto che per i contribuenti con reddito superiore a 200.000 euro l'ammontare delle detrazioni al diciannove per cento (escluse le spese sanitarie) sia ridotto di 440 euro. Tale intervento si pone in tensione con il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., nella sua funzione di criterio informatore del sistema tributario, e con il principio di equilibrio di bilancio *ex* art. 81 Cost. Sui principi fondamentali del sistema tributario si veda F. Gallo, *I principi fondamentali del diritto tributario nell'ordinamento giuridico italiano*, in Riv. dir. fin. sc. fin., 2023, I, pp. 12 ss.

La stessa legge di bilancio per il 2026[5] ha introdotto un meccanismo che lega esplicitamente un beneficio fiscale societario alla generazione di erogazioni liberali: la disapplicazione dell'addizionale IRPEF del dieci per cento sui bonus dei manager del settore finanziario è ora condizionata alla destinazione di una somma doppia a favore di un ETS. Si tratta di un segnale di policy significativo, che introduce la logica del *conditioned tax relief* nell'ordinamento italiano.

3. *Il costo della misura: dati MEF 2025 e 2026.*

3.1. *Il gettito mancato per gli anni di imposta 2022 e 2023: la deduzione ex art. 83, comma 2, CTS.* - Le Relazioni annuali sulle spese fiscali riportano i dati relativi alla voce n. 258 (deduzione erogazioni liberali a ETS non commerciali, art. 83, comma 2, CTS) per gli anni di imposta 2022 e 2023. Si precisa che la voce n. 258 riguarda esclusivamente la deduzione dal reddito complessivo, fruita da un numero contenuto di contribuenti (55.890 nel 2023) caratterizzati da importi elevati di erogazione. I dati aggregati relativi alla detrazione del trenta e trentacinque per cento (art. 83, comma 1, CTS), che coinvolgono una platea assai più ampia di circa 487.000 e 100.400 soggetti rispettivamente, sono classificati in voci distinte della Relazione e non sono oggetto di analisi nel presente contributo, che si concentra sul meccanismo deduttivo per la sua maggiore rilevanza in termini di gettito mancato unitario e per il suo profilo distributivo più marcatamente regressivo.[6] La tabella 1 riepiloga l'evoluzione del costo.

Anno imposta	*N. beneficiari*	*Gettito mancato (mln €)*	*Erogazioni dichiarate (mln €)*	*Var. gettito*
2021 (raffronto)	48.312	94,3	~780	–
2022	51.647	110,6	~920	+17,3%
2023	55.890	128,4	~1.050	+16,1%

Tab. 1 – Spesa fiscale ex art. 83, comma 2, CTS. Fonte: MEF, Relazioni sulle spese fiscali 2025 e 2026, voce n. 258. Il dato 2021 è riportato a fini di raffronto.

La serie triennale mostra una crescita robusta e costante: il gettito mancato è aumentato del trentasei per cento tra il 2021 e il 2023, passando da 94,3 a 128,4 milioni di euro; il numero dei beneficiari è cresciuto del quindici virgola sei per cento nello stesso periodo, e il valore medio delle erogazioni dedotte per contribuente è salito da circa 16.100 euro a circa 18.800 euro.

La proiezione tendenziale, in assenza di meccanismi di contenimento, colloca il gettito mancato tra 140 e 150 milioni di euro per l'anno di imposta 2024. L'introduzione della riduzione delle detrazioni per redditi superiori a 200.000 euro potrebbe attenuare marginalmente tale traiettoria per gli anni 2025 in avanti, poiché la quota più rilevante del gettito mancato si concentra in fasce di reddito elevate.

[5] L'art. 1, comma 137, l. n. 199/2025 prevede che la disapplicazione del dieci per cento dell'addizionale IRPEF sui bonus dei manager finanziari sia consentita qualora il soggetto erogante destini a favore di un ETS una somma almeno doppia rispetto all'addizionale dovuta: si tratta del primo meccanismo normativo che lega esplicitamente un beneficio fiscale societario alla generazione di erogazioni liberali verso il Terzo Settore.

[6] MEF, Relazione annuale sulle spese fiscali, allegata alla legge di bilancio per il 2025 (doc. ec. n. 1-bis/2024), voce n. 258. Il dato si riferisce all'anno di imposta 2023, ultimo disponibile al momento della redazione, ed è elaborato su dichiarazioni dei redditi modelli 730, Redditi PF e SC.

3.2. *La metodologia di stima e i suoi limiti operativi.* - Il MEF adotta il metodo della perdita di gettito (*revenue forgone method*),[7] che stima il minor gettito rispetto a uno scenario controfattuale privo dell'agevolazione. Il metodo presenta tre limitazioni operative strutturali già segnalate dalla Corte dei conti:[8] l'assenza di correzione per gli effetti comportamentali; la mancata valorizzazione delle esternalità positive generate dagli ETS; l'impossibilità di misurare la distribuzione del beneficio per fascia di reddito in forma disaggregata.

Quest'ultimo limite è particolarmente critico, poiché la deduzione produce un risparmio fiscale strutturalmente proporzionale all'aliquota marginale applicabile: per un contribuente nella fascia al quartatré per cento, dedurre 10.000 euro genera un risparmio di 4.300 euro, mentre per uno nella fascia al ventitré per cento il risparmio è di 2.300 euro. La norma è dunque strutturalmente più generosa con chi ha redditi più alti, il che richiede una valutazione separata dell'efficienza allocativa e dell'equità distributiva, anche alla luce della riflessione dottrinale sui criteri di riparto del carico tributario e sulla funzione extrafiscale delle agevolazioni.[9]

4. *La platea degli enti e dei donanti: RUNTS e dati IID al 2025.*

4.1. *La crescita del RUNTS tra il 2024 e il 2025.*- Il RUNTS ha registrato una crescita costante e significativa nel biennio 2024-2025. Secondo i dati della Fondazione Terzjus,[10] il numero degli enti iscritti è passato da 120.095 nel gennaio 2024 a 140.143 nel dicembre 2025, con una media di circa mille nuove iscrizioni mensili. La tabella 2 riepiloga la distribuzione degli enti per tipologia al dicembre 2025.

Tipologia	*N. enti (dic. 2025)*	*Quota %*	*Var. % biennio 2024-2025*
Associazioni di promozione sociale (APS)	65.867	47%	+18%
Organizzazioni di volontariato (ODV)	39.240	28%	+12%
Imprese sociali	22.825	16,3%	+5%
Enti filantropici	420	0,3%	+110%
Altri ETS	11.791	8,4%	+123%
Totale	140.143	100%	+17%

Tab. 2 – Enti iscritti al RUNTS per tipologia, dicembre 2025. Fonte: Fondazione Terzjus, Rapporto RUNTS 2025, elaborazione dell'autrice. Nota: il dato relativo alle imprese sociali include l'intero stock iscritto,

[7] MEF, Relazione annuale sulle spese fiscali, allegata alla Legge di Bilancio per il 2026 (doc. ec. n. 1-bis/2025), sezione metodologica: la stima adotta il metodo della perdita di gettito (*revenue forgone method*), che calcola il minor gettito rispetto a un sistema fiscale di riferimento privo dell'agevolazione, senza tenere conto degli effetti comportamentali di secondo ordine.

[8] Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Deliberazione 11 giugno 2021, n. 12/2021/G, «Spese fiscali: analisi e monitoraggio», pp. 42 ss.

[9] Sul punto si vedano, oltre a G. Boletto, *Le imprese del Terzo Settore*, cit., pp. 210 ss., P. Arginelli, *Principi costituzionali e sistematica tributaria*, in Giur. imp., 2022, pp. 17 ss., nonché A. Giovannini, *Capacità contributiva e tempi straordinari*, in Riv. tel. dir. trib., 2024, pp. 5 ss., che analizzano la tensione tra finalità solidaristiche e vincoli di equità verticale nell'erogazione di benefici fiscali.

[10] Fondazione Terzjus, Rapporto RUNTS 2025, dati al dicembre 2025: gli enti iscritti sono passati da 120.095 nel gennaio 2024 a 140.143 nel dicembre 2025, con una media di circa mille nuove iscrizioni mensili. Le APS rappresentano il quarantasette per cento del totale; le ODV si attestano al secondo posto; la categoria «Altri ETS» ha registrato una crescita del centoventitre per cento nel biennio 2024-2025 (Fondazione Terzjus, dati pubblicati in Vita.it, 5 marzo 2026).

comprensivo delle cooperative sociali trasferite automaticamente dalle Camere di Commercio ai sensi dell'art. 23, comma 1, d.lg. 3 luglio 2017, n. 112; escludendo le cooperative in liquidazione, lo stock «attivo» si attesta a circa 20.100 unità.

Il dato più rilevante è la crescita esplosiva della categoria «Altri ETS» (+123 per cento nel biennio), che segnala l'emergere di soggetti che hanno scelto di iscriversi al RUNTS per accedere ai benefici fiscali, in primo luogo la detraibilità/deducibilità delle erogazioni liberali *ex* art. 83 CTS. Parimenti significativa è la crescita degli enti filantropici (+110 per cento), che mostra il consolidamento di un modello di filantropia istituzionale in Italia. Le imprese sociali raggiungono uno stock complessivo di 22.825 unità (16,3 per cento del totale); la crescita nel biennio è contenuta (+5 per cento), coerente con la maturità di una categoria già consolidata prima della riforma.[11]

Il raccordo tra la crescita del numero degli enti iscritti al RUNTS e il volume delle erogazioni generate non è tuttavia ancora rilevabile in forma sistematica. Tale lacuna è destinata ad essere almeno parzialmente colmata dall'estensione dell'obbligo di comunicazione delle erogazioni liberali ricevute, previsto dal D.M. MEF 1° marzo 2024,[12] che dal 2027 riguarderà tutti gli ETS indipendentemente dalle dimensioni economiche.

4.2. *Il comportamento dei donanti: tendenze 2023-2024*. - I Rapporti Noi Doniamo 2024 e 2025 dell'IID offrono dati aggiornati sul comportamento dei donanti. Il Rapporto 2024 segnala un calo dal dodici virgola otto per cento all'undici per cento della quota di cittadini che dichiarano di aver donato denaro ad un'associazione.[13] Il Rapporto 2025 registra invece una stabilizzazione positiva: il quarantuno per cento degli enti campionati ha registrato un incremento di entrate totali.[14]

La tabella 3 riepiloga l'andamento delle principali fonti di entrata degli ETS campionati nell'indagine IID:

Fonte di entrata	*Incremento 2023 (%)*	*Stabile 2023 (%)*	*Incremento 2024 (%)*	*Stabile 2024 (%)*
Erogazioni liberali persone fisiche	34%	40%	41%	40%
5×1000	29%	44%	32%	43%
Erogazioni da aziende	27%	45%	31%	44%
Contributi pubblici	22%	48%	24%	49%

[11] Fondazione Terzjus, dati RUNTS 2025, cit.: gli enti filantropici sono raddoppiati nel biennio 2024-2025 passando da poco più di 200 a 420, con una crescita percentuale superiore a qualsiasi altra categoria, segnalando il consolidamento di un modello di filantropia istituzionale. Il dato relativo alle imprese sociali (22.825) include l'intero stock iscritto al RUNTS, comprensivo delle cooperative sociali trasferite automaticamente dalle Camere di Commercio ai sensi dell'art. 23, comma 1, d.lg. 3 luglio 2017, n. 112.

[12] D.M. MEF 1° marzo 2024: ha esteso l'obbligo di comunicazione dei dati sulle erogazioni liberali ricevute all'Agenzia delle entrate agli enti con entrate 2024 superiori a 220.000 euro; a partire dal 2027 l'obbligo sarà esteso a tutti gli ETS indipendentemente dalle dimensioni, creando per la prima volta una base dati sistematica delle erogazioni liberali tracciabili.

[13] IID, Rapporto Noi Doniamo 2024 (presentato il 25 settembre 2024, dati anno 2023): Istat registra una diminuzione dal dodici virgola otto per cento (2022) all'undici per cento (2023) della quota di cittadini che dichiarano di aver donato denaro almeno una volta ad un'associazione, mentre le donazioni informali sono aumentate del cinque per cento secondo BVA Doxa.

[14] IID, Rapporto Noi Doniamo 2025 (presentato il 24 settembre 2025, dati anno 2024): il quarantuno per cento degli enti campionati ha registrato un incremento di entrate totali nel 2024, contro il trentotto per cento nel 2023; il diciannove per cento denuncia un decremento (ventiquattro per cento nel 2023). L'erogazione liberale da persone fisiche rimane la principale fonte di raccolta fondi (sessantatré per cento).

Tab. 3 – Andamento fonti di entrata degli ETS, biennio 2023-2024. Fonte: IID, Rapporto Noi Doniamo 2024 (presentato il 25 settembre 2024, dati anno 2023) e Rapporto Noi Doniamo 2025 (presentato il 24 settembre 2025, dati anno 2024), elaborazione dell'autrice.

I dati confermano che le erogazioni liberali da persone fisiche rimangono la principale fonte di raccolta fondi (sessantatré per cento nel 2024), con una lieve ripresa rispetto al 2023. Questo dato va letto in parallelo con la crescita del gettito mancato rilevata dal MEF: l'aumento delle erogazioni dichiarate (+14 per cento stimato tra 2022 e 2023) è coerente con la crescita del numero degli enti iscritti al RUNTS.

5. *L'efficienza allocativa: stima del crowding-in e profilo distributivo.* - Dai dati MEF relativi all'anno di imposta 2023 emerge un rapporto lordo tra erogazioni dichiarate e gettito mancato pari a circa otto virgola due (1.050 milioni di euro di erogazioni a fronte di 128,4 milioni di gettito mancato). Tale rapporto è sostanzialmente stabile rispetto al 2022 (otto virgola tre), indicando che la struttura di efficienza della norma non è cambiata significativamente nell'ultimo biennio.

Applicando un coefficiente correttivo per il *deadweight loss*, stimato conservativamente al quaranta per cento, in linea con la letteratura internazionale, il *crowding-in ratio* netto si attesta a circa quattro virgola nove. Il rapporto è superiore all'unità e indica un effetto moltiplicatore positivo.

Tuttavia, la valutazione di efficienza non può essere disgiunta dalla valutazione di equità distributiva. La deduzione produce un risparmio fiscale strutturalmente proporzionale all'aliquota marginale applicabile: il sussidio fiscale implicito è più elevato per chi ha aliquote marginali più alte. La legge di bilancio per il 2026 segna una prima correzione in direzione della progressività, ma di entità limitata: calcolando che la detrazione media *ex* art. 83, comma 1, CTS per i contribuenti con reddito superiore a 200.000 euro è di circa 9.000 euro, la riduzione del beneficio è inferiore al cinque per cento rispetto alla detrazione media fruita da quella fascia.

6. *Questioni tecniche aperte: monitoraggio, comunicazione obbligatoria e valutazione ex post.* - La prima questione tecnica aperta è quella del raccordo informativo tra il RUNTS e le dichiarazioni fiscali. Il D.M. MEF 1° marzo 2024 ha introdotto l'obbligo di comunicazione annuale all'Agenzia delle entrate dei codici fiscali dei donanti per gli enti con entrate superiori a 220.000 euro, e ha stabilito l'estensione dell'obbligo a tutti gli ETS a partire dal 2027.[15] Questo strumento, a regime, consentirà per la prima volta di incrociare sistematicamente i dati delle erogazioni ricevute dagli enti con quelli dei beneficiari del regime fiscale.

La seconda questione riguarda la valutazione periodica dell'efficacia. L'art. 21, comma 11-*bis*, della legge di contabilità e finanza pubblica impone che la Relazione annuale sulle spese fiscali esponga, per ciascuna misura, la valutazione dell'efficacia e la coerenza con gli obiettivi di politica economica e sociale.[16] Tuttavia, come rilevato dalla Corte dei conti,[17] oltre il sessanta per cento delle spese fiscali censite non è soggetto a valutazione periodica. La delega al governo per la revisione sistematica delle spese fiscali contenuta nella legge n. 111/2023[18] non risulta ancora attuata nei termini previsti.

La terza questione è quella dell'armonizzazione europea. La Commissione europea ha segnalato che le barriere normative alle attività transfrontaliere delle associazioni generano distorsioni nel

---

[15] Si veda *supra* nota 12.

[16] L'art. 21, comma 11-*bis*, l. 31 dicembre 2009, n. 196, come introdotto dal d.lg. 24 settembre 2015, n. 160, prevede che la relazione sulle spese fiscali riporti, per ciascuna misura, la stima del gettito, il numero dei beneficiari, la valutazione dell'efficacia e la coerenza con gli obiettivi di politica economica e sociale; tale previsione ha natura essenzialmente conoscitiva e di monitoraggio, non essendo accompagnata da un meccanismo automatico di revisione.

[17] Si veda *supra* nota 8.

[18] La delega per la revisione e il riordino delle spese fiscali (*tax expenditures*) è contenuta negli artt. 2 e 5 della legge 9 agosto 2023, n. 111 (Delega al Governo per la riforma fiscale), che fissa i criteri per una razionalizzazione del sistema da attuarsi entro 24 mesi. La legge di bilancio per il 2026 non ha riprodotto analoga delega ma ha introdotto puntuali modifiche alle detrazioni per i redditi più elevati (*supra* nota 4).

mercato unico, con un potenziale di valore aggiunto non realizzato pari a 4,2 miliardi di euro annui.[19] L'istituzione del Comitato di esperti per la finanza degli enti dell'economia sociale, prevista dalla Legge di Bilancio per il 2026, rappresenta un segnale di allineamento alla strategia europea.

Sul piano costituzionale, la misura si colloca nell'intersezione tra il principio di capacità contributiva *ex* art. 53 Cost. e il principio di equilibrio di bilancio *ex* art. 81 Cost. La Corte costituzionale ha ribadito[20] l'ampia discrezionalità del legislatore in materia di incentivi fiscali, purché non si superi la soglia della palese irragionevolezza. Tuttavia, il profilo distributivo regressivo della deduzione, combinato con l'assenza di meccanismi di verifica dell'impatto, pone un problema di compatibilità con i requisiti di equità verticale e razionalità sistemica che la dottrina riconduce ai principi fondamentali dell'ordinamento tributario.[21]

7. *Conclusioni.* – L'analisi dei dati più recenti consente di formulare valutazioni tecniche aggiornate sull'art. 83 CTS. Il costo della misura ha superato 128 milioni di euro per l'anno di imposta 2023, con una crescita media del sedici per cento annuo nel biennio 2022-2023. La legge di bilancio per il 2026 ha introdotto una prima correzione in senso progressivo, ma l'entità dell'intervento è modesta rispetto al profilo distributivo complessivo.

Il RUNTS ha raggiunto 140.143 enti iscritti al dicembre 2025, con una crescita del diciassette per cento nel biennio 2024-2025. La categoria «Altri ETS» ha registrato la crescita percentuale più elevata (+123 per cento, da circa 5.200 a 11.791 unità), segnalando una dinamica di accesso all'agevolazione da parte di soggetti non riconducibili alle forme tipiche tradizionali. Le imprese sociali si attestano a 22.825 unità complessivamente iscritte (+5 per cento). Il *crowding-in ratio* netto stimato (circa cinque a uno) è positivo, ma la sua distribuzione resta non verificabile in assenza del raccordo sistematico tra RUNTS e anagrafe tributaria.

Due sviluppi normativi recenti meritano attenzione. Il D.M. MEF 1° marzo 2024 crea per la prima volta la base dati necessaria per un monitoraggio sistematico. La legge di bilancio per il 2026, con il *conditioned tax relief* per i manager del settore finanziario, introduce la logica dell'agevolazione condizionata alla generazione di erogazioni.

Le carenze strutturali residue sono tre: l'assenza di *sunset clauses* o di un meccanismo automatico di revisione; la mancata attuazione della delega governativa per la revisione sistematica delle spese fiscali; e il ritardo nell'attivazione del raccordo RUNTS-anagrafe tributaria prima del 2027. Queste carenze non richiedono modifiche legislative di ampio respiro, ma interventi tecnico-amministrativi che le pubbliche amministrazioni coinvolte – MEF, Ministero del lavoro e Agenzia delle entrate – potrebbero realizzare nell'ambito delle competenze già attribuite.

Nota bibliografica ragionata

Sul Codice del Terzo Settore e sul regime delle agevolazioni fiscali per le erogazioni liberali, il riferimento normativo fondamentale è il d.lg. 3 luglio 2017, n. 117, con particolare riguardo all'art.

[19]Commissione europea, *Study supporting an impact assessment on cross-border activities of associations* (2023). Le associazioni senza scopo di lucro attive nell'UE (circa 3,87 milioni) contribuiscono per il 2,9% al PIL dell'Unione (circa 420 miliardi di euro). L'eliminazione delle barriere al mercato unico potrebbe ridurre i costi transfrontalieri fino a 770 milioni di euro annui e incoraggiare ulteriori 185.000 associazioni a operare cross-border, generando fino a 4,2 miliardi di euro di valore aggiunto potenziale.

[20] Per la giurisprudenza costituzionale sull'ampia discrezionalità del legislatore in materia di incentivi fiscali v. Corte cost., sent. n. 209/2022; per l'applicazione al Terzo Settore, Corte cost., sent. n. 72/2022, che conferma la legittimità della differenziazione fiscale tra enti quando fondata sulla «connotazione sostanziale» dell'ente e sulla sua finalità sociale.

[21] Si vedano in proposito G. Boletto, *Le imprese del Terzo Settore*, cit., pp. 89 ss., nonché P. Arginelli, *Principi costituzionali*, cit., pp. 30 ss., e A. Giovannini, *Capacità contributiva*, cit., pp. 9 ss., che sottolineano come la deroga al principio di capacità contributiva per fini extrafiscali debba comunque rispettare canoni di proporzionalità e non tradursi in privilegi ingiustificati. Sulla necessità che il sistema tributario rimanga ancorato all'art. 53 Cost. per giustificare il dovere di solidarietà *ex* art. 2 Cost., v. L. Antonini, *Introduzione*, in V. Mastroiacovo e G. Melis (a cura di), *Il diritto costituzionale tributario nella prospettiva del terzo millennio*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 7-8; sulla funzione redistributiva del tributo contro le disuguaglianze e l'interpretazione solidaristica dell'art. 53 Cost., v. F. Gallo, *ivi*, pp. 101 ss.

83 e alla sua interpretazione autentica fornita dall'Agenzia delle entrate con Circolare 1° agosto 2018, n. 18/E. Per un inquadramento sistematico della fiscalità degli enti non commerciali si veda G. Boletto, *Le imprese del Terzo Settore nel sistema di imposizione dei redditi: tra sussidiarietà orizzontale e concorrenza*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020. Sul fondamento costituzionale degli ETS nel principio di sussidiarietà orizzontale e sulla natura di esclusione d'imposta per assenza del presupposto impositivo, v. P. Selicato, *La soggettività tributaria degli enti non profit (dalle ONLUS agli ETS)*, in *federalismi.it*, n. 22/2018, pp. 6 e 35 ss. Sul quadro normativo recente, l. 30 dicembre 2025, n. 199 (legge di bilancio per il 2026), artt. 1, commi 3, 4 e 137. Sul monitoraggio delle spese fiscali, MEF, Relazione annuale sulle spese fiscali, allegate alle leggi di bilancio per il 2025 (doc. ec. n. 1-bis/2024) e per il 2026 (doc. ec. n. 1-bis/2025), voce n. 258; Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Deliberazione 11 giugno 2021, n. 12/2021/G, «Spese fiscali: analisi e monitoraggio»; l. 9 agosto 2023, n. 111 (Delega al Governo per la riforma fiscale), artt. 2 e 5; l. 31 dicembre 2009, n. 196, art. 21, comma 11-*bis* (come introdotto dal d.lg. 24 settembre 2015, n. 160); D.M. MEF 1° marzo 2024 sull'obbligo di comunicazione delle erogazioni liberali. Per i dati sulla platea degli enti: Fondazione Terzjus, Rapporto RUNTS 2025, pubblicato in *Vita.it*, 5 marzo 2026. Per i dati sul comportamento dei donanti: IID, Rapporto Noi Doniamo 2024 (presentato il 25 settembre 2024, dati anno 2023) e Rapporto Noi Doniamo 2025 (presentato il 24 settembre 2025, dati anno 2024). Per i profili di diritto comparato e mercato unico: Commissione europea, *Study supporting an impact assessment on cross-border activities of associations*, 2023. Per la giurisprudenza costituzionale: Corte cost., sentt. nn. 209/2022 e 72/2022. Sui principi fondamentali dell'ordinamento tributario, la funzione redistributiva del prelievo e il dovere di solidarietà *ex* art. 2 Cost.: L. Antonini, *Introduzione*, e F. Gallo, *La funzione redistributiva del tributo*, entrambi in V. Mastroiacovo e G. Melis (a cura di), *Il diritto costituzionale tributario nella prospettiva del terzo millennio*, Torino, Giappichelli, 2022, rispettivamente pp. 7 ss. e pp. 101 ss.; nonché F. Gallo, *I principi fondamentali del diritto tributario nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2023, I, pp. 12 ss.; P. Arginelli, *Principi costituzionali e sistematica tributaria*, in *Giur. imp.*, 2022, pp. 5 ss.; A. Giovannini, *Capacità contributiva e tempi straordinari*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 2024, pp. 1 ss.

OLTRE LA FUNZIONE ALLOCATIVA: GLI APPALTI PUBBLICI TRA INTEGRAZIONE DEGLI INTERESSI PUBBLICI NON ECONOMICI E SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA. L'AZIONE DEGLI ENTI PUBBLICI NELLE PROCEDURE DI RICOSTRUZIONE POST-SISMA 2016

di *Piero De Rosa*[*]

Abstract

The contribution verifies whether and to what extent the public contract may operate as a legal instrument for integrating non-economic interests (environmental, social, and territorial) without altering the financial sustainability of the contractual relationship. The post-earthquake reconstruction of Central Italy following the 2016 seismic events constitutes the empirical laboratory of the inquiry: the coexistence of procedural urgency and derogation from ordinary legislation makes it an elective observatory for critically testing the categories of public procurement law under conditions of systemic stress.

The analysis, structured around three axes, maintains the reconstruction case as its common thread. The first examines the tension between competition and territorial cohesion within the derogatory commissioners' framework. The second analyses the accurate quantification of the economic value of works as a substantive precondition for the legitimacy of public tendering, reconstructing the administrative case law thereon. The third assesses the effectiveness of social clauses and minimum environmental criteria under conditions of fragmented performance.

The study demonstrates that financial sustainability and the integration of non-economic interests do not constitute a structural antinomy, but a compatibility conditioned on the soundness of methodological, procedural, and oversight assumptions, formulating corrective orientations at the regulatory and policy level.

Il contributo verifica se e in quale misura il contratto di appalto possa operare quale strumento giuridico di integrazione di interessi non economici (ambientali, sociali e territoriali) senza alterare la sostenibilità finanziaria del rapporto contrattuale. La ricostruzione post-sisma 2016 costituisce il laboratorio empirico dell'indagine: la compresenza di urgenza procedurale e deroga all'ordinamento comune ne fa un osservatorio elettivo per sottoporre a verifica critica le categorie del diritto dei contratti pubblici in condizioni di stress sistemico.

L'analisi, articolata in tre assi, mantiene il caso ricostruttivo come filo conduttore. Il primo esamina la tensione tra concorrenza e coesione territoriale nel quadro commissariale derogatorio. Il secondo analizza la corretta quantificazione del valore economico delle opere quale presupposto di legittimità sostanziale dell'evidenza pubblica, ricostruendo la giurisprudenza amministrativa in materia. Il terzo valuta l'effettività di clausole sociali e criteri ambientali minimi in condizioni di esecuzione frammentata.

Lo studio dimostra che sostenibilità finanziaria e integrazione di interessi non economici non configurano un'antinomia strutturale, ma una compatibilità condizionata alla tenuta di presupposti metodologici, procedurali e di controllo, formulando orientamenti correttivi sul piano normativo e di policy.

SOMMARIO: 1. Dalla logica dell'approvvigionamento alla *public policy leverage*: dinamiche concorrenziali e coesione territoriale nella ricostruzione post-sisma 2016. – 2. La corretta formazione della base d'asta nella ricostruzione post-sisma 2016 tra legittimità sostanziale e integrazione degli interessi non economici. – 3. Clausole sociali, criteri ambientali minimi e controlli esecutivi nella ricostruzione post-sisma 2016 tra effettività e limiti strutturali. – 4. Conclusioni: risposta al quesito di ricerca e orientamenti correttivi.

[*] Analista di supporto legale specializzato in appalti pubblici: affianca gli enti pubblici nelle procedure di affidamento, con particolare attenzione agli appalti di lavori e alla gestione dei contratti nei contesti emergenziali.

1. *Dalla logica dell'approvvigionamento alla public policy leverage: dinamiche concorrenziali e coesione territoriale nella ricostruzione post-sisma 2016*. – Il presente contributo prende le mosse dall'esperienza professionale maturata nell'assistenza alle amministrazioni impegnate nella ricostruzione post-sisma 2016 e affronta una questione tecnico-operativa ricorrente nella prassi: se e a quali condizioni il contratto pubblico, nelle condizioni straordinarie dell'emergenza post-calamitosa, possa operare quale strumento efficace di integrazione degli interessi pubblici non economici (ambientali, sociali e territoriali) senza compromettere la sostenibilità finanziaria degli affidamenti e l'equilibrio economico del rapporto contrattuale. Il punto di osservazione è quello operativo delle stazioni appaltanti e degli Uffici speciali per la ricostruzione (USR), dal quale emerge come l'integrazione degli obiettivi qualitativi sia praticabile soltanto se la corretta formazione del prezzo ne costituisce il presupposto necessario, e non meramente formale.

L'indagine si inscrive nel consolidato processo evolutivo attraverso cui il contratto pubblico ha trasceso la sua funzione originaria di strumento di approvvigionamento per assurgere a dispositivo di *governance* strategica[1], capace di veicolare tutele ambientali, inclusione sociale e coesione territoriale[2]. L'efficienza negoziale non è più intesa come mera minimizzazione dell'esborso finanziario, ma viene funzionalizzata al perseguimento di finalità extra-economiche[3], orientamento che trova codificazione nel principio del risultato di cui all'art. 1, comma 1, d.lg. 31 marzo 2023, n. 36[4], che eleva il conseguimento effettivo dell'interesse pubblico sotteso all'affidamento a canone ermeneutico primario dell'intera disciplina[5].

Le coordinate così delineate assumono valenza paradigmatica nelle fattispecie governate da modelli commissariali, delle quali la ricostruzione post-sisma 2016 offre la declinazione più significativa. Il quadro derogatorio fondato sul potere di ordinanza del Commissario straordinario[6], che agisce in deroga a specifiche disposizioni del d.lg. n. 36/2023 mediante semplificazione delle procedure e centralizzazione delle committenze presso gli USR, non si risolve in una mera eccezionalità procedurale, ma configura un laboratorio istituzionale[7] capace di anticipare soluzioni strutturalmente replicabili, dimostrando come la deroga controllata alle regole ordinarie non

---

[1] Sotto il profilo dell'impiego strategico della contrattazione pubblica e della sua progressiva funzionalizzazione a obiettivi di tutela ambientale, F. De Leonardis*, L'uso strategico della contrattazione pubblica: tra GPP e obbligatorietà dei CAM*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, 2020, n. 3, p. 64 ss.; sui contratti pubblici quale strumento di sviluppo sostenibile, F. Fracchia e S. Vernile*, I contratti pubblici come strumento dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, 2020, n. 2, p. 6 ss.

[2] Sul percorso evolutivo attraverso cui il contratto pubblico ha trasceso la funzione di mero approvvigionamento per assurgere a dispositivo di *governance* strategica, H. Caroli Casavola, *La globalizzazione dei contratti delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, e E. Caruso, *La funzione sociale dei contratti pubblici*, Napoli, Jovene, 2020.

[3] Sul ridimensionamento degli obiettivi concorrenziali operato dalle direttive del 2014 e sul conseguente «riallineamento dei fini» della disciplina di settore, che colloca le finalità extra-economiche su un piano paritario rispetto a quelle di mercato, E. Caruso, *I contratti pubblici tra obiettivi di sostenibilità e finalità concorrenziali: alla ricerca di nuovi equilibri*, in *Persona e Amministrazione*, 2022, n. 2, p. 283 ss., in part. p. 305.

[4] Il rapporto tra principio del risultato e criteri ambientali minimi, quale criterio orientativo per la conservazione della legge di gara, trova compiuta ricostruzione in Tar Campania, Napoli, Sez. I, 15 gennaio 2024, n. 377. In dottrina, sui principi del nuovo codice, R. Caranta*, I principi nel nuovo codice dei contratti pubblici, artt. 1-12*, in *Giur. it.*, 2023, n. 8-9, e F. Cintioli*, Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Dir. proc. amm.*, 2023.

[5] Sulla rilevanza sistematica del principio del risultato nel d.lg. n. 36/2023 si rinvia a G. Soricelli, *I contratti pubblici nella prospettiva del risultato*, Milano, Franco Angeli Edizioni, 2025, e a E. Guarnieri, *Il principio del risultato nei contratti pubblici: alcune possibili applicazioni, tra continuità e innovazioni*, in *Dir. amm.*, 2023, n. 4, p. 829.

[6] Il modello commissariale ha trovato compiuta generalizzazione nell'art. 9 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, che, istituendo Commissari straordinari operanti in deroga alla disciplina sui contratti pubblici, mira ad accelerare gli interventi infrastrutturali di particolare complessità esecutiva o di rilevante impatto socio-economico sul territorio.

[7] I dati sull'entità e sull'avanzamento della ricostruzione, che ne confermano la dimensione di laboratorio istituzionale, sono illustrati nel rapporto della Struttura commissariale *Dal cratere un modello: il laboratorio Appennino centrale. Rapporto sulla ricostruzione sisma 2016*, maggio 2025, disponibile all'indirizzo https://sisma2016data.it/wp-content/uploads/2025/07/Rapporto2025_def_merged.pdf (ultima consultazione: 23 giugno 2026).

comprima le garanzie, bensì le ridefinisca funzionalmente in vista del conseguimento dell'opera pubblica quale bene finale per le comunità colpite[8].

Su questo filo conduttore si sviluppano le argomentazioni che seguono, articolate in tre piani di analisi logicamente connessi, ovvero la tensione tra dinamiche concorrenziali e coesione territoriale nel quadro commissariale derogatorio, la funzione costitutiva della programmazione e del prezzario quale presupposto di legittimità sostanziale dell'evidenza pubblica e l'effettività degli obblighi di sostenibilità sociale e ambientale in condizioni di esecuzione frammentata.

Il primo nodo problematico, vale a dire la tensione tra efficienza allocativa del mercato degli appalti e istanze di coesione territoriale degli enti locali colpiti, richiede di verificare se il quadro normativo vigente offra strumenti procedurali e valutativi adeguati a comporre tale conflitto senza sacrificare né la competitività del mercato né la capacità di perseguire obiettivi qualitativi di ricostruzione[9]. Nel contesto del cratere sismico, tale dialettica non si esaurisce in una ponderazione tecnica, ma sfocia in una gerarchia di valori costituzionalmente orientata nella quale il mercato viene funzionalizzato alla tutela della sicurezza dell'abitare e al contrasto all'erosione demografica, dando luogo a uno *stress* del paradigma concorrenziale tradizionale in cui all'efficienza standardizzante si contrappone un'esigenza di «territorializzazione del valore».

La risposta del sistema si articola su tre piani complementari.

Sul piano del criterio di aggiudicazione, il contesto post-sismico impone pressoché sistematicamente il ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 108, d.lg. n. 36/2023, ogniqualvolta la stazione appaltante intenda perseguire interessi extra-economici che trascendono il mero risparmio di spesa, con criteri di valutazione articolati sulla metodologia operativa del cantiere in territori a complessa orografia, sulla qualità dei materiali orientata a una durabilità attiva e sui parametri di sostenibilità sociale e territoriale, con elementi premianti legati alla formazione professionale e all'attivazione di filiere corte[10].

Sul piano delle clausole territoriali, la prassi applicativa degli USR evidenzia una tendenza sistematica all'introduzione della prossimità della sede operativa al luogo di esecuzione, graduata su fasce chilometriche concentriche, quale criterio di valutazione dell'offerta tecnica e non come requisito di sbarramento, garantendo la necessaria sintesi tra principio di prossimità e massima apertura al mercato. Tale approccio, confermato dalla giurisprudenza amministrativa[11], attribuisce alla prossimità un valore non meramente logistico ma reputazionale, poiché l'operatore locale è naturalmente indotto a preservare la propria immagine attraverso un'esecuzione rigorosa e tempestiva[12].

Sul piano organizzativo, il *deficit* strutturale di capacità amministrativa dei comuni delle aree interne, inidonei alla qualificazione di stazione appaltante ai sensi dell'art. 63, d.lg. n. 36/2023, trova risposta nel modello delle centrali di committenza qualificate[13], che garantiscono al contempo la

---

[8] Sul «governare per contratto» quale chiave dell'agire strategico dell'amministrazione, S. Valaguzza, *Governare per contratto. Come creare valore attraverso i contratti pubblici*, Napoli, ESI, 2018.

[9] Il rapporto tra uniformità e differenziazione, centrale nei contesti a forte connotazione territoriale, non implica omologazione bensì valorizzazione delle identità e dei patrimoni dei singoli territori: così P.L. Portaluri, G. De Giorgi Cezzi, *La coesione politico-territoriale*, Firenze, 2016, p. 10; nello stesso senso F.F. Tuccari, *Politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale*, *ivi*, p. 59 ss.

[10] Sull'ampiezza del potere discrezionale della stazione appaltante nella costruzione delle griglie di valutazione e dei criteri dell'offerta economicamente più vantaggiosa, F. Guerriero e A. Lodolo, *L'esercizio della discrezionalità amministrativa nell'offerta economicamente più vantaggiosa*, in *Nuova rass. trim. appalti*, 2025, p. 49 ss.

[11] In tema di ammissibilità di criteri selettivi collegati all'ambiente, Corte giust. CE, 17 settembre 2002, C-513/99, e 4 dicembre 2003, C-448/01.

[12] La legittimità dei criteri di prossimità chilometrica nella selezione degli operatori economici nel contesto del cratere sismico trova conferma in Tar Marche, Sez. I, 27 gennaio 2025, n. 46. Sull'uso strategico della prossimità territoriale nelle procedure del cratere, P. Capriotti, *Prossimità e competenza: esperienza vincente nelle procedure negoziate della ricostruzione post sisma delle Marche*, in *appaltiecontratti.it*, 23 ottobre 2024. Sui modelli flessibili orientati a scelte eco-efficienti in tema di appalti verdi, G. Fidone, F. Mataluni, *Gli appalti verdi nel Codice dei contratti pubblici*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, 2016, n. 3, p. 4 ss.

[13] Con riguardo al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e all'aggregazione delle committenze quale presidio di professionalizzazione, M. Clarich, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. pubbl.*, 2007, p. 219 ss.

legittimità delle procedure e una standardizzazione delle prassi favorevole alla trasparenza nell'intero territorio del cratere, delineando un sistema a geometria variabile in cui flessibilità procedurale e solidità istituzionale si compenetrano[14].

Resta tuttavia irrisolto il secondo nodo problematico.

Anche laddove la scelta procedurale e i criteri di selezione siano calibrati in modo ottimale, l'integrazione degli interessi non economici rischia di rimanere puramente formale se la base economica del contratto non è metodologicamente solida: la correttezza della formazione del prezzo si rivela la condizione necessaria senza la quale le clausole sociali divengono obblighi insostenibili e i criteri ambientali minimi (CAM) si traducono in oneri che le imprese non possono rispettare senza erodere i margini di redditività. È su questo secondo piano, strutturalmente connesso al primo, che si concentra l'analisi del paragrafo successivo.

2. *La corretta formazione della base d'asta nella ricostruzione post-sisma 2016 tra legittimità sostanziale e integrazione degli interessi non economici.* – Il secondo nodo problematico scaturisce direttamente dal primo: anche laddove la scelta procedurale e i criteri di selezione siano calibrati in modo ottimale, l'integrazione degli interessi pubblici non economici rischia di rimanere puramente formale se la base economica del contratto non è metodologicamente solida. Nel contesto della ricostruzione post-sisma 2016 tale rischio è strutturale, poiché la sostenibilità degli obiettivi qualitativi deve essere verificata non soltanto *ex post*, in sede di controllo esecutivo, ma già *ex ante*, nella fase di formazione della base d'asta, che trova nel sistema dei prezzari il suo architrave tecnico-normativo.

La programmazione delle opere pubbliche, infatti, non si esaurisce in una mera sequenza di atti prodromici, ma assume valenza costitutiva e regolatoria dell'intero ciclo dell'appalto: la programmazione triennale e l'elenco annuale dei lavori, disciplinati dall'art. 37, d.lg. n. 36/2023, incarnano la funzione allocativa della pubblica amministrazione, definendo le priorità di intervento, stimando i fabbisogni finanziari e ponendo le basi per la tenuta economica dei contratti.

Il prezzario dei lavori pubblici non è un semplice repertorio di voci economiche, ma una vera infrastruttura economica del sistema degli appalti, a presidio della spesa pubblica e della concorrenza tra imprese, mediante la quale l'amministrazione definisce la base d'asta, delinea i parametri per la valutazione della congruità delle offerte e disciplina la revisione dei corrispettivi[15]. La sua debolezza metodologica produce effetti che si propagano all'intero ciclo contrattuale sotto forma di alterazione delle condizioni di confronto tra operatori, indebolimento della programmazione finanziaria e squilibri esecutivi che si manifestano in varianti, riserve e contenzioso[16].

L'art. 41, comma 13, d.lg. n. 36/2023, unitamente all'allegato I.14, ha delineato una disciplina analitica dei criteri di formazione, aggiornamento e coordinamento dei prezzari regionali, imponendo rigore metodologico e trasparenza nelle singole voci di prezzo, determinate dalla somma del costo tecnico, delle spese generali e dell'utile d'impresa. Ogni distorsione originaria nella stima di tali componenti si propaga lungo l'intero ciclo dell'appalto, sicché una base d'asta strutturalmente disallineata non solo altera il confronto concorrenziale, ma inficia l'efficacia dei meccanismi di revisione dei prezzi, compromettendo la sostenibilità dell'esecuzione e la stabilità sinallagmatica del rapporto contrattuale.

L'esperienza del cratere del Centro Italia ha reso tali criticità particolarmente acute.

---

[14] Per i profili organizzativi e istituzionali della *governance* multilivello nella ricostruzione post-sisma 2016, G. Marinelli, *Sisma 2016, dall'emergenza alla ricostruzione*, in *Interruzioni, Intersezioni, Condivisioni, Sovrapposizioni*, F.D. Moccia e M. Sepe (a cura di), Roma, Inu Edizioni, 2018, p. 332 ss.

[15] La revisione prezzi opera quale strumento di riequilibrio del sinallagma: in argomento si veda il *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, M. Clarich (a cura di), Torino, Giappichelli, 2025.

[16] Quanto al sistema dei prezzari dei lavori pubblici e alle sue criticità metodologiche, con specifico riguardo alla costruzione del costo tecnico, alla dispersione territoriale dei valori e alla portata della riforma introdotta dalla l. n. 199/2025, il riferimento essenziale è P. Capriotti, *Il sistema dei prezzari dei lavori pubblici: ambiguità strutturali e prospettive di riforma*, Parti I-V, in *Appalti&Contratti*, 2026.

La compresenza del Prezzario unico interregionale, approvato con ordinanza commissariale 14 dicembre 2016, n. 7 e aggiornato con ordinanza 28 aprile 2022, n. 126, e dei prezzari regionali ordinari ha generato tensioni interpretative di notevole rilievo sistematico, riscontrabili in una dispersione sistematica dei prezzari regionali 2025 che trascende la fisiologica variabilità territoriale e in assetti di mercato non pienamente contendibili in alcune filiere del cratere, ove la concentrazione dell'offerta in presenza di domanda intensa rende il prezzo significativamente influenzato dalla struttura del mercato locale oltre che dal costo industriale.

Su tale patologia strutturale la giurisprudenza amministrativa ha offerto un approdo significativo con Tar Abruzzo, Sez. I, 5 novembre 2025, n. 480, che ha definito i rapporti tra prezzari speciali e prezzari regionali ordinari nel contesto del sisma 2016[17].

Un esempio documentato è quello del Comune di Pizzoli, in provincia di L'Aquila, che nel maggio 2025 ha indetto una gara europea per la demolizione e ricostruzione di un istituto scolastico ricadente nel cratere, ponendo a base d'asta un importo determinato sulla scorta del Prezzario unico Cratere Centro Italia 2022 e dei prezzari regionali del medesimo anno, con costi della manodopera ancorati alle tabelle ministeriali del 2019 in contraddizione con le tabelle del 2023 richiamate dalla stessa determina a contrarre.

Il principio affermato è netto: l'aggiornamento dei prezzi ai reali valori di mercato ha carattere imperativo, essendo posto a presidio di interessi di rilievo pubblicistico quali la serietà dell'offerta, la qualità delle prestazioni e l'effettiva concorrenzialità e convenienza economica dell'appalto. Ne discende che il principio di attualità dei prezzari non è un mero adempimento tecnico-discrezionale, ma un vincolo di sistema sovraordinato alla stessa disciplina speciale di carattere emergenziale.

Sul piano operativo, la determinazione della base d'asta, pur costituendo esercizio di discrezionalità tecnica, non è sottratta ai principi di ragionevolezza e proporzionalità e soggiace al pieno sindacato di attendibilità: quando il valore di riferimento è costruito su presupposti metodologici non rappresentativi, il vizio si riflette sull'intero procedimento di affidamento, incidendo sulla legittimità sostanziale della gara e sulla tenuta economica del contratto. Risulta in particolare contraddittorio esigere l'osservanza di standard salariali aggiornati a fronte di una base d'asta cristallizzata su parametri obsoleti, con lesione dell'equità contrattuale e rischio sistemico per la regolare esecuzione dell'appalto.

Le implicazioni sistematiche di tale pronuncia investono direttamente il quesito di ricerca. Quando la base d'asta è costruita su prezzari obsoleti, l'integrazione degli interessi non economici diventa di fatto impossibile, poiché le imprese, già compresse da corrispettivi insufficienti, non dispongono del margine economico per sostenere i costi aggiuntivi che l'adempimento agli obblighi di sostenibilità sociale, ambientale e territoriale comporta.

Si determina così un circolo vizioso specificamente rilevante nel contesto della ricostruzione post-sisma, in cui la sottostima del valore dell'opera genera ribassi eccessivi che comprimono i margini delle imprese, rendendole sostanzialmente inadempienti rispetto agli obblighi di sostenibilità e vanificando la funzione stessa delle clausole sociali che la stazione appaltante aveva inteso perseguire.

Il corretto aggiornamento dei prezzari non è dunque un requisito meramente tecnico-formale, ma la precondizione necessaria, sebbene non sufficiente, perché l'integrazione degli interessi non economici produca effetti reali nella ricostruzione del cratere.

Tale consapevolezza ha indotto il legislatore a intervenire con l'art. 1, commi 490-493, l. 30 dicembre 2025, n. 199 (legge di bilancio 2026), introducendo un meccanismo strutturale di aggiornamento dei prezzi applicabile agli appalti aggiudicati *ante* d.lg. n. 36/2023 le cui offerte siano state presentate entro il 30 giugno 2023, in base al quale il calcolo degli stati di avanzamento dei

[17] La pronuncia enuncia per la prima volta in modo sistematico il principio di attualità dei prezzari come vincolo imperativo sovraordinato alla *lex specialis* emergenziale, con implicazioni dirette sulla legittimità sostanziale della base d'asta e sull'effettività degli obblighi di sostenibilità.

lavori eseguiti dal primo gennaio 2026 si basa sui prezzari regionali aggiornati o su quelli speciali autorizzati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi dell'art. 41, comma 13, d.lg. n. 36/2023, con valenza determinante nel contesto del cratere, ove la persistenza di cantieri avviati in vigenza del d.lg. 18 aprile 2016, n. 50 rende cruciale la stabilità del flusso finanziario[18].

A completamento del quadro riformatore, la medesima l. n. 199/2025 ha istituito un Osservatorio nazionale con funzione di presidio sistemico, articolato nel monitoraggio della dispersione su prodotti standardizzati, nell'analisi delle variazioni temporali rispetto ai principali *driver* economici e nell'individuazione di aggregazioni territoriali con scostamenti persistenti, con la possibilità di attivare un approfondimento in raccordo con le autorità competenti in materia di concorrenza e vigilanza quando emergano anomalie non spiegabili da fattori oggettivi[19].

In ultima analisi, la congruenza tra le basi d'asta e l'effettiva realtà macroeconomica assurge, nel contesto della ricostruzione post-sisma 2016, a presupposto di legittimità sostanziale dell'intera procedura di evidenza pubblica e, al tempo stesso, a condizione di effettività degli interessi non economici che il contratto pubblico è chiamato a integrare. La tenuta del sistema dipende, tuttavia, da un ulteriore presupposto, vale a dire la capacità del controllo esecutivo di tradurre in adempimento concreto gli obblighi di sostenibilità in condizioni di esecuzione frammentata proprie del contesto post-sismico, profilo al quale è dedicata l'analisi che segue.

3. *Clausole sociali, criteri ambientali minimi e controlli esecutivi nella ricostruzione post-sisma 2016 tra effettività e limiti strutturali.* – Le riflessioni sviluppate nei paragrafi precedenti convergono verso una constatazione di fondo: anche quando la scelta procedurale sia ottimale e la base d'asta correttamente formata, l'integrazione degli interessi non economici rimane priva di effetti concreti se il controllo esecutivo non è in grado di verificarne il rispetto nella fase di realizzazione dell'opera.

Nel contesto della ricostruzione post-sisma 2016 tale questione assume una valenza strutturale, poiché la complessità e la frammentazione delle procedure ricostruttive, caratterizzate dall'elevata numerosità dei lotti, da cantieri distribuiti su territori interni difficilmente accessibili e da stazioni appaltanti spesso prive di adeguata capacità tecnica, rendono il controllo esecutivo il nodo più critico dell'intero ciclo dell'appalto, quello in cui il principio del risultato si misura non più sulla carta, ma nella concretezza dell'opera realizzata e della sua conformità agli standard di sostenibilità prefissati.

L'analisi affronta tale nodo attraverso tre piani di crescente complessità sistematica, ovvero la natura e la funzione delle clausole sociali nel quadro normativo vigente, la collocazione sistematica dei CAM nel ciclo di vita dell'appalto e la sostenibilità finanziaria degli obblighi di sostenibilità in condizioni di esecuzione frammentata.

Il primo profilo di riflessione concerne la natura giuridica e la funzione della clausola sociale nel quadro del d.lg. n. 36/2023.

La giurisprudenza ha chiarito, con orientamento ormai consolidato, che la clausola sociale di cui all'art. 57, d.lg. n. 36/2023 opera come strumento di governo elastico del mercato del lavoro nelle commesse pubbliche, calibrato sul bilanciamento tra il diritto al lavoro ex art. 35 Cost. e la libertà di iniziativa economica privata ex art. 41 Cost., in conformità con i principi euro-unitari di cui agli artt. 3 TUE e 2 TFUE e con l'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione

[18] Sul nuovo meccanismo di revisione automatica dei prezzi introdotto dalla l. n. 199/2025 e sul connesso sistema dei prezzari regionali e nazionale, M. Agliata, *La revisione automatica dei prezzi per il caro materiali dal 2026*, in *Appalti&Contratti*, 2026.

[19] Il presidio si raccorda con le competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) in ordine alle anomalie di prezzo non spiegabili da fattori oggettivi, secondo la logica di vigilanza già sottesa all'art. 41, comma 13, d.lg. n. 36/2023.

europea[20]. La clausola va formulata in maniera elastica[21], rimettendo all'operatore economico la valutazione sull'assorbimento dei lavoratori impiegati dal precedente aggiudicatario, principio recepito nell'art. 102 del medesimo codice[22].

Nelle procedure di ricostruzione aventi ad oggetto lotti di importo ridotto, tale obbligo rischia di trasformarsi in un onere formalizzante privo di contenuto sostanziale, scoraggiando la partecipazione delle micro-imprese artigianali locali che costituiscono il tessuto produttivo prevalente nelle aree interne del cratere. La sua legittimità deve pertanto essere valutata avendo riguardo alle caratteristiche oggettive dell'appalto, potendo essere esclusa, con possibilità di deroga motivata, quando l'oggetto del contratto o la natura del progetto ne rendano l'inserimento impossibile o contrastante con obiettivi di efficienza e qualità del servizio[23].

Il secondo profilo di riflessione riguarda la collocazione sistematica dei CAM nel ciclo di vita dell'appalto.

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito, con orientamento consolidato, che i controlli relativi al rispetto delle prescrizioni ambientali appartengono alla fase esecutiva[24], sicché la conformità agli standard ambientali di cui all'art. 34, d.lg. n. 36/2023 non deve essere apprezzata in sede di valutazione delle offerte[25]. Tale orientamento non segnala un depotenziamento della tutela ambientale, bensì ne propone una concezione più matura e dinamica, coerente con la visione trasversale della sostenibilità che deve orientare tutte le fasi di realizzazione dell'intervento.

Sul versante ambientale, la ricostruzione post-sisma non è, o non dovrebbe essere, il mero ripristino dello *status quo ante*, ma rappresenta un'opportunità irripetibile per realizzare un salto qualitativo in termini di efficienza energetica, utilizzo di materiali sostenibili e organizzazione del cantiere nel rispetto dei principi dell'economia circolare. Il d.m. 24 ottobre 2025, recante i criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di progettazione ed esecuzione dei lavori di interventi edilizi, attribuisce particolare rilievo, nei contesti di ricostruzione, ai sistemi di gestione ambientale, alla distanza di trasporto dei prodotti da costruzione e alle etichettature ambientali[26], con quest'ultimo criterio di straordinaria importanza nelle aree interne dell'Appennino centro-italiano, ove la filiera locale dei materiali da costruzione rappresenta un *asset* di sostenibilità ambientale ed economica[27].

---

[20] Sul piano dell'integrazione delle esigenze ambientali e sociali nelle politiche dell'Unione, art. 11 TFUE e art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; in dottrina, M.C. Cavallaro*, Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2007.

[21] Sul carattere elastico della clausola sociale e sui limiti della sua applicazione nelle procedure relative a lotti di importo ridotto si vedano Cons. Stato, Sez. V, 25 gennaio 2024, n. 807, Cons. Stato, Sez. V, 3 gennaio 2025, n. 26, e Cons. Stato, Sez. III, 11 luglio 2025, n. 6091. In dottrina, F. Baldassarre e A. Labroca, *Public Procurement. Gli acquisti pubblici fra vincoli giuridici e opportunità gestionali*, Milano, Franco Angeli Edizioni, 2013.

[22] Sul controverso ambito applicativo delle clausole pari opportunità e inclusione sociale di cui all'art. 61, d.lg. n. 36/2023 e all'allegato II.3, A. Massari, *Le clausole pari opportunità e inclusione sociale nel nuovo Codice: quale ambito applicativo?*, in *appaltiecontratti.it*, 3 ottobre 2023.

[23] Riguardo all'esigenza di modulare gli oneri partecipativi in funzione del *favor partecipationis* e della tutela delle piccole e medie imprese, *G. Fidone, Gli appalti verdi all'alba delle nuove direttive: verso modelli più flessibili orientati a scelte eco-efficienti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2012, n. 5.

[24] La distinzione tra verifica di conformità ai CAM in sede di gara e controllo in fase esecutiva, con i diversi rimedi civilistici a disposizione della stazione appaltante, è messa a fuoco da Cons. Stato, Sez. III, 2 novembre 2023, n. 9398, e Cons. Stato, Sez. V, 4 marzo 2025, n. 1857; sull'inquadramento dei CAM come elementi essenziali dell'offerta e non come requisiti di partecipazione, Cons. Stato, Sez. V, 11 gennaio 2024, n. 334.

[25] Nel senso della collocazione dei CAM alla fase esecutiva, con la conseguenza che la conformità agli standard ambientali non deve essere apprezzata in sede di valutazione delle offerte, Tar Lazio, Roma, Sez. III *quater*, 6 giugno 2023, n. 9488. In dottrina, S. Vernile, *«Nuovo» Codice dei contratti pubblici e criteri ambientali minimi per l'economia circolare*, in *Riv. giur. amb.*, 2023, n. 3, p. 979 ss.

[26] Le etichettature ecologiche valgono quale mezzo di prova della conformità alle caratteristiche ambientali richieste, ai sensi dell'allegato II.5 al d.lg. n. 36/2023; in argomento, S. Villamena*, Appalti pubblici e clausole ecologiche. Nuove conquiste per la «competitività non di prezzo» anche alla luce della recente disciplina europea*, in *Il dir. dell'econ.*, 2015, n. 2.

[27] Con riferimento al rapporto tra CAM e principio di non arrecare un danno significativo (DNSH) di cui all'art. 17 del reg. (UE) 2020/852, ove i primi costituiscono un livello di tutela non inferiore rispetto al secondo, Tar Marche, Sez. I, n. 118/2024. In dottrina, sull'economia circolare, F. De Leonardis*, Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017.

Il rinvio della verifica dei criteri ambientali alla fase esecutiva produce tuttavia effetti concreti solo se la struttura deputata al controllo è adeguata rispetto alla complessità della commessa: il direttore dell'esecuzione del contratto (DEC), al quale il capitolato tecnico affida le verifiche *in situ*, diventa così il presidio ultimo della tutela ambientale nell'appalto pubblico. Tuttavia, con riguardo alle procedure di ricostruzione post-sisma del Centro Italia, la frammentazione dei lotti, la dispersione geografica dei cantieri e la frequente carenza di risorse umane specializzate presso le stazioni appaltanti locali rendono strutturalmente inadeguata l'attuale architettura di controllo esecutivo, vanificando almeno in parte gli sforzi compiuti nelle fasi precedenti del ciclo dell'appalto[28].

Il terzo profilo di riflessione riguarda la sostenibilità finanziaria degli appalti e il suo rapporto con i costi aggiuntivi che l'applicazione rigorosa delle clausole sociali e dei requisiti di sostenibilità ambientale comporta per gli operatori economici.

Il costo dell'adempimento agli obblighi sociali deve essere riconosciuto come costo legittimo e necessario della commessa pubblica, non come fattore distorsivo della concorrenza: ne discende che le stazioni appaltanti sono tenute a stimare adeguatamente l'incidenza degli oneri sociali e ambientali nella fissazione della base d'asta, confermando quanto già emerso sulla corretta formazione del prezzo quale presupposto di legittimità sostanziale dell'intera procedura, ed evitando che il ribasso competitivo eroda i margini necessari per garantire il rispetto degli standard di tutela. Il principio del *value for money* non deve essere inteso come minimizzazione del costo dell'appalto, bensì come massimizzazione del valore complessivo generato dalla commessa in una prospettiva longitudinale[29], che include le esternalità positive delle clausole sociali, tra cui la riduzione del lavoro irregolare e l'incremento dei livelli occupazionali, nonché quelle riconducibili al rispetto dei criteri ambientali, ovvero la riduzione dell'impatto ambientale e il risparmio energetico nel lungo periodo[30].

In definitiva, obblighi di sostenibilità sociale e ambientale e controlli esecutivi non sono istituti isolati, ma elementi di un sistema integrato di governo dell'interesse pubblico che, nel peculiare contesto della ricostruzione post-sisma 2016, richiede la convergenza di una *lex specialis* ben costruita, di un direttore dell'esecuzione adeguatamente formato e di un sistema di sanzioni effettive per l'inadempimento[31]. Il *deficit* di correttezza nella formazione del prezzo, la frammentazione della *governance* procedurale e l'inadeguatezza dei controlli esecutivi non sono criticità indipendenti, ma si alimentano reciprocamente in un rapporto di condizionamento sistemico che rivela come la compatibilità tra sostenibilità finanziaria e integrazione degli interessi non economici richieda una risposta organica sul piano normativo e di *policy*, alla quale è dedicato il paragrafo conclusivo.

4. *Conclusioni: risposta al quesito di ricerca e orientamenti correttivi.* – L'indagine svolta consente ora di rispondere al quesito di ricerca.

Il contratto pubblico può effettivamente operare quale strumento efficace di integrazione degli interessi pubblici non economici anche in contesti di emergenza post-calamitosa, ma tale compatibilità non è automatica: essa dipende dalla tenuta simultanea di tre presupposti che si sostengono a vicenda e che l'esperienza della ricostruzione post-sisma 2016 ha messo in luce con particolare chiarezza.

---

[28] Quanto all'approccio «oggettivo» ed «effettivo» che deve orientare i criteri di valutazione e i controlli, ANAC, linee guida n. 2/2018 recanti «Offerta economicamente più vantaggiosa».

[29] Una concezione del *value for money* appiattita sull'efficienza meramente economica mal si concilia con una scelta di sistema orientata alle *horizontal policies* e alla massimizzazione del valore pubblico: in questa prospettiva M. Cafagno, *L'evoluzione dei fini e del disegno delle pubbliche gare*, Milano, Giuffrè, 2021, p. 11 ss., e A. Heimler, *Appalti pubblici, prassi applicative e controlli: quale spazio per gli aspetti sostanziali*, in *Merc. conc. reg.*, 2015, n. 1, p. 181 ss., in part. p. 184.

[30] Il costo del ciclo di vita, criterio che internalizza le esternalità ambientali nella valutazione dell'offerta, è approfondito da M. Cafagno, *L'ambiente nei contratti pubblici: due angoli visuali e una morale*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, n. 4.

[31] In ordine all'insufficienza del generico rinvio ai decreti ministeriali e ai limiti del meccanismo di eterointegrazione della *lex specialis*, Cons. Stato, Sez. III, 14 ottobre 2022, n. 8773; Cons. Stato, Sez. III, 20 marzo 2023, n. 2795; Tar Campania, Salerno, Sez. I, 1° ottobre 2024, n. 1767.

Il primo presupposto è la correttezza della formazione del prezzo. Una base d'asta strutturalmente disallineata rispetto ai valori reali di mercato non solo lede la parità di trattamento tra i concorrenti, ma rende finanziariamente insostenibile l'adempimento agli obblighi di sostenibilità: le imprese aggiudicate con ribassi eccessivi non dispongono dei margini per rispettarli, e le stazioni appaltanti si trovano dinanzi all'alternativa tra applicare le sanzioni, col rischio di paralizzare il cantiere, e tollerare l'inadempimento, vanificando la funzione stessa degli obblighi che avevano inteso perseguire.

Il secondo presupposto è la coerenza della *governance* procedurale. La scelta del criterio di aggiudicazione, la calibrazione dei sub-criteri dell'offerta economicamente più vantaggiosa e la valorizzazione della prossimità territoriale devono essere coordinate in modo da massimizzare il valore pubblico della commessa senza comprimere la concorrenza oltre i limiti consentiti dall'ordinamento euro-unitario. Il modello commissariale ha dimostrato che tale coordinamento è possibile, ma richiede una regia istituzionale consapevole che le singole stazioni appaltanti, spesso prive di adeguata qualificazione, non sono in grado di sviluppare autonomamente, con il risultato che la dispersione delle soluzioni adottate nel cratere produce esiti disomogenei che indeboliscono sia la concorrenza sia la qualità degli interventi.

Il terzo presupposto è l'effettività dei controlli esecutivi. Gli obblighi di sostenibilità sociale e ambientale producono effetti reali solo se il direttore dell'esecuzione dispone delle competenze tecniche e delle risorse necessarie per esercitare una vigilanza continuativa e qualificata. Nelle procedure di ricostruzione, caratterizzate da frammentazione dei lotti ed elevata numerosità degli interventi, tale presidio è spesso inadeguato, con il rischio che il rinvio della verifica alla fase esecutiva si traduca in un rinvio *sine die* e gli obiettivi di sostenibilità restino formalmente integrati nella *lex specialis*, ma sostanzialmente inattuati.

Da tale triplice constatazione emergono orientamenti correttivi che l'esperienza del cratere del Centro Italia rende particolarmente urgenti.

Sul piano della formazione del prezzo, il termine di tre mesi previsto dall'art. 17, commi 3 e 3 *bis*, d.lg. n. 36/2023 dovrebbe essere valorizzato nella sua portata sostanziale, imponendo alle stazioni appaltanti una verifica effettiva della perdurante congruenza della base d'asta rispetto ai valori di mercato e della sua compatibilità con gli obblighi di sostenibilità, mediante un'analisi di impatto preventiva da allegare agli atti di gara che renda strutturale il nesso tra correttezza estimativa ed effettività degli interessi non economici integrati nel contratto.

Sul piano della *governance* procedurale, si propone che il Commissario straordinario per la ricostruzione adotti linee guida vincolanti, indicando pesi minimi per i criteri di sostenibilità nell'offerta economicamente più vantaggiosa e standardizzando la struttura delle manifestazioni di interesse per l'individuazione degli operatori locali qualificati.

Sul piano dell'effettività dei controlli, appare indispensabile introdurre un sistema di qualificazione specifica del direttore dell'esecuzione per le commesse di ricostruzione post-sisma, con requisiti di formazione obbligatoria in materia di sostenibilità, nonché un meccanismo di monitoraggio centralizzato affidato all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) in raccordo con gli USR, che rilevi sistematicamente gli inadempimenti e li renda pubblici prima della conclusione del collaudo[32].

Il quadro così delineato suggerisce, in conclusione, che sostenibilità finanziaria e perseguimento degli interessi pubblici non economici non configurano un'antinomia strutturale, ma una compatibilità condizionata alla tenuta dei presupposti metodologici, procedurali e di controllo che la presente indagine ha cercato di ricostruire.

[32] Il potere dell'ANAC di impugnare bandi e atti relativi a contratti di rilevante impatto trova fondamento nell'art. 220, comma 2, d.lg. n. 36/2023, anche con riguardo alla cogenza dei criteri ambientali minimi.

La ricostruzione post-sisma 2016 rappresenta il banco di prova più esigente per la tenuta dell'intero modello: se il legislatore e le amministrazioni sapranno trarre le conseguenze normative e operative dall'esperienza accumulata, essa potrà diventare il paradigma di una contrattazione pubblica matura, capace di coniugare efficienza, qualità e sostenibilità; se invece prevarrà la tendenza a separare la dimensione formale degli obblighi dalla dimensione reale della loro attuazione, il rischio sarà un sistema che persegue la sostenibilità sulla carta e la ignora nei cantieri[33], con un esito che non serve né i territori colpiti dal sisma né la credibilità dell'ordinamento dei contratti pubblici[34].

[33] Sul punto, M. Oscurato, *Analisi delle principali patologie per la realizzazione delle opere pubbliche, a commento della Delibera ANAC n. 124/2025*, in *Appalti&Contratti*, 2025, ove si evidenzia come il mancato presidio tecnico trasformi spesso gli obblighi normativi in mera dichiarazione d'intenti.

[34] Lo Stato che opera strategicamente quale acquirente realizza un intervento diretto nell'economia riconducibile alla programmazione: F. Bassanini, G. Napolitano, L. Torchia (a cura di), *Lo Stato promotore*, Bologna, Il Mulino, 2021; sulla creazione di valore pubblico, M.H. Moore, *La creazione di valore pubblico*, Milano, Guerini, 2003.

ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA E RESPONSABILITÀ PATRIMONIALE NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI. L'EVOLUZIONE DELLA FIGURA DEL CONSEGNATARIO NELLA CONTABILITÀ DEL MATERIALE: IL CASO CALABRIA

di *Rita Pellegrino*[*]

Abstract

The management of movable public assets within Italian correctional institutions represents a specific area of public accounting characterized by a historically autonomous regulatory framework and a fragmented legislative evolution. The repeal of Royal Decree No. 1908 of 16 May 1920, together with the most recent case law of the Italian Court of Auditors, has highlighted the need to reconsider the traditional model governing property accounting and the role of the property officer within the prison administration. This article examines the evolution of the legal status and responsibilities of the the property officer through a systematic analysis of the relevant legislation, accounting case law, and recent scholarly contributions. Particular attention is devoted to the judgments of the Court of Auditors, which have progressively distinguished the duty of custody from the duty of supervision, introducing interpretative criteria based on the actual control of public assets, the traceability of asset assignments, and the identification of the final user. The article argues that accounting case law has gone beyond merely redefining the legal requirements governing the judicial accounting procedure. Rather, it has progressively outlined a new organizational model for the management of movable public assets in correctional institutions, reshaping the allocation of responsibilities among the principal property officer, sub-property officers, and final users.

The analysis concludes that this interpretative evolution calls for a comprehensive reform of property accounting within the Italian prison administration. Such reform should introduce organizational and procedural arrangements consistent with the principles of accountability, traceability, and effective responsibility, thereby ensuring stronger protection of public assets and greater legal certainty in the attribution of administrative and accounting liability.

La gestione del patrimonio mobiliare negli istituti penitenziari rappresenta un settore della contabilità pubblica caratterizzato da una disciplina storicamente speciale e da un'evoluzione normativa frammentaria. L'abrogazione del Regio Decreto 16 maggio 1920, n. 1908, unitamente ai più recenti orientamenti della Corte dei conti, ha posto in evidenza la necessità di ripensare il modello tradizionale della contabilità del materiale e il ruolo del consegnatario nell'amministrazione penitenziaria. Il presente contributo analizza l'evoluzione della figura del consegnatario attraverso l'esame coordinato della normativa di riferimento, della giurisprudenza contabile e della più recente elaborazione dottrinale. In particolare, vengono esaminate le pronunce della Corte dei conti che hanno progressivamente distinto il debito di custodia dal debito di vigilanza, introducendo criteri interpretativi fondati sull'effettiva disponibilità del bene, sulla tracciabilità delle assegnazioni e sull'individuazione dell'utilizzatore finale. L'ipotesi di ricerca sostenuta è che la giurisprudenza contabile non si sia limitata a ridefinire i presupposti del giudizio di conto, ma abbia progressivamente delineato un nuovo modello organizzativo della gestione del patrimonio mobiliare negli istituti penitenziari, incidendo sulla distribuzione delle responsabilità tra consegnatario, sub-consegnatario e utilizzatore finale. L'analisi evidenzia come tale evoluzione interpretativa richieda un intervento di riordino della disciplina della contabilità del materiale, attraverso l'adozione di procedure coerenti con i principi di accountability, tracciabilità e responsabilità effettiva, al fine di garantire una più efficace tutela del patrimonio pubblico e una maggiore certezza nell'individuazione delle responsabilità amministrativo-contabili.

SOMMARIO: *Abstract. – 1. Premessa - 2. Il sistema della contabilità penitenziaria nel Regio Decreto n. 1908 del 1920. – 3. La trasformazione della responsabilità del consegnatario nella giurisprudenza della Corte dei conti. - 4. Il caso Calabria: applicazione dei principi giurisprudenziali alla contabilità del materiale negli istituti penitenziari. - 5. Organizzazione amministrativa e responsabilità patrimoniale: criticità e prospettive*

[*] Funzionario del Ministero della Giustizia.

di riforma della contabilità del materiale. – 6. Prospettive di riforma della contabilità del materiale: verso un nuovo modello di gestione patrimoniale. - 7. Conclusioni. – 8. Bibliografia.

1. *Premessa.* - La gestione del patrimonio mobiliare costituisce uno degli ambiti più delicati della contabilità pubblica, poiché rappresenta il punto di incontro tra tutela delle risorse pubbliche, responsabilità amministrativo-contabile e organizzazione dell'azione amministrativa. All'interno di tale quadro, l'amministrazione penitenziaria presenta caratteristiche peculiari che la distinguono dalle altre amministrazioni dello Stato. La pluralità dei beni gestiti, la complessità organizzativa degli istituti, le esigenze di sicurezza e la distribuzione delle funzioni tra diversi operatori rendono la contabilità del materiale un settore caratterizzato da rilevanti profili di specialità. Per oltre un secolo tale materia ha trovato il proprio principale riferimento nel Regio Decreto 16 maggio 1920, n. 1908, che ha disciplinato l'organizzazione amministrativa degli istituti penitenziari secondo un modello fondato sulla sostanziale unitarietà della gestione patrimoniale e sulla centralità della figura del contabile del materiale. Tale disciplina è stata elaborata in un contesto storico profondamente diverso dall'attuale, antecedente sia all'evoluzione della contabilità pubblica sia ai moderni principi di responsabilità, trasparenza e tracciabilità dell'azione amministrativa.

L'abrogazione del Regio Decreto n. 1908 del 1920, disposta dalla legge 7 aprile 2025, n. 56, ha evidenziato la necessità di interrogarsi sulla compatibilità del tradizionale modello organizzativo della contabilità del materiale con il sistema generale della contabilità dello Stato e con i più recenti orientamenti della giurisprudenza della Corte dei conti. Nonostante la vasta produzione scientifica dedicata agli agenti contabili, al giudizio di conto e alla responsabilità amministrativo-contabile, la dottrina ha dedicato un'attenzione limitata agli effetti che la recente elaborazione giurisprudenziale produce sull'organizzazione della gestione del patrimonio mobiliare negli istituti penitenziari. Le pronunce della Corte dei conti sono state prevalentemente analizzate con riferimento ai profili processuali del giudizio di conto o ai presupposti della responsabilità contabile, mentre risultano meno approfondite le ricadute organizzative derivanti dalla progressiva distinzione tra debito di custodia, debito di vigilanza e utilizzazione del bene. Muovendo da tale lacuna scientifica, il presente contributo intende verificare se la recente giurisprudenza della Corte dei conti abbia inciso esclusivamente sulle modalità di resa del conto giudiziale ovvero se abbia progressivamente delineato una diversa lettura della gestione del patrimonio mobiliare negli istituti penitenziari, fondata sull'effettiva disponibilità dei beni e sulla conseguente ridefinizione delle responsabilità tra consegnatario, sub-consegnatario e utilizzatore finale. L'analisi è sviluppata attraverso un metodo giuridico-ricostruttivo, fondato sull'esame coordinato della disciplina normativa, della giurisprudenza contabile, della dottrina e della prassi amministrativa maturata nell'ambito dell'amministrazione penitenziaria.

Particolare attenzione è dedicata alle pronunce della Corte dei conti che, negli ultimi anni, hanno interessato la gestione del materiale negli istituti penitenziari, ricostruendone il percorso evolutivo e valutandone le implicazioni sistematiche. L'ipotesi sostenuta nel presente lavoro è che la giurisprudenza contabile abbia progressivamente elaborato criteri interpretativi idonei a incidere sull'organizzazione stessa della gestione patrimoniale, superando la tradizionale coincidenza tra responsabilità formale e responsabilità effettiva del consegnatario. In tale prospettiva, la distinzione tra debito di custodia e debito di vigilanza, unitamente alla valorizzazione della figura dell'utilizzatore finale, rappresenta non soltanto un'evoluzione della responsabilità amministrativo-contabile, ma anche un possibile nuovo paradigma organizzativo della contabilità del materiale negli istituti penitenziari. L'organizzazione amministrativa costituisce, infatti, il presupposto attraverso il quale i principi di buon andamento, imparzialità ed efficienza trovano concreta attuazione nella gestione

del patrimonio pubblico.[1] In assenza di una chiara corrispondenza tra attribuzione delle funzioni e responsabilità conseguenti, tali principi rischiano di rimanere meri criteri programmatici.

Il contributo si articola in cinque capitoli. Dopo la ricostruzione del quadro storico e normativo della contabilità penitenziaria, sono esaminati i principi della responsabilità del consegnatario e la loro evoluzione nella giurisprudenza della Corte dei conti. L'analisi si concentra quindi sul caso degli istituti penitenziari calabresi quale verifica empirica dell'ipotesi di ricerca, per concludersi con alcune considerazioni sistematiche e proposte di riordino della disciplina.

2. *Il sistema della contabilità penitenziaria nel Regio Decreto n. 1908 del 1920*. - 2.1 *Origini storiche e natura speciale della contabilità penitenziaria.* - La contabilità del materiale negli istituti penitenziari costituisce una disciplina speciale della contabilità pubblica, storicamente sviluppatasi secondo un modello organizzativo autonomo rispetto alla disciplina generale dell'amministrazione del patrimonio dello Stato. Tale specialità trova il proprio fondamento nel Regio Decreto 16 maggio 1920, n. 1908, che per oltre un secolo ha rappresentato il principale riferimento normativo per la gestione amministrativa e patrimoniale degli istituti di prevenzione e pena.[2] Il regolamento venne emanato in un contesto storico caratterizzato da una pubblica amministrazione fortemente accentrata, nella quale l'organizzazione degli istituti rispondeva a esigenze di controllo gerarchico e concentrazione delle responsabilità.

In tale modello le funzioni amministrative, economiche e di sicurezza risultavano strettamente integrate, riflettendo una concezione unitaria dell'organizzazione amministrativa. La disciplina contabile riflette pienamente tale impostazione. Diversamente da quanto avviene nella moderna contabilità pubblica, il regolamento del 1920 non considera la gestione patrimoniale come un settore autonomo dell'azione amministrativa, ma la inserisce all'interno del più ampio sistema organizzativo dell'istituto.[3] Da questa impostazione deriva una prima considerazione di carattere sistematico. Il modello delineato dal Regio Decreto n. 1908/1920 non distingue nettamente tra organizzazione amministrativa e gestione patrimoniale, poiché entrambe risultano espressione di un'unica funzione amministrativa esercitata all'interno dell'istituto. La responsabilità per il patrimonio mobiliare costituisce, pertanto, un elemento dell'organizzazione dell'istituto e non una funzione specialistica separata. Tale impostazione rispecchiava il livello di evoluzione della contabilità pubblica del primo Novecento, in un periodo nel quale non erano ancora pienamente sviluppati principi oggi centrali, quali la separazione delle funzioni, la tracciabilità delle assegnazioni e la distinzione tra debito di custodia e debito di vigilanza, successivamente elaborati dalla normativa e dalla giurisprudenza contabile.[4]

La giurisprudenza contabile ha riconosciuto il carattere speciale del Regio Decreto n. 1908/1920, qualificandolo quale disciplina destinata esclusivamente agli istituti penitenziari e non automaticamente assimilabile alla normativa generale dei consegnatari dello Stato.[5] La progressiva evoluzione della contabilità pubblica ha determinato un crescente scostamento tra il modello organizzativo presupposto dal Regio Decreto n. 1908/1920 e i principi successivamente affermatisi nella disciplina generale e nella giurisprudenza contabile. La ricostruzione storica del sistema del 1920 assume, pertanto, rilievo non quale mera premessa descrittiva, ma quale indispensabile termine di confronto per comprendere l'evoluzione interpretativa che ha progressivamente ricondotto la responsabilità patrimoniale all'effettiva distribuzione delle funzioni di custodia.

---

[1] Sul rapporto tra organizzazione amministrativa, distribuzione delle funzioni e principio di buon andamento, v. M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*; M. D'Alberti, *Lezioni di diritto amministrativo*, VIII ed., Giappichelli, Torino, 2025.

[2] Regio Decreto 16 maggio 1920, n. 1908, *Regolamento per gli stabilimenti carcerari e per i riformatori governativi*.

[3] C. Boldrini, M. Petruzzo, *Appunti di amministrazione economica e contabilità penitenziaria*, Laurus Robuffo, Roma.

[4] M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano; V. Raeli, *Lezioni di contabilità pubblica. La responsabilità amministrativa e contabile*, Cacucci, Bari, 2018.

[5] Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Calabria, sentenze nn. 121/2020, 296/2020, 356/2020 e 101/2025.

2.2 *Il contabile del materiale nel modello organizzativo del Regio Decreto n. 1908 del 1920.* - Tra le figure disciplinate dal Regio Decreto n. 1908 del 1920, il contabile del materiale costituisce il principale centro di imputazione della gestione patrimoniale degli istituti penitenziari. La sua funzione, tuttavia, deve essere interpretata alla luce del modello organizzativo dell'epoca e non secondo le categorie della moderna contabilità pubblica. Nel modello delineato dal regolamento del 1920, il contabile del materiale non svolge una mera funzione inventariale, ma concentra in sé compiti di custodia e controllo del patrimonio mobiliare, oggi distribuiti tra una pluralità di soggetti e livelli organizzativi.

Il regolamento presuppone una concezione unitaria del patrimonio dell'istituto, affidato alla responsabilità di un unico soggetto indipendentemente dalla concreta ubicazione dei beni o dai diversi servizi che ne curano l'utilizzazione. Tale impostazione riflette il principio dell'accentramento delle funzioni, tipico dell'organizzazione amministrativa del primo Novecento, nel quale la concentrazione delle responsabilità costituiva uno strumento di semplificazione e controllo gerarchico. Ne consegue che il contabile del materiale assume una responsabilità prevalentemente organizzativa, fondata sulla posizione rivestita nell'organizzazione dell'istituto piuttosto che sull'effettiva disponibilità materiale di ciascun bene. Tale modello presuppone, infatti, che il soggetto formalmente responsabile sia in grado di esercitare un controllo sostanziale sull'intero patrimonio mobiliare attraverso la struttura gerarchica dell'istituto. Tale modello risultava coerente con una realtà amministrativa caratterizzata da una limitata articolazione organizzativa, dall'assenza di sistemi informatizzati e da una minore complessità nella gestione del patrimonio mobiliare.

La successiva evoluzione dell'amministrazione penitenziaria ha progressivamente attenuato tali presupposti attraverso l'ampliamento delle funzioni istituzionali, la specializzazione dei servizi e la moltiplicazione dei centri di responsabilità. Sotto questo profilo emerge il primo elemento di tensione tra la disciplina storica e l'attuale sistema della contabilità pubblica. Mentre il regolamento del 1920 continua a presupporre una sostanziale coincidenza tra responsabilità inventariale e controllo del patrimonio, la successiva evoluzione normativa e giurisprudenziale tende progressivamente a distinguere il soggetto formalmente consegnatario da colui che esercita un'effettiva disponibilità materiale del bene. Si tratta di un passaggio di particolare rilievo sistematico. La progressiva differenziazione tra consegnatario, sub-consegnatario e utilizzatore finale non costituisce infatti una mera evoluzione terminologica, ma rappresenta il riflesso di un diverso modello organizzativo della gestione patrimoniale, nel quale la responsabilità amministrativo-contabile tende a essere correlata non più esclusivamente all'investitura formale, bensì all'effettivo esercizio dei poteri di custodia, gestione e controllo.[6] La figura del contabile del materiale assume così un valore prevalentemente ricostruttivo: non costituisce il modello cui ricondurre l'attuale disciplina della responsabilità patrimoniale, ma il punto di partenza necessario per comprendere l'evoluzione interpretativa sviluppata dalla giurisprudenza della Corte dei conti. La ricostruzione del modello originario consente infatti di cogliere come il progressivo superamento della coincidenza tra investitura formale e responsabilità effettiva derivi, prima ancora che da modifiche normative, dall'evoluzione dell'organizzazione amministrativa.

2.3 *La gestione dei beni mobili negli istituti penitenziari: complessità organizzativa e limiti del modello unitario.* - La gestione del patrimonio mobiliare negli istituti penitenziari presenta caratteristiche che la distinguono sensibilmente da quella delle altre amministrazioni dello Stato. La particolare natura delle strutture detentive, la molteplicità delle funzioni istituzionali esercitate e la presenza di numerosi centri di impiego dei beni determinano un sistema patrimoniale caratterizzato da un elevato grado di complessità organizzativa. La distribuzione di categorie patrimoniali eterogenee tra una pluralità di uffici e servizi, ciascuno dei quali esercita differenti poteri di utilizzazione, custodia

[6] V. Tenore, *La responsabilità contabile tra garanzia e colpa grave*, *Rivista della Corte dei conti*, 2020; A. Police, E. Fratto Rosi Grippaudo, *Agenti contabili e giudizi di conto*, Quaderno della *Rivista della Corte dei conti*, n. 3/2023.

e controllo, costituisce il principale elemento di complessità del sistema. Proprio tale elemento evidenzia il limite strutturale del modello delineato dal Regio Decreto n. 1908 del 1920. L'evoluzione dell'amministrazione penitenziaria ha incrementato la complessità organizzativa degli istituti, rendendo sempre meno realistico il presupposto di un controllo diretto del consegnatario sull'intero patrimonio mobiliare. Ne consegue una progressiva divergenza tra responsabilità formale e disponibilità sostanziale del bene. Il soggetto tenuto alla resa del conto giudiziale può non coincidere con colui che esercita concretamente i poteri di custodia e controllo del bene. Ciò mette in discussione il tradizionale presupposto secondo cui la mera intestazione inventariale sia sufficiente a fondare la responsabilità patrimoniale.[7]

L' evoluzione della contabilità pubblica ha, infatti, valorizzato principi differenti, fondati sulla tracciabilità delle assegnazioni, sulla separazione delle funzioni e sulla necessaria correlazione tra responsabilità e concreto esercizio dei poteri di gestione. In tale prospettiva, la disponibilità materiale del bene assume un ruolo centrale nella ricostruzione del rapporto di custodia, ridimensionando progressivamente il rilievo della mera investitura formale. La particolare configurazione organizzativa degli istituti penitenziari rende tale problematica ancora più evidente. Molti beni risultano assegnati stabilmente a uffici, reparti o singoli operatori che ne curano direttamente l'utilizzazione e la conservazione, mentre il consegnatario conserva prevalentemente funzioni di coordinamento, aggiornamento inventariale e controllo amministrativo. Ne deriva che il modello unitario delineato dal Regio Decreto n. 1908 del 1920, pur non essendo stato formalmente superato per gran parte della sua vigenza, è stato progressivamente posto in crisi dall'evoluzione dell'organizzazione amministrativa e dalla successiva elaborazione della giurisprudenza contabile. È in tale progressivo scostamento tra disciplina storica e realtà organizzativa che si colloca il percorso interpretativo della Corte dei conti, oggetto del capitolo successivo.

2.4 *Dalla specialità penitenziaria ai principi generali della contabilità pubblica.* - L'impianto organizzativo delineato dal Regio Decreto n. 1908 del 1920 è rimasto sostanzialmente immutato per oltre un secolo, nonostante il profondo processo di evoluzione che ha interessato la contabilità pubblica italiana. Mentre l'amministrazione penitenziaria continuava ad applicare una disciplina speciale fondata sulla gestione unitaria del patrimonio mobiliare, il legislatore ha progressivamente elaborato un sistema generale orientato verso la separazione delle funzioni, la responsabilizzazione dei soggetti gestori e la tracciabilità delle operazioni amministrative. Già il Regio Decreto 23 maggio 1924, n. 827, recante il regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, aveva introdotto una disciplina organica degli agenti contabili e dei consegnatari dei beni pubblici, individuando nella responsabilità personale del consegnatario uno dei presupposti della tutela del patrimonio dello Stato.[8] Tale disciplina, tuttavia, si sviluppò parallelamente al sistema speciale dell'amministrazione penitenziaria, senza determinarne un immediato superamento.

I principi di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97 Cost., successivamente integrati dai criteri di efficienza, efficacia, economicità, trasparenza e *accountability*, hanno progressivamente orientato la contabilità pubblica verso modelli organizzativi fondati sulla distinzione delle competenze e sulla responsabilità individuale.[9] In questo contesto assume particolare rilievo il D.P.R. 4 settembre 2002, n. 254, che disciplina le gestioni dei consegnatari e dei cassieri delle amministrazioni dello Stato. Il regolamento, pur non essendo specificamente rivolto all'amministrazione penitenziaria, rappresenta il punto di approdo dell'evoluzione della disciplina

[7] A. Police, E. Fratto Rosi Grippaudo, *Agenti contabili e giudizi di conto: riflessioni sul rapporto fra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile*, in *Rivista della Corte dei conti*, Quaderno n. 3, 2023; V. Tenore, *La responsabilità contabile tra garanzia e colpa grave*, *Rivista della Corte dei conti*, 2020.

[8] Regio Decreto 23 maggio 1924, n. 827, artt. 30 e ss., concernenti i consegnatari dei beni mobili dello Stato.

[9] Costituzione della Repubblica Italiana, art. 97; S. Cassese, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2015; M. D'Alberti, *Lezioni di diritto amministrativo*, VIII ed., Giappichelli, Torino, 2025.

generale dei consegnatari, valorizzando la distinzione delle responsabilità, la corretta individuazione dei soggetti tenuti alla custodia dei beni e la puntuale ricostruzione dei rapporti di gestione.[10]

L'elemento di maggiore novità rispetto al modello del 1920 non consiste tanto nella ridefinizione delle procedure inventariali quanto nel diverso modo di concepire la responsabilità patrimoniale. L'evoluzione della disciplina generale della contabilità pubblica non ha determinato automaticamente il superamento del modello organizzativo delineato dal Regio Decreto n. 1908 del 1920. Tale superamento si è progressivamente realizzato attraverso l'elaborazione giurisprudenziale della Corte dei conti, che ha ricondotto l'accertamento della responsabilità patrimoniale alla concreta distribuzione delle funzioni di custodia. È proprio questa evoluzione interpretativa che costituisce l'oggetto dell'analisi sviluppata nel capitolo successivo.

3. *La trasformazione della responsabilità del consegnatario nella giurisprudenza della Corte dei conti.* 3.1. La figura del consegnatario nella contabilità pubblica: natura giuridica e fondamento della responsabilità. -Per comprendere la portata delle più recenti pronunce della Corte dei conti in materia di contabilità del materiale negli istituti penitenziari è necessario ricostruire preliminarmente la figura del consegnatario nell'ambito della contabilità pubblica generale. Nell'ordinamento italiano il consegnatario costituisce una particolare categoria di agente contabile, cui sono affidate la gestione, la conservazione e la custodia dei beni mobili pubblici. La sua rilevanza non è soltanto organizzativa, ma funzionale, poiché rappresenta il punto di collegamento tra amministrazione del patrimonio, resa del conto giudiziale e responsabilità amministrativo-contabile.[11]

La qualità di agente contabile, come evidenziato dalla dottrina, deriva non dalla sola investitura formale, ma dall'effettivo esercizio di funzioni che comportano la disponibilità e la gestione di risorse pubbliche.[12] La disciplina generale, in particolare il R.D. n. 827 del 1924 e il D.P.R. n. 254 del 2002, attribuisce al consegnatario la custodia dei beni, la tenuta delle scritture inventariali e la resa del conto giudiziale. La relativa responsabilità trova fondamento nel debito di custodia, inteso quale obbligo di conservare e restituire i beni affidati, adottando tutte le misure necessarie a evitarne la perdita o il deterioramento. Si tratta di una responsabilità strettamente correlata ai poteri concretamente esercitati e non riconducibile a una forma di responsabilità oggettiva.[13] La dottrina più recente ha progressivamente evidenziato come il rapporto tra agente contabile e amministrazione non possa essere ricostruito esclusivamente attraverso criteri formali. Police e Fratto Rosi Grippaudo osservano come il giudizio di conto sia strettamente connesso all'effettiva gestione delle risorse pubbliche e come la qualità di agente contabile debba essere valutata alla luce del concreto esercizio delle funzioni di custodia e gestione, piuttosto che della sola investitura formale.[14] Analogamente, Tenore evidenzia che la responsabilità contabile presuppone l'esistenza di un effettivo rapporto funzionale tra il soggetto e i beni pubblici amministrati, escludendo automatismi fondati sulla mera attribuzione nominale dell'incarico.[15]

È proprio questo il punto nel quale la disciplina generale della contabilità pubblica entra in tensione con il modello organizzativo storicamente accolto nell'amministrazione penitenziaria. Se la responsabilità del consegnatario trova fondamento nell'effettiva disponibilità dei beni e nei concreti poteri di custodia, occorre verificare se possa ritenersi ancora coerente un sistema che concentra formalmente la responsabilità inventariale in un unico soggetto indipendentemente dalla

---

[10] D.P.R. 4 settembre 2002, n. 254; V. Raeli, *Lezioni di contabilità pubblica. La responsabilità amministrativa e contabile*, Cacucci, Bari, 2018; R. Giovagnoli, L. Giusti, *La giustizia contabile. Commentario al D.Lgs. n. 174/2016*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2021.

[11] R.D. 23 maggio 1924, n. 827; D.P.R. 4 settembre 2002, n. 254.

[12] Corte dei conti, Sezioni Riunite, sent. n. 9/QM/2007; Cass., Sez. Unite, sent. n. 24382/2009.

[13] V. Tenore, *Commentario al Codice della giustizia contabile*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2024.

[14] A. Police, E. Fratto Rosi Grippaudo, *Agenti contabili e giudizi di conto: riflessioni sul rapporto fra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile*, in *Rivista della Corte dei conti*, Quaderno n. 3, 2023.

[15] V. Tenore, *La responsabilità contabile tra garanzia e colpa grave*, *Rivista della Corte dei conti*, 2020.

reale distribuzione delle funzioni. Il problema non riguarda, pertanto, la sola qualificazione giuridica del consegnatario, ma il criterio stesso di imputazione della responsabilità patrimoniale.

L'evoluzione della giurisprudenza contabile mostra infatti una progressiva valorizzazione della distinzione tra disponibilità formale del bene ed effettivo esercizio dei poteri di custodia, aprendo la strada a una rilettura della figura del consegnatario coerente con i principi della moderna contabilità pubblica. Resta allora da verificare se tale evoluzione abbia inciso esclusivamente sui presupposti del giudizio di conto oppure se abbia determinato una più ampia trasformazione del modello organizzativo della gestione del patrimonio mobiliare, con particolare riguardo all'amministrazione penitenziaria.

3.2 *Il debito di custodia nella giurisprudenza della Corte dei conti: dall'investitura formale alla disponibilità effettiva del bene.* - Ricostruita la figura del consegnatario nell'ambito della contabilità pubblica generale, occorre verificare come la giurisprudenza della Corte dei conti abbia progressivamente ridefinito il contenuto del debito di custodia, trasformandolo da criterio formale di imputazione della responsabilità a parametro sostanziale fondato sull'effettiva disponibilità del bene.

L'evoluzione giurisprudenziale non si è sviluppata attraverso un improvviso mutamento interpretativo, ma mediante un percorso nel quale la Corte dei conti ha progressivamente precisato il rapporto tra investitura formale, disponibilità materiale dei beni e responsabilità amministrativo-contabile. [16] L'obbligo di resa del conto giudiziale e la conseguente responsabilità patrimoniale presuppongono infatti che il consegnatario sia posto nelle condizioni di esercitare un'effettiva custodia sul bene pubblico, potendone controllare la conservazione, l'utilizzazione e la destinazione amministrativa.[17] La qualità di agente contabile deriva dall'effettiva gestione di denaro o beni pubblici e non esclusivamente dall'atto formale di nomina. Tale principio, costantemente ribadito dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, attribuisce rilievo decisivo all'esercizio concreto delle funzioni di amministrazione e custodia.[18] Nello stesso solco si colloca la giurisprudenza della Corte di cassazione, che ricostruisce la qualità di agente contabile sulla base dell'effettiva attività svolta e della concreta disponibilità dei beni amministrati, privilegiando il dato sostanziale rispetto alla sola qualificazione formale.[19] L'interesse delle successive pronunce riguardanti gli istituti penitenziari risiede proprio nell'applicazione di tali principi a un'organizzazione amministrativa storicamente costruita secondo logiche differenti.

La giurisprudenza non introduce una nuova categoria di responsabilità, ma utilizza i principi generali del debito di custodia per reinterpretare il tradizionale modello della contabilità del materiale. È in questo passaggio che si colloca il contributo innovativo dell'elaborazione giurisprudenziale, destinata a incidere non soltanto sul giudizio di conto, ma anche sulla ricostruzione dell'organizzazione della gestione patrimoniale.

La sentenza n. 86/2015 della Sezione giurisdizionale per il Veneto assume, tra le prime, sotto questo profilo, un rilievo particolarmente significativo. Pur riferendosi a un diverso contesto amministrativo, la Corte afferma che la responsabilità del consegnatario presuppone l'esistenza di un effettivo rapporto di custodia e non può essere automaticamente desunta dalla sola intestazione inventariale dei beni. Il rapporto di consegna deve infatti tradursi nell'attribuzione di concreti poteri di gestione e di controllo, senza i quali verrebbe meno il presupposto stesso della responsabilità amministrativo-contabile. La pronuncia assume rilievo sistematico perché afferma un principio destinato a estendersi ben oltre il caso concreto: la responsabilità patrimoniale presuppone

[16] Corte dei conti, Sezioni Riunite, sent. n. 9/QM/2007; V. Raeli, *Lezioni di contabilità pubblica. La responsabilità amministrativa e contabile*, Cacucci, Bari, 2018.

[17] V. Tenore, *Commentario al Codice della giustizia contabile, Edizioni Scientifiche Italiane*, Napoli, 2024; A. Police, E. Fratto Rosi Grippaudo, *Agenti contabili e giudizi di conto*, Quaderno della *Rivista della Corte dei conti*, n. 3, 2023.

[18] Corte dei conti, Sezioni Riunite, sentt. nn. 9/QM/2007 e 30/QM/2014.

[19] Cassazione civile, Sezioni Unite, sent. 13 novembre 2009, n. 24382.

un'effettiva relazione funzionale tra il soggetto e il bene amministrato. Le successive pronunce riguardanti l'amministrazione penitenziaria non costituiscono quindi un orientamento isolato, ma rappresentano l'applicazione coerente di un criterio interpretativo già maturato nella disciplina generale degli agenti contabili. È su tale presupposto che si innestano le decisioni della Sezione giurisdizionale per la Calabria, oggetto del successivo approfondimento.

3.3 *La giurisprudenza della Corte dei conti sull'amministrazione penitenziaria: il caso Calabria e la progressiva ridefinizione della responsabilità del consegnatario.* - L'evoluzione interpretativa delineata nei paragrafi precedenti trova una delle sue più significative applicazioni nella giurisprudenza della Corte dei conti relativa all'amministrazione penitenziaria. Le pronunce della Sezione giurisdizionale per la Calabria rappresentano, infatti, un osservatorio privilegiato per comprendere come i principi elaborati nella disciplina generale degli agenti contabili siano stati progressivamente adattati alla particolare organizzazione degli istituti di prevenzione e pena. L'interesse di tali decisioni non risiede esclusivamente nell'esito dei singoli giudizi di conto, bensì nell'elaborazione di criteri interpretativi destinati ad incidere sul rapporto tra organizzazione amministrativa e responsabilità patrimoniale.

La sentenza n. 121/2020 della Corte dei conti – Sezione giurisdizionale per la Calabria costituisce uno dei primi arresti nei quali emerge con chiarezza il superamento della tradizionale coincidenza tra intestazione inventariale del bene e responsabilità del consegnatario.[20] La Corte osserva come la mera qualità formale di consegnatario non sia, di per sé, sufficiente a fondare una responsabilità patrimoniale estesa a tutti i beni iscritti negli inventari dell'istituto, richiedendosi invece una verifica dell'effettiva possibilità di esercitare i poteri di custodia e di controllo. L'elemento innovativo della pronuncia consiste nello spostamento dell'attenzione dall'investitura formale alla concreta organizzazione della gestione patrimoniale. Il rapporto di consegna non viene più considerato quale presupposto esclusivo della responsabilità, ma quale punto di partenza di un accertamento volto a verificare l'effettiva distribuzione delle funzioni all'interno dell'istituto. Le successive sentenze n. 296/2020 e n. 356/2020 consolidano tale impostazione, sviluppando una distinzione destinata ad assumere particolare rilievo sistematico: quella tra debito di custodia e debito di vigilanza.[21] Secondo la Corte, la responsabilità del consegnatario deve essere ricostruita tenendo conto dei concreti poteri esercitati sul bene.

Il debito di custodia riguarda i beni dei quali il consegnatario conserva un'effettiva disponibilità materiale e sui quali può esercitare un controllo diretto. Diversamente, il debito di vigilanza concerne quelle situazioni nelle quali il bene risulta stabilmente utilizzato da altri soggetti appartenenti all'organizzazione amministrativa. In tali ipotesi, la posizione del consegnatario non coincide più con quella del detentore materiale del bene e la responsabilità deve essere ricostruita alla luce della concreta distribuzione delle funzioni.

Questa distinzione rappresenta uno degli aspetti maggiormente innovativi della giurisprudenza calabrese, poiché consente di superare una concezione rigidamente formale del rapporto di consegna senza compromettere le esigenze di tutela del patrimonio pubblico. Tale impostazione appare difficilmente conciliabile con un sistema nel quale l'intero patrimonio mobiliare dell'istituto continui ad essere formalmente ricondotto ad un unico soggetto privo della possibilità materiale di esercitare un controllo diretto su tutti i beni inventariati. Ne deriva una progressiva esigenza di riorganizzazione della contabilità del materiale, fondata su una più puntuale individuazione dei centri di custodia, sulla valorizzazione delle figure del sub-consegnatario e sulla tracciabilità delle assegnazioni. Sotto questo profilo, le sentenze esaminate delineano un diverso modello organizzativo della gestione patrimoniale negli istituti penitenziari. È proprio questo il principale

[20] Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Calabria, sentenza n. 121/2020.

[21] Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Calabria, sentenze nn. 296/2020 e 356/2020; cfr. anche sentenza n. 101/2025, che conferma l'impostazione già delineata nelle precedenti pronunce.

elemento di originalità che emerge dalla giurisprudenza calabrese e che, ad avviso di chi scrive, rappresenta il più significativo contributo interpretativo offerto dalla Corte dei conti in materia di contabilità del materiale. Negli istituti penitenziari il patrimonio mobiliare risulta distribuito tra una pluralità di articolazioni organizzative, spesso caratterizzate da differenti livelli di autonomia funzionale e da differenti modalità di utilizzo dei beni.

In molti casi il contabile del materiale non esercita una custodia diretta dei beni, né dispone di un accesso continuativo ai luoghi nei quali essi vengono utilizzati. La struttura organizzativa penitenziaria è inoltre caratterizzata dalla presenza di esigenze di sicurezza che possono limitare la possibilità di effettuare controlli diretti e continui. L'organizzazione amministrativa diviene così un elemento essenziale dell'accertamento della responsabilità patrimoniale, poiché soltanto la ricostruzione dell'effettiva distribuzione delle funzioni consente di individuare il soggetto concretamente gravato dal debito di custodia. La principale novità delle pronunce esaminate non consiste, pertanto, nell'introduzione di nuove figure soggettive, bensì nell'avere ricondotto l'accertamento della responsabilità patrimoniale all'effettiva organizzazione della funzione amministrativa. È proprio in questa prospettiva che può essere colto il loro contributo sistematico.

Il capitolo successivo analizzerà come tali principi trovino concreta applicazione nel caso dell'amministrazione penitenziaria calabrese, evidenziando le criticità operative derivanti dalla persistente coesistenza tra un modello organizzativo storicamente accentrato e i principi elaborati dalla più recente giurisprudenza contabile. L'analisi svolta consente di sostenere che la responsabilità patrimoniale del consegnatario non costituisce una categoria autonoma rispetto all'organizzazione amministrativa, ma ne rappresenta la naturale proiezione giuridica. Ne consegue che l'accertamento della responsabilità non può prescindere dalla ricostruzione dell'effettiva distribuzione delle funzioni di custodia, gestione e controllo del patrimonio pubblico. È in questa prospettiva che, ad avviso di chi scrive, può essere colto il principale contributo sistematico della più recente giurisprudenza della Corte dei conti.

4. *Il caso Calabria: applicazione dei principi giurisprudenziali alla contabilità del materiale negli istituti penitenziari.* - 4.1 *Il contesto organizzativo degli istituti penitenziari e la gestione del patrimonio mobiliare*. – L'evoluzione della responsabilità del consegnatario, ricostruita nei capitoli precedenti attraverso l'analisi della disciplina normativa e della giurisprudenza contabile, trova una significativa applicazione nell'ambito dell'amministrazione penitenziaria. Proprio in tale settore, infatti, emerge con particolare evidenza il progressivo scostamento tra il modello organizzativo presupposto dalla disciplina storica e l'attuale assetto funzionale degli istituti di prevenzione e pena. La gestione del patrimonio mobiliare negli istituti penitenziari presenta caratteristiche peculiari rispetto alle altre amministrazioni dello Stato. La pluralità delle funzioni istituzionali e la distribuzione dei beni tra uffici, reparti e servizi determinano una significativa frammentazione della custodia materiale, rendendo sempre meno attuale il modello unitario presupposto dal Regio Decreto n. 1908 del 1920 nel quale la persistente concentrazione della responsabilità inventariale nel consegnatario si confronta oggi con un'organizzazione amministrativa nella quale la custodia e l'utilizzazione dei beni risultano distribuite tra una pluralità di soggetti. È proprio questa discrasia ad aver dato origine al contenzioso esaminato dalla Corte dei conti e ad aver reso necessario un ripensamento dei criteri di imputazione della responsabilità patrimoniale.

In tale prospettiva, il caso Calabria assume rilievo paradigmatico. Le pronunce della Sezione giurisdizionale non si limitano infatti a risolvere singoli giudizi di conto, ma affrontano questioni comuni all'intero sistema penitenziario, offrendo indicazioni interpretative suscettibili di orientare la futura organizzazione della contabilità del materiale.

4.2 *Le criticità del modello tradizionale della contabilità del materiale.* – L'evoluzione dell'organizzazione dell'amministrazione penitenziaria ha progressivamente evidenziato i limiti del modello di gestione patrimoniale delineato dal Regio Decreto n. 1908 del 1920. Tale disciplina era stata concepita in un

contesto caratterizzato da una struttura amministrativa relativamente semplice, nella quale la concentrazione delle funzioni consentiva una sostanziale coincidenza tra il soggetto formalmente responsabile della gestione inventariale e il soggetto concretamente in grado di esercitare la custodia dei beni.

L'attuale organizzazione degli istituti penitenziari presenta caratteristiche profondamente diverse. La crescente specializzazione delle attività, la distribuzione del patrimonio mobiliare tra una pluralità di uffici e servizi e la presenza di numerosi centri di utilizzazione dei beni determinano una significativa frammentazione delle funzioni di custodia e gestione. Il consegnatario continua a rappresentare il soggetto formalmente responsabile della tenuta dell'inventario e della resa del conto giudiziale, mentre l'effettiva disponibilità dei beni risulta frequentemente attribuita a dirigenti, responsabili di servizio, funzionari e operatori che li utilizzano stabilmente nell'esercizio delle rispettive competenze. Ne deriva una progressiva divergenza tra responsabilità formale e disponibilità materiale del patrimonio. Tale circostanza assume rilievo sotto il profilo della responsabilità amministrativo-contabile, poiché il rapporto di custodia presuppone la concreta possibilità di esercitare poteri di conservazione, controllo e vigilanza sui beni affidati.

Quando tali poteri risultano, in tutto o in parte, esercitati da soggetti diversi dal consegnatario, il criterio tradizionale di imputazione della responsabilità richiede una diversa ricostruzione. La complessità organizzativa degli istituti rende tale fenomeno particolarmente evidente. I beni risultano frequentemente distribuiti tra reparti detentivi, magazzini, armerie, uffici amministrativi e servizi specialistici, ai quali il consegnatario non può accedere in modo autonomo e continuativo, anche in ragione delle esigenze di sicurezza proprie dell'ambiente penitenziario. In queste situazioni, la mera intestazione inventariale non appare sufficiente a identificare il soggetto effettivamente gravato dal debito di custodia. Le criticità del modello tradizionale non derivano, pertanto, dall'inadeguatezza dei principi della responsabilità amministrativo-contabile, bensì dal progressivo scostamento tra l'assetto organizzativo presupposto dalla disciplina storica e l'attuale distribuzione delle funzioni all'interno dell'amministrazione penitenziaria.

Il problema centrale diviene quello di assicurare una piena corrispondenza tra attribuzione delle funzioni, disponibilità dei beni e responsabilità conseguenti, affinché il sistema della contabilità del materiale continui a garantire un'effettiva tutela del patrimonio pubblico. È proprio questa discrasia tra modello organizzativo storico e organizzazione concreta degli istituti che costituisce il presupposto delle più recenti pronunce della Corte dei conti. Come si vedrà nel paragrafo seguente, il giudice contabile ha progressivamente ricondotto l'accertamento della responsabilità patrimoniale alla concreta distribuzione delle funzioni di custodia e gestione, superando una lettura esclusivamente formale del rapporto di consegna.

4.3 *L'elaborazione giurisprudenziale della Corte dei conti: analisi sistematica delle pronunce della Sezione giurisdizionale per la Calabria.* – L'orientamento elaborato dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Calabria rappresenta uno dei più significativi sviluppi giurisprudenziali in materia di responsabilità del consegnatario nell'amministrazione penitenziaria. Le pronunce esaminate non si limitano a risolvere singole controversie concernenti il conto giudiziale, ma delineano un percorso interpretativo unitario attraverso il quale la responsabilità patrimoniale viene progressivamente ricostruita alla luce dell'effettiva organizzazione dell'istituto penitenziario. Il principio che accomuna le decisioni esaminate consiste nell'affermazione secondo cui il giudizio di conto non può fondarsi esclusivamente sulla posizione formale del consegnatario.

L'accertamento della responsabilità richiede, invece, la verifica della concreta disponibilità del bene e dei poteri di custodia, conservazione e controllo effettivamente esercitati dal soggetto chiamato a rendere il conto giudiziale. La sentenza n. 121/2020 costituisce il punto di avvio di tale evoluzione interpretativa. La Corte afferma che la mera intestazione inventariale dei beni non è sufficiente, di per sé, a fondare una responsabilità patrimoniale generalizzata. Il rapporto di

consegna deve essere ricostruito in concreto, verificando se il consegnatario sia stato effettivamente posto nelle condizioni di esercitare i poteri di custodia che costituiscono il presupposto della responsabilità amministrativo-contabile. L'innovazione della pronuncia non consiste nell'esclusione della responsabilità del consegnatario, ma nello spostamento del criterio di valutazione dalla dimensione esclusivamente formale del rapporto di consegna alla concreta organizzazione della gestione patrimoniale.[22] Con le successive sentenze n. 296/2020 e n. 356/2020[23] consolidano tale orientamento, introducendo una distinzione destinata ad assumere particolare rilievo sistematico: quella tra debito di custodia e debito di vigilanza. La Corte chiarisce che il primo riguarda i beni rispetto ai quali il consegnatario conserva un'effettiva disponibilità materiale e può esercitare poteri diretti di conservazione e controllo; il secondo concerne, invece, le situazioni nelle quali il bene risulta stabilmente affidato ad altri soggetti appartenenti all'organizzazione amministrativa, rispetto ai quali il consegnatario mantiene esclusivamente funzioni di vigilanza amministrativa. Attraverso tale distinzione la responsabilità patrimoniale viene progressivamente ricondotta ai poteri concretamente esercitati, superando il modello unitario presupposto dal Regio Decreto n. 1908 del 1920.

Il percorso interpretativo trova il proprio punto di maturazione nella sentenza n. 101/2025[24]. In tale decisione la Corte sviluppa una ricostruzione sistematica del rapporto tra la disciplina generale dei consegnatari, contenuta nel Regio Decreto n. 827 del 1924 e nel D.P.R. n. 254 del 2002, e le peculiarità organizzative dell'amministrazione penitenziaria. Il Collegio osserva che la mera produzione di verbali di consegna interna non consente di individuare automaticamente il soggetto gravato dal debito di custodia. Occorre, invece, verificare la natura del rapporto instaurato con il destinatario del bene, accertando se questi rivesta la qualifica di sub-consegnatario, di agente contabile secondario ovvero di semplice utilizzatore finale. L'interesse della pronuncia risiede proprio nell'avere ricondotto l'accertamento della responsabilità alla preventiva ricostruzione dell'organizzazione amministrativa dell'istituto. La Corte non afferma un automatico trasferimento della responsabilità dal consegnatario all'utilizzatore del bene, né sostiene che il consegnatario principale conservi in ogni caso il debito di custodia. Essa impone, piuttosto, di verificare in concreto la distribuzione delle funzioni di custodia, vigilanza e utilizzazione, individuando il soggetto che, nell'ambito dell'organizzazione amministrativa, esercita gli effettivi poteri di gestione del patrimonio.

L'esame coordinato delle quattro pronunce consente di individuare un orientamento ormai consolidato, fondato su alcuni principi comuni: la responsabilità del consegnatario non coincide automaticamente con la mera intestazione inventariale dei beni; il rapporto di custodia deve essere accertato in concreto; la disponibilità materiale del bene costituisce elemento determinante ai fini dell'imputazione della responsabilità; la distinzione tra debito di custodia e debito di vigilanza assume rilievo nella graduazione degli obblighi del consegnatario; l'organizzazione amministrativa rappresenta il presupposto imprescindibile per la corretta ricostruzione del rapporto di gestione. L'originalità dell'orientamento elaborato dalla Sezione giurisdizionale per la Calabria non consiste nell'introduzione di nuove categorie giuridiche, ma nell'avere reinterpretato la figura del consegnatario alla luce dei principi generali della contabilità pubblica e dell'effettiva organizzazione degli istituti penitenziari. La giurisprudenza non modifica la disciplina della responsabilità patrimoniale, ma ne precisa i presupposti applicativi attraverso una lettura sistematica dell'organizzazione amministrativa. La responsabilità patrimoniale diviene così il riflesso dell'assetto organizzativo dell'ente.

[22] Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Calabria, sent. n. 121/2020.
[23] Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Calabria, sentt. nn. 296/2020 e 356/2020.
[24] Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Calabria, sent. n. 101/2025.

5. *Organizzazione amministrativa e responsabilità patrimoniale: criticità e prospettive di riforma della contabilità del materiale.* - 5.1 *Dalla questione giuridica al problema organizzativo.* – L'analisi svolta nei capitoli precedenti consente di affermare che le criticità emerse nella gestione del patrimonio mobiliare degli istituti penitenziari non possono essere ricondotte esclusivamente all'applicazione delle norme in materia di responsabilità amministrativo-contabile. Esse trovano origine, più profondamente, nell'evoluzione dell'organizzazione amministrativa, che ha progressivamente modificato la distribuzione delle funzioni di custodia, gestione e utilizzazione dei beni senza un corrispondente adeguamento del modello della contabilità del materiale.

Le pronunce della Corte dei conti hanno evidenziato come la responsabilità patrimoniale non possa più essere ricostruita esclusivamente sulla base dell'intestazione inventariale dei beni, ma richieda una verifica dell'effettiva organizzazione dell'istituto e della concreta attribuzione dei poteri di custodia e vigilanza. Ne consegue che il problema della contabilità del materiale assume una dimensione prevalentemente organizzativa prima ancora che strettamente contabile. L'evoluzione della giurisprudenza mette così in evidenza l'esigenza di un riordino complessivo della contabilità del materiale. Tale riordino non dovrebbe limitarsi alla revisione delle procedure inventariali, ma dovrebbe investire l'assetto organizzativo della gestione patrimoniale, prevedendo una chiara individuazione dei centri di custodia, una più puntuale distribuzione delle responsabilità e strumenti idonei a documentare i trasferimenti dei beni e dei relativi obblighi di gestione. La tutela del patrimonio pubblico dipende, infatti, dalla capacità dell'organizzazione amministrativa di rendere effettivamente tracciabile il rapporto tra attribuzione delle funzioni, disponibilità dei beni e responsabilità conseguenti. Il riordino della contabilità del materiale costituisce non soltanto un'esigenza dell'amministrazione penitenziaria, ma un'applicazione dei principi di buon andamento, responsabilità ed effettività dell'azione amministrativa sanciti dall'art. 97 della Costituzione.

5.2 *Il contabile del materiale tra responsabilità formale e disponibilità effettiva dei beni.* - La principale criticità emersa dall'analisi del caso Calabria riguarda la persistente distanza tra la responsabilità formalmente attribuita al consegnatario e l'effettiva disponibilità dei beni mobili all'interno dell'organizzazione penitenziaria. Tale discrasia costituisce oggi uno degli elementi di maggiore tensione tra il tradizionale modello della contabilità del materiale e i principi della moderna contabilità pubblica. Nell'attuale assetto organizzativo degli istituti penitenziari, il consegnatario continua a essere il soggetto tenuto alla gestione inventariale e alla resa del conto giudiziale dell'intero patrimonio mobiliare. Tuttavia, la concreta disponibilità dei beni risulta frequentemente distribuita tra una pluralità di soggetti che li utilizzano stabilmente nello svolgimento delle rispettive funzioni istituzionali. Responsabili di magazzino, addetti alle armerie, coordinatori dei reparti, assegnatari di automezzi, personale amministrativo e operatori dei servizi specialistici esercitano, infatti, poteri di fatto sulla conservazione e sull'utilizzazione delle dotazioni loro affidate. Tale circostanza risulta particolarmente evidente nell'amministrazione penitenziaria, dove le esigenze di sicurezza limitano, in numerosi casi, l'accesso autonomo ai luoghi nei quali i beni sono custoditi o utilizzati.

La verifica della consistenza dei beni, del loro stato di conservazione e del corretto impiego dipende frequentemente dalla collaborazione di altri soggetti appartenenti all'organizzazione dell'istituto. In tale contesto, la responsabilità patrimoniale non può essere ricostruita esclusivamente sulla base della posizione formale rivestita dal consegnatario. La concreta possibilità di adempiere agli obblighi di custodia costituisce, infatti, il presupposto stesso dell'imputazione della responsabilità amministrativo-contabile. Quando la disponibilità materiale del bene risulta stabilmente attribuita ad altri soggetti, diviene necessario individuare con precisione la distribuzione delle funzioni e dei correlati obblighi di gestione. La problematica assume, pertanto, una dimensione eminentemente organizzativa. L'effettività della tutela del patrimonio pubblico dipende dalla capacità dell'amministrazione di rendere coerente l'assetto delle responsabilità con la concreta

distribuzione delle funzioni di custodia, vigilanza e utilizzazione dei beni. In assenza di tale corrispondenza, il rischio non è soltanto quello di estendere impropriamente la responsabilità del consegnatario, ma anche di compromettere l'efficacia complessiva del sistema dei controlli patrimoniali.

5.3 *Il problema della mancata individuazione dei sub-consegnatari.* - Uno dei profili maggiormente critici emersi dall'analisi del caso Calabria riguarda la mancata formalizzazione delle figure intermedie della gestione patrimoniale. La giurisprudenza della Corte dei conti ha evidenziato come la corretta imputazione della responsabilità amministrativo-contabile presupponga la chiara individuazione dei soggetti ai quali i beni sono concretamente affidati e dei poteri effettivamente esercitati su di essi. Nella prassi degli istituti penitenziari, tuttavia, il trasferimento materiale dei beni non sempre è accompagnato da un corrispondente trasferimento formale delle responsabilità. I beni possono essere assegnati stabilmente a uffici, reparti, magazzini o singoli operatori senza che venga chiaramente definita la posizione giuridica del soggetto destinatario, né sia formalizzato il rapporto di custodia instaurato con il consegnatario principale.

Tale situazione determina una significativa incertezza nella ricostruzione della catena delle responsabilità. In assenza di una chiara individuazione dei sub-consegnatari o di altri soggetti titolari di specifici obblighi di custodia, il conto giudiziale continua frequentemente a gravare sul consegnatario principale, anche quando quest'ultimo non dispone di un effettivo potere di controllo sui beni. L'esigenza di una più puntuale formalizzazione dei rapporti di gestione emerge, pertanto, quale diretta conseguenza dei principi elaborati dalla Corte dei conti. La chiara individuazione dei soggetti responsabili della custodia costituisce infatti il presupposto necessario per garantire la corrispondenza tra disponibilità materiale del bene e responsabilità patrimoniale, assicurando al tempo stesso una maggiore certezza giuridica sia per l'amministrazione sia per gli agenti contabili.

5.4 *Le criticità dei sistemi informatici di gestione patrimoniale.* - Le criticità organizzative evidenziate dalla giurisprudenza trovano un ulteriore riflesso negli strumenti informatici utilizzati per la gestione del patrimonio mobiliare. La difficoltà di documentare le assegnazioni interne, individuare gli affidatari, registrare i trasferimenti dei beni e ricostruire la posizione dei sub-consegnatari o degli utilizzatori finali attraverso la Piattaforma Sigma-Dap, può determinare uno scostamento tra la situazione inventariale e quella reale, con possibili riflessi sull'accertamento della responsabilità amministrativo-contabile. La trasformazione digitale della contabilità del materiale non può pertanto limitarsi alla mera informatizzazione delle procedure esistenti[25], ma richiede una revisione dei modelli organizzativi e dei criteri di rappresentazione della gestione patrimoniale. Strumenti informatici capaci di documentare l'intero ciclo di vita del bene — dall'acquisizione all'assegnazione, dai trasferimenti interni fino alla dismissione — costituiscono oggi un presupposto essenziale per assicurare la tracciabilità delle operazioni e la corretta imputazione delle responsabilità. Accanto all'adeguamento degli strumenti gestionali, appare altresì opportuna l'elaborazione di linee guida nazionali dedicate alla contabilità del materiale negli istituti penitenziari.

L'adozione di criteri uniformi consentirebbe di armonizzare le procedure applicative, ridurre le incertezze interpretative emerse nella prassi e garantire una più stretta corrispondenza tra organizzazione amministrativa, disponibilità dei beni e responsabilità conseguenti, in coerenza con i principi progressivamente elaborati dalla giurisprudenza della Corte dei conti.

5.5 *La necessità di un nuovo modello organizzativo.* - L'analisi sviluppata nel presente contributo evidenzia come le criticità della contabilità del materiale non possano essere risolte attraverso un

[25] Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Circolare n. 26/2021, *Indicazioni operative sulla gestione della contabilità del materiale e aggiornamento SIGMA*.

mero adeguamento delle procedure inventariali. La progressiva distinzione tra debito di custodia e debito di vigilanza richiede, infatti, un ripensamento complessivo dell'organizzazione della gestione patrimoniale negli istituti penitenziari, fondato sulla piena corrispondenza tra attribuzione delle funzioni, disponibilità dei beni e responsabilità conseguenti. In tale prospettiva, il tradizionale modello unitario della gestione del patrimonio mobiliare appare non più pienamente coerente con l'attuale assetto organizzativo dell'amministrazione penitenziaria.

L'evoluzione delle funzioni istituzionali e la crescente articolazione dei centri di utilizzo dei beni impongono una più puntuale individuazione dei soggetti chiamati a esercitare compiti di custodia, una chiara formalizzazione delle figure intermedie della gestione patrimoniale, la tracciabilità delle assegnazioni e dei trasferimenti interni, nonché un'adeguata identificazione degli utilizzatori finali. L'esperienza maturata negli istituti penitenziari della Calabria dimostra come la giurisprudenza contabile non stia semplicemente incidendo sulle modalità di redazione del conto giudiziale, ma stia progressivamente orientando l'amministrazione verso un diverso modello organizzativo, nel quale la responsabilità patrimoniale costituisce il riflesso dell'effettiva distribuzione delle funzioni di custodia e gestione.

La modernizzazione della contabilità del materiale richiede, pertanto, un intervento capace di integrare profili organizzativi, procedurali e tecnologici in un sistema unitario e coerente con i principi della contabilità pubblica. Solo attraverso una struttura organizzativa che renda effettivamente tracciabile il rapporto tra bene, soggetto affidatario e responsabilità sarà possibile coniugare le esigenze di sicurezza proprie dell'amministrazione penitenziaria con i principi di buon andamento, trasparenza ed effettività della tutela del patrimonio pubblico.

6. *Prospettive di riforma della contabilità del materiale: verso un nuovo modello di gestione patrimoniale*. - L'analisi sviluppata nel presente contributo evidenzia come l'evoluzione della responsabilità del consegnatario non possa essere considerata un fenomeno esclusivamente giurisprudenziale. Le pronunce della Corte dei conti rappresentano, piuttosto, il riflesso di una più ampia trasformazione dell'organizzazione amministrativa, che impone un ripensamento complessivo della gestione del patrimonio mobiliare negli istituti penitenziari. Il primo profilo sul quale appare necessario intervenire riguarda l'organizzazione delle responsabilità. L'attuale concentrazione della gestione inventariale in capo al consegnatario principale non risulta più pienamente coerente con una realtà amministrativa nella quale la disponibilità materiale dei beni è distribuita tra una pluralità di uffici, servizi e operatori. Appare pertanto opportuno prevedere una più puntuale articolazione della catena della custodia, mediante la formale individuazione dei sub-consegnatari e la chiara definizione dei rapporti intercorrenti tra consegnatario principale, affidatari e utilizzatori finali.

Una simile soluzione consentirebbe di ricondurre la responsabilità patrimoniale all'effettivo esercizio delle funzioni di custodia e gestione, in coerenza con gli orientamenti della Corte dei conti. Parallelamente, risulta necessario rafforzare la tracciabilità della gestione patrimoniale. La documentazione delle assegnazioni, dei trasferimenti, delle variazioni di destinazione e delle dismissioni dei beni costituisce oggi un elemento essenziale non soltanto ai fini dell'efficienza amministrativa, ma anche dell'accertamento della responsabilità contabile. La piena ricostruzione del ciclo di vita del bene rappresenta infatti il presupposto indispensabile per garantire la corrispondenza tra disponibilità materiale e obblighi di custodia. Un analogo processo di adeguamento interessa gli strumenti informatici. I sistemi gestionali dovrebbero essere ripensati per rappresentare non soltanto la consistenza inventariale del patrimonio, ma anche l'effettiva distribuzione delle responsabilità all'interno dell'organizzazione amministrativa. La trasformazione digitale della contabilità del materiale non può pertanto limitarsi alla digitalizzazione delle procedure tradizionali, ma deve tradursi in un'evoluzione dei modelli organizzativi e informativi sui quali esse si fondano. L'evoluzione dell'assetto organizzativo rende altresì opportuna l'adozione di una disciplina organica dedicata alla contabilità del materiale nell'amministrazione penitenziaria.

L'abrogazione del Regio Decreto n. 1908 del 1920 ha infatti lasciato priva di una regolamentazione specifica una materia caratterizzata da rilevanti peculiarità organizzative. L'elaborazione di un nuovo regolamento, accompagnato da linee guida applicative uniformi, consentirebbe di armonizzare la disciplina speciale con i principi della contabilità generale dello Stato, recependo gli orientamenti consolidati della giurisprudenza contabile e assicurando omogeneità applicativa tra i diversi istituti penitenziari. A tale processo dovrà necessariamente accompagnarsi un investimento nella formazione specialistica del personale. La crescente complessità della gestione patrimoniale richiede competenze sempre più avanzate in materia di contabilità pubblica, responsabilità amministrativo-contabile, gestione dei beni e utilizzo dei sistemi informativi. La valorizzazione professionale dei funzionari contabili rappresenta, pertanto, uno dei presupposti fondamentali per assicurare l'effettività del nuovo modello organizzativo. Le considerazioni svolte conducono a una conclusione di carattere generale. La contabilità del materiale non può più essere considerata una funzione meramente inventariale, ma costituisce uno strumento essenziale di governo dell'organizzazione amministrativa e di tutela del patrimonio pubblico. La piena corrispondenza tra attribuzione delle funzioni, disponibilità dei beni e responsabilità conseguenti rappresenta oggi il principale criterio attraverso il quale realizzare i principi di buon andamento, trasparenza ed effettività della responsabilità sanciti dall'art. 97 della Costituzione. In questa prospettiva, la riforma della contabilità del materiale non costituisce soltanto un'esigenza dell'amministrazione penitenziaria, ma rappresenta un'occasione per ripensare, in chiave moderna, il rapporto tra organizzazione amministrativa, responsabilità patrimoniale e tutela delle risorse pubbliche.

7. *Conclusioni.* - L'analisi sviluppata nel presente contributo consente di confermare l'ipotesi di ricerca formulata nella premessa. L'evoluzione della giurisprudenza della Corte dei conti non si è limitata a precisare i presupposti della responsabilità amministrativo-contabile del consegnatario o le modalità di resa del conto giudiziale, ma ha progressivamente elaborato un diverso criterio di imputazione della responsabilità patrimoniale, fondato sull'effettiva disponibilità del bene e sulla concreta distribuzione delle funzioni di custodia e gestione all'interno dell'organizzazione amministrativa. La ricostruzione del quadro normativo ha evidenziato come il modello delineato dal Regio Decreto n. 1908 del 1920 fosse coerente con un'amministrazione caratterizzata da una limitata articolazione organizzativa e da una sostanziale concentrazione delle funzioni nella figura del contabile del materiale. L'evoluzione dell'amministrazione penitenziaria e, più in generale, della contabilità pubblica ha progressivamente modificato tali presupposti, rendendo sempre più evidente la distanza tra la responsabilità formalmente attribuita al consegnatario e l'effettiva disponibilità dei beni. In tale contesto, la giurisprudenza della Corte dei conti ha svolto un ruolo di particolare rilievo, reinterpretando la disciplina della responsabilità patrimoniale alla luce dei principi generali della contabilità pubblica.

La progressiva distinzione tra debito di custodia e debito di vigilanza, la valorizzazione dell'effettiva disponibilità del bene e l'attenzione riservata all'organizzazione concreta dell'amministrazione hanno consentito di ricondurre il giudizio di conto a una concezione sostanziale della responsabilità, maggiormente coerente con i principi di buon andamento, efficienza e accountability che caratterizzano l'ordinamento amministrativo contemporaneo. L'analisi delle pronunce della Sezione giurisdizionale per la Calabria ha evidenziato come il cosiddetto "caso Calabria" assuma un rilievo che trascende il contesto territoriale nel quale si è sviluppato. Le questioni affrontate dalla Corte riguardano infatti problematiche comuni all'intero sistema penitenziario e mettono in luce la necessità di una piena corrispondenza tra organizzazione amministrativa, attribuzione delle funzioni e responsabilità conseguenti. In questa prospettiva, il giudizio di conto non rappresenta soltanto uno strumento di verifica della regolarità contabile, ma diviene occasione per valutare la coerenza dell'assetto organizzativo rispetto ai principi che governano la tutela del patrimonio pubblico. Il principale risultato della ricerca consiste nell'avere

evidenziato come la responsabilità patrimoniale non possa più essere considerata il mero effetto dell'investitura formale del consegnatario. Essa rappresenta, piuttosto, il riflesso dell'organizzazione amministrativa e richiede che la distribuzione delle funzioni di custodia, vigilanza e utilizzazione dei beni sia chiaramente definita, documentata e coerente con l'effettivo esercizio dei poteri di gestione. In questa prospettiva, la contabilità del materiale cessa di essere una funzione prevalentemente inventariale per assumere il ruolo di strumento di governo dell'organizzazione amministrativa. Le riflessioni svolte nel presente contributo non esauriscono, naturalmente, il tema della gestione patrimoniale nell'amministrazione penitenziaria. L'abrogazione del Regio Decreto n. 1908 del 1920 apre nuove prospettive di ricerca e rende quanto mai attuale l'esigenza di una disciplina organica che, nel rispetto dei principi della contabilità generale dello Stato, sappia valorizzare le peculiarità organizzative del sistema penitenziario. In tale prospettiva, l'elaborazione di un nuovo modello della contabilità del materiale non rappresenta soltanto un'esigenza di riordino normativo, ma costituisce un'opportunità per rafforzare la tutela del patrimonio pubblico, garantire maggiore certezza nell'individuazione delle responsabilità e contribuire al processo di modernizzazione dell'amministrazione penitenziaria.

In definitiva, il presente contributo propone una diversa chiave di lettura della contabilità del materiale negli istituti penitenziari: non più un sistema fondato sulla centralità della figura del consegnatario quale unico centro di imputazione della responsabilità patrimoniale, ma un modello organizzativo nel quale la responsabilità segue l'effettiva distribuzione delle funzioni di custodia, vigilanza e gestione dei beni. È proprio in questo passaggio dalla responsabilità formale alla responsabilità organizzativa che, ad avviso di chi scrive, risiede il principale contributo interpretativo offerto dalla recente giurisprudenza della Corte dei conti.

Bibliografia

1. *Fonti normative*: Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, *Codice della giustizia contabile*; Decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2002, n. 254, *Regolamento concernente le gestioni dei consegnatari e dei cassieri delle amministrazioni dello Stato*; Legge 14 gennaio 1994, n. 20, *Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*; Legge 31 dicembre 2009, n. 196, *Legge di contabilità e finanza pubblica*; Legge 7 aprile 2025, n. 56, *Abrogazione di atti normativi prerepubblicani relativi al periodo 1861-1946*; Regio Decreto 16 maggio 1920, n. 1908, *Regolamento per gli stabilimenti carcerari e per i riformatori governativi*; Regio Decreto 18 novembre 1923, n. 2440, *Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato*, Regio Decreto 23 maggio 1924, n. 827, *Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato*. 2. *Giurisprudenza*: Cassazione civile, Sezioni Unite, sentenza 13 novembre 2009, n. 24382; Corte costituzionale, sentenza 12 gennaio 1995, n. 29; Corte costituzionale, sentenza 20 novembre 1998, n. 371; Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, sentenza n. 9/QM/2007; Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, sentenza n. 30/QM/2014; Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Veneto, sentenza n. 86/2015; Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Toscana, sentenza n. 90/2016; Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Lombardia, sentenza n. 75/2018; Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Calabria, sentenza n. 121/2020; Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Calabria, sentenza n. 296/2020; Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Calabria, sentenza n. 356/2020; Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Lazio, sentenza n. 34/2022; Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Marche, sentenza n. 52/2025; Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Calabria, sentenza n. 101/2025. 3. *Documenti istituzionali e prassi amministrativa*. Corte dei conti, *Relazione annuale sull'attività giurisdizionale*, Roma, 2023; Corte dei conti, Sezioni Riunite, Parere n. 4/2020 in materia di obbligo di resa e deposito dei conti giudiziali; Corte dei conti, Sezioni Riunite, Deliberazione n. 15/CONTR/RIUN/2021; Corte dei conti, Deliberazione n. 8/2022/INPR, *Linee guida sull'Anagrafe degli agenti contabili e sulla digitalizzazione dei conti giudiziali*; Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Emilia-Romagna, *Vademecum dei conti giudiziali*, Bologna, 2025; Ministero dell'Economia e delle

Finanze – Ragioneria Generale dello Stato, Nota n. 205151 del 16 ottobre 2020, *Trasmissione dei conti giudiziali e responsabilità del procedimento*; Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Circolare n. 26/2021, *Indicazioni operative sulla gestione della contabilità del materiale e aggiornamento SIGMA*; Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Missione 1 – Componente 1, 2021; OECD, *Public Governance Reviews. Accountability Frameworks*, Paris, OECD Publishing, 2015. 4. *Dottrina*: F. Attanasio, *La responsabilità amministrativa e contabile tra efficienza e colpevolezza*, CERADI, Roma, 2020; C. Boldrini, M. Petruzzo, *Appunti di amministrazione economica e contabilità penitenziaria*, Roma. Laurus Robuffo; A. Buscema, *La resa del conto. Valori etici e costituzionali nella Pubblica Amministrazione*, in *I conti giudiziali. Analisi, riflessioni e prospettive*, *Quaderno della Rivista della Corte dei conti*, n. 3, 2023; A. Canale, F. Freni, M. Smiroldo, *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre; S. Cassese, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2015; M. D'Alberti, *Lezioni di diritto amministrativo*, VIII ed., Giappichelli, Torino, 2025; F. Garri, *Il giudizio di conto. Analisi e prospettive*, Milano, Giuffrè; F. Garri (a cura di), *La Corte dei conti. Controllo e giurisdizione. Contabilità pubblica*, Milano, Giuffrè; R. Giovagnoli, L. Giusti, *La giustizia contabile. Commentario al D.Lgs. 174/2016*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2021; P. Maddalena, *Le prospettive del controllo e della giurisdizione della Corte dei conti alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesauro*, vol. IV; G. Melis, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, Il Mulino, 2018; P. Montedoro, *Il giudizio di conto e la responsabilità dell'agente contabile*, *Rivista di diritto pubblico*, 2021; C. Pinotti, *La responsabilità amministrativa e contabile*, *Rivista della Corte dei conti*, n. 1, 2021; A. Police, E. Fratto Rosi Grippaudo, *Agenti contabili e giudizi di conto: riflessioni sul rapporto fra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile*, *Rivista della Corte dei conti*, Quaderno n. 3, 2023; V. Raeli, *Lezioni di contabilità pubblica. La responsabilità amministrativa e contabile*, Bari, Cacucci, 2018; V. Tenore, *La responsabilità contabile tra garanzia e colpa grave*, *Rivista della Corte dei conti*, 2020; V. Tenore, *Commentario al Codice della giustizia contabile*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2024; V. Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei conti. Responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, Giuffrè, varie edizioni; V. Tenore, *La responsabilità amministrativo-contabile*, in *La nuova Corte dei conti*, Giuffrè, Milano, AA.VV.; F. Garri (a cura di), *La Corte dei conti. Controllo e giurisdizione. Contabilità pubblica*, Milano, Giuffrè, 2012; F. Garri, *Il giudizio di conto: analisi e prospettive*, *Foro Amministrativo*, 1984; A. De Stefano, F. Garri, *Rassegna di giurisprudenza in tema di responsabilità amministrativa e contabile*, Milano, Giuffrè, 1966; A. Police, E. Follieri, *Agenti contabili e giudizi di conto*, 2023; A. Canale, F. Freni, M. Smiroldo, *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Milano, Giuffrè, 2021; M. Atelli, *Studi sul giudizio di conto e sulla responsabilità contabile, pubblicati su riviste scientifiche di diritto amministrativo*; V. Lo Presti, *Responsabilità amministrativa: assetto attuale, prospettive evolutive e paura della firma*, *Rivista della Corte dei conti*, n. 2, 2023, pp. 23 ss. 5. *Sitografia istituzionale*: Corte dei conti – https://www.corteconti.it; Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria – https://www.giustizia.it; Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato – https://www.rgs.mef.gov.it; Autorità Nazionale Anticorruzione – https://www.anticorruzione.it; OECD – Public Governance – https://www.oecd.org/governance.

LA TASSONOMIA SOCIALE EUROPEA E L'EVOLUZIONE GIURIDICA DELLA RESPONSABILITÀ SOCIALE D'IMPRESA

di *Erika Zappavigna*[*]

Abstract

The European Union's sustainability framework increasingly translates selected components of corporate social responsibility into legal duties of disclosure, due diligence and contractual performance. This article examines the 2022 proposal for a European social taxonomy and asks whether its criteria can support public administrations in public procurement, publicly funded programmes and the verification of social claims. The analysis distinguishes the binding environmental taxonomy from the non-binding social taxonomy proposal and reconstructs its relationship with the CSRD, the CSDDD and Italian public procurement law. It argues that social-taxonomy criteria cannot presently operate as autonomous grounds for exclusion, funding conditions or sanctions. They may nevertheless provide a methodological framework for defining objectives, beneficiaries, indicators and evidence, provided that they are incorporated into competent legal or administrative acts. The article proposes a three-level administrative model: compliance with mandatory social and labour standards; additional positive social contribution; and reliability of the supporting information. This model is intended to improve legal certainty, proportionality and the prevention of social washing without replacing administrative discretion with automatic classifications.

Il quadro europeo della sostenibilità traduce progressivamente alcune componenti della responsabilità sociale d'impresa in obblighi di informazione, diligenza ed esecuzione contrattuale. Il contributo esamina la proposta del 2022 relativa a una tassonomia sociale europea e valuta se i relativi criteri possano sostenere l'attività delle pubbliche amministrazioni nei contratti pubblici, nei programmi finanziati e nella verifica delle dichiarazioni sociali. L'analisi distingue la tassonomia ambientale vincolante dalla proposta, non vincolante, di tassonomia sociale e ne ricostruisce i rapporti con CSRD, CSDDD e codice dei contratti pubblici. Si sostiene che tali criteri non possano oggi operare come autonome cause di esclusione, condizioni di finanziamento o fonti di sanzioni. Possono però offrire un metodo per definire obiettivi, destinatari, indicatori e prove, purché siano recepiti da fonti o atti amministrativi competenti. Si propone un modello articolato su tre livelli: conformità agli obblighi sociali e lavoristici; contributo sociale positivo ulteriore; affidabilità delle informazioni. Il modello mira a rafforzare certezza del diritto, proporzionalità e prevenzione del social washing senza sostituire la discrezionalità amministrativa con classificazioni automatiche.

SOMMARIO: 1. *Premessa.* – 2. *Dalla responsabilità sociale d'impresa alla giuridicizzazione selettiva dei criteri sociali.* – 3. *La proposta di tassonomia sociale nel quadro europeo della sostenibilità.* – 4. *Le clausole sociali nei contratti pubblici: disciplina, prassi applicativa e controlli.* – 5. *Gli indicatori sociali nei programmi finanziati con risorse pubbliche.* – 6. *La prevenzione amministrativa del social washing.* – 7. *Criticità applicative e prospettive evolutive.* – 8. *Considerazioni conclusive.*

1. *Premessa.* – L'integrazione dei fattori ambientali, sociali e di governo societario nell'ordinamento europeo ha modificato il rapporto tra attività economica, regolazione e interessi collettivi. La trasformazione è particolarmente visibile nella disciplina dell'informazione societaria,

[*] Istruttore presso una finanziaria. Laureata in Economia e Politiche del Territorio e dell'Impresa all'Università della Valle d'Aosta, ha conseguito un Master di II Livello in Social Data Science all'Università degli Studi di Milano-Bicocca. Si occupa di valutazione del merito creditizio, analisi economico-finanziaria, finanza pubblica e sostenibile e analisi d'impatto delle politiche pubbliche.

della gestione degli impatti lungo la catena di attività e dei contratti pubblici. In questi ambiti, istanze originariamente affidate soprattutto all'autoregolazione sono state progressivamente tradotte in obblighi di trasparenza, organizzazione, esecuzione e controllo.

Il fenomeno non coincide, tuttavia, con la conversione integrale della responsabilità sociale d'impresa in un unico obbligo giuridico. L'ordinamento ne ha selezionato alcuni contenuti e li ha incorporati in discipline settoriali con finalità ed effetti differenti: la rendicontazione produce informazioni standardizzate; il dovere di diligenza disciplina processi di gestione degli impatti; le clausole sociali incidono sulla formazione e sull'esecuzione del contratto pubblico; gli indicatori misurano l'attuazione dei programmi finanziati. Tali strumenti interagiscono, ma non sono fungibili.

La medesima cautela è necessaria nell'esame della tassonomia sociale. A differenza della tassonomia ambientale istituita dal reg. UE n. 2020/852, non esiste, allo stato, un sistema europeo generale e vincolante di classificazione delle attività socialmente sostenibili. Il rapporto pubblicato nel 2022 dalla *Platform on Sustainable Finance* costituisce una proposta tecnica e non un atto normativo né una posizione ufficiale della Commissione europea[1]. L'espressione «tassonomia sociale» è pertanto utilizzata nel presente contributo in senso prospettico.

L'indagine verifica se i criteri delineati in quella proposta possano assumere una funzione utile per la pubblica amministrazione, con particolare riferimento ai contratti pubblici, ai programmi finanziati con risorse pubbliche e alla verifica delle dichiarazioni sociali. Il metodo è normativo e documentale: le fonti europee sono poste a confronto con il codice dei contratti pubblici, con gli atti dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e con i sistemi europei di monitoraggio dei fondi. Le fonti normative e amministrative sono considerate nel testo vigente alla data di chiusura del contributo. Il contributo non pretende, invece, di offrire una ricognizione empirica esaustiva delle prassi di tutte le amministrazioni; i casi richiamati hanno funzione esemplificativa e sono utilizzati soltanto quando risultano documentati da atti identificabili.

La tesi sostenuta è duplice. Da un lato, una tassonomia sociale potrebbe fornire un linguaggio comune per collegare obiettivi, destinatari, indicatori e prove; dall'altro, i suoi criteri non potrebbero operare come autonoma fonte di obblighi, cause di esclusione, condizioni di accesso a benefici pubblici o sanzioni. La loro utilizzazione amministrativa richiederebbe una base normativa o il recepimento in atti della procedura sufficientemente determinati, nel rispetto dei principi di legalità, proporzionalità, pertinenza, trasparenza, parità di trattamento e motivazione.

2. *Dalla responsabilità sociale d'impresa alla giuridicizzazione selettiva dei criteri sociali*. – La Commissione europea ha definito la responsabilità sociale d'impresa come la responsabilità delle imprese per gli impatti prodotti sulla società. Il rispetto della legislazione applicabile e dei contratti collettivi costituisce una condizione preliminare; la piena assunzione di responsabilità richiede inoltre processi capaci di integrare nelle attività e nelle strategie aziendali le questioni sociali, ambientali, etiche, relative ai diritti umani e ai consumatori[2].

Questa nozione non coincide con la filantropia né con la sola comunicazione non finanziaria. Essa riguarda le modalità attraverso le quali l'impresa identifica, previene, attenua e rende conoscibili gli effetti della propria attività sui lavoratori, sui consumatori, sulle comunità e sugli altri portatori di interesse. La letteratura ha evidenziato che la responsabilità sociale comprende dimensioni economiche, giuridiche ed etiche e si colloca in uno spazio nel quale regolazione

[1] *Platform on Sustainable Finance*, *Final Report on Social Taxonomy*, febbraio 2022, pp. 5 e 32 ss. Il rapporto precisa di non costituire un documento ufficiale né una posizione ufficiale della Commissione europea; il documento è reperibile all'indirizzo *finance.ec.europa.eu/system/files/2022-08/220228-sustainable-finance-platform-finance-report-social-taxonomy_en.pdf*.

[2] Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-2014 in materia di responsabilità sociale delle imprese*, COM(2011) 681 final, 25 ottobre 2011, p. 6.

pubblica, autoregolazione e pressioni sociali interagiscono[3].

Nella sua fase iniziale, tale responsabilità si è sviluppata soprattutto attraverso codici di condotta, certificazioni, adesione a iniziative multilaterali e pubblicazione volontaria di informazioni. Questi strumenti hanno favorito la diffusione di standard di comportamento, ma hanno mostrato limiti strutturali: eterogeneità delle definizioni, difficoltà di comparazione, debolezza dei controlli e possibilità di selezionare soltanto le informazioni favorevoli.

L'intervento europeo ha progressivamente ridotto tali margini di opacità, senza cancellare la componente volontaria. Più precisamente, si è verificata una giuridicizzazione selettiva: alcune condotte sono divenute obbligatorie per categorie determinate di imprese; altre restano volontarie, pur essendo incanalate da standard tecnici o incentivi di mercato; altre ancora acquistano rilevanza giuridica soltanto quando vengono assunte come impegni contrattuali o condizioni di un finanziamento. La responsabilità sociale rimane, quindi, una categoria più ampia della somma degli obblighi vigenti[4].

La rilevanza giuridica dipende dalla fonte, dal soggetto obbligato, dall'ambito materiale e dalle conseguenze dell'inadempimento. Analogamente, non esiste un potere generale dell'amministrazione di certificare la sostenibilità sociale delle imprese. Informazioni e impegni sociali rilevano soltanto quando sono pertinenti al singolo procedimento: affidamento o esecuzione di un contratto, concessione di un beneficio, monitoraggio di un programma o attività di vigilanza. Il loro impiego richiede una base giuridica e un'istruttoria coerente con la finalità esercitata.

3. *La proposta di tassonomia sociale nel quadro europeo della sostenibilità.* – Il reg. UE n. 2020/852 ha istituito un quadro per stabilire quando un'attività economica possa essere qualificata come ecosostenibile. La disciplina vigente riguarda sei obiettivi ambientali e non contiene una classificazione generale delle attività socialmente sostenibili[5]. La dimensione sociale è tuttavia presente nell'art. 18, che subordina l'allineamento tassonomico al rispetto di garanzie minime fondate, tra l'altro, sulle Linee guida dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico destinate alle imprese multinazionali, sui Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani e sulle convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro[6].

Il rapporto finale della *Platform on Sustainable Finance* del 2022 ha proposto di articolare una futura tassonomia sociale intorno a tre obiettivi: lavoro dignitoso, anche per i lavoratori presenti nella catena del valore; standard di vita adeguati e benessere degli utenti finali; comunità e società inclusive e sostenibili[7]. La proposta combina una dimensione orizzontale, riferita alle modalità con le quali l'attività economica è svolta, e una dimensione verticale, riferita ad attività che per loro natura rendono accessibili beni e servizi essenziali.

Il modello riprende la logica della tassonomia ambientale: contributo sostanziale a un obiettivo, assenza di danno significativo agli altri obiettivi e rispetto di garanzie minime. La trasposizione non è però automatica. Gli effetti sociali dipendono in misura rilevante dal contesto, dalla categoria dei destinatari, dalla distribuzione dei benefici e dalla qualità delle relazioni di lavoro. Inoltre, la distinzione tra conformità minima e contributo sociale ulteriore è decisiva: il rispetto di

---

[3] A.B. Carroll, *A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Performance*, in 4 *Academy of Management Review*, (1979), 497; ID., *The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders*, in 34 *Business Horizons*, n. 4, (1991), 39; D. McBarnet, *Corporate Social Responsibility Beyond Law, Through Law, for Law: The New Corporate Accountability*, in *The New Corporate Accountability. Corporate Social Responsibility and the Law*, D. McBarnet, A. Voiculescu e T. Campbell (a cura di), Cambridge, Cambridge University Press, 2007, pp. 9-56.

[4] Sulla compresenza di strumenti volontari, incentivi e obblighi giuridici, D. McBarnet, *Corporate Social Responsibility Beyond Law*, cit., pp. 9 ss.

[5] Reg. UE n. 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili, artt. 3 e 9.

[6] Art. 18, reg. UE n. 2020/852; Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, *Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct*, Parigi, OECD Publishing, 2023; Nazioni Unite, *Guiding Principles on Business and Human Rights*, HR/PUB/11/04, New York e Ginevra, 2011.

[7] *Platform on Sustainable Finance*, *Final Report on Social Taxonomy*, cit., pp. 32 ss.

un obbligo legislativo non può, da solo, essere qualificato come valore sociale aggiuntivo.

La proposta presenta comunque un interesse amministrativo perché impone di scomporre un'affermazione generale in elementi verificabili: obiettivo, destinatari, attività, risultato atteso, indicatore, soglia, prova ed eventuale effetto negativo. In tale prospettiva, la tassonomia potrebbe operare come infrastruttura metodologica capace di migliorare la qualità degli atti di gara, dei bandi di finanziamento e dei controlli.

Il rapporto con la rendicontazione societaria di sostenibilità deve essere ricostruito in termini funzionali. Il quadro della rendicontazione societaria di sostenibilità, risultante dalla dir. 2013/34/UE, come modificata, tra l'altro, dalla dir. UE n. 2022/2464 e dalle successive modifiche, disciplina la produzione di informazioni relative agli impatti, ai rischi e alle opportunità di sostenibilità per le imprese comprese nel relativo ambito di applicazione[8]. Gli standard europei di rendicontazione comprendono informazioni sul personale dell'impresa, sui lavoratori nella catena del valore, sulle comunità interessate e sui consumatori o utenti finali[9]. Questi dati possono essere utili all'amministrazione, ma non sono automaticamente trasferibili in qualsiasi procedimento: occorre verificare se siano riferibili al soggetto, al periodo, all'attività e all'impegno concretamente rilevanti.

Anche la dir. UE n. 2024/1760 sul dovere di diligenza, nel testo vigente risultante dalle modifiche del 2025 e del 2026, svolge una funzione distinta. Essa impone alle imprese incluse nel proprio ambito di applicazione di predisporre processi per individuare e affrontare determinati impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente e prevede un sistema di supervisione affidato alle autorità designate dagli Stati membri[10]. Non attribuisce, invece, a ogni amministrazione aggiudicatrice, concedente o finanziatrice un generale potere di controllo sull'organizzazione dell'impresa.

Tassonomia, rendicontazione e diligenza non devono dunque essere sovrapposte. La prima classifica; la seconda rende disponibili informazioni; la terza disciplina processi organizzativi. La loro interazione può rendere più robusta l'istruttoria amministrativa, ma ciascuno strumento conserva la propria funzione e il proprio ambito di applicazione.

4. *Le clausole sociali nei contratti pubblici: disciplina, prassi applicativa e controlli.* – I contratti pubblici costituiscono l'ambito nel quale gli obiettivi sociali possono essere tradotti più direttamente in obblighi verificabili. L'art. 57, comma 1, d.lg. 31 marzo 2023, n. 36, nel testo vigente, prevede, per gli appalti di lavori e servizi diversi da quelli aventi natura intellettuale e per le concessioni, l'inserimento di specifiche clausole sociali con le quali sono richieste, come requisiti necessari dell'offerta, misure orientate alle pari opportunità generazionali e di genere, all'inclusione lavorativa delle persone con disabilità o svantaggiate, alla stabilità occupazionale e all'applicazione dei contratti collettivi pertinenti. L'art. 102 richiede agli operatori di indicare nell'offerta le modalità con le quali intendono adempiere agli impegni e impone alla stazione appaltante di verificarne l'attendibilità nei confronti dell'aggiudicatario con mezzi adeguati. L'art. 108 consente, inoltre, di valorizzare elementi qualitativi collegati all'oggetto del contratto nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa[11].

È necessario distinguere le clausole sociali obbligatorie, i criteri premiali e le condizioni di

[8] Dir. 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese, come modificata, tra l'altro, dalla dir. UE n. 2022/2464 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, e dalle dir. UE nn. 2025/794 e 2026/470.

[9] Reg. delegato UE n. 2023/2772 della Commissione, del 31 luglio 2023, relativo ai principi di rendicontazione di sostenibilità, in particolare ESRS S1, S2, S3 e S4, come modificato dal reg. delegato UE n. 2025/1416.

[10] Dir. UE n. 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, nel testo consolidato al 18 marzo 2026; dir. UE n. 2025/794 e dir. UE n. 2026/470, cit.

[11] Artt. 57, comma 1, 102 e 108, d.lg. 31 marzo 2023, n. 36, nel testo vigente al 13 giugno 2026.

esecuzione. Le prime incidono sul contenuto necessario dell'offerta secondo la disciplina applicabile; i criteri premiali attribuiscono punteggio a prestazioni sociali ulteriori e misurabili; le condizioni di esecuzione disciplinano obblighi da rispettare durante lo svolgimento del rapporto. La confusione tra tali categorie produce incertezza sulla fase del controllo e sulle conseguenze dell'inadempimento.

La clausola deve essere proporzionata e collegata alla prestazione. Un generico impegno a «favorire l'inclusione» non consente di stabilire che cosa l'operatore debba fare né come l'amministrazione debba verificarlo. Una formulazione controllabile deve, invece, individuare i destinatari, il comportamento richiesto, il periodo di riferimento, l'indicatore, la documentazione probatoria, il responsabile della verifica e le conseguenze dello scostamento.

La guida europea sugli appalti socialmente responsabili colloca gli obiettivi sociali nell'intero ciclo dell'affidamento, dalla programmazione all'esecuzione[12]. L'efficacia della clausola dipende, infatti, tanto dalla formulazione iniziale quanto dal controllo della sua attuazione. Le Linee guida ANAC n. 13, adottate sotto il vigore del precedente codice, non rappresentano la fonte primaria della disciplina attuale, ma conservano utilità ricostruttiva con riferimento al rapporto tra tutela occupazionale, libertà organizzativa dell'impresa e principi europei[13]. Sul piano operativo, il Bando tipo n. 1/2023, aggiornato nel 2026, offre un riferimento per il coordinamento tra clausole sociali, contenuto dell'offerta e verifica degli impegni[14].

Un caso significativo è offerto dalla delibera ANAC 22 ottobre 2025, n. 420. La stazione appaltante aveva richiesto un progetto analitico di assorbimento del personale senza rendere disponibili i dati necessari relativi ai lavoratori impiegati dal gestore uscente. L'Autorità ha ritenuto non conforme l'esclusione dell'operatore, evidenziando che non può essere imposto un onere documentale inesigibile quando la stessa amministrazione non abbia fornito le informazioni indispensabili alla formulazione del progetto[15]. Il caso dimostra che la verificabilità della clausola sociale presuppone, prima ancora del controllo sull'operatore, una corretta costruzione della documentazione di gara.

La fase esecutiva richiede controlli graduati. Gli impegni valutati in gara devono essere recepiti nei documenti contrattuali e associati a tempi, indicatori e prove. Il responsabile unico del progetto e il direttore dell'esecuzione, nell'ambito delle rispettive competenze, devono poter confrontare quanto promesso con quanto realizzato. Un primo livello comprende la verifica documentale ordinaria; un secondo livello comprende controlli a campione o incrociati in presenza di incongruenze; un terzo livello comprende il contraddittorio, le misure correttive e, quando previsti, penali o altri rimedi contrattuali.

Per evitare che il punteggio sociale esaurisca la propria funzione nella fase competitiva, gli atti dovrebbero utilizzare una griglia minima di controllo, sintetizzata nella tabella seguente.

Elemento	*Contenuto minimo*	*Evidenza*	*Responsabile*
Obiettivo	Risultato sociale collegato alla prestazione	Bando, disciplinare o contratto	Stazione appaltante
Indicatore	Formula, valore iniziale, obiettivo e periodo	Scheda metodologica	RUP o struttura tecnica

[12] Commissione europea, *Buying Social – A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement – Second edition*, 2021/C 237/01, in G.U.U.E. C 237, 18 giugno 2021, pp. 1-69. In dottrina, C. McCrudden, *Buying Social Justice. Equality, Government Procurement, and Legal Change*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

[13] Autorità nazionale anticorruzione, Linee guida n. 13, *La disciplina delle clausole sociali*, approvate con delibera 13 febbraio 2019, n. 114. Le Linee guida si riferiscono al d.lg. n. 50/2016 e sono richiamate esclusivamente quale precedente ricostruttivo.

[14] Autorità nazionale anticorruzione, Bando tipo n. 1/2023, adottato con delibera 27 giugno 2023, n. 309, aggiornato con delibera 16 settembre 2025, n. 365, e con delibera 1° aprile 2026, n. 148.

[15] Autorità nazionale anticorruzione, delibera 22 ottobre 2025, n. 420, depositata il 30 ottobre 2025, pp. 1 ss. e 6 ss.

Elemento	*Contenuto minimo*	*Evidenza*	*Responsabile*
Prova	Documenti e fonti verificabili	Rapporti, registri, comunicazioni e controlli	Operatore e direttore dell'esecuzione
Rimedio	Contraddittorio, correzione, penale o altro rimedio previsto	Verbali e atti di contestazione	RUP e direttore dell'esecuzione

Fonte: elaborazione dell'autrice.

La griglia non sostituisce la disciplina della singola procedura. Essa rende però esplicito il passaggio dall'obiettivo alla prova e consente di verificare se l'amministrazione disponga delle informazioni e delle competenze necessarie. Una futura tassonomia sociale potrebbe offrire un repertorio comune di obiettivi e indicatori, ma non sostituirebbe la fonte dell'obbligo, che continuerebbe a risiedere nella legge, nella disciplina di gara, nell'offerta recepita nel contratto o nella condizione di esecuzione.

5. *Gli indicatori sociali nei programmi finanziati con risorse pubbliche.* – Nei programmi finanziati, la sostenibilità sociale assume rilevanza nella selezione dei progetti, nella definizione degli obblighi dei beneficiari e nel monitoraggio dei risultati. L'utilizzo di indicatori non costituisce una novità introdotta dal dibattito sulla tassonomia. Il reg. UE n. 2021/1057 richiede ai programmi del Fondo sociale europeo Plus in gestione concorrente l'impiego di indicatori comuni di realizzazione e di risultato, ai quali possono aggiungersi indicatori specifici[16]. Il reg. delegato UE n. 2021/2106 disciplina indicatori comuni per il dispositivo per la ripresa e la resilienza[17].

Questi sistemi mostrano che l'amministrazione dispone già di esperienze metodologiche rilevanti. Una tassonomia sociale dovrebbe coordinarsi con esse e non creare una serie parallela di misure priva di collegamento con i sistemi di monitoraggio esistenti.

La prima distinzione necessaria riguarda realizzazioni, risultati e impatti. Gli indicatori di realizzazione descrivono ciò che l'intervento produce immediatamente: partecipanti coinvolti, ore di formazione, servizi attivati o posti resi disponibili. Gli indicatori di risultato misurano il cambiamento osservato sui destinatari: conseguimento di una qualifica, ingresso nel mercato del lavoro, mantenimento dell'occupazione o accesso effettivo a un servizio. Gli indicatori di impatto riguardano effetti più ampi e durevoli, determinati anche da fattori esterni al singolo intervento[18].

La distinzione evita inferenze indebite. Il numero delle persone che partecipano a un corso non dimostra, da solo, un miglioramento dell'occupabilità. Anche il numero delle assunzioni immediatamente successive al progetto deve essere integrato con informazioni sulla durata, sulla qualità e sulla stabilità del rapporto. Quanto più l'indicatore si avvicina all'impatto, tanto più complessa diviene l'attribuzione causale.

Ogni indicatore dovrebbe essere corredato da una scheda metodologica contenente almeno la definizione, la formula di calcolo, l'unità di misura, la fonte del dato, il valore iniziale, il valore-obiettivo, il periodo di riferimento, la frequenza di rilevazione, le disaggregazioni richieste, il soggetto responsabile e le modalità di validazione. Senza tali elementi, la comparabilità è soltanto apparente.

[16] Art. 17 e allegato I, reg. UE n. 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo sociale europeo Plus.

[17] Reg. delegato UE n. 2021/2106 della Commissione, del 28 settembre 2021, che integra il reg. UE n. 2021/241 stabilendo gli indicatori comuni e gli elementi dettagliati del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza.

[18] Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management for Sustainable Development*, seconda edizione, Parigi, OECD Publishing, 2023, voci «outputs», «outcomes» e «impacts».

Per un intervento di inclusione lavorativa possono rilevare il numero dei destinatari coinvolti, la quota di completamento del percorso, la percentuale di persone occupate al termine e la percentuale che mantiene l'occupazione a sei o dodici mesi. Per un progetto relativo alla qualità del lavoro possono essere considerati la stabilità contrattuale, le ore di formazione, il tasso di infortuni, le differenze retributive e le misure di conciliazione. La scelta deve essere motivata dall'obiettivo dell'intervento, non dalla mera disponibilità del dato.

La disaggregazione per genere, età, disabilità, condizione occupazionale o territorio può rivelare differenze occultate dal valore medio. Un risultato aggregato positivo non dimostra che il beneficio abbia raggiunto i gruppi destinatari. La disaggregazione deve, tuttavia, rispettare i principi di necessità, proporzionalità e protezione dei dati personali[19].

La qualità dell'informazione dipende anche dalla fonte. Le autodichiarazioni possono essere necessarie, ma non devono costituire l'unico elemento di verifica quando siano disponibili fonti amministrative, documenti contrattuali, registri o controlli a campione. L'amministrazione deve conservare la tracciabilità delle trasformazioni del dato, affinché il percorso dalla fonte al risultato dichiarato sia ricostruibile.

In questo ambito, una tassonomia sociale sarebbe utile se consentisse di collegare ciascun obiettivo a categorie di destinatari, indicatori e garanzie minime. Sarebbe, invece, poco utile se introducesse etichette generiche, quali «lavoro dignitoso» o «inclusione», prive di una metodologia applicativa. Il valore aggiunto della classificazione dipende dalla qualità delle regole di misurazione e non dal numero delle categorie create.

6. *La prevenzione amministrativa del social washing*. – Nel presente contributo, il *social washing* indica la rappresentazione inesatta, selettiva, non verificabile o sproporzionata delle prestazioni sociali di un'organizzazione. Il reg. UE n. 2024/3005, relativo alle attività di *rating* ESG, in vigore e applicabile dal 2 luglio 2026, menziona espressamente l'obiettivo di prevenire, oltre al *greenwashing*, altre forme di informazione fuorviante, incluso il *social washing*[20]. Il regolamento opera in uno specifico settore, ma offre un riferimento utile per individuare il problema generale dell'affidabilità delle informazioni sociali.

Nel procedimento amministrativo il rischio si manifesta quando una dichiarazione sociale è utilizzata per ottenere un punteggio, un affidamento, un finanziamento o un altro vantaggio senza essere sostenuta da elementi adeguati. Il contrasto non può consistere nella richiesta indiscriminata di documenti: deve essere costruito secondo un approccio proporzionato e basato sul rischio.

Il controllo preventivo deve verificare anzitutto la pertinenza dell'affermazione. Espressioni come «impresa inclusiva», «occupazione di qualità» o «impatto sociale positivo» non sono istruttoriamente utilizzabili se non vengono chiariti il perimetro, il periodo, i destinatari, la situazione iniziale, il risultato e il metodo di calcolo. La dichiarazione deve inoltre distinguere i risultati derivanti dall'attività specifica da quelli riferibili all'intera organizzazione.

Costituiscono segnali di rischio l'assenza di una base di riferimento, l'uso di percentuali senza indicazione del denominatore, la selezione dei soli dati favorevoli, la modifica non motivata della metodologia, il ricorso a informazioni non aggiornate, la mancata indicazione delle limitazioni e l'utilizzo di certificazioni non pertinenti all'affermazione formulata.

Il controllo in corso di esecuzione richiede flussi informativi definiti in anticipo, periodicità coerente con l'obbligo e conservazione della documentazione. I dati devono essere collegati alla fonte e alle persone responsabili della loro produzione e validazione. Le variazioni significative devono essere motivate e rese riconoscibili, evitando che il cambiamento della base di calcolo alteri

[19] Art. 5, par. 1, lett. b) e c), reg. UE n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali.

[20] Artt. 1 e 53, reg. UE n. 2024/3005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2024, sulla trasparenza e sull'integrità delle attività di *rating* ambientale, sociale e di governance.

artificialmente il risultato.

Le informazioni contenute nella rendicontazione societaria possono concorrere alla verifica, ma non equivalgono a una certificazione generale della sostenibilità sociale dell'impresa. Occorre stabilire se il dato riguardi il medesimo soggetto giuridico, il contratto o il progetto considerato e il periodo rilevante. Un'informazione consolidata di gruppo può non essere sufficiente per dimostrare l'adempimento di un obbligo assunto dalla singola società nell'esecuzione di uno specifico contratto.

I controlli digitali possono segnalare omissioni e incoerenze, ma non sostituire la valutazione amministrativa. La divergenza tra due dati non chiarisce, da sola, se lo scostamento sia giustificato o la comunicazione ingannevole. La digitalizzazione deve quindi rafforzare la tracciabilità e la selezione dei rischi, non trasformare il controllo in un automatismo.

Il controllo successivo deve confrontare il risultato con la situazione iniziale e con il valore-obiettivo. Lo scostamento non dimostra automaticamente una falsa dichiarazione. L'amministrazione deve distinguere l'errore materiale, il risultato non raggiunto, la variazione delle condizioni esterne e la condotta consapevolmente fuorviante. Le conseguenze devono derivare dalla legge o dagli atti della procedura e possono comprendere rettifica, integrazione, misure correttive, riduzione o recupero del contributo, penali, revoca o altri rimedi previsti.

La prevenzione dipende, in definitiva, dalla progettazione del procedimento: l'affermazione deve essere determinata, collegata a prove, verificata in modo proporzionato e associata a conseguenze conoscibili. In mancanza di questi elementi, l'aumento degli adempimenti produce documentazione, non affidabilità.

7. *Criticità applicative e prospettive evolutive.* – La prima criticità riguarda la misurabilità degli effetti sociali. Le condizioni di lavoro, l'inclusione e il benessere non sono riducibili a un unico valore numerico. La standardizzazione è necessaria per la comparabilità, ma può generare una falsa precisione quando non tiene conto del contesto, dei destinatari e della distribuzione degli effetti.

Occorre combinare indicatori quantitativi e informazioni qualitative, esplicitandone metodologia e limiti. La qualità del lavoro, ad esempio, non coincide con il numero delle assunzioni, ma comprende durata del rapporto, retribuzione, sicurezza, formazione ed esercizio dei diritti.

La seconda criticità è l'eterogeneità delle prassi. Amministrazioni diverse possono utilizzare la medesima espressione per misure differenti o denominazioni diverse per lo stesso fenomeno. Un dizionario comune degli indicatori, contenente definizioni, formule, fonti e regole di validazione, aumenterebbe la comparabilità. Il sistema dovrebbe tuttavia essere modulare: un nucleo comune e indicatori specifici collegati al settore e all'intervento.

La terza criticità riguarda le competenze. La costruzione di clausole e indicatori richiede conoscenze giuridiche, economiche, statistiche e organizzative. La formazione generica sulla sostenibilità non è sufficiente. Occorrono competenze sulla qualità dei dati, sulla misurazione, sull'istruttoria e sui rimedi contrattuali. Strutture di supporto condivise e modelli standard potrebbero ridurre la frammentazione, soprattutto per le amministrazioni di minori dimensioni.

La quarta criticità concerne il carico amministrativo. La richiesta di informazioni sociali può produrre costi significativi per gli uffici e per gli operatori. Il principio di proporzionalità impone di acquisire soltanto i dati necessari alla decisione o al controllo. Il riutilizzo di informazioni già disponibili è preferibile, purché siano verificati aggiornamento, pertinenza e perimetro.

La quinta criticità è il rischio di automatismi. Gli indicatori devono sostenere la decisione e non sostituire la valutazione richiesta dalla legge. Una soglia può essere appropriata quando definisce un risultato contrattuale; diviene problematica se è utilizzata per formulare un giudizio complessivo sulla sostenibilità sociale senza considerare altri effetti o possibili violazioni.

L'eventuale tassonomia sociale dovrebbe quindi essere progettata non come repertorio chiuso di imprese o attività «buone», ma come sistema trasparente di domande, criteri e prove. La classificazione dovrebbe distinguere almeno tre livelli: rispetto degli obblighi sociali e lavoristici;

contributo positivo ulteriore; affidabilità e verificabilità delle informazioni. La distinzione impedirebbe di presentare la conformità legislativa come risultato volontario e di riconoscere un contributo positivo in presenza di gravi violazioni delle garanzie minime.

Per la pubblica amministrazione appare preferibile una sperimentazione graduale. I criteri potrebbero essere applicati in settori selezionati, valutandone la controllabilità, la disponibilità dei dati, il costo amministrativo e gli effetti sulla concorrenza. La sperimentazione dovrebbe essere accompagnata dalla pubblicazione delle metodologie e dei risultati, così da consentire correzioni prima di un'applicazione generalizzata.

La prospettiva non è, quindi, quella di trasferire meccanicamente nel procedimento amministrativo uno strumento concepito per orientare i flussi finanziari. La pubblica amministrazione deve adattare la logica tassonomica ai propri principi: legalità e tipicità dei poteri, imparzialità, motivazione, contraddittorio, tutela dell'affidamento e sindacabilità della decisione.

8. *Considerazioni conclusive.* – L'analisi consente di affermare che il contributo più rilevante di una futura tassonomia sociale non consisterebbe nell'attribuzione di un'etichetta generale alle imprese, ma nella costruzione di una grammatica comune della verificabilità. Obiettivo, destinatario, indicatore, prova e conseguenza dovrebbero essere collegati secondo una sequenza trasparente.

Questa conclusione richiede di riconoscere un limite giuridico netto. La proposta della *Platform on Sustainable Finance* non è una fonte immediatamente precettiva. Nello stato attuale non può fondare autonomamente cause di esclusione, obblighi contrattuali, sanzioni o condizioni di accesso ai finanziamenti. I suoi criteri possono essere utilizzati come riferimento metodologico e acquistano efficacia giuridica soltanto quando siano recepiti da una fonte competente o da atti amministrativi e contrattuali sufficientemente determinati.

La tesi del contributo è che la tassonomia sociale possa diventare utile alla pubblica amministrazione soltanto a condizione di essere tradotta in un metodo coerente con le garanzie del procedimento. Tale adattamento impone di evitare automatismi, assicurare la pertinenza dei criteri, graduare gli oneri, consentire il contraddittorio e rendere verificabili sia i risultati sia le fonti dei dati.

Il modello proposto si articola su tre livelli. Il primo è la conformità minima alle norme sociali e lavoristiche, che costituisce la soglia di legalità. Il secondo è il contributo sociale ulteriore, da definire in relazione alla prestazione o al programma. Il terzo è l'affidabilità informativa, che riguarda tracciabilità, metodologia e controllabilità. Solo la presenza congiunta di questi livelli consente di distinguere la conformità, la creazione di valore sociale e la qualità della prova.

La misurazione non è neutrale: la scelta dell'indicatore orienta ciò che l'amministrazione considera rilevante. Gli indicatori devono quindi essere motivati, riesaminati e accompagnati dall'esplicitazione dei propri limiti. Allo stesso modo, il contrasto al *social washing* dipende meno dalla quantità delle dichiarazioni che dalla qualità dell'istruttoria.

Il contributo non sostiene, pertanto, l'opportunità di importare integralmente nel diritto amministrativo una tassonomia concepita per la finanza sostenibile. Propone, piuttosto, di utilizzarne selettivamente la logica per migliorare la determinazione degli obblighi, la qualità dei dati e la tracciabilità dei controlli. In questa funzione di coordinamento, e non nella creazione di automatismi classificatori, risiede il possibile valore della tassonomia sociale per la pubblica amministrazione.

Le Voci di FinPA

REGOLE DI FINANZA PUBBLICA E AUTONOMIE SPECIALI: UN COMPLESSO BILANCIAMENTO IN CONTINUO DIVENIRE

di *Emilio Castorina*[*]

Abstract:

This paper examines the impact of public finance rules on sub-state structures, highlighting the redefinition of territorial financial autonomy, including within special legal systems. The influence of higher levels of financial governance is manifested through common accounting tools, cooperative mechanisms and forms of multi-level planning. The role of the LEPs is central, as they introduce standardisation and ensure uniformity in the provision of essential services.

Il contributo esamina l'impatto delle regole di finanza pubblica sugli assetti substatali, evidenziando la ridefinizione dell'autonomia finanziaria territoriale, anche negli ordinamenti speciali. L'incidenza dei livelli superiori di governo finanziario si manifesta attraverso strumenti contabili comuni, meccanismi cooperativi e forme di programmazione multilivello. Centrale è il ruolo dei LEP, che introducono standardizzazione e garantiscono l'uniformità nell'erogazione dei servizi essenziali.

SOMMARIO: 1. La 'Costituzione finanziaria' delle regioni ad autonomia speciale; - 2. Il metodo 'pattizio' per la garanzia della specialità regionale e i piani di rientro dal disavanzo sanitario; 3. - Il fabbisogno finanziario delle funzioni regionali e la necessità di superare il criterio della spesa storica; - 4. Conclusioni.

1. *La "Costituzione finanziaria" delle regioni ad autonomia speciale.* – La legge costituzionale n. 1/2012 e le successive norme d'attuazione – dettate dalla legge n. 243/2012 in risposta a un cogente impegno sovranazionale – hanno elevato a livello costituzionale le esigenze della finanza pubblica (artt. 5, 81, 97, 114, 117 e 119 Cost.).

Le regole della cd. Costituzione finanziaria segnano il crinale lungo il quale si realizza il contemperamento tra l'unità e l'indivisibilità della Repubblica (artt. 5 e 120 Cost.) e l'autonomia politica che, nel rispetto dell'equilibrio dei rispettivi bilanci, sono in grado di esprimere le regioni attraverso i propri corpi rappresentativi, concorrendo anche ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari richiesti dall'Unione europea (artt. 114, comma 2, e 119, comma 1, Cost.).

In un sistema di carattere derivato di finanza pubblica, i margini di una già problematica effettiva 'autonomia finanziaria' nello Stato unitario rimangono certamente angusti, prevalendo comunque l'esigenza di far convergere la finanza statale con quella locale, che risulta contrassegnata da una preminente 'esigenza di uniformità' e di 'omogeneità della disciplina' stessa, fondata sui principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito. È da ritenere un punto fermo che la c.d. Costituzione finanziaria debba, quindi, trovare applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria.

Ancor prima della riforma del Titolo V, si riteneva che i vincoli generali a tutela dell'equilibrio finanziario e dei bilanci pubblici riguardassero, parimenti, tutti gli enti, e tra questi anche le regioni a statuto speciale.

In particolare, è stato chiarito che il sesto comma dell'art. 119 Cost. «enuncia espressamente un vincolo – quello a ricorrere all'indebitamento solo per spese di investimento – che già, prima di detta riforma costituzionale, il legislatore statale ben poteva imporre alle regioni a statuto speciale in attuazione del principio unitario (articolo 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento

[*] Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Catania.

della finanza pubblica, nonché nel dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle regioni ad autonomia differenziata» (Corte cost., sentenze nn. 536 del 2002 e 425 del 2004). In definitiva, non è giustificabile una differenziazione in relazione a un aspetto, come quello della soggezione ai vincoli generali di equilibrio finanziario e dei bilanci pubblici, che non può non riguardare tutti gli enti operanti nel sistema della finanza pubblica allargata.

In quanto concernenti la finanza pubblica nel suo complesso, l'applicazione delle regole finanziarie di rango costituzionale richiede innanzitutto la uniformità del 'linguaggio' da impiegare nella redazione dei documenti contabili, sì da consentire non solo l'armonizzazione dei conti pubblici a livello nazionale, ma anche il consolidamento della finanza pubblica allargata.

Le preminenti esigenze di uniformità e omogeneità stanno alla base della consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche alle autonomie speciali, in quanto funzionali al 'contenimento' della spesa pubblica nel prevenire disavanzi di bilancio, nonché a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica.

2. *Il metodo 'pattizio' per la garanzia della specialità regionale e i piani di rientro dal disavanzo sanitario.* – Le regioni ad autonomia speciale, a differenza di quelle ordinarie, si rapportano con lo Stato mediante accordi bilaterali, come strumento mediante il quale si realizza il concorso di esse alla finanza pubblica, secondo un modello comune alla c.d. 'specialità finanziaria' che connota i rapporti tra i livelli di governo negli Stati regionali.

In particolare, si deve al giudice costituzionale la conciliazione della specialità regionale con la competenza esclusiva statale in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3, Cost.) affidata al 'principio dell'accordo', inteso come vincolo di metodo negoziale, mediante il quale risulta possibile stabilire i «contenuti storici concreti dell'autonomia regionale in materia finanziaria» (Corte cost., sentenza n. 213 del 1998).

Il metodo consensuale delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie speciali non può essere sostituito neppure da un'intesa sancita in sede di Conferenza permanente Stato-regioni. L'accordo bilaterale, infatti, è lo strumento più idoneo per conciliare e regolare il concorso delle regioni a statuto speciale agli obiettivi di finanza pubblica, garantendosi, in tal maniera, il rispetto della quota di autonomia finanziaria costituzionalmente sancita per ciascuna di esse.

L'accordo è espressione della leale cooperazione tra enti costitutivi dello Stato regionale, la quale deve necessariamente caratterizzare i rapporti tra organi statali e regionali in un'amministrazione pubblica ispirata al riconoscimento delle autonomie nell'ambito di un disegno unitario. In tal senso, la bilateralità in materia finanziaria risponde all'esigenza di salvaguardare l'unità e l'indivisibilità della Repubblica mediante strumenti collaborativi che, comunque, diano la possibilità di tutelare interessi generali ed essenziali, tra i quali rientrano il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari e la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 5 e comma 2, lett. *m*, Cost.).

Se è vero che con riguardo alle regioni speciali deve essere privilegiata la via dell'accordo, detto percorso, in casi particolari, può essere derogato dal legislatore statale in nome delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, non essendo stato il principio consensualistico, di derivazione giurisprudenziale, recepito né negli statuti, né nelle norme di attuazione di questi ultimi.

Se si considera l'esperienza più recente, il contributo richiesto alle autonomie speciali per il risanamento dei conti pubblici è stato rideterminato, a decorrere dal 2022, dalla legge di bilancio (legge n. 234/2021, art. 1) in applicazione di altrettanti accordi bilaterali tra il Governo e le Regioni Sardegna, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta. Per la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Bolzano e di Trento, in attuazione sempre di un accordo bilaterale con lo

Stato, il concorso è stato stabilito dall'art. 79 del decreto Presidente della Repubblica n. 670/1972.

La procedura concertata si è quindi saldamente radicata nella legislazione statale non soltanto come metodo ai fini della specificazione, a valle, degli impegni finanziari a carico delle cinque regioni, ma anche per realizzare, a monte, una intesa che sia recepita da parte del legislatore statale.

Il rapporto tra Stato e autonomie speciali nella materia finanziaria, tuttavia, si è sin qui caratterizzato per una notevole mole di contenzioso derivante probabilmente dalla mancanza di un coordinamento istituzionale.

In via di principio, l''ascolto della voce delle regioni' in ordine alla destinazione delle risorse consente un migliore coordinamento e, al contempo, una maggiore efficacia nella programmazione degli interventi, tanto da richiedere, in tali evenienze, l'assunzione di un parere della Conferenza unificata, ovvero una 'intesa', da raggiungere in sede di Conferenza Stato-regioni.

Se è vero che risulta congeniale a una leale collaborazione lo strumento della Conferenza unificata, tuttavia l'istituzione, in seno a quest'ultima, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 5, l. n. 42/2009; artt. 33 ss., d.lgs. n. 68/2011) non è stata valorizzata pienamente nella prassi. In tale contesto, il giudice costituzionale ha ritenuto opportuno sollecitare il legislatore affinché non trascuri il coinvolgimento delle sedi istituzionali già appositamente contemplate e presenti nell'ordinamento.

I piani di rientro dal disavanzo sanitario costituiscono un istituto attraverso cui si è realizzato, nel corso dell'ultimo decennio, un penetrante coordinamento statale a salvaguardia dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità delle finanze pubbliche. Il piano, assunto in forza dell'allegato accordo tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Giunta regionale interessata, impegna la regione a realizzare gli interventi ivi previsti, nonché a sottoporre, in via preventiva, al Governo nazionale i provvedimenti suscettibili di incidere negativamente sull'attuazione di esso.

Mediante il piano di rientro risulta quindi valorizzato un ulteriore modello procedimentale «pattizio», che si concreta nella esplicita condivisione, anche da parte delle regioni ad autonomia speciale che presentano disavanzi nel settore sanitario, dei necessari percorsi di risanamento.

L'istituto considerato obbedisce a una concezione orizzontale-collegiale dei rapporti finanziari, piuttosto che a una strutturazione verticale-gerarchica degli stessi. In tale assetto può cogliersi una tangibile conseguenza della portata sostanziale del novellato primo comma dell'art. 114 Cost., il quale ha individuato gli enti territoriali minori, unitamente allo Stato, quali parti costitutive della Repubblica.

Risulta, allora, evidente la ragione di una disciplina consensuale come quella scaturente dall'accordo sul piano di rientro sanitario, venendo in rilievo non solo il rispetto delle regole cogenti della 'Costituzione finanziaria', ma anche la necessità di perseguire, su basi di uguaglianza territoriale, la tutela del fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività alla salute (art. 32 Cost.).

3. *Il fabbisogno finanziario delle funzioni regionali e la necessità di superare il criterio della spesa storica.* – Il sistema di finanziamento delle regioni ad autonomia speciale è fondato sulla compartecipazione di quote del gettito di tributi erariali riscossi nei territori di rispettiva competenza ed è definito, ancorché in maniera diversificata, negli statuti e nelle rispettive norme di attuazione, ove sono individuate le imposte erariali da devolversi alla regione in una determinata quota percentuale per ciascuna tipologia di imposta, la base imponibile di riferimento, nonché le modalità di attribuzione delle corrispondenti entrate.

È stato opportunamente osservato che «il modello di finanziamento delle [stesse] potrebbe essere sintetizzato con la formula "prima le risorse e poi le competenze", mentre quello delle regioni ordinarie è attualmente basato su un meccanismo "prima i fabbisogni di spesa e poi le risorse" […]; nel caso delle regioni a statuto speciale sono state prima stabilite delle quote di compartecipazioni ai tributi erariali e poi, a seconda di come le risorse derivanti da queste quote si sono evolute, si è

deciso, attraverso una contrattazione con lo Stato, quali funzioni queste risorse dovevano coprire»[1].

Urge interrogarsi, perdurando l'inattuazione del c.d. federalismo fiscale (l. n. 42/2009), se un sistema di sostanziale finanza derivata può davvero soddisfare le esigenze di una gestione proficua delle risorse pubbliche (e, comunque, tale da garantire l'efficienza delle funzioni esercitate in sede regionale) e di stanziamenti finanziari capaci di assicurare i medesimi livelli essenziali di fruizione dei diritti civili e sociali anche nelle regioni ad autonomia speciale, connotate, soprattutto quelle insulari, da un contesto economico meno dinamico e sviluppato.

Non a caso, la sentenza n. 192 del 2024 della Corte ha sottolineato la necessità di ricorrere a un criterio del costo standard o ad altro analogo, onde calibrare il fabbisogno delle risorse occorrenti per l'esercizio delle funzioni regionali, che non può essere il frutto, talvolta casuale, di coefficienti e parametri percentuali basati sul costo storico.

Il Comitato interministeriale, denominato 'Cabina di regia' – istituito dalla legge di bilancio 2023 (l. n. 197/2022, art. 1, comma 791, ss.) – ha assunto il compito di dare attuazione all'art. 116, terzo comma, Cost. e di pervenire, al contempo, al superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni giusta la definizione dei LEP.

La determinazione dei LEP non è soltanto congeniale all'attuazione della disciplina del comma terzo dell'art. 116 Cost., ma asseconda, più in generale, l'esigenza che sia garantito uno standard uniforme delle prestazioni relative ai diritti, tenendo conto delle risorse disponibili: ciò al precipuo fine di «*conciliare l'uguaglianza delle persone con l'autonomia degli enti territoriali*» (Corte cost., sentenza n. 192 del 2024).

I LEP sono, dunque, un vincolo posto dal legislatore statale essenzialmente nei confronti delle regioni e della pubblica amministrazione, anche se alla determinazione consegue il dovere dello Stato di garantirne il finanziamento. Essi, infatti, costituiscono una soglia vincolante che dev'essere rispettata dalle autonomie territoriali, implicando, al contempo, che queste debbano disporre delle necessarie risorse.

4. *Conclusioni.* – L'art. 119 Cost., stabilisce che i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni abbiano 'autonomia finanziaria di entrata e di spesa' e debbano disporre di 'risorse autonome': si tratta di principi di rango costituzionale che possono considerarsi di sistema e che, dunque, devono necessariamente coinvolgere anche le regioni ad autonomia speciale.

Le regioni a statuto speciale (e le Province autonome di Trento e di Bolzano) – in un sistema che non valorizza pienamente gli organismi di coordinamento economico-finanziario esistenti – non sono, tuttavia, pienamente coinvolte nel processo di 'federalismo fiscale', in ragione di procedure pattizie che ne caratterizzano i rispettivi ordinamenti, dovendo comunque concorrere al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché alle misure di contenimento della spesa pubblica e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario.

In questi anni, l'avanzamento dell'attuazione della 'Costituzione finanziaria' per le autonomie speciali si è concretizzato, principalmente, nel concorso alla finanza pubblica concordato con ciascun ente attraverso il meccanismo – forse non più consono alle mutate esigenze socio-economiche e a quelle derivante dall'appartenenza all'Unione europea – degli accordi bilaterali e nel processo di armonizzazione dei sistemi contabili.

Il rischio è che la specialità possa finire per marginalizzare le cinque regioni dal coinvolgimento complessivo in una dimensione della finanza pubblica che appare sempre più incompatibile con la parcellizzazione e l'individualizzazione delle relazioni finanziarie tra lo Stato e i singoli livelli di governo regionale, e soprattutto dall'esigenza ineludibile e di portata generale di definire i LEP e i relativi costi e fabbisogni standard con riferimento alle funzioni fondamentali di tutti gli enti del

[1] M. Bordignon, F. Neri, L. Rizzo, R. Secomandi, *Le attuali Regioni a statuto speciale: un modello per l'autonomia differenziata?*, in *osservatoriocpi.unicatt.it*, 2023.

decentramento politico: e ciò in nome dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica.

COME LE REGOLE DI FINANZA PUBBLICA INCIDONO SUL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE: QUALI PROSPETTIVE PER LE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA NEL SETTORE DELL'EDUCAZIONE?

di *Giuseppe Chiara*[*]

Abstract

This paper analyses the impact of public finance rules on the right to education, with particular reference to the measures under the Next Generation EU and the PNRR (Mission 4). The focus is on measures to reorganise the school system, concerning class sizes, the school network, and teacher training and recruitment. Within the framework of the reform of the Stability Pact, however, there appears to be limited consideration given to social objectives, suggesting that expansionary policies in the field of education are of a temporary nature.

Il breve analizza l'impatto delle regole di finanza pubblica sul diritto all'istruzione, con particolare riferimento alle misure del Next Generation EU e del PNRR (Missione 4). L'attenzione si concentra sugli interventi di riorganizzazione del sistema scolastico, riguardanti classi, rete scolastica, formazione e reclutamento dei docenti. Nel quadro della riforma del Patto di stabilità, emerge, tuttavia, una limitata considerazione delle finalità sociali, lasciando intravedere il carattere temporaneo delle politiche espansive in materia educativa.

SOMMARIO: 1. *Introduzione*; - 2. *La Missione 4 del NGEU e la correlazione tra il sistema d'istruzione e lo Stato sociale*; - 3. *La riforma del Patto di stabilità e crescita: elementi di continuità con il PNRR*; 4. *Luci ed ombre del nuovo Patto di stabilità e crescita in relazione al sistema istruzione.*

1. *Introduzione.* – Fin dal Trattato di Maastricht, uno dei tratti precipui della *governance* economica europea è costituito dal ricorso a parametri numerici per mantenere sotto controllo l'inflazione e il debito pubblico, parametri che sono stati precisati nel Patto di stabilità e crescita (PSC) e mantenuti anche nelle revisioni successive di tale atto normativo.

In questo senso, le opzioni manifestate fin dai primi "vagiti" dell'integrazione europea hanno mostrato i sintomi di una latente tensione mai del tutto sopita, sfociata nel compromesso tra il consolidamento finanziario e altre necessità che possono profilarsi, come la stabilizzazione del ciclo economico o l'investimento in priorità comuni dettate dalla crescita.

Lungi dall'attenuarle, la crisi di Covid-19 ha evidenziato queste difficoltà, propiziando l'adozione di strumenti di sostegno e di rilancio finanziario correlati a una regolazione condizionale, ma configurandoli, al contempo, quali fattori eccezionali nella cornice della *governance* economico-finanziaria europea.

A questa logica appare ispirato, tra gli altri, il dispositivo *Next Generation EU* (NGEU), che introietta all'interno dell'Unione europea una visione del debito quale strumento di stimolo della crescita. Pur palesando un approccio innovativo, il NGEU risulta comunque sottoposto a stringenti condizionalità e controlli sull'attuazione dei piani e dei relativi obiettivi, che deve apparire agli occhi della Commissione, secondo una valutazione ampiamente discrezionale, "soddisfacente". Il giudizio negativo dell'organo europeo può comportare la sospensione dei pagamenti e l'imposizione di apposite misure per raggiungere i risultati entro i sei mesi successivi.

In tempi più recenti, la tensione fra rigore finanziario e crescita, anche sul versante dei diritti sociali, si è manifestata con la revisione del PSC, entrato in vigore il 30 aprile 2024. Le nuove regole

[*] Professore ordinario di diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Catania.

del Patto intendono dare risposta all'esigenza di adottare regole di bilancio più flessibili, che al consolidamento fiscale affianchino misure volte a favorire la crescita, oltre che la trasparenza delle scelte e l'*accountability* degli amministratori. La riforma non ha inciso, però, sulle soglie contenute nei Trattati.

Di più: l'obiettivo scoperto del nuovo Patto è garantire finanze pubbliche sane e sostenibili, promuovendo una crescita sostenibile e inclusiva. Al contempo, il negoziato sulla revisione ha condotto, anche in questo caso, ad un compromesso tra gli interessi confliggenti degli Stati "frugali" e quelli bisognosi di flessibilità. Il risultato finale è stato offerto dall'introduzione di salvaguardie finanziarie quantitative, frammiste ad una maggiore flessibilità temporanea, tra il 2025 e il 2027, con l'esclusione degli oneri finanziari dovuti all'aumento dei tassi di interesse sul loro debito pubblico.

La linea della continuità tra vecchio e nuovo PSC appare comunque chiara e ribadita dal mantenimento di non poche rigidità ereditate dal passato.

2. *La Missione 4 del NGEU e la correlazione tra il sistema d'istruzione e lo Stato sociale.* – Con specifico riguardo al settore dell'istruzione, la Missione 4 "*Istruzione e ricerca*" del NGEU mira al miglioramento qualitativo e all'ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione, anche mediante il potenziamento delle competenze digitali, delle STEAM, della lotta all'abbandono e alla dispersione scolastica.

Dando svolgimento a questo obiettivo, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano (PNRR) individua sei piani di intervento, che intendono valorizzare il sistema scolastico quale volano per la crescita del Paese. Le riforme, in particolare, riguardano: la riorganizzazione del sistema scolastico, la formazione del personale, le procedure di reclutamento, il sistema di orientamento, il riordino degli istituti tecnici e professionali e degli Istituti Tecnici Superiori (ITS).

Gli interventi propiziati dal Piano trascendono la logica meramente assistenziale e di contrasto alla povertà, assumendo una forte valenza promozionale dello sviluppo delle competenze e delle capacità delle persone. Essi configurano una ben precisa concezione dello Stato sociale, quale potente vettore di riforme economico-sociali destinate alla rimozione dei limiti e degli squilibri allo sviluppo delle capacità degli individui.

Attesta questa stretta correlazione tra gli interventi promossi dalla Missione 4 e la visione di uno Stato sociale attivamente impegnato nella realizzazione di trasformazioni sociali ed economiche avviate (anche) con l'ausilio di un complessivo miglioramento del sistema di istruzione, il carattere strumentale di tali interventi con uno dei Pilastri in cui si articola il PNRR in base al Regolamento RRF (Dispositivo per la ripresa e la resilienza), ossia quello delle "Politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani", oltre che con il Pilastro della "Crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva".

Sotto altro profilo, la strategia di fondo del NGEU si ispira alla realizzazione di interventi strutturali, che per mezzo dell'istruzione mirano a ridimensionare gli squilibri generazionali e a potenziare le politiche attive del lavoro, oltre che la reintegrazione dei disoccupati nel tessuto produttivo di ciascun paese.

In quest'ottica, la riforma del sistema di istruzione è stata ed è chiamata a offrire un apporto decisivo alla implementazione delle politiche europee di coesione e anche al soddisfacimento di talune priorità comuni all'intero PNRR, come quella delle pari opportunità di dimensione sociale e territoriale.

3. *La riforma del Patto di stabilità e crescita: elementi di continuità con il PNRR.* – Sulla scorta delle considerazioni sopra riportate, è facile constatare che le riforme del sistema istruzione finanziate dal PNRR rappresentino una sorta di "testa di ponte" tra passato e avvenire. Il loro consolidamento sarà profondamente condizionato dalla nuova *governance* economico-finanziaria sovranazionale e nazionale.

La recente riforma del PSC offre un "mosaico" normativo complesso, fatto di luci, ma anche

di alcune ombre.

La nuova normativa affonda le proprie radici nella temperie storica post-pandemica, manifestando l'esigenza di impedire la riattivazione delle regole e procedure disposte dal PSC precedente. Nel loro complesso, le nuove disposizioni del Patto tendono a modificare le norme applicative, anche numeriche, che qualificavano le versioni precedenti di tale documento normativo. Gli effetti di questi, pur apprezzabili, sforzi non appaiono, però, del tutto soddisfacenti.

Sul versante del c.d. braccio preventivo, la riforma enfatizza il dialogo tra l'Unione europea e gli Stati membri nella definizione dei piani di aggiustamento, introducendo, altresì, una clausola di flessibilità nazionale rivolta a far fronte a *stress* asimmetrici riferiti al singolo Stato. In tal senso, le nuove previsioni intendono coniugare l'esigenza di coinvolgere ogni Stato nella determinazione delle regole che successivamente esso sarà tenuto a rispettare, con la garanzia della presenza della Commissione in sede di approvazione dei piani di aggiustamento, onde evitare speculazioni sul debito sovrano da parte degli Stati e propiziare l'intervento della BCE a sostegno di eventuali situazioni di crisi.

A presidio della trasparenza degli interventi, si utilizza una "traiettoria di riferimento", precisata dalla Commissione all'inizio di ogni ciclo sulla base di una *Debt Sustainability Analysis*, strumento di analisi della capacità di uno Stato di far fronte al debito e agli obiettivi di politica fiscale senza apportare aggiustamenti eccessivamente onerosi.

Alla luce di tale traiettoria, gli Stati sono chiamati a presentare, entro il 30 aprile dell'ultimo anno del piano in vigore, un Piano strutturale di bilancio di medio termine, che contenga, altresì, un percorso di aggiustamento fiscale di quattro o cinque anni, in considerazione della durata delle legislature nazionali. Il piano, una volta approvato dal Consiglio, dopo una valutazione della Commissione, diviene il punto di avvio del percorso di riforme e investimenti cui ogni Stato si impegna per gli anni a venire.

Onde ridurre il margine di discrezionalità degli organi europei, la riforma ha sostituito, in fase di aggiustamento, il controllo sulla "spesa netta" al parametro offerto dal saldo strutturale.

Permangono talune soglie quantitative. Si prevede, in particolare, un *deficit* strutturale massimo all'1,5% del PIL e la riduzione minima annuale del rapporto debito pubblico/PIL, ove questo superi la soglia del 60%; tale diminuzione deve essere dell'1% del PIL per gli Stati che superano il 90% e dello 0,5% per quelli situati tra il 60% e il 90%. Pur risultando meno austeri, questi parametri di tipo quantitativo si pongono in controtendenza rispetto al criterio cooperativo che ispirava la proposta della Commissione e aumentano il rischio di conflittualità future.

Sotto altro profilo, è prevista l'introduzione di una *escape clause*, che, su richiesta degli Stati, consente di prorogare il periodo di aggiustamento fiscale da quattro a sette anni, ove gli stessi Stati si impegnino a realizzare riforme e investimenti.

Quanto al c.d. braccio correttivo, si prevede la possibilità di avviare una procedura per *deficit* eccessivo basata sul debito, ove lo Stato si sia allontanato sensibilmente dai piani finanziari-strutturali di medio termine. La valutazione della Commissione e del Consiglio, in questo caso, deve appuntarsi su vari elementi di contesto, tra i quali spiccano l'entità della deviazione rispetto ai parametri sopra indicati, l'impegno profuso in ordine alla sostenibilità del debito, il progresso nella realizzazione di riforme ed investimenti, nonché l'aumento della spesa per la difesa. Permangono talune rigidità anche in questo ambito, in considerazione della perdurante automaticità nell'applicazione di soglie quantitative.

4. *Luci ed ombre del nuovo Patto di stabilità e crescita in relazione al sistema istruzione.* – L'intento di contemperare, nel tempo, diversi strumenti di regolazione ha esposto la riforma al rischio di operare un compromesso politico «al ribasso».

Non mancano, tuttavia, aspetti della riforma che meritano una valutazione positiva. Essa introduce taluni elementi di novità che potrebbero favorire la stabilizzazione, nel tempo, del metodo

della programmazione economica. Questa, realizzata all'inizio della legislatura, dovrebbe trovare svolgimento nella successiva legislazione annuale di bilancio, secondo una prospettiva di lungo termine. In questa direzione, la lunga durata delle strategie di riforma previste dal nuovo Patto potrebbe offrire il contesto più adatto per contemperare l'esigenza di riduzione progressiva del debito con il mantenimento delle politiche di investimento, destinate ad accrescere, nel tempo, la garanzia dei diritti sociali.

Al contempo, non possono tacersi incertezze del programma di revisione della *governance* in esame. In tal senso, la valorizzazione di una programmazione condivisa e democratica imporrebbe di riconoscere un ruolo centrale al Parlamento nella definizione dell'indirizzo politico-finanziario, ruolo che la disciplina sancita per la realizzazione del PNRR ha piuttosto appannato e che la riforma del PSC non ha rilanciato in maniera significativa.

Guardando al settore istruzione e al coinvolgimento degli enti territoriali nell'erogazione dei servizi, può osservarsi, ancora, che il contributo alla finanza pubblica degli enti locali non riflette a tutt'oggi un chiaro criterio di ripartizione tra i diversi livelli di governo del vincolo esterno di provenienza sovranazionale, che tenga conto, tra l'altro, della distribuzione tra comparti delle prestazioni garantite dai LEP. Ciò produce effetti immediatamente negativi sulla determinazione dei criteri di quantificazione di tale contributo, ancora alquanto opachi a motivo della difficoltà di individuare il "peso" delle spese per le funzioni fondamentali degli enti locali e per le prestazioni garantite dai LEP.

Infine, appare opinabile che la nuova *governance* economico-finanziaria europea consenta l'introduzione di elementi di flessibilità, ma solo per il conseguimento di specifiche finalità – il *green*, il digitale, la difesa –trascurandone altre, che pure rivestono particolare rilievo nella prospettiva di uno Stato sociale impegnato nel contrasto alle diseguaglianze.

Rimane il rammarico di una *governance* in cui i (non molti) elementi di flessibilità si coniugano con la rigidità di parametri numerici ancora largamente utilizzati, derogabili solo in presenza di eventi eccezionali o, in prospettiva, per il perseguimento di politiche economiche contingenti. Una *governance* che rischia di subordinare la spesa sociale alle priorità di una "economia virtuosa", i cui elementi identificativi risultano, peraltro, ancora piuttosto incerti.

AIUTI DI STATO E TRANSIZIONE ENERGETICA: IL CASO DEGLI ACCUMULI DI ENERGIA ELETTRICA

di *Aldo Pardi**

Abstract

The growing use of renewable energy sources makes it necessary to develop electricity storage systems, such as batteries, to ensure the flexibility and security of the grid. However, the high costs of such technologies often require substantial public funding, raising questions regarding the application of European state aid rules. This paper examines the evolution of the relevant European framework and analyses the Italian mechanism for the procurement of electricity storage capacity (Macse), assessing whether it constitutes State aid.

La crescente diffusione delle fonti di energia rinnovabile rende necessario sviluppare sistemi di accumulo elettrico, come le batterie, per garantire la flessibilità e la sicurezza della rete. Tuttavia, gli elevati costi di tali tecnologie richiedono spesso ingenti finanziamenti pubblici, ponendo questioni relative all'applicazione della disciplina europea sugli aiuti di Stato. Il contributo esamina l'evoluzione del quadro europeo in materia e analizza il meccanismo italiano di approvvigionamento di capacità di accumulo elettrico (Macse), interrogandosi sulla sua qualificazione come aiuto di Stato.

SOMMARIO: 1. *Il ruolo decisivo degli accumuli*; - 2. *La flessibilità europea in materia di aiuti di Stato*; - 3. *Il Macse come aiuto di Stato?*

1. *Il ruolo decisivo degli accumuli.* – La crescente diffusione di fonti di energia rinnovabile, soprattutto eolica e solare, pone alcune criticità per il funzionamento sicuro della rete elettrica. Queste fonti, infatti, producono energia in modo variabile e non programmabile. Quando la produzione di energia cambia troppo velocemente, la stabilità della rete elettrica può essere messa a rischio. Per risolvere questo problema è innanzitutto necessario sviluppare sistemi di accumulo (come le batterie al litio), che consentano – per così dire – di "immagazzinare" l'energia elettrica quando è prodotta in eccesso e reimmetterla in rete in un secondo momento. In assenza di un adeguato livello di accumulo, la crescente diffusione degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti eoliche e solari, contestualmente alla progressiva dismissione di centrali a combustibili fossili – come quelle a carbone, caratterizzate invece da una produzione controllabile – può determinare blackout di ampia portata[1].

Uno dei problemi principali relativi alla diffusione dei sistemi di accumulo elettrico riguarda gli elevati costi di sviluppo e realizzazione. Per questo motivo, la Commissione europea ha evidenziato l'importanza del finanziamento pubblico per incentivare gli investimenti in tali tecnologie, sottolineando al contempo la necessità di introdurre misure di sostegno specifiche volte a favorirne l'integrazione e la diffusione nel sistema elettrico[2].

2. *La nuova flessibilità europea in materia di aiuti di Stato*. – Nel 2020, il Parlamento europeo aveva chiesto alla Commissione di rivedere i propri orientamenti sugli aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia, affinché questi potessero comprendere i sistemi di accumulo, dal momento che la disciplina precedente prevedeva un solo riferimento indiretto a tali tecnologie e pressoché nessuna

* Dottore di ricerca in diritto amministrativo.

[1] D. Finon, *Rinnovabili intermittenti e minacce di blackout*, in *Energia*, n. 4, 2022, p. 34.

[2] Commissione europea, *Commission staff working document on energy storage – underpinning a decarbonized and secure EU energy system*, SWD(2023)57 final, p. 20-22.

misura di sostegno era stata notificata[3]. Da allora, la disciplina degli aiuti di Stato ha subito una profonda trasformazione e gli interventi della Commissione sono stati volti a consentire agli Stati membri di avvalersi di una maggiore flessibilità. Oggi, ad esempio, a differenza di quanto avveniva sino al 2022, gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia del 2022 (orientamenti CEEAG) nonché il quadro per gli aiuti di Stato a sostegno del Clean Industrial Deal contengono numerosi riferimenti ai sistemi di accumulo di energia elettrica, evidenziando come la loro promozione sia diventata una componente fondamentale delle politiche energetiche europee.

Negli ultimi anni, vari Stati membri hanno notificato alla Commissione regimi di sostegno destinati allo sviluppo di tecnologie di accumulo che presentano tratti molto differenti e che sono stati approvati come aiuti di Stato compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, par. 3, TFUE.[4] In primo luogo, varia la tipologia di aiuti concessi. Alcuni regimi di sostegno sono volti a promuovere specifiche tecnologie, come le batterie, talvolta limitandosi a quelle al litio ed escludendo altre tipologie, come quelle a flusso; altri, invece, promuovono solamente le batterie e gli impianti di pompaggio, in quanto tecnologie sufficientemente mature. Altri regimi, al contrario, sono aperti in linea di principio a tutte le tecnologie di accumulo, purché vengano rispettati determinati requisiti tecnici. Anche la fonte di finanziamento varia sensibilmente tra i diversi regimi di sostegno notificati.

3. *Il Macse come aiuto di Stato?* – In Italia, è stato sviluppato un meccanismo innovativo per promuovere la realizzazione di accumuli su larga scala (c.d. Macse), che è stato notificato e approvato dalla Commissione come aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, par. 3, lett. (c), e valutato alla luce degli orientamenti CEEAG. Si prevede, in particolare, il riconoscimento di un corrispettivo annuo predefinito a favore di operatori selezionati tramite aste concorrenziali, trasparenti e non discriminatorie, organizzate periodicamente da Terna, a fronte dell'impegno a realizzare e a mantenere in esercizio nuova capacità di accumulo e a renderla disponibile per il sistema elettrico. In particolare, la capacità di accumulo viene resa disponibile su una nuova piattaforma gestita dal Gestore dei mercati energetici, in cui gli operatori di mercato possono acquistare prodotti di accumulo "virtuale", che consentono loro di immagazzinare e rivendere l'elettricità nei momenti più convenienti. L'eventuale capacità non acquistata è poi resa disponibile sul mercato dei servizi di dispacciamento, consentendo così ai beneficiari del corrispettivo annuo di ottenere ricavi aggiuntivi, in parte trattenuti da Terna.[5] Il Macse è finanziato attraverso i proventi derivanti dalla vendita dei prodotti di accumulo "virtuale", dai ricavi aggiuntivi trattenuti da Terna, nonché mediante l'imposizione di oneri a carico dei clienti finali di energia elettrica.[6]

Sebbene il Macse sia stato notificato e approvato ai sensi dell'articolo 107, par. 3, lett. (c), si potrebbe mettere in discussione se esso presenti effettivamente i caratteri propri degli aiuti di Stato e, in particolare, se sussista un vantaggio economico reale per gli operatori. È stato infatti sottolineato come il premio pagato da Terna agli operatori selezionati costituisca il corrispettivo di una prestazione – ossia la messa a disposizione degli impianti – determinato tramite una procedura concorsuale, analogamente a quanto avviene in un appalto pubblico.[7] Si potrebbe inoltre ritenere

[3] Risoluzione del Parlamento europeo del 10 luglio 2020 su un approccio europeo globale allo stoccaggio dell'energia, 2019/2189(INI) (2021/C 371/08), par. 22-23.

[4] Per una disamina di tali regimi di sostegno, A. Pardi, *Electricity storage and state aid*, (2026) *Maastricht Journal of European and Comparative Law*.

[5] In particolare, Terna trattiene una quota rilevante di tali ricavi (*clawback*). Inoltre, nel caso in cui il prezzo offerto sul mercato dei servizi di dispacciamento sia superiore a un prezzo di riferimento, i beneficiari della remunerazione annua devono versare al gestore di rete la differenza (*payback*).

[6] Commission Decision of 21 December 2023 (SA.104106 (2023/N) – Italy Support for the development of a centralised electricity storage system in Italy) C(2023) 9226 final, par. 29.

[7] E. Bruti Liberati, *Il meccanismo di approvvigionamento della capacità di stoccaggio elettrico: alcune brevi annotazioni di carattere giuridico*, in *Il futuro dei mercati dell'energia in Italia tra emergenze e riforme*, E. Bruti Liberati, M. De Focatiis e A. Travi (a cura di),

che gli operatori selezionati mediante le aste siano tenuti ad adempiere obblighi di servizio pubblico, consistenti nella realizzazione e nella fornitura di capacità di accumulo – volta a garantire la sicurezza del sistema elettrico – e che ricevano una compensazione finanziaria per lo svolgimento di un servizio di interesse economico generale (Sieg).[8] Infatti, se la remunerazione prevista dal Macse fosse qualificabile come compensazione per lo svolgimento di un Sieg, essa non costituirebbe aiuto di Stato, a condizione che siano rispettate le altre condizioni cumulative previste dalla giurisprudenza *Altmark*. Occorrerebbe dunque verificare se siano soddisfatte tutte e quattro le condizioni *Altmark*: (i) i beneficiari dell'aiuto devono essere gravati da obblighi di servizio pubblico definiti in modo chiaro; (ii) i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione finanziaria devono essere definiti previamente in modo obiettivo e trasparente; (iii) la compensazione non deve eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi sostenuti dai beneficiari nell'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto anche di un margine di utile ragionevole; (iv) nei casi in cui i beneficiari della misura non siano selezionati tramite una procedura di appalto pubblico, il livello della compensazione deve essere calcolato sulla base di un'analisi dei costi che "un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi." [9]

Resta quindi aperto il dibattito sulla riconducibilità di tali meccanismi alla logica degli aiuti di Stato ovvero alla compensazione per Sieg, in un contesto in cui la Commissione sembra, comunque, orientata a riconoscere l'essenzialità della capacità di accumulo per il conseguimento degli obiettivi del Green Deal e ad assicurare, al contempo, un quadro stabile e prevedibile per gli operatori.

Wolters Kluwer, 2024, p. 119.

[8] A. Pardi, *Electricity storage and state aid*, cit.

[9] Case C-280/00 *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, ECLI:EU:C:2003:415, par. 89-93.

DI CHI SONO LE RISERVE AUREE DELLA BANCA D'ITALIA?

di *Salvatore Randazzo**

Abstract

The Ministry of Economy and Finance (MEF) has sought an opinion from the ECB on the interpretation of Article 4 of Presidential Decree No. 148/1988, having introduced into the 2026 Budget Law a provision stating that the gold held by the Bank of Italy belongs to the Italian people. This move follows a previous attempt in 2018, which, however, attributed ownership to the State. The shift from 'State' to 'people' is intended to prevent the ECB from interpreting this provision as an encroachment on monetary sovereignty, since the people are not a legal entity with powers of disposal.

In its opinion of 2 December 2025, the ECB nevertheless rejects the idea that bodies other than central banks can claim powers over gold. It emphasises that, with regard to reserves, it is not civil law ownership that matters, but the exercise of the functions assigned to the ESCB, which has exclusive competence in monetary policy. Central banks must be able to manage reserves, including gold reserves, autonomously. Attributing ownership to the people cannot therefore affect the functions of the Bank of Italy.

In conclusion, the issue is more political than legal: public ownership of gold is compatible with the European legal order only if it does not interfere with monetary stability and the constitutional limits arising from Italy's membership of the EU.

Il MEF ha chiesto alla BCE un parere sull'interpretazione dell'art. 4 del d.P.R. 148/1988, dopo aver introdotto nella legge di bilancio 2026 la previsione secondo cui l'oro detenuto dalla Banca d'Italia apparterrebbe al popolo italiano. Questa scelta riprende un precedente tentativo del 2018, che attribuiva però la proprietà allo Stato. Il passaggio da "Stato" a "popolo" mira a evitare che la BCE interpreti tale norma come un'ingerenza nella sovranità monetaria, poiché il popolo non è un soggetto giuridico titolare di poteri di disposizione.

La BCE, nel parere del 2 dicembre 2025, respinge comunque l'idea che organi diversi dalle banche centrali possano vantare poteri sull'oro. Sottolinea che, in materia di riserve, non rileva la proprietà civilistica, ma l'esercizio delle funzioni attribuite al SEBC, che detiene competenza esclusiva nella politica monetaria. Le banche centrali devono poter gestire autonomamente le riserve, incluse quelle auree. Attribuire la proprietà al popolo non può quindi incidere sulle funzioni della Banca d'Italia.

In conclusione, la questione è più politica che giuridica: la proprietà pubblica dell'oro è compatibile con l'ordinamento europeo solo se non interferisce con la stabilità monetaria e con i limiti costituzionali derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'UE.

SOMMARIO: 1. La questione della richiesta di parere del MEF alla BCE sulla proprietà al "popolo italiano" delle riserve auree detenute dalla Banca d'Italia. – 2. I prodromi della richiesta: l'A.C. n. 1064 del 2018 e la proprietà dello Stato italiano. – 3. Dalla proprietà dello Stato alla proprietà del "popolo italiano". - 4. Parere della BCE del 2 dicembre 2025. – 5. Considerazioni conclusive.

1. *La questione della richiesta di parere del MEF alla BCE sulla proprietà del "popolo italiano" delle riserve auree detenute dalla Banca d'Italia.* – Il 28 novembre e il 1° dicembre 2025 il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) ha trasmesso una richiesta di parere alla Banca centrale europea (BCE) ai sensi

dell'art. 127, par. 4[1] e dell'art. 282, par. 5[2] del TFUE[3].

Nel caso in esame, il MEF ha chiesto un parere alla BCE sull'interpretazione autentica del significato effettivo dell'art. 4, comma 2 del d.P.R. 31 marzo 1988, n. 148, che prevede che «la Banca d'Italia provvede in ordine alla gestione delle riserve ufficiali, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 31 dello statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea». In particolare, l'intervento interpretativo del legislatore nazionale, confluito poi nell'art. 1, comma 2 della legge di bilancio per il 2026[4], mira a precisare che la proprietà delle riserve auree allocate presso gli uffici della Banca d'Italia spetti al "popolo italiano.

2. *I prodromi della richiesta: l'A.C. n. 1064 del 2018 e la proprietà dello Stato italiano*. – Questa idea del legislatore non è una novità.

Infatti, già nella precedente legislatura, fu depositata una proposta di legge[5] presso la Commissione finanze della Camera dei deputati recante "interpretazione autentica dell'art. 4 del testo unico delle norme di legge in materia valutaria, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148". In particolare, l'articolo 1 di tale d.d.l. specificava che «il secondo comma dell'articolo 4 del testo unico […] si interpreta nel senso che la Banca d'Italia gestisce e detiene, ad esclusivo titolo di deposito, le riserve auree, rimanendo impregiudicato il diritto di proprietà dello Stato italiano su dette riserve, comprese quelle detenute all'estero». Nella relazione illustrativa si legge che l'intervento legislativo ha la funzione di rendere «nel cuore di ogni cittadino italiano […] indubitabile» il principio per cui la proprietà dell'oro detenuto dalla Banca d'Italia «era ed è dello Stato italiano»[6].

Tuttavia, il patriottismo dei toni inziali della relazione illustrativa al d.d.l.[7] si attenua nel momento in cui si descrive l'assetto delle competenze sovranazionali in materia di politica monetaria. Infatti, nel testo della relazione si accenna al fatto che con il Trattato di Maastricht gli Stati hanno condiviso l'esercizio dei poteri e delle funzioni monetarie con il Sistema europeo delle Banche Centrali (SEBC). Altresì, si sottolinea l'approccio funzionale nell'allocazione dei poteri di gestione e detenzione delle riserve auree sotto il dominio "utile" delle banche centrali.

3. *Dalla proprietà dello "Stato" a quella del "popolo italiano"*. – Rispetto alla proposta interpretativa

---

* Dottorando di ricerca in diritto amministrativo.

[1] Art. 127, par. 4 TFUE, «La Banca centrale europea viene consultata: dalle autorità nazionali, sui progetti di disposizioni legislative che rientrino nelle sue competenze, ma entro i limiti e alle condizioni stabiliti dal Consiglio, secondo la procedura di cui all'articolo 129, paragrafo 4».

[2] L'Art. 282, par. 5 TFUE stabilisce che «Nei settori che rientrano nelle sue attribuzioni, la Banca centrale europea è consultata su ogni progetto di atto dell'Unione e su ogni progetto di atto normativo a livello nazionale, e può formulare pareri».

[3] Il trattato prevede che la BCE possa rendere pareri su testi legislativi nazionali che attengono alla materia monetaria. In particolare, con la decisione n. 98/415/UE tale richiesta di parere alla BCE da parte degli esecutivi nazionali è stata concepita come vero e proprio obbligo che emerge ogni qual volta l'attività legislativa nazionale incida su questioni monetarie. Di contro, la trasmissione di una siffatta richiesta di parere da parte di un governo nazionale dell'UEM alla BCE determina l'obbligo di quest'ultima nel dare riscontro alla richiesta.

[4] L'art. 2, comma 2 della l. 30 dicembre 2025, n. 199 stabilisce che «Fermo restando quanto previsto dagli articoli 123, 127 e 130 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il comma 2 dell'articolo 4 del testo unico delle norme di legge in materia valutaria, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148, si interpreta nel senso che le riserve auree gestite e detenute dalla Banca d'Italia, come iscritte nel proprio bilancio, appartengono al Popolo italiano».

[5] Proposta di legge della Camera dei deputati n. 1064 del 6 agosto 2018 recante "interpretazione autentica dell'art. 4 del testo unico delle norme di legge in materia valutaria, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148, in materia di gestione delle riserve ufficiali".

[6] Ivi, pp. 1-2.

[7] Dossier n. 71 – schede di lettura del 13 dicembre 2018, Riserve auree, A.C. 1064.

del 2018, nella nuova versione si rinviene una modifica soggettiva nella qualificazione di "proprietario" delle riserve auree. Infatti, il *dominus* delle riserve auree dallo Stato diviene il "popolo italiano". Con questo mutamento si sposta il focus del regime proprietario da un'istituzione ben definita, qual è lo Stato[8], a un'entità, che pur costituendo lo Stato, insieme al territorio e alla sovranità, resta comunque astratta.

La nuova modifica potrebbe favorire una maggiore accettabilità della proposta di legge da parte dell'autorità bancaria centrale europea. Questa maggiore accettabilità sarebbe preferibile proprio in ragione della maggiore vaghezza del concetto di "popolo" rispetto al termine "Stato". Infatti, parlare di proprietà dello Stato implica di per sé il riferimento a un'istituzione pubblica dotata di una personalità giuridica che eserciterebbe di fatto un potere sovrano. Infatti, il potere proprietario *de quo* potrebbe essere inteso dalla BCE come l'esercizio della sovranità statale sulla materia monetaria e ciò risulterebbe in contrasto con quanto stabilito dal diritto eurounitario.

Invece, la previsione legislativa di assegnare la proprietà delle riserve auree al "popolo" sembrerebbe priva di un concreto impatto sul riparto di sovranità. Infatti, l'assenza di una soggettività istituzionale in capo al popolo, che non può nemmeno essere considerato soggetto giuridico capace di esercitare un potere sovrano, non metterebbe in pericolo l'esercizio della sovranità monetaria dell'Unione.

Quindi, mentre nel primo caso è plausibile che lo Stato, e per lui il Governo, in quanto proprietario, possa esercitare poteri di disposizione sulle riserve auree in luogo della Banca d'Italia, nel caso del popolo ciò non sembra possibile. Il popolo senza un'organizzazione pubblica non può esercitare un potere di godimento e di disposizione su una certa cosa. Questo insegnamento discende direttamente dal diritto romano che considera «le *res in patrimonio populi* […] tutte quelle cose dalla cui gestione il *populus Romanus* traeva i proventi necessari per sostenere gli oneri dell'organizzazione pubblica»[9]. Il *focus* è sulla funzione pubblica e sull'organizzazione, non sull'atto di disposizione e di godimento privatisticamente inteso.

Pertanto, il senso di questa previsione e l'eventuale effetto che ne deriva va indagato più sul piano politico che giuridico: la previsione legislativa in discorso rappresenta più un manifesto ideologico, una clausola di stile, che una disposizione avente carattere precettivo in grado di generare dei diritti sulle riserve auree.

4. *Parere della BCE del 2 dicembre 2025*. – Il parere della BCE del 2 dicembre 2025 "relativo alla proprietà delle riserve auree della Banca d'Italia" (CON/2025/39) dà una risposta alla richiesta del MEF sull'interpretazione autentica dell'art. 4 del d.P.R. n. 148/1988 in senso sostanzialmente negativo, non ammettendo che vi possa essere una disponibilità dell'oro della Banca d'Italia da parte di organi o istituzioni differenti dall'autorità bancaria centrale.

Infatti, secondo la BCE in materia di riserve auree non vengono in rilievo gli istituti civilistici della proprietà e della detenzione ma quelli dell'esercizio della funzione e della sovranità. In particolare, il parere della BCE sottolinea come «la questione della proprietà giuridica per quanto riguarda le riserve auree degli Stati membri riguarda […] le competenze del SEBC ai sensi del trattato». Inoltre, la BCE osserva come, «l'Unione ha competenza esclusiva nel settore della politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro»[10] e, in particolare, «uno dei compiti da assolvere tramite il SEBC è quello di detenere e gestire le riserve ufficiali in valuta estera degli Stati membri».

Dunque, l'esercizio di questa funzione implica la detenzione di moneta in capo alle istituzioni bancarie centrali, in quanto, ai sensi dell'art. 18.1 dello statuto SEBC, la BCE e le BCN «hanno la

[8] L'art. 114, co. 1 Cost. riferisce che «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato».

[9] C. Chevalier, *Sulle* res in patrimonio populi, in *Teoria e Storia del Diritto Privato*, XV, 2022, pp. 4-5.

[10] E in particolare dell'art. 3, par. 1, lett. c).

facoltà […] di operare sui mercati finanziari comprando e vendendo a titolo definitivo […] prestando o ricevendo in prestito crediti e strumenti negoziali in euro o in altre valute, nonché in materiali preziosi».

In conclusione, la BCE sottolinea la sostanziale indipendenza delle banche centrali, nel quadro del coordinamento monetario europeo, «di adottare decisioni, in completa autonomia, alla detenzione, alla conservazione, alla disposizione, alla negoziazione e alla gestione quotidiana, nonché a lungo termine, delle riserve in valuta estera, anche comprando e vendendo oro a titolo definitivo».

Quindi, qualsiasi valutazione circa l'identificazione della proprietà delle riserve auree deve lasciare impregiudicate le funzioni attribuite dai trattati alla Banca d'Italia. Per questo motivo, in definitiva, la BCE invita il Ministero «a riconsiderare la proposta di disposizione, anche al fine di preservare l'esercizio indipendente dei compiti fondamentali connessi al SEBC della Banca d'Italia ai sensi del trattato».

5. *Considerazioni conclusive*. – Dal parere della BCE emerge con chiarezza una tensione nella distribuzione delle competenze e dell'esercizio delle relative funzioni tra istituzioni nazionali e sovranazionali in ambito monetario.

Limitatamente all'effetto giuridico della previsione analizzata, il diritto di proprietà su beni pubblici si estrinseca nell'esercizio di un potere pubblico[11]. Nel caso in esame, il maggior rischio consiste nella circostanza che l'attribuzione della proprietà delle riserve auree detenute dalla Banca d'Italia al popolo italiano possa condurre ad uno scontro tra poteri nazionali e sovranazionali, mettendo in discussione il delicato riparto di competenze tra Stati e Unione.

Invece, ciò che rileva nella proprietà di diritto pubblico, a differenza del diritto civile, non è tanto l'esercizio del potere di godimento e di disposizione del bene, quanto l'esercizio del potere legittimo sulla cosa, finalizzato al perseguimento dell'interesse pubblico. D'altronde, lo stesso art. 1 Cost. prevede che l'esercizio della sovranità da parte del popolo italiano debba avvenire nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione.

Invero, il rischio che la BCE intende evitare, ossia la sottrazione delle competenze monetarie all'Unione a seguito dell'attribuzione della proprietà delle riserve auree al popolo italiano, potrebbe essere più apparente che reale, in quanto la previsione del legislatore italiano resta comunque coerente con il disegno europeo.

In primo luogo, infatti in materia monetaria vi è una condivisione della sovranità tra BCE e Stati, che viene esercitata attraverso le funzioni e i poteri conferiti al SEBC dai trattati: non è infatti la sola BCE a esercitare le funzioni monetarie ma l'intero sistema europeo delle banche centrali (formato appunto da BCE e BCN). Inoltre, questa sovranità andrebbe intesa come esercizio di un potere legittimo finalizzato al perseguimento dell'interesse pubblico. In tal senso, il potere in questione è legittimo se effettivamente rispettoso della lettera dei trattati e della regolazione europea e nazionale in materia monetaria ed è finalizzato al perseguimento dell'interesse pubblico nella misura in cui contribuisce effettivamente alla stabilità monetaria. Si precisa tra l'altro, che nel contesto della politica monetaria l'esercizio del potere è caratterizzato da una discrezionalità meramente tecnica, restando parecchio limitati gli ambiti della discrezionalità politico-amministrativa.

L'art. 1 comma 2 della legge di bilancio per il 2026 che prevede la proprietà delle riserve auree

[11] Cfr. G. della Cananea, *Dalla proprietà pubblica alle proprietà pubbliche*, in *Aedon – Rivista di arti e diritto* on line, n. 3, 2024, l'autore cita G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, il quale conferma la teoria della proprietà pubblica di S. Romano: «quella proprietà [pubblica] è ben distinta rispetto alla proprietà privata. In particolare, in rapporto ai beni demaniali le pubbliche amministrazioni dispongono d'una signoria "particolare e specifica". Essa si differenzia rispetto ai poteri spettanti ai privati, perché è riconducibile ai poteri di supremazia dello Stato. Così, in conseguenza del regime pubblicistico" i beni demaniali sono sottratti».

al popolo italiano andrebbe poi anche letto in ottica costituzionalmente orientata. Infatti, l'esercizio dei poteri entro il perimetro costituzionale implica il rispetto degli articoli 11 e 117, co. 1 Cost., nella misura in cui consentono le limitazioni di sovranità necessarie per garantire un ordinamento internazionale pacifico e il rispetto del diritto comunitario.

Se ciò è vero, coerentemente al quadro giuridico sovranazionale, le riserve auree della Banca d'Italia potrebbero effettivamente appartenere al popolo italiano nella misura in cui l'esercizio di questo potere, per il tramite del SEBC, sia esercitato nel rispetto del fine pubblicistico della stabilità monetaria ed entro i limiti costituzionali che quella sovranità, appartenente al popolo, incontra nella partecipazione italiana all'integrazione economica europea.

Dunque, dietro al concetto di proprietà delle riserve auree non si ravvisano particolari conseguenze giuridiche. Invero, la previsione legislativa sottende una valutazione prettamente politica: infatti, sottolineare l'appartenenza nazionale delle riserve auree significa "rafforzare" apparentemente il ruolo dello Stato membro all'interno dell'agone negoziale nella *governance* finanziaria europea. Tale tentativo di "rafforzamento" ha mere finalità comunicative, non potendo (consapevolmente) avere natura sostanziale. Infatti, l'appartenenza dell'Italia all'Unione monetaria e alla *governance* economica europea giova, innanzitutto, all'economia del paese stesso, in termini di stabilità monetaria.

Invece, l'effetto comunicativo di questa operazione normativa mette in luce una preoccupazione del governo nazionale nei confronti della dimensione europea e globale. Il legislatore vuole sottolineare l'importanza del contributo italiano, in tema di riserve auree, all'Unione monetaria ma vuole anche trasmettere un messaggio all'altra parte dell'Oceano Atlantico, in quanto una buona parte delle riserve auree, (circa il 43%13) sono custodite negli Stati Uniti d'America.

Le interviste di FinPA

FinPA
Osservatorio Amministrazione e Finanza Pubblica

INTERVISTA AL PROF. MARCO CASINI

SEGRETARIO GENERALE DELL'AUTORITÀ DI BACINO DISTRETTUALE DELL'APPENNINO CENTRALE - AUBAC

A) IL PERCORSO PERSONALE

Il settore idrico interessa trasversalmente numerosi ambiti di intervento (il rischio idrogeologico, l'analisi climatica, la gestione e manutenzione delle infrastrutture idriche, lo studio della qualità dell'acqua, ecc.) e quindi coinvolge varie professionalità. Il suo curriculum vitae è molto denso e si caratterizza per numerose esperienze sia in ambito accademico, sia presso istituzioni altamente qualificate.

Come hanno inciso la sua formazione e le sue esperienze nella direzione dell'AUBAC? Le sono tornate utili?



Ritengo che la capacità di integrare competenze tecniche, manageriali e comunicative sia oggi essenziale per guidare un ente come l'AUBAC, chiamato a operare su temi complessi e interdisciplinari quali la tutela delle risorse idriche, il rischio idrogeologico, la gestione delle infrastrutture e l'adattamento ai cambiamenti climatici.



In questo senso, la mia formazione e le mie esperienze sono state non solo utili, ma fondamentali nel determinare un'impostazione di *governance* moderna, trasparente e orientata ai risultati.

Il percorso accademico e professionale sviluppato tra ingegneria, ricerca universitaria e attività istituzionali mi ha permesso di maturare una visione integrata dei fenomeni fisici, ambientali e normativi che caratterizzano il governo del territorio.

La ricerca sul rischio idrogeologico, gli studi sugli effetti del cambiamento climatico e l'analisi dei sistemi infrastrutturali mi hanno fornito strumenti solidi per interpretare la complessità dei processi idrologici e per confrontarmi con tecnici, amministratori e *stakeholder* in modo efficace.

Parallelamente, le esperienze maturate presso istituzioni nazionali e organismi tecnici quali ISPRA e UNEP, mi hanno consentito di comprendere a fondo il funzionamento della pubblica amministrazione, gli obblighi derivanti dal D.lgs. 152/2006 e i meccanismi di collaborazione tra i diversi livelli di governo. Questa consapevolezza è imprescindibile per un'Autorità di bacino distrettuale, che deve coniugare rigore tecnico, capacità di mediazione istituzionale e una visione unitaria del territorio.



Un ulteriore contributo deriva dalla partecipazione a gruppi di lavoro nazionali e internazionali dedicati a digitalizzazione, sostenibilità e gestione intelligente dei dati. Ciò mi ha permesso di trasferire all'AUBAC metodologie innovative e strumenti avanzati, promuovendo la transizione digitale dell'Ente. Ho sempre ritenuto che la digitalizzazione non sia una semplice evoluzione tecnologica, ma un cambio di paradigma nella gestione delle risorse naturali e nella prevenzione dei rischi.

Per questo, negli ultimi anni abbiamo avviato un percorso strutturato di innovazione che ha portato alla progettazione del **Digital Twin del Distretto**, una piattaforma che integra sistemi GIS, modellazione idrologica, intelligenza artificiale e sensoristica evoluta. Si tratta di uno strumento strategico che consente di supportare in modo predittivo la pianificazione della risorsa idrica, il monitoraggio delle criticità e la gestione del rischio idrogeologico, migliorando tempestività ed efficacia delle decisioni.



In sintesi, le esperienze maturate negli anni hanno contribuito in modo decisivo a definire una visione dell'AUBAC come ente innovativo, scientificamente solido e capace di dialogare con il territorio, in linea con le sfide ambientali e climatiche che oggi richiedono approcci sempre più integrati e multidisciplinari.

B) LA *GOVERNANCE* DELL'AUBAC

L'Autorità di bacino si caratterizza per una struttura organizzativa peculiare. Infatti, vi sono due organi di governo che sono il Segretario generale e la Conferenza istituzionale permanente. Quest'ultimo è un organo connotato da una forte valenza politica e a rappresentanza mista (Stato e regioni). Diversamente, il Segretario generale svolge funzioni soprattutto tecniche.

In base alla sua esperienza, quali sono i rapporti tra questi organi?

Vi sono ulteriori margini di evoluzione di un tale assetto organizzativo? E, più in generale, ritiene che l'attuale organizzazione strutturale delle Autorità di bacino sia adeguata rispetto alle funzioni che le stesse sono chiamate a svolgere in base alla legge?



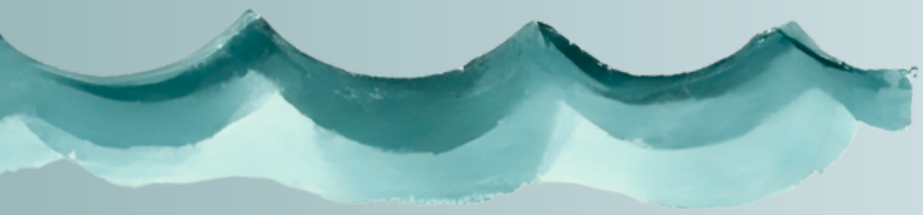
GOVERNANCE



Il modello di *governance* delle Autorità di bacino distrettuali, definito dagli articoli 63–68 del D.lgs. 152/2006, nasce per coniugare efficacemente la dimensione tecnico-scientifica con quella politico-istituzionale. Da un lato vi è il Segretario generale, responsabile della pianificazione, dell'attuazione delle misure e della qualità dei processi decisionali; dall'altro la Conferenza Istituzionale Permanente (CIP), che rappresenta Stato e Regioni e garantisce l'indirizzo politico e l'approvazione finale dei piani.

Nella mia esperienza, il rapporto tra questi organi funziona in modo efficace quando si alimenta un confronto costante, trasparente e strutturato. Il Segretario non si limita a svolgere un ruolo tecnico, ma assume la funzione di regista del processo pianificatorio, elaborando scenari, analisi e proposte basate su evidenze scientifiche e coordinando i contributi provenienti da Regioni, enti locali, ARPA, gestori idrici, Consorzi di bonifica e Protezione Civile.

La Conferenza, a sua volta, assicura la coerenza delle scelte con le strategie territoriali e istituzionali, valorizzando la dimensione multilivello tipica del nostro ordinamento.
Un esempio concreto del funzionamento di questa sinergia riguarda l'elaborazione e l'approvazione dei **Piani di Gestione delle Acque** (PGA), dei **Piani di Gestione del Rischio Alluvioni** (PGRA) e più recentemente dei **PAI distrettuali:** documenti complessi, che richiedono un'intensa attività tecnica preliminare e un successivo passaggio in CIP, dove il confronto tra amministrazioni permette di armonizzare le misure in un quadro condiviso. Allo stesso modo, nelle recenti situazioni di stress idrico e nelle attività dell'Osservatorio sugli utilizzi, la collaborazione Segretario-Conferenza si è rivelata fondamentale per coordinare il rilascio di linee operative comuni a Regioni, Consorzi di bonifica e gestori dei servizi idrici.



Ritengo che la struttura organizzativa sia complessivamente adeguata alle funzioni attribuite dalla legge, ma vi siano margini di evoluzione importanti.

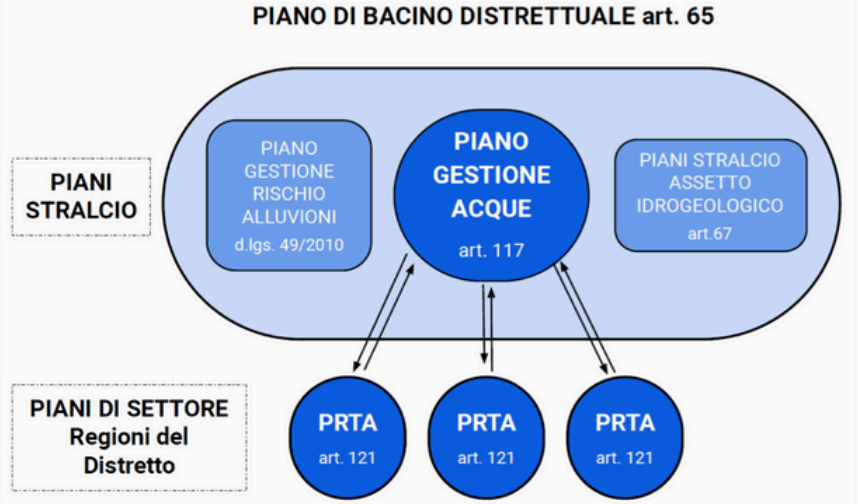
In particolare, è necessario rafforzare la **pianificazione integrata acqua-clima-territorio,** oggi imprescindibile alla luce degli impatti crescenti del cambiamento climatico. Ciò implica aggiornare più frequentemente i piani, integrare dati climatici in tempo reale e adottare approcci predittivi nella valutazione dei rischi.
Allo stesso tempo, è fondamentale consolidare il coordinamento multilivello tra Autorità di bacino, Regioni, Protezione Civile, enti territoriali e soggetti gestori, attraverso strumenti digitali condivisi, tavoli permanenti e procedure uniformi. Una *governance* realmente moderna richiede infatti rapidità decisionale, interoperabilità dei dati e capacità di prendere decisioni in modo tempestivo, soprattutto in contesti emergenziali.



In sintesi, il modello attuale è solido e coerente, ma la sfida è renderlo sempre più dinamico e capace di rispondere all'evoluzione del territorio: non solo garantendo rigore tecnico, ma anche rafforzando il ruolo del Segretario generale come garante dell'attuazione dei piani, del coordinamento interistituzionale e della qualità dell'intero processo decisionale.

C) LA PIANIFICAZIONE DELL'AUTORITÀ DI BACINO

Il Piano di bacino è il perno attorno al quale coordinare gli altri strumenti di tutela e gestione delle acque. La sua redazione si è rivelata particolarmente complessa, anche per la molteplicità di interessi coinvolti, e da qui l'introduzione di cosiddetti piani stralcio, che si occupano di aspetti specifici della gestione dell'idrico.
A suo avviso, questi strumenti di pianificazione sono ben coordinati rispetto agli altri (come il piano regionale di tutela delle acque)?
Ritiene che, a fronte di varie tipologie di programmi in questo ambito, sia necessaria qualche forma di semplificazione?



SCHEMA DELLA PIANIFICAZIONE DI BACINO IN BASE AL D.LGS. N. 152/2006 (FONTE: ELABORAZIONE AUBAC)

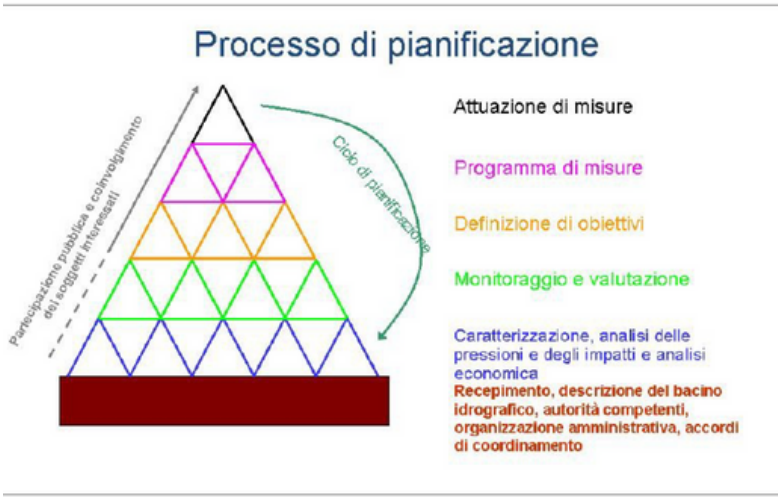
Il **Piano di bacino distrettuale,** disciplinato dagli articoli 65–68 del D.lgs. 152/2006, rappresenta **il quadro strategico** entro cui si coordinano tutte le politiche di tutela e gestione della risorsa idrica nel distretto.

Pianificazione



È uno strumento complesso, che integra conoscenze idrologiche, ambientali, climatiche e territoriali, ed è articolato in Piani stralcio dedicati a temi specifici. Tra questi rientrano, ad esempio: il Piano di gestione delle acque (PGA), previsto dall'art. 117 del D.lgs. 152/2006 in attuazione della Direttiva 2000/60/CE (WFD); il Piano di gestione del rischio alluvioni (PGRA), derivante dalla Direttiva 2007/60/CE (Floods); i Piani stralcio sull'assetto idrogeologico (PAI), regolati dagli artt. 67–68. Questa **architettura multilivello** è stata concepita proprio per rispondere alla complessità del settore idrico, in cui convivono esigenze di tutela qualitativa, sicurezza idraulica, disponibilità della risorsa e adattamento ai cambiamenti climatici.

Per quanto riguarda il coordinamento con gli strumenti regionali, come i Piani di Tutela delle Acque (PTA), posso dire che il sistema nel suo complesso funziona in modo efficace. Il raccordo avviene attraverso tavoli tecnici permanenti e procedure condivise per la classificazione dello stato ecologico e chimico dei corpi idrici, la definizione delle misure di risparmio e riequilibrio idrico, l'integrazione delle mappe



di pericolosità e rischio nei piani urbanistici e nei piani di protezione civile, il coordinamento dei monitoraggi con ARPA e Regioni. Un esempio concreto riguarda proprio l'elaborazione del PGA: i dati di monitoraggio idrometrico e chimico forniti da Regioni e ARPA confluiscono nella valutazione distrettuale, mentre le misure di miglioramento ambientale sono recepite nei PTA, garantendo così una pianificazione coerente e multilivello.



2

La seconda pertiene alla **standardizzazione delle procedure di pianificazione**, evitando duplicazioni e rendendo più omogeneo il rapporto tra strumenti distrettuali, PTA, pianificazione urbanistica e piani di protezione civile.



Tuttavia, non si può ignorare che la pluralità degli strumenti pianificatori - distrettuali, regionali e locali - genera talvolta sovrapposizioni, ridondanze procedurali e difficoltà di lettura per tecnici, amministratori e cittadini. Per questo ritengo che una semplificazione mirata sia oggi necessaria. Le direttrici principali potrebbero essere almeno tre.

1

La prima riguarda **l'interoperabilità dei dati e la predisposizione di infrastrutture digitali comuni**, così da creare una base informativa unica e sempre aggiornata, condivisa da Autorità di bacino, Regioni, ARPA, Protezione Civile ed enti locali.



3

La terza concerne **la pianificazione integrata acqua–clima–territorio**, ormai indispensabile per affrontare fenomeni come la siccità, il dissesto idrogeologico e la maggiore frequenza degli eventi estremi. Questo implica aggiornamenti più rapidi dei piani, maggiore uso di modellistica climatica e strumenti predittivi, e una più forte connessione tra politiche di gestione idrica e adattamento climatico.

L'obiettivo finale è rendere la pianificazione più chiara, più fruibile e più efficace, mantenendo al tempo stesso il rigore scientifico e normativo che caratterizza l'azione delle Autorità di bacino distrettuali.

D) IL RUOLO DI COORDINAMENTO DELL'AUTORITÀ DI BACINO

L'Autorità di bacino distrettuale è la prima istituzione, subito dopo lo Stato, che si occupa del settore idrico. Poi vi sono le regioni e, a cascata, tutti gli altri enti competenti per la gestione idrica (consorzi di bonifica, enti di governo d'ambito, ATO, ecc.). Dato l'elevato numero di attori coinvolti, il rischio è la frammentazione delle competenze. Si è parlato, al riguardo, di "effetto spillovers", ossia l'effetto di traboccamento delle decisioni di un livello di governo sugli altri.

In questo quadro composito e articolato, l'autorità di bacino riesce a svolgere, in maniera effettiva, una funzione di coordinamento?

Oppure ritiene che si possa fare di più, ad esempio semplificando e rivedendo le competenze degli attori coinvolti?



L'Autorità di bacino distrettuale, come definita dagli articoli 63–68 del D.lgs. 152/2006, rappresenta il primo livello istituzionale - subito dopo lo Stato - responsabile della gestione integrata delle risorse idriche e della difesa del suolo. Il ruolo di coordinamento dell'AUBAC è quello di essere il punto di riferimento tecnico, scientifico e operativo per la *governance* integrata e sostenibile delle risorse idriche e del territorio, ponendosi come **una vera e propria "cerniera"** tra i diversi livelli istituzionali e tra le molteplici competenze coinvolte. L'Autorità ha il compito di garantire una pianificazione e programmazione delle azioni e delle norme d'uso del territorio efficace e omogenea in tutto il Distretto, promuovendo la comunicazione e il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati nelle attività di programmazione e pianificazione, e assicurando il consolidamento delle sinergie tra le istituzioni di ogni livello competenti in materia di difesa del suolo e delle acque, soprattutto nei casi in cui monitoraggio, pianificazione e realizzazione degli interventi coinvolgono contemporaneamente più soggetti istituzionali.

In questo quadro, **il Segretario generale** non svolge soltanto funzioni tecniche, ma assume un ruolo centrale di coordinamento istituzionale, di garanzia dell'attuazione dei piani e di presidio della qualità dei processi decisionali, assicurando che la pianificazione distrettuale dialoghi efficacemente con le politiche regionali e con le esigenze dei territori. Ritengo che l'Autorità riesca effettivamente a svolgere questa funzione di coordinamento, soprattutto grazie all'elaborazione e all'aggiornamento dei Piani di bacino, del Piano di gestione delle acque (art. 117) e del Piano di gestione del rischio alluvioni, che costituiscono un quadro unico di riferimento per Regioni, Consorzi di bonifica, ATO, gestori idrici ed enti locali. Attraverso tavoli tecnici permanenti, l'Autorità mantiene un confronto costante con Regioni, ARPA, Protezione Civile e soggetti gestori, condividendo dati, scenari e priorità operative. Questo coordinamento si esprime in modo particolarmente evidente nelle situazioni di criticità: ad esempio, durante gli episodi recenti di stress idrico, il lavoro dell'**Osservatorio sugli utilizzi** ha consentito di mettere in relazione fabbisogni, disponibilità e misure tecniche, facilitando decisioni coerenti e tempestive.

Il rischio di “spillover istituzionale” è reale, perché decisioni assunte a un livello di governo possono produrre effetti significativi sul resto del distretto. L’Autorità interviene proprio per prevenire questi disallineamenti, assicurando che interventi di derivazione, regolazione o trasformazione territoriale non compromettano gli equilibri idrologici o gli ecosistemi in altre porzioni del bacino. In questo senso, **il distretto idrografico** costituisce la scala naturale per governare fenomeni che non rispettano i confini amministrativi e che richiedono un approccio unitario.

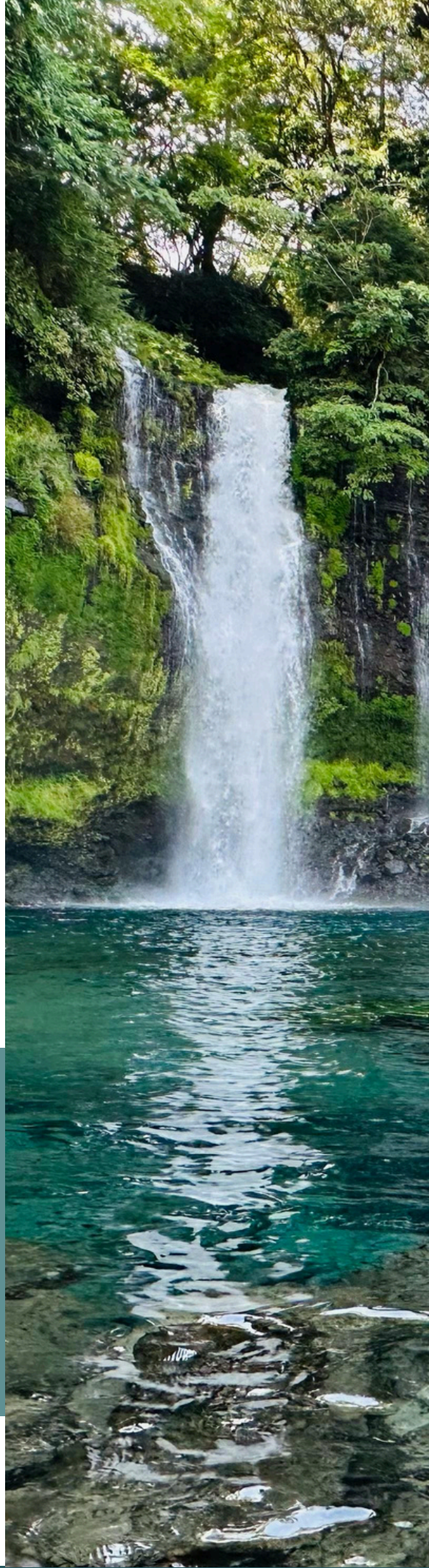
Pur riconoscendo l’efficacia del modello attuale, ritengo che esistano margini di miglioramento: innanzitutto nel **rafforzare le attività di pianificazione**, così da rendere più rapido l’aggiornamento dei piani e integrare in modo sistematico scenari climatici, modelli predittivi e indicatori di vulnerabilità. Allo stesso tempo, **il coordinamento multilivello** con Regioni, Protezione Civile ed enti gestori deve essere ulteriormente consolidato, anche attraverso lo sviluppo di piattaforme digitali interoperabili e strumenti innovativi come i Digital Twin territoriali, che consentono una gestione predittiva e condivisa delle criticità.

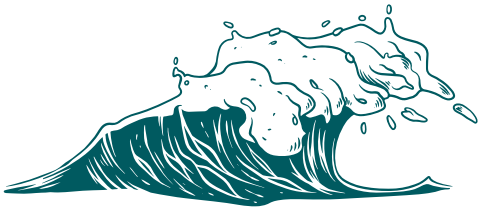
In conclusione, il modello è certamente solido e coerente con la normativa, ma la crescente complessità del territorio richiede **una *governance* ancora più integrata**, basata sulla collaborazione istituzionale, sulla circolazione dei dati e sulla tempestività delle decisioni. Il ruolo del Segretario generale è proprio quello di mantenere questo equilibrio: assicurare coerenza, qualità e visione unitaria in tutte le decisioni che riguardano la sostenibilità e la sicurezza dell’intero distretto idrografico.

E) IL COINVOLGIMENTO DEI PRIVATI

In quale modo vengono coinvolti i privati (incluse le imprese) nelle attività dell’Autorità di bacino, e più in generale nella gestione dell’idrico?
La realizzazione del piano di bacino è caratterizzata da un’ampia fase consultiva aperta a tutti (art. 66 D.lgs. 152/2006). Ritiene che tale modalità di coinvolgimento di cittadini e stakeholders sia sufficiente o si potrebbe fare di più?

Il coinvolgimento dei privati, incluse le imprese e le associazioni, è oggi un elemento strutturale e qualificante della governance distrettuale.





L'art. 66 del D.lgs. 152/2006 prevede infatti una **fase di consultazione pubblica ampia e trasparente** per l'aggiornamento dei Piani di bacino e dei Piani stralcio, e l'AUBAC ha progressivamente ampliato le modalità di partecipazione per renderle più inclusive ed efficaci. In questa prospettiva, il ruolo del Segretario generale è anche quello di garantire la qualità del processo partecipativo, assicurando che dati, documenti e proposte siano accessibili, valutati con rigore tecnico e integrati nel quadro pianificatorio quando pertinenti.

Partecipazione e trasparenza

Durante le fasi di aggiornamento dei Piani di bacino e dei PAI, vengono messi a disposizione degli *stakeholder* gli schemi di piano e i documenti tecnici, raccogliendo **osservazioni e contributi** da imprese agricole e industriali, operatori del settore idrico, associazioni ambientaliste, ordini professionali e cittadini. A ciò si affiancano incontri tematici, *workshop* e momenti di ascolto che permettono di far emergere criticità operative, esigenze locali e proposte progettuali. Questa attività partecipativa è stata ulteriormente rafforzata dall'introduzione di **strumenti digitali** che consentono di inviare contributi online, segnalare problematiche e accedere con semplicità alla documentazione di piano, aumentando la trasparenza e agevolando la partecipazione anche a distanza.

Tutti i contributi raccolti vengono sottoposti a istruttoria tecnica e, se coerenti con il quadro normativo e con gli obiettivi distrettuali, possono essere inseriti negli elaborati finali. Ciò dimostra che la partecipazione non è una mera formalità, ma un processo sostanziale che contribuisce realmente alla definizione delle misure.

Contratti di fiume

Una forma di partecipazione particolarmente significativa è rappresentata dai **contratti di fiume**, strumenti volontari di programmazione negoziata e condivisa che coinvolgono enti locali, consorzi di bonifica, associazioni, imprese, università, enti di ricerca e cittadini. Nei Contratti di Fiume i privati contribuiscono alla definizione degli obiettivi, delle azioni e delle priorità, portando competenze, risorse e progettualità. Si tratta di contesti nei quali spesso si sperimentano soluzioni innovative per il monitoraggio, la gestione sostenibile delle risorse e la valorizzazione sociale ed economica dei territori, e nei quali il ruolo dell'Autorità è quello di facilitare il dialogo e garantire la coerenza con la pianificazione distrettuale.

Il sistema attuale di partecipazione è dunque ampio e in continua evoluzione, ma **ritengo che vi siano spazi per fare ancora di più.** In particolare, è necessario rafforzare gli strumenti divulgativi per rendere più accessibili i contenuti tecnici dei piani, migliorare l'inclusione di categorie di stakeholder meno rappresentate, promuovere processi partecipativi continuativi e non limitati ai soli momenti formali di consultazione, e integrare sempre di più le piattaforme digitali con sistemi di monitoraggio e reporting aperti al pubblico.



Una partecipazione più strutturata e permanente contribuirebbe a prevenire conflitti, a migliorare la qualità della pianificazione e a rafforzare la consapevolezza condivisa sul valore della risorsa idrica.
In definitiva, la partecipazione dei privati è un elemento essenziale della *governance* distrettuale: non solo arricchisce il processo decisionale, ma consente di costruire soluzioni più efficaci, radicate nei territori e capaci di rispondere alle sfide ambientali e sociali che interessano il distretto idrografico.

F) LA CRISI CLIMATICA E L'USO CONSAPEVOLE DELLE RISORSE IDRICHE



Presso l'AUBAC è costituito l'Osservatorio permanente sugli utilizzi idrici. In base all'ultimo report, nel bimestre luglio-agosto 2025 vi sono state criticità rilevanti e diffuse nella distribuzione idropotabile, con differenze territoriali significative tra le regioni coinvolte. In questo contesto di criticità nella distribuzione, si aggiunge la crescente incidenza degli eventi climatici estremi e la necessità di adattare le politiche di governo del territorio a scenari in continua evoluzione. Inoltre, spesso, gli stessi utenti-consumatori non percepiscono il valore di una risorsa che ormai deve essere considerata scarsa.
I**n quale modo l'Autorità di bacino sta integrando gli scenari di cambiamento climatico e quali sono le principali criticità che emergono in relazione alla gestione sostenibile delle risorse idriche?**
È possibile sensibilizzare il cittadino in tal senso, anche attraverso l'attività divulgativa dell'Autorità di bacino?

Il cambiamento climatico sta modificando in modo profondo e accelerato il regime idrologico del Distretto dell'Appennino Centrale. Il report dell'Osservatorio permanente sugli utilizzi idrici relativo al periodo luglio-agosto 2025 ha evidenziato **criticità significative nella distribuzione potabile**, con situazioni di stress idrico in diverse aree del Lazio, dell'Umbria e delle Marche, rese più gravi dalla diminuzione delle portate sorgive, dall'aumento dei consumi nei picchi estivi e dalla limitata capacità di invaso di alcuni sistemi idropotabili. A questo quadro si aggiunge **la crescente incidenza degli eventi estremi** - alluvioni improvvise, ondate di calore prolungate, siccità ricorrenti - che impongono un ripensamento delle strategie di pianificazione e gestione della risorsa idrica.
Come previsto dagli articoli 65 e 117 del D.lgs. 152/2006 e dalle direttive europee 2000/60/CE e 2007/60/CE, l'AUBAC sta integrando in modo sempre più strutturato gli scenari climatici all'interno dei Piani di bacino, del Piano di gestione delle acque e del Piano di gestione del rischio alluvioni.



Ciò avviene attraverso l'utilizzo di modelli climatici regionali collegati alle proiezioni IPCC AR6, l'elaborazione di scenari di disponibilità idrica su scala distrettuale e la mappatura della vulnerabilità delle reti idropotabili e dei principali sistemi di derivazione. L'Autorità sta inoltre introducendo nei piani **misure sia strutturali** - come l'aumento della capacità di invaso, la diversificazione delle fonti e gli interventi di riqualificazione fluviale - **sia non strutturali**, tra cui la regolazione dei prelievi in condizioni di scarsità, l'aggiornamento delle priorità d'uso e l'adozione di sistemi di monitoraggio continuo integrati con piattaforme digitali.



In questo processo, il Segretario generale svolge un ruolo centrale nell'assicurare la coerenza tra analisi tecnica, pianificazione distrettuale e attuazione delle misure, coordinando il dialogo tra Regioni, gestori idrici, ARPA e Protezione Civile. L'integrazione degli scenari climatici non è infatti un esercizio teorico: ha ricadute operative sulla definizione delle misure, sui criteri di emergenza in caso di siccità, sulla manutenzione delle infrastrutture e sulla valutazione di nuovi interventi. Un esempio concreto è il supporto fornito dall'AUBAC alle Regioni nell'individuazione di misure di mitigazione dei picchi di consumo e nella revisione dei piani di sicurezza dell'approvvigionamento idropotabile.

Un aspetto altrettanto decisivo riguarda la sensibilizzazione del cittadino. Nonostante la crescente frequenza degli eventi estremi, la percezione sociale del valore dell'acqua rimane spesso distante dalla realtà di una risorsa divenuta scarsa e vulnerabile. Per questo l'AUBAC sta intensificando le attività divulgative attraverso report periodici, portali open-data, iniziative con scuole e amministrazioni locali e materiali informativi sul risparmio idrico e sulla protezione degli ecosistemi. Stiamo inoltre sviluppando strumenti digitali che permettano ai cittadini di consultare dati in tempo reale, comprendere gli impatti del cambiamento climatico e contribuire con segnalazioni e informazioni utili ai processi di monitoraggio.

Ritengo che una governance efficace della crisi climatica richieda non solo strumenti tecnici avanzati, ma anche una maggiore consapevolezza collettiva. La diffusione di una cultura dell'acqua - basata su conoscenza, responsabilità e partecipazione - è una componente imprescindibile per garantire l'uso sostenibile della risorsa e affrontare in modo coordinato le sfide che ci attendono. In questo senso, l'impegno dell'Autorità non si limita alla pianificazione, ma si estende al coinvolgimento dei cittadini e alla promozione di comportamenti virtuosi, indispensabili per adattare il territorio a uno scenario climatico in continua evoluzione.



G) CONSIGLI PER I GIOVANI

La tutela e la gestione delle risorse idriche si rivelano, anche alla luce degli obiettivi previsti dal PNRR, un settore in espansione e in evoluzione. **In quale modo un giovane ricercatore può collaborare con l'AUBAC? Esistono, secondo lei, temi verso cui si dovrebbe indirizzare, attualmente, la ricerca scientifica in tale ambito? Quali nuove (o vecchie) professionalità potrebbero rappresentare un effettivo valore nella gestione dell'idrico?**

L'ambito della tutela e gestione delle risorse idriche sta vivendo un'evoluzione rapidissima, spinta dalle sfide poste dal cambiamento climatico, dagli obiettivi del PNRR e dall'accelerazione impressa dalla digitalizzazione. Per questo rappresenta oggi uno dei settori più dinamici e ricchi di opportunità per i giovani ricercatori. L'AUBAC, nella sua funzione di ente tecnico-scientifico di riferimento per il Distretto dell'Appennino Centrale, è costantemente impegnata nel dialogo con università, centri di ricerca ed enti territoriali, e offre diverse modalità di collaborazione per chi desidera contribuire allo sviluppo di nuove conoscenze e strumenti.

Un giovane può collaborare con l'AUBAC attraverso tirocini curricolari ed extracurriculari, borse di ricerca, dottorati PNRR e progetti in partnership con atenei e istituti scientifici. Negli ultimi anni abbiamo coinvolto giovani ricercatori in attività relative alla modellazione idrologica, alla gestione dei big data ambientali, alle analisi GIS, alla valutazione degli scenari climatici e allo sviluppo di componenti del Digital Twin distrettuale. Si tratta di settori nei quali le competenze accademiche possono tradursi immediatamente in contributi operativi e innovativi per la pianificazione.

Le linee di ricerca più promettenti riguardano la simulazione degli scenari idrologici futuri e del rischio idraulico in condizioni di cambiamento climatico; la costruzione di bilanci idrici dinamici e territorializzati; l'uso dell'intelligenza artificiale per l'interpretazione di trend meteoclimatici e per la previsione della siccità; le tecniche di ricarica artificiale degli acquiferi (MAR); il monitoraggio satellitare e da remoto delle risorse idriche; l'economia circolare applicata al riuso delle acque; la digitalizzazione delle reti idriche e la riduzione delle perdite; gli indicatori ecosistemici per il mantenimento dei deflussi ecologici. Sono tutti ambiti di ricerca che rispondono direttamente alle esigenze operative dell'AUBAC e alla necessità di integrare dati, modelli e strumenti conoscitivi nelle nostre attività di pianificazione.

Il settore richiede una forte multidisciplinarità. Le professionalità più utili comprendono ingegneri idraulici, ambientali e informatici, geologi, esperti in GIS e telerilevamento, data scientist, climatologi, biologi, chimici ambientali, economisti dell'acqua, giuristi specializzati nella normativa idrica e figure dedicate alla comunicazione scientifica e ai processi partecipativi. Particolarmente rilevanti sono oggi le competenze legate alla gestione dei dati climatici, all'intelligenza artificiale, alla modellazione predittiva e alla progettazione di strumenti digitali avanzati, come quelli alla base del Digital Twin del distretto e del nuovo sistema per il bilancio idrico.

Il messaggio che mi sento di condividere con i giovani è che questo settore richiede curiosità, rigore scientifico, capacità di innovazione e spirito di collaborazione. **La gestione dell'acqua non è solo una disciplina tecnica: è una sfida culturale, economica e sociale, che richiede visione e responsabilità.** Chi saprà unire competenze scientifiche, sensibilità ambientale e capacità di dialogo tra mondi diversi avrà un ruolo fondamentale nelle decisioni che determineranno la sostenibilità dei prossimi decenni. Perché l'acqua, oggi più che mai, è una questione che riguarda il futuro di tutti.

SPECIALE
NEWSLETTER

FinPA
Osservatorio
Amministrazione
e Finanza Pubblica

febbraio 2026 n. 1



INTERVISTA A SALVATORE PILATO

Presidente della Sezione Autonomie della Corte dei conti con funzione di referto al Parlamento

I - PERCORSO PERSONALE E PROFESSIONALE

1. Può ripercorrere le principali tappe del suo percorso nella magistratura contabile, evidenziando gli ambiti di studio e di attività che hanno maggiormente inciso sulla sua visione del ruolo della Corte dei conti, sia nella funzione di controllo che in quella giurisdizionale?

Provengo dalla magistratura ordinaria, nella quale ho svolto prima funzioni giudicanti promiscue - in materia civile e penale -, e poi funzioni inquirenti, che comprendono l'esperienza degli anni '90 nella prima dimensione organizzativa della procura distrettuale antimafia di Palermo.
Il passaggio per concorso nella magistratura della Corte dei conti è stato indotto dall'interesse di studio e professionale sviluppato sui temi della legalità amministrativa e finanziaria. Sono siciliano e dal 1984, per oltre un ventennio, ho lavorato nella mia terra di origine, constatando nella quotidianità le inefficienze amministrative, la corruzione degli apparati pubblici, le infiltrazioni criminali e l'elevata e costante incidenza negativa, generata sui diritti sociali e sulla qualità della partecipazione democratica del cittadino alla vita della comunità locale e regionale.

- Le interviste di FinPA
- Rivista di diritto, amministrazione e finanza pubblica – FinPA
- Osservatorio FinPA

Scopri tutti gli approfondimenti dell'Osservatorio FinPA e iscriviti alla newsletter mensile

Sono stato sempre convinto del ruolo strategico che la Corte dei conti può svolgere a garanzia dello sviluppo sociale e della crescita economica del Paese, per il tramite della tutela del buon andamento amministrativo e della sana gestione delle risorse finanziarie, tanto più oggi nel quadro degli investimenti finanziati dal PNRR. Purtroppo, è accaduto e continua ad accadere che, in diversi contesti ambientali e situazioni gestionali, la Magistratura contabile non si è rivelata all'altezza del ruolo affidato in Costituzione.



Un dato d'esperienza professionale accomuna tutte le attività che ho svolto da magistrato della Corte dei conti: in tutti i settori e gli ambiti di gestione dei bilanci pubblici, palesemente segnati da gravi ed elevate criticità finanziarie e da evidenti inefficienze amministrative, non è mai rilevabile un eccesso di controlli o un'eccedenza nell'esercizio delle azioni pubbliche di responsabilità, ma semmai l'esatto contrario, e cioè **la carenza o la scarsa efficacia dei controlli**, e questo avrebbe dovuto indurre il Legislatore di oggi a procedere nei percorsi di riforma con maggiore prudenza e più approfondita conoscenza dei fenomeni di malamministrazione, nell'interesse reale della crescita e dello sviluppo del Paese.



Nella Magistratura della Corte dei conti, ho esercitato per lungo tempo le funzioni inquirenti, dall'epoca di *tangentopoli* (1990-1995) fino ai più recenti eventi di recidiva amministrativa e finanziaria degli anni 2010-2015, nei quali ha visto finalmente la luce la prima legge di prevenzione dei fenomeni corruttivi n. 190/2012, che costituisce un approdo importante per l'impulso strategico a vantaggio della buona amministrazione.

Sono stato Procuratore regionale in Trentino-Alto Adige - sede di Trento, in Emilia-Romagna ed in Lombardia. Nella formazione culturale e professionale devo profonda riconoscenza personale a due Magistrati, Francesco Rapisarda e Mario Scano, che hanno dato un contributo insostituibile nella costruzione della rete territoriale delle Procure regionali, oggi sostanzialmente messa in discussione e revisionata nella riforma della Corte dei conti.

Con il **Procuratore regionale Francesco Rapisarda** ho lavorato in Sicilia dal 2000 fino all'improvvisa scomparsa del 2003, condividendo metodi di lavoro concentrati sull'accertamento probatorio selettivo e sull'analisi dei *fenomeni reali d'amministrazione* sintomatici di cattiva gestione negli appalti pubblici, soprattutto in Sanità e nelle Grandi Infrastrutture. Molto importanti ed innovative sono state le verifiche sulla gestione dei fondi assegnati ai gruppi consiliari dell'ARS, avviate nel 2000 condividendo con Francesco Rapisarda le soluzioni pioneristiche a superamento interpretativo dell'immunità parlamentare, che saranno poi traslate nei nuovi controlli della Corte dei conti introdotti nel 2012.

Con il **Presidente Mario Scano**, già Procuratore regionale per la Sardegna, anche Lui legato da amicizia fraterna con Francesco Rapisarda, ho intrattenuto affettuosi e costanti rapporti di aggiornamento professionale con scambio intenso di relazioni e contributi di partecipazione a convegni e seminari, soprattutto sui temi della responsabilità amministrativa nei contratti pubblici e dei giudizi dinanzi alla Corte dei conti, con particolare attenzione alle tecniche probatorie di accertamento della colpa grave, che oggi assume una rilevanza fondamentale nella recente riforma. A Mario Scano appartiene il coordinamento sull'indagine dei lavori pubblici per il *ripascimento del Poetto di Cagliari*, con l'accertamento di rilevanti danni finanziari ed ambientali, che ha costituito un metodo probatorio messo a disposizione della rete delle Procure regionali.





Non è un caso che entrambi i valorosi Magistrati siano stati di recente commemorati in eventi convegnistici compendiati nella pubblicazione edita nel 2024, di cui sono stato curatore, dedicata alle sinergie tra *Efficienza amministrativa ed Efficienza giudiziaria al servizio delle Comunità territoriali,* mentre erano già in corso i lavori parlamentari sullo scudo erariale e sulla burocrazia difensiva.

A Francesco Rapisarda e Mario Scano devo anche gli stimoli di studio e di approfondimento culturale sulla contabilità pubblica che ho sviluppato, grazie al loro supporto, nei rapporti con l'Università di Palermo, di Trento e di Bologna.

Proprio con Alma Mater e la SPISA di Bologna, con il coordinamento del **Prof. Franco Mastragostino,** negli anni 2012-2015 ho partecipato a convegni, seminari, studi e pubblicazioni sulla riforma dei controlli sui bilanci delle Regioni e degli enti locali, sulla legislazione di prevenzione della corruzione, e sui temi dell'efficienza amministrativa e del danno erariale. In quegli anni la SPISA ha dedicato un'apposita collana che ha valorizzato il ruolo della Corte dei conti, non solo nella tutela degli equilibri di bilancio nel quadro della nuova Costituzione economica approvata nel 2012, ma anche nella tutela dell'integrità della finanza pubblica, con le sinergie tra la neoistituita Anac, l'ufficio del RPC e la rete delle Procure regionali.

Dal 2016 e fino alla data odierna **svolgo le funzioni di controllo**, come Presidente della Sezione regionale per il Veneto (fino al 2019), e per la Regione siciliana (fino al 2025) ed adesso come **Presidente della Sezione delle Autonomie** con funzione di referto al Parlamento. In piena corrispondenza all'assetto organizzativo delle Procure, le Sezioni regionali di controllo costituiscono una *rete* coordinata dalla Sezione delle Autonomie, quest'ultima costituita da un Collegio composto anche dalla partecipazione di diritto dei Presidenti di tutte le Sezioni regionali.

Dal sistema dei controlli sulle Autonomie territoriali proviene un panorama informativo fondamentale per cogliere le dinamiche errate e fuorvianti dalla buona amministrazione, individuare i fenomeni di patologia gestionale ed orientare i percorsi di correzione nel malgoverno di bilancio, che possono coinvolgere la revisione legislativa delle leggi di programma e di settore.

Dal ruolo di ausiliarietà che la Corte svolge nei confronti del sistema di governo delle Autonomie provengono le sinergie fondamentali per affrontare il complesso quadro delle nuove regole finanziarie UE, della tenuta degli equilibri di bilancio e dell'efficienza amministrativa nella attuazione delle misure finanziate dal PNRR.

Dall'universo delle Autonomie locali provengono, da tempo risalente, le questioni più spinose ad elevato impatto sulla legittimazione professionale della Corte dei conti, sull'autorevolezza istituzionale nei modi di esercizio del controllo e sull'efficacia ed effettività degli esiti delle diverse attività.

II. ALCUNE RIFLESSIONI SULLA C.D. RIFORMA FOTI

"La riforma è esposta ad un alto rischio di fallimento degli obiettivi e di aggravamento dei fattori generativi dell'inefficienza amministrativa.

"La crisi delle funzioni giurisdizionali ha cause complesse ed è molto riduttiva la loro riconduzione esclusiva allo scudo erariale."

"La copertura assicurativa, correlata e cumulata al doppio tetto risarcitorio, sterilizza integralmente la deterrenza patrimoniale della responsabilità amministrativa."



2. La legge n. 1/2026 interviene in modo significativo sulla disciplina dei controlli, della responsabilità amministrativa e contabile e sul ruolo della Corte dei conti. Dal suo punto di vista, quali sono gli elementi di maggiore discontinuità rispetto alla disciplina attuale e quali, invece, quelli di continuità? C'è qualche modifica che recepisce orientamenti e prassi virtuose già sviluppatisi in seno alla Corte?



A mio avviso, nella legge n. 1/2026 **i profili di discontinuità sono preponderanti** ed imprimono al percorso di attuazione dei punti di delega delle **direzioni irreversibili**. I profili di continuità rimangono in secondo piano ed assumono comunque un valore recessivo rispetto alle opzioni innovative delle funzioni consultive, di controllo e giurisdizionali (*indicate nell'ordine progressivo voluto dal Legislatore*). Le innovazioni comprendono **la cd. geografia giudiziaria della Corte dei conti,** assoggettata a criteri di revisione ad impatto diretto sulla rete territoriale delle Procure e delle Sezioni regionali di controllo.

Nella discontinuità esistono alcuni profili innovativi molto interessanti, ma questi non sono sufficienti a modificare il quadro complessivo di una riforma, che è esposta ad un alto rischio di fallimento degli obiettivi e di aggravamento dei fattori generativi dell'inefficienza amministrativa.
I lavori parlamentari sono stati ispirati dalla **certezza unica ed unidirezionale** che la paura della firma e la burocrazia difensiva siano generate dall'eccessiva dilatazione del sistema delle responsabilità pubbliche e dalla presenza espansiva della responsabilità amministrativa, la quale ha elevato a dismisura la percezione del rischio dell'errore amministrativo, inducendo a pratiche elusive, dilatorie ed omissive, della decisione di spesa e dell'azione amministrativa.
Tale analisi corrisponde a verità, ma osserva **solo ed esclusivamente un lato della medaglia**, e non consente di girarla per esaminare l'altro lato, dal quale emergono profili altrettanto significativi per la completa ricostruzione della dinamica dei *fenomeni reali d'amministrazione.*





Nei fenomeni di burocrazia difensiva confluiscono cause complesse che vengono ignorate o sottovalutate. Il deficit di capacità amministrativa e tecnica nella dirigenza, il difetto di un sistema adeguato di valutazione della performance, l'incompleta ed inadeguata attuazione della separazione tra politica ed amministrazione, l'assoluta carenza di attenzione normativa sulla corruzione politico-sistemica che è sostanzialmente assimilata, senza alcuna differenza di trattamento, alla corruzione burocratico-pulviscolare, sono le maggiori punte dell'iceberg che gravano sull'inefficienza amministrativa.
Nei processi di riforma della Corte dei conti **manca del tutto questo tipo di analisi**. La revisione della responsabilità amministrativa, e delle funzioni consultive e di controllo, entrambe rafforzate negli effetti immunizzanti dal rischio di responsabilità, si muovono nella prevalente direzione di favore per l'Amministrazione, realizzata in combinazione con la soppressione dell'abuso d'ufficio.
Le disposizioni di contro-bilanciamento sono modeste, marginali e peraltro di difficile applicazione (*v. es. sanzioni per il ritardo oltre il 10% dei tempi previsti per l'attuazione del PNRR*).
Sono stati completamente ignorati i parametri internazionali di prevenzione della corruzione ed il Dispositivo europeo di garanzia per la ripresa e la resilienza, che richiedono viceversa **il rafforzamento dell'infrastruttura etica** (*ethics infrastructure*), intesa quale complesso di istituzioni, meccanismi e sistemi per promuovere l'integrità e prevenire l'inefficienza nelle amministrazioni pubbliche.
La definizione della colpa grave codifica i virtuosi criteri d'accertamento elaborati dalle Sezioni giurisdizionali, ma risulta associata al sistema del doppio tetto risarcitorio ed allo schermo assicurativo obbligatorio.





3. Come ha influito sulla riforma il "regime sperimentale"[1] introdotto dal c.d. scudo erariale[2]? E la giurisprudenza della Corte dei conti sugli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie[3]?

Nella prima configurazione normativa, lo scudo erariale si presenta come un regime derogatorio di durata transitoria, bilanciata dal controllo concomitante. Poi tutto cambia in breve tempo. Lo scudo è stato continuamente prorogato ed allineato ai tempi del PNRR, il quale a sua volta è stato sottratto al controllo concomitante.

Il disegno legislativo è stato ondivago e mutevole nelle scelte fondamentali, che non hanno per nulla contribuito a conferire certezza normativa all'esercizio delle funzioni inquirenti delle Procure regionali ed alla programmazione dei controlli delle Sezioni regionali.

Il regime sperimentale ha ridotto l'area delle fattispecie giustiziabili e decrementato i carichi di lavoro. Ma la crisi delle funzioni giurisdizionali ha cause complesse ed è molto riduttiva la loro riconduzione esclusiva allo scudo erariale. Purtroppo, la difficoltà di adottare metodi innovativi per snidare le corruzioni sommerse nelle gravi inefficienze ed inerzie amministrative ha indotto al ripiego su logiche statistiche, improntate ad una **visione meramente burocratica della produttività giudiziaria**.

La facilitazione dell'accesso agli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie (*transazioni, mediazioni, accordi di conciliazione*), che sono stati sottratti al raggio della colpa grave, se valutata alla luce delle esperienze giurisdizionali, incontra i dati statistici poco brillanti, che provengono dalla malpractice medica, per la quale sono già stati utilizzati i medesimi istituti deflattivi con esiti finora modesti.

Maggiormente significativi sono invece gli esiti processuali dei recuperi patrimoniali realizzati con **i riti processuali,** alternativi al giudizio ordinario di responsabilità amministrativa, che hanno incentivato il risarcimento spontaneo del danno erariale. Questi profili deflattivi sono valorizzati nella delega.

[1] In questo senso, A. PAJNO, Il sistema amministrativo e il decreto semplificazioni. Qualche osservazione sulla disciplina dei contratti pubblici e sulle responsabilità, in Astrid Rassegna, n. 14, 2020.
[2] Si v. l'art. 21 del d.l. n. 76 del 2020.
[3] Cfr., ad esempio, Corte dei conti, Sez. contr. Emilia-Romagna, delib. 26 aprile 2017, n. 75; Corte dei conti, Sez. giurisdizionale Sicilia, sent. 23 luglio 2013, n. 2719.

4. Come si concilia la previsione di forme di copertura assicurativa per danno erariale con la responsabilità di funzionari e dipendenti dello Stato di cui all'art. 28 della Costituzione[1]?

È uno dei profili di applicazione immediata che meritano maggiore approfondimento. A differenza dalle altre responsabilità professionali (*es. del magistrato e del medico*), oltre alla obbligatorietà della copertura assicurativa la riforma prevede **il litisconsorzio processuale necessario con l'ente assicuratore**. Il rapporto assicurativo è estraneo alla contabilità pubblica ed alle materie connesse ex art. 103 Cost. Le Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti saranno investite della cognizione su questioni di validità ed efficacia delle clausole assicurative, con palesi **profili d'interferenza con la giurisdizione civile**. La copertura assicurativa, correlata e cumulata al doppio tetto risarcitorio, sterilizza integralmente la deterrenza patrimoniale della responsabilità amministrativa, con l'emersione di profili di legittimità costituzionale che rimangono non pregiudicati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 132/2024, soprattutto nell'incerto quadro dei regimi incentivanti a sostegno dei costi assicurativi.

5. Uno degli aspetti più dibattuti della riforma riguarda la rimodulazione del regime di responsabilità dei funzionari pubblici e l'introduzione di limiti al risarcimento del danno erariale per colpa grave[2]. Ritiene che le previsioni introdotte realizzino un buon equilibrio tra tutela delle finanze pubbliche e garanzia di un'azione amministrativa efficace e non paralizzata dalla "paura della firma"? Quale sarebbe, secondo lei, un modo alternativo per dare seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024[3] rispetto a quanto previsto nella riforma?

> "Tra i modi alternativi aperti verso soluzioni graduate e fattibili, il Legislatore ha preferito la soluzione monolitica e cumulativa a favore dell'Amministrazione, non ponderando la multifattorialità dell'inefficienza ed i moniti provenienti dagli standard internazionali e comunitari di prevenzione e di tutela dell'integrità della finanza pubblica."

Il doppio limite risarcitorio consente la liquidazione dell'addebito nel minore valore compreso tra il 30% del danno ed il doppio della retribuzione annua. Tale criterio liquidatorio è stato associato all'obbligo del Giudice di esercizio del potere riduttivo. Nelle disposizioni preesistenti, non espressamente abrogate, la riduzione dell'addebito è attribuita alla discrezionalità ed al libero convincimento del Giudice, da fondare sulla sussistenza di specifiche circostanze attenuanti, oggettive e soggettive, assoggettate al rigoroso accertamento probatorio della sede processuale.

Il Legislatore della riforma **è andato oltre la motivazione della Corte costituzionale**, perché ha cumulato quasi per intero gli strumenti di *underdeterrence*. Le misure di contro-bilanciamento sono marginali e di modesta rilevanza. Non è casuale e neppure una svista, ma una precisa scelta che non costituisce l'unico modo possibile per il seguito alla sentenza 132/2024, la quale in realtà rimette alla discrezionalità legislativa una gamma di soluzioni aperte nei contenuti, da valutare sotto il profilo della gradualità, dell'adeguatezza e della proporzionalità.

Tra i modi alternativi *aperti* verso soluzioni graduate e fattibili, il Legislatore ha preferito la soluzione monolitica e cumulativa a favore dell'Amministrazione, non ponderando la multifattorialità dell'inefficienza ed i moniti provenienti dagli standard internazionali e comunitari di prevenzione e di tutela dell'integrità della finanza pubblica.

[1] Art. 1, legge n. 1/2026.
[2] Si v. Corte dei conti, Consiglio di Presidenza, Risoluzione in ordine al disegno di legge 1457/Senato recante "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale", n. 1085 del 17 aprile 2025.
[3] In tale sentenza, la Corte costituzionale si è espressa sulla necessità di una complessiva riforma della responsabilità amministrativa tesa a incentivare il buon andamento dell'azione amministrativa.

6. La riforma sembra attribuire un rilievo rafforzato alle funzioni di controllo preventivo e consultiva della Corte dei conti[1]. In una prospettiva sistematica, come valuta questo spostamento dell'asse rispetto alla funzione giurisdizionale? Può rappresentare un rafforzamento del ruolo collaborativo della Corte o rischia di ridurre l'incisività della funzione giurisdizionale, tenendo anche conto dei criteri di delega previsti per la riorganizzazione della Corte?

È questo il profilo sistematico meno convincente della riforma, da valutare alla luce della distinzione e del coordinamento tra le funzioni di controllo ex art. 100 Cost. e le funzioni giurisdizionali ex art. 103 Cost.

Le funzioni consultive, non previste dalla Costituzione, sono anteposte alla funzione di controllo e si estendono per il PNRR a quesiti specifici su fattispecie concrete. Il controllo preventivo di legittimità e la funzione consultiva generano **effetti immunizzanti dalla responsabilità amministrativa**, che si possono produrre anche per automatismo giuridico, nell'ipotesi di superamento del termine perentorio, peraltro breve, assegnato alla Corte dei conti per l'esercizio dell'attribuzione consultiva e di controllo. **Si modificano, fuori e oltre le disposizioni costituzionali, le relazioni funzionali tra il controllo e la giurisdizione** con la previsione di effetti di dipendenza e di vincolo, che trascendono la fisiologia incentrata sulla separazione, l'equiparazione ed il collegamento con raccordi integrati e reciproci.



Le disposizioni di delega sulla riorganizzazione della geografia giudiziaria mettono insieme due profili che potevano rimanere distinti ed affrontati con misure organizzative graduate. La bassa produttività ed i disomogenei rendimenti delle sedi regionali possono ancora affrontarsi con provvedimenti d'assegnazione allo stesso magistrato di più carichi di lavoro nella stessa sede, oppure in sedi limitrofe, senza mettere in discussione la rete logistica territoriale che rappresenta il profilo virtuoso del decentramento della Corte dei conti. Allo stesso modo si può procedere per gli uffici centrali. Su questi argomenti bisogna saper fare autocritica per **l'eccesso di auto-referenzialità** che ha impedito di intervenire in favore della razionalità organizzativa. È alquanto **emblematica la proliferazione delle posizioni apicali**, avvenuta senza un'adeguata ponderazione dei carichi di lavoro e della produttività dei singoli uffici. Adesso, sia pure tardivamente, ma ragionevolmente si innesca la retromarcia.
Le disposizioni più insidiose della delega riguardano **la organizzazione verticale e funzionale della rete delle Procure regionali,** che costituiscono l'autentica forza motrice della funzione giurisdizionale.

[1] Artt. 1-3, legge n. 1/2026.

7. A suo avviso, i principi e criteri della delega previsti dalla legge n. 1/2026[1] lasciano margini per eventuali "correttivi"? Quali aspetti risultano maggiormente critici e quali, invece, meritevoli di valutazione positiva?

Considerando la repentina accelerazione dei tempi di approvazione della legge nei lavori del Senato, è utopistico pensare ad un intervento correttivo della delega. Tuttavia, esistono molti spazi utili che si potrebbero utilizzare nell'ambito della **elasticità di alcune disposizioni deleganti,** tra le quali appunto l'organizzazione regionale degli uffici. Elastica è anche la disposizione che reintroduce il controllo preventivo di legittimità sugli enti locali, per atti da specificare nella fase attuativa.

Tutto dipenderà dall'**apertura al confronto** con le opinioni provenienti dalla Corte dei conti, le quali non hanno comunque determinato alcuna modifica di rilievo al DDL AS 1457/25.

Interessante e meritevole di apprezzamento è la disposizione delegante sulla **codificazione delle regole applicabili alle procedure di controllo**, che colma un vuoto normativo non sempre adeguatamente coperto dalle interpretazioni nomofilattiche. Ma i profili di maggiore criticità riguardano l'assetto complessivo della riforma e la visione d'insieme delle innovazioni normative.

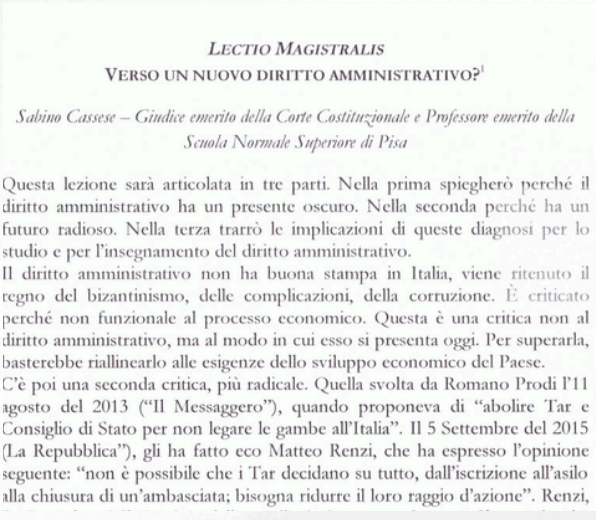
III. FORMAZIONE E NUOVE GENERAZIONI



8. Quali competenze ritiene oggi indispensabili per i giovani studiosi e professionisti che intendono orientarsi verso lo studio del diritto amministrativo e della finanza pubblica? E che suggerimenti darebbe a chi aspira alla magistratura contabile in una fase di profondo ripensamento organizzativo e funzionale come quella attuale?

È molto difficile la risposta. Nel terzo millennio è cresciuta in maniera progressivamente esponenziale l'importanza degli studi di diritto amministrativo e di contabilità pubblica per ragioni molteplici, che richiamano puntualmente lo stato di salute della democrazia ed il livello di realizzazione dei diritti fondamentali del cittadino nazionale e comunitario.

Ricordo molto bene il discorso del **Prof. Sabino Cassese** all'Università Alma Mater di Bologna (*"Lectio magistralis: verso un nuovo diritto amministrativo?", in atti "I sessanta anni della SPISA-1955-2015", Bologna, 26 ottobre 2015*), che avvisava della diramazione espansiva delle discipline amministrative e di contabilità pubblica in molteplici direzioni, non limitate al solo diritto civile e commerciale ("*Graecia capta ferum victōrem cepit*").



Lectio Magistralis

Verso un nuovo diritto amministrativo?[1]

Sabino Cassese – Giudice emerito della Corte Costituzionale e Professore emerito della Scuola Normale Superiore di Pisa

Questa lezione sarà articolata in tre parti. Nella prima spiegherò perché il diritto amministrativo ha un presente oscuro. Nella seconda perché ha un futuro radioso. Nella terza trarrò le implicazioni di queste diagnosi per lo studio e per l'insegnamento del diritto amministrativo.

Il diritto amministrativo non ha buona stampa in Italia, viene ritenuto il regno del bizantinismo, delle complicazioni, della corruzione. È criticato perché non funzionale al processo economico. Questa è una critica non al diritto amministrativo, ma al modo in cui esso si presenta oggi. Per superarla, basterebbe riallinearlo alle esigenze dello sviluppo economico del Paese.

C'è poi una seconda critica, più radicale. Quella svolta da Romano Prodi l'11 agosto del 2013 ("Il Messaggero"), quando proponeva di "abolire Tar e Consiglio di Stato per non legare le gambe all'Italia". Il 5 Settembre del 2015 (La Repubblica"), gli ha fatto eco Matteo Renzi, che ha espresso l'opinione seguente: "non è possibile che i Tar decidano su tutto, dall'iscrizione all'asilo alla chiusura di un'ambasciata; bisogna ridurre il loro raggio d'azione". Renzi,

[1] Art. 3, legge n. 1/2026.



LA MAGISTRATURA CONTABILE RIMANE UN PILASTRO DELLO STATO DEMOCRATICO

Ai più Giovani possono rivolgere i suggerimenti tratti dalla mia esperienza professionale. Innanzitutto, direi di seguire **le attitudini personali e le curiosità di conoscenza culturale**, senza scoraggiarsi mai per le difficoltà oggi piuttosto diffuse nel contesto ambientale di lavoro.
L'attività di studio, costante, seria e ben orientata su tematiche qualificanti, ripaga sempre dei sacrifici affrontati con la consapevolezza del percorso formativo scelto.
Sulla preparazione del concorso per l'accesso alla Magistratura della Corte dei conti insistono gli evidenti indicatori di complessità che provengono dall'evoluzione del cd. diritto del bilancio e dalla rapida mutevolezza del quadro normativo e giurisprudenziale che alimenta la conoscenza della contabilità e della finanza pubblica.
Bisogna andare sempre avanti con **intelligenza e prudente determinazione,** ma anche con **scelte coerenti alla deontologia professionale**, la quale nei momenti d'incertezza esprime i fondamentali valori etici che non devono mai mancare nella esperienza di vita professionale del Magistrato.

È necessario **difendere la Terzietà e l'Indipendenza** con la dedizione al lavoro orientato all'analisi dei *fenomeni reali d'amministrazione*, senza alcun cedimento verso comode logiche di formalismo burocratico-statistico. È altrettanto necessaria la **distanza critica dalle dinamiche di auto-referenzialità organizzativa**, che tanti danni hanno arrecato all'efficienza giudiziaria ed alla dignità istituzionale.
Nonostante il quadro avverso e poco avveduto dei principi riformatori, la Magistratura della Corte dei conti rimane un pilastro dello Stato democratico e del sistema delle garanzie di legalità ed un traguardo d'eccellenza negli obiettivi di studio e nei percorsi professionali.



AVVISO AGLI AUTORI

Gli Autori della Rivista possono trasmettere tramite e-mail all'indirizzo info@osservatorio-finpa.it i loro elaborati in formato ".doc" redatti secondo il vademecum disponibile al seguente link: https://www.osservatorio-finpa.it/rivista-diritto-amministrazione-e-finanza-pubblica-finpa/istruzione-per-gli-autori/.

Direttrice: Elisa D'Alterio
Comitato direttivo: Bernardo Giorgio Mattarella; Hilde Caroli Casavola; Elena di Carpegna Brivio
Capo Redattore: Salvatore Randazzo

ISSN 3103-5701