CONFINDUSTRIA

Una governance della risorsa idrica a misura di territorio: proposte per una riforma organica

Position Paper

Ottobre 2025

Sommario

1. Premessa 2

2. Perché un'indagine sulla governance delle risorse idriche 3

3. Ricognizione delle funzioni pubbliche in materia idrica 4

4. Pianificazione e programmazione: strumenti chiave per un'azione coerente 6

5. Strutture e modelli di gestione territoriale 8

6. Verso un modello nazionale condiviso: decisioni a "catena corta" 11

7. I consorzi di bonifica: funzioni, limiti e prospettive di riforma 14

8. Conclusioni e indirizzi di riforma 16

1. Premessa

Il governo delle risorse idriche presenta indubbi profili di complessità, sia per la natura pubblica delle acque, definite dal Codice Civile (art. 822) beni demaniali, sia per il coinvolgimento di una pluralità di enti pubblici. Questa molteplicità deriva anche dal trasferimento alle Regioni di importanti competenze amministrative sul demanio idrico, operato dal D.lgs. n. 112/1998.

Confindustria ha intercettato l'esigenza di avviare e dedicare una **riflessione approfondita sul tema del governo del demanio idrico**. Pertanto, la nota che segue intende rappresentare una base di lavoro per una discussione ampia e condivisa in materia, nella prospettiva di individuare principi di riferimento sui quali impostare un nuovo modello di *governance* idrica in grado di bilanciare le esigenze umane legate all'uso dell'acqua con la tutela degli ecosistemi acquatici e del patrimonio ambientale, coerentemente con il principio dello sviluppo sostenibile sancito dall'articolo 3-*quater* del D.lgs. n. 152/2006 (Codice dell'ambiente).

Il documento si rivolge, in via prioritaria, ai decisori pubblici e agli operatori istituzionali coinvolti nella pianificazione e gestione della risorsa idrica, con l'obiettivo di offrire un contributo tecnico al percorso di riforma del settore.

La base documentale su cui si fonda il lavoro è stata resa possibile grazie al **prezioso apporto delle associazioni regionali**, le quali hanno ricostruito e condiviso dati e pratiche gestionali che, nell'insieme, hanno permesso di ricavare un **quadro comparativo attendibile**, differenziato per regioni, circa le modalità di governo, gestione e controllo dei corsi idrici. Tale confronto, pur evidenziando soluzioni organizzative molto diverse tra loro, ha reso evidente l'opportunità di superare l'approccio prescrittivo a favore dell'individuazione di principi generali adattabili, capaci di guidare le scelte regionali all'interno di un quadro condiviso.

Va precisato, inoltre, che l'approfondimento si colloca nel solco dello studio già avviato dal Sistema Confindustria attraverso il documento sull'efficienza idrica del marzo 2024, il quale, a suo tempo, aveva già evidenziato criticità strategiche nella gestione delle risorse idriche. In particolare, oltre a menzionare la complessità normativa e la frammentazione delle competenze, l'analisi aveva affrontato l'insufficiente impiego di tecnologie innovative (digitalizzazione, riutilizzo delle acque reflue) e la difficoltà di realizzare economie di scala.

L'attuale contributo, dunque, è una logica prosecuzione degli approfondimenti già svolti, spostando il *focus* dal tema dell'efficienza a quello della *governance* e mirando, in particolare, alla **razionalizzazione di alcune funzioni e competenze amministrative**, **nella prospettiva di una migliore efficacia del sistema.**

Non si tratta di suggerire un modello precostituito, ma di individuare criteri generali utili a orientare le scelte pubbliche e, contestualmente, supportare la **definizione di un possibile quadro normativo unitario**, rispettoso dell'autonomia regionale ma orientato alla coerenza e all'efficienza.

A partire da queste considerazioni preliminari, la presente nota si articola secondo tre coordinate principali, che costituiranno anche le sezioni della trattazione:

- in primo luogo, si propone la definizione di un "**glossario**" **delle funzioni** principali in materia di pianificazione e regolazione nel governo dei corsi d'acqua, al fine di prevenire e risolvere eventuali sovrapposizioni di competenze tra soggetti diversi;
- in secondo luogo, si individuano una serie di **principi** e **criteri direttivi** attraverso i quali identificare un modello base di *governance*, da adattare successivamente alle specificità territoriali e istituzionali delle diverse regioni;
- infine, si approfondisce il ruolo dei **Consorzi di Bonifica**, attualmente valorizzato in modo eterogeneo a livello regionale.

2. Perché un'indagine sulla governance delle risorse idriche

Nel contesto attuale, segnato da una crescente pressione sulle risorse naturali e da un'intensificazione degli eventi climatici estremi, la gestione dei corsi d'acqua - e, più in generale, delle risorse idriche - impone una riflessione approfondita sul ruolo e sull'efficacia delle amministrazioni pubbliche coinvolte**.** La **molteplicità dei soggetti istituzionali competenti** e **l'elevato grado di frammentazione delle funzioni** rendono indispensabile una valutazione sistematica delle modalità attraverso cui si esercita la *governance* del settore.

Muove da qui il presente studio, che si propone di analizzare criticamente il contributo delle amministrazioni territoriali alla definizione, all'attuazione e al monitoraggio delle politiche idriche, con l'obiettivo di identificare eventuali margini di razionalizzazione e miglioramento.

Le principali direttrici dell'indagine possono essere ricondotte a quattro ordini di motivazioni:

1. VERIFICA DELLA CAPACITÀ PROGRAMMATORIA DELLE REGIONI: si è inteso valutare l'effettiva capacità delle amministrazioni regionali di formulare politiche idriche aggiornate, coerenti con le trasformazioni ambientali e istituzionali in atto, nonché efficaci nell'orientare una gestione integrata e sostenibile della risorsa.
2. GARANZIE DI LEGALITÀ E RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA (LEGALITÀ E ACCOUNTABILITY): un secondo ambito di approfondimento ha riguardato l'importanza di garantire legalità, trasparenza e responsabilità amministrativa nella gestione dei beni idrici pubblici. La corretta osservanza delle norme, l'adozione di procedure chiare e il rispetto dei principi di responsabilità sono condizioni imprescindibili per rafforzare la legittimazione democratica delle decisioni pubbliche e la fiducia dei cittadini nelle istituzioni. Analizzare questo aspetto permette, infatti, di valutare il grado di affidabilità e integrità dell'apparato amministrativo, elementi essenziali per una *governance* credibile e autorevole.
3. RILEVANZA DELLA BASE CONOSCITIVA: particolare attenzione è stata dedicata al ruolo dei dati e delle informazioni nella costruzione delle politiche. La disponibilità di informazioni tecniche accurate, tempestive e verificabili rappresenta un presupposto imprescindibile non solo per assumere decisioni consapevoli, ma anche per prevenire e mitigare i rischi ambientali e climatici. In particolare, nel settore idrico, la conoscenza scientifica condiziona direttamente la capacità di tutelare le risorse, sia in termini quantitativi che qualitativi.
4. INCLUSIVITÀ E PEREQUAZIONE TERRITORIALE: da ultimo, lo studio ha inteso esaminare il grado di capacità delle amministrazioni regionali di assicurare l'erogazione efficiente dei

servizi pubblici essenziali, tenendo conto dell'equità territoriale e sociale. La dimensione inclusiva della *governance* idrica, infatti, si manifesta nella capacità di garantire pari accesso all'acqua e ai servizi connessi per tutta la popolazione, indipendentemente dall'area geografica o dalla condizione socioeconomica. Ciò rappresenta un indicatore decisivo per valutare la sostenibilità complessiva del sistema e il suo impatto sul benessere collettivo.

3. Ricognizione delle funzioni pubbliche in materia idrica

La gestione efficace del demanio idrico richiede – soprattutto alla luce delle recenti emergenze idrogeologiche, riconducibili sia ai cambiamenti climatici sia alla carenza di manutenzione del reticolo idrografico – una chiara individuazione delle funzioni pubbliche coinvolte, al fine di prevenire sovrapposizioni di competenze e garantire una pianificazione coerente a livello regionale e locale.

A tal fine, il presente paragrafo propone un **glossario tecnico-funzionale** delle principali competenze esercitate dagli enti coinvolti, sulla base dell'analisi delle fonti normative e delle prassi amministrative regionali.

Si tratta di uno **strumento operativo** per delimitare il perimetro d'azione entro cui costruire un modello di governance efficace e differenziato.

Le funzioni, di seguito elencate, riflettono, in modo trasversale, alcuni **obiettivi generali dell'azione pubblica nel settore idrico**, che costituiscono anche i presupposti logici per un futuro assetto regolativo condiviso. In particolare:

- **equità**, intesa come garanzia di accesso alla risorsa secondo criteri oggettivi e trasparenti, in grado di prevenire conflitti tra utenti e tra settori (industria, agricoltura, consumo civile);
- **sostenibilità ambientale**, che impone la conservazione della risorsa nel lungo periodo e la tutela degli ecosistemi fluviali;
- **efficienza**, ovvero l'ottimizzazione delle risorse economiche e infrastrutturali disponibili, con particolare attenzione alla sicurezza idraulica e alla produttività dei comparti dipendenti dall'acqua.

Tali riferimenti valoriali non definiscono l'assetto istituzionale, ma orientano l'azione degli enti competenti nella definizione di politiche e strumenti.

Poste le direttrici, è possibile procedere a ricostruire le principali funzioni amministrative oggi esercitate dagli enti competenti:

- ***PROTEZIONE DELLE RISORSE IDRICHE SUPERFICIALI, REGOLAZIONE DEI FLUSSI IDRICI E GESTIONE PER USI MULTIPLI***

  Una delle principali declinazioni operative delle attività in materia consiste nel bilanciare i diversi usi dei corsi d'acqua (irrigazione agricola, approvvigionamento per consumo umano, produzione di energia, navigazione, pesca ecc.). L'ente competente, dunque, è chiamato a esercitare funzioni di controllo e di regolazione

dei flussi idrici[1], in modo da prevenire eventi di piena e, al contempo, garantire un'adeguata disponibilità di acqua nei periodi di siccità. Tali funzioni si intrecciano con gli obblighi normativi di polizia idraulica (R.D. 523/1904), i quali impongono alle amministrazioni competenti interventi periodici di manutenzione e di sicurezza degli argini e degli alvei.

- ***PREVENZIONE DEI RISCHI IDROGEOLOGICI E GESTIONE DELLA SEDIMENTAZIONE E DELL'EROSIONE FLUVIALE***

  Tra le funzioni più critiche rientra la pianificazione degli interventi di prevenzione e gestione delle emergenze connesse a fenomeni estremi, come inondazioni e erosione. Tale ambito è disciplinato dai Piani di Assetto Idrogeologico (PAI) e dai Piani di Gestione del Rischio Alluvioni, introdotti rispettivamente dalla Legge n. 183/1989 e dalla Direttiva europea 2007/60/CE (recepita con D.lgs. n. 49/2010). Questi strumenti, aventi valore cogente, identificano le misure di protezione attiva e passiva per gestire emergenze e rischi. Tra le funzioni incluse si rilevano: la progettazione di infrastrutture di protezione (argini, dighe, sistemazioni fluviali ecc.) e la gestione delle aree a rischio (vincoli d'uso, gestione zone di esondazione e bacini di contenimento, ecc.). La pianificazione, tra l'altro, deve affrontare i fenomeni di sedimentazione ed erosione fluviale, che possono influire negativamente sia sulla stabilità morfologica degli argini, sia sulla qualità ecologica dei corpi idrici. In tale ambito rientrano le attività di monitoraggio, dragaggio selettivo, consolidamento e difesa delle sponde.

- ***CONSERVAZIONE DEGLI ECOSISTEMI ACQUATICI E RIQUALIFICAZIONE DEI CORSI D'ACQUA***

  Ulteriore direttrice è rappresentata dalla conservazione degli ecosistemi fluviali e delle specie ad essi connesse, inclusa la tutela delle zone umide, delle risorse biologiche (flora e fauna acquatica) e della biodiversità degli *habitat* fluviali. Tali finalità possono tradursi in interventi di qualificazione ambientale, quali il recupero morfologico degli alvei, la riforestazione delle sponde, la ricostruzione degli habitat e, ove possibile, la rinaturalizzazione dei corsi d'acqua.[2]

- ***MONITORAGGIO E CONTROLLO DELLA QUALITÀ DELL'ACQUA***

  La pianificazione deve includere misure di monitoraggio continuo[3] della qualità delle acquue superficiali, finalizzate a prevenire l'inquinamento, controllarne[4] la presenza di sostanze nocive e garantire l'accesso a una risorsa salubre. Ciò comporta anche la **gestione delle acque reflue** e il controllo delle immissioni

[1] La regolazione degli usi della risorsa avviene principalmente tramite concessioni amministrative di derivazione disciplinate dal R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle Acque Pubbliche), ora confluito nel D.lgs. n. 152/2006 (Codice Ambiente).

[2] Questi interventi rispondono a precisi obblighi normativi imposti dalle direttive europee recepite in Italia: la Direttiva Quadro Acque 2000/60/CE, recepita dal D.lgs. 152/2006, e le Direttive comunitarie sulla biodiversità (Direttiva Habitat 92/43/CEE e Direttiva Uccelli 2009/147/CE, recepite dal DPR 357/1997).

[3] In conformità ai parametri stabiliti dal sistema nazionale di monitoraggio ambientale (L. n. 132/2016, D.lgs. n. 152/2006).

[4] In Italia il controllo della qualità delle acque interne è svolto dalle Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente (ARPA), coordinate dal Sistema Nazionale per la Protezione Ambientale istituito con la Legge n. 132/2016.

provenienti da fonti urbane, agricole e industriali, nonché l'applicazione di standard qualitativi definiti dalla normativa vigente, nazionale ed europea[5].

4. Pianificazione e programmazione: strumenti chiave per un'azione coerente

Accanto alle funzioni analiticamente descritte nel glossario tecnico-funzionale, **pianificazione e programmazione rappresentano attività trasversali di indirizzo e coordinamento**, in grado di integrare le singole competenze settoriali entro una visione unitaria.

Si tratta di funzioni strategiche, che, più che affiancarsi alle altre, **le abilitano e le organizzano nel tempo e nello spazio**, definendo il quadro entro cui si articolano le politiche pubbliche e le scelte operative degli enti competenti.

Al di là delle specificità istituzionali o dei modelli organizzativi adottati, **è dalla qualità di questi processi** – intesi come strumenti di orientamento, coordinamento e attuazione – **che dipende la capacità del sistema pubblico di garantire efficacia, coerenza e sostenibilità nella gestione dei corsi d'acqua.**

La pianificazione e la programmazione costituiscono, dunque, il perno dell'azione pubblica nella gestione del demanio idrico, definendo il quadro strategico e operativo entro cui si articolano gli interventi di tutela, valorizzazione e controllo delle risorse idriche.La loro importanza è rafforzata dall'esigenza di garantire il rispetto delle normative europee e nazionali, in particolare della Direttiva Quadro sulle Acque (2000/60/CE), che impone un approccio integrato, conoscitivo e partecipativo alla gestione delle acque.

Le attività di pianificazione e programmazione non si esauriscono nella redazione di documenti tecnici o previsioni di massima, ma si configurano come processi strutturati e multilivello, fondati su tre requisiti essenziali:

- la disponibilità e l'affidabilità delle basi conoscitive;
- il coordinamento tra i livelli istituzionali coinvolti;
- la capacità di orientare in modo coerente le politiche settoriali e trasversali.

La pianificazione, nello specifico, consente di inquadrare le dinamiche ambientali e territoriali entro scenari di medio-lungo periodo, attraverso un'analisi approfondita del contesto fisico, socio-economico e normativo. Il fine è quello di individuare in modo puntuale criticità, fabbisogni e potenzialità che condizionano la gestione della risorsa idrica. In questo quadro, **la funzione pianificatoria fornisce la cornice strategica entro cui si sviluppano le politiche pubbliche coerenti con i principi di tutela ambientale, resilienza climatica ed equità territoriale**.

L'elaborazione di un piano richiede, necessariamente, una valutazione approfondita dello stato dei corpi idrici, della disponibilità della risorsa e delle condizioni ambientali e climatiche

[5] La gestione delle acque reflue e il trattamento delle acque inquinate è soggetta ad obblighi precisi previsti dalla normativa nazionale e locale, in particolare dagli artt. 74 e seguenti del D.lgs. n. 152/2006, che disciplinano l'obbligo della depurazione delle acque reflue urbane.

del territorio. Questo passaggio - spesso dato per scontato, ma in realtà fragile o incompleto nella prassi amministrativa - è essenziale per individuare con precisione le aree a rischio idraulico, idrogeologico e di inquinamento. Pianificare, dunque, significa anche anticipare scenari critici e definire *ex ante* misure di prevenzione e risposta alle emergenze.

Passando alla **programmazione,** questa si configura come la **traduzione operativa della pianificazione**, attraverso la definizione di azioni concrete, temporalmente scandite, dotate di copertura finanziaria e supporto tecnico adeguato. Nel concreto, si traduce in piani d'azione con interventi infrastrutturali, manutentivi, di monitoraggio e sensibilizzazione, indispensabili per una corretta gestione dei corsi idrici. La programmazione efficace presuppone, inoltre, l'adozione di meccanismi di controllo e valutazione periodica dei risultati, indispensabili per misurare l'efficacia degli interventi, rilevare scostamenti e apportare eventuali correzioni in corso d'opera.

Nell'ambito di tali funzioni, particolare rilievo assume il **Piano di Tutela delle Acque** (PTA), che rappresenta uno degli strumenti attraverso cui le Regioni attuano, su scala territoriale, gli obiettivi di qualità ambientale previsti dalla Direttiva 2000/60/CE (Direttiva Quadro sulle Acque) e recepiti nell'ordinamento nazionale dal D.lgs. 152/2006. Il PTA, in quanto piano settoriale di competenza regionale, svolge una **funzione strategica di raccordo tra la pianificazione distrettuale e le politiche locali**, traducendo gli obiettivi generali in misure operative.

Esso si fonda su un articolato quadro conoscitivo tecnico-scientifico che restituisce una fotografia dello stato qualitativo e quantitativo dei corpi idrici superficiali e sotterranei, individuando le pressioni esercitate da attività antropiche, le principali fonti di inquinamento, le criticità ambientali e le priorità di intervento. Sulla base di tali dati, il piano definisce una struttura coerente di obiettivi gestionali e un programma organico di misure, che comprende:

- interventi infrastrutturali (potenziamento e adeguamento impianti);
- azioni di prevenzione ambientale;
- indirizzi regolatori (vincoli, limiti, standard);
- strumenti economici (incentivi, penalità, tariffe ambientali).

L'obiettivo è duplice: migliorare lo stato ecologico dei corpi idrici e prevenirne il deterioramento, garantendo in coordinamento con i Piani di Assetto Idrogeologico (PAI) e con i Piani di Gestione del Rischio Alluvioni (PGRA), la sicurezza idraulica del territorio.

La coerenza del PTA rispetto alla pianificazione di bacino richiede anche una piena valorizzazione del ruolo delle Autorità di Distretto, titolari degli strumenti di pianificazione distrettuale (Piani stralcio, Piani di gestione del rischio alluvioni, Piani di gestione delle acque), approvati con DPCM e vincolanti per tutti i livelli istituzionali coinvolti.[6] L'effettività di tali strumenti, essenziali per l'indirizzo strategico delle politiche

[6] La fase di elaborazione di tali strumenti prevede forme di partecipazione pubblica, il cui livello di effettività varia sensibilmente da distretto a distretto. In assenza di linee guida omogenee, ogni Autorità definisce in autonomia le modalità di consultazione, con prassi anche molto differenziate. Sarebbe auspicabile un più efficace coordinamento da parte del MASE, in qualità di soggetto preposto alla supervisione della pianificazione a scala distrettuale.

regionali, risulta tuttavia condizionata dalla complessità delle procedure approvative previste dall'art. 65 del D.lgs. 152/2006 e, in alcuni casi, da una limitata capacità tecnica delle strutture distrettuali.

Una revisione semplificativa di tali procedure, accompagnata da un rafforzamento operativo delle Autorità, rappresenta un passaggio necessario per rendere effettivo il coordinamento multilivello tra distretti e Regioni.

Non meno rilevante è la **dimensione partecipativa del processo di pianificazione**, che si realizza attraverso procedure di consultazione pubblica e coinvolgimento degli stakeholder istituzionali e sociali. Tale approccio consente di costruire consenso, aumentare la trasparenza e favorire l'adozione condivisa delle scelte strategiche.

Tuttavia, pur rivestendo un ruolo cruciale, il PTA ha manifestato nel tempo **alcune fragilità strutturali**, che ne stanno - a oggi - limitando la reale capacità trasformativa. Tra le principali criticità si segnalano:

- ritardi significativi nella redazione e nell'approvazione dei piani;
- mancata continuità tra pianificazione e attuazione concreta delle misure;
- debole integrazione con gli altri strumenti di governo del territorio;
- scarsa efficacia nei meccanismi di *governance* multilivello.

A ciò si aggiungono, in alcuni contesti, difficoltà di coordinamento interistituzionale e la limitata disponibilità di risorse economiche e tecniche per l'attuazione delle misure previste.

5. Strutture e modelli di gestione territoriale

La solidità dei processi di pianificazione, tuttavia, non dipende solo dalla qualità delle basi conoscitive o dalla coerenza tra politiche. È **decisiva anche la struttura istituzionale su cui tali processi si innestano**: chi pianifica, a quale livello, con quali strumenti, in che rapporto con gli altri attori pubblici.

In assenza di strutture stabili, responsabilità chiare e coordinamento effettivo tra i livelli di governo, anche le migliori strategie rischiano di rimanere inefficaci o senza continuità e operatività.

Tra i possibili fattori di riequilibrio, merita attenzione il ruolo delle Autorità di Distretto, che – in quanto strutture sovraregionali titolari della pianificazione di bacino – possono favorire una maggiore integrazione tra i diversi livelli istituzionali, in particolare nella gestione dei bacini interregionali. Oltre alla funzione pianificatoria, laddove adeguatamente valorizzate, esse possono contribuire a garantire coerenza e visione d'insieme nelle scelte di intervento, specie in materia di opere strategiche[7].È in questa prospettiva che si colloca l'analisi dei modelli organizzativi regionali, condotta a partire dai contributi forniti dalle Confindustrie territoriali. **Dall'esame dei casi concreti emerge, infatti, una marcata frammentazione istituzionale**, con una molteplicità di

[7] In questa direzione, alcune osservazioni territoriali hanno sottolineato l'opportunità di rafforzare tale funzione di raccordo, anche ipotizzando forme selettive di operatività diretta per gli interventi di scala sovraregionale, nel rispetto dell'assetto costituzionale delle competenze.

assetti adottati a livello regionale e significative differenze nella distribuzione delle competenze.

Tale varietà trova fondamento costituzionale nella riforma del Titolo V della Costituzione (L. cost. n. 3/2001), che ha attribuito alle Regioni competenza legislativa concorrente in materia di governo del territorio (art. 117, co. 3, Cost.), assegnando loro la responsabilità primaria della gestione delle risorse idriche, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale (tutela ambientale, ecosistemi, qualità delle acque). A livello amministrativo, l'attribuzione delle funzioni è stata consolidata con il D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (art. 86), che ha disposto il trasferimento di competenze dal livello statale a quello regionale, favorendo la formazione di assetti operativi differenziati tra i vari contesti territoriali.

A seconda del territorio considerato, dunque, l'ente regionale assume un ruolo più o meno centrale nella gestione e pianificazione delle risorse idriche. Al contempo, altri soggetti istituzionali, come enti locali o Consorzi di bonifica, svolgono funzioni eterogenee a seconda del contesto regionale, contribuendo ulteriormente alla disomogeneità complessiva del sistema. In controtendenza rispetto a questa frammentazione, si registra una relativa uniformità in materia di controllo della qualità dell'acqua e del suolo, grazie al ruolo svolto dalle Agenzie regionali per la protezione ambientale (ARPA), incaricate del monitoraggio e della verifica del rispetto degli standard ambientali definiti a livello nazionale ed europeo.

Alla luce di queste considerazioni – e tenendo conto dei diversi contesti istituzionali, normativi e ambientali - la gestione dei corsi d'acqua può essere ricondotta a **tre modelli organizzativi** di riferimento, oggetto di analisi nel paragrafo seguente.

1. **MODELLO CENTRALIZZATO**

   Rientrano in questo modello i casi in cui le funzioni di pianificazione e di controllo (ivi inclusa la manutenzione ordinaria e straordinaria) dei corsi d'acqua risultano accentrate in capo alla sola Regione (es. nel caso della Toscana), eventualmente affiancata dalle Autorità di bacino distrettuali per quanto di loro competenza (es. nel caso di Sardegna, Liguria e Puglia).

   Il modello si contraddistingue per un'elevata uniformità delle politiche idriche su scala regionale e per il ricorso a strumenti di carattere pattizio (es. convenzioni, accordi di collaborazione, intese, contratti ecc.) al fine di delegare specifiche funzioni esecutive a enti diversi da quello titolare, pur mantenendo saldamente la regia strategica e programmatica. Un esempio rilevante è quello della Sardegna, dove la *governance* idrica è interamente accentrata in capo alla Regione e agli enti da essa istituiti, come l'Ente Acque della Sardegna (ENAS), responsabile della gestione delle infrastrutture idriche. Anche la Puglia presenta un modello coerente con questa impostazione, in cui la Regione accentra la responsabilità delle funzioni principali, articolandone l'attuazione tramite enti strumentali.

   In via generale, si rileva come tale assetto garantisca una certa coerenza strategica, uniformità tariffaria,chiarezza istituzionale e razionalizzazione amministrativa. Tuttavia, presenta alcuni rischi fisiologici:

   - una maggiore burocratizzazione dei processi decisionali;

- un possibile scollamento tra centro decisionale e territorio;
- una forte dipendenza dalla capacità organizzativa e gestionale dell'ente regionale, che può incidere direttamente sull'efficacia complessiva del sistema.

2. MODELLO DECENTRALIZZATO

Tale esempio, caratterizzato da una pluralità di enti competenti (Regioni, Province, Comuni, Consorzi di Bonifica), costituisce attualmente la forma più diffusa (è la struttura che ritroviamo, tra le altre, in Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Marche e Piemonte) e si contraddistingue per una forte frammentazione delle competenze, distribuite tra più soggetti spesso anche in concorrenza tra loro. Tale frammentazione deriva direttamente dall'applicazione del principio costituzionale di sussidiarietà verticale (art. 118 Cost.), che affida le funzioni amministrative agli enti più prossimi al territorio e ai cittadini.

In Calabria, ad esempio, pur permanendo in capo alla Regione le competenze in materia di pianificazione, molte funzioni operative ricadono verso il basso, tra i Comuni, le Province, i Consorzi e società partecipate create *ad hoc*. Una situazione analoga si registra anche nelle Marche, dove la presenza simultanea di autorità di bacino e consorzi contribuisce alla complessità del quadro.

Rispetto agli altri modelli, quello decentrato può rappresentare un valido strumento di valorizzazione delle specificità locali, facilitando l'adattamento delle politiche ambientali ai diversi contesti geografici, idrografici e socio-economici. Tuttavia, proprio tale pluralità di attori istituzionali, in assenza di efficaci strumenti di coordinamento e standard procedurali comuni, tende a generare sovrapposizioni di competenze, conflitti di attribuzione e disomogeneità attuative, soprattutto in ambiti complessi come la polizia idraulica e la pianificazione di bacino. Non è un caso che, nelle Regioni richiamate, la moltiplicazione di enti competenti renda difficile l'individuazione di un centro decisionale stabile e responsabile, ostacolando l'efficienza amministrativa e la tempestività nell'attuazione degli interventi. In particolare, nei casi in cui la funzione di pianificazione è assegnata alla Regione ma le competenze operative ricadono su enti locali o consorzi, si osservano frequenti ritardi, disallineamenti normativi e frammentazione delle informazioni.

3. MODELLO INTEGRATO-COORDINATO

Questo modello si basa su un approccio integrato alla gestione delle acque superficiali, mediante l'integrazione di più enti tra loro coordinati. Il modello integrato-coordinato si fonda, infatti, su una collaborazione strutturata tra Regione ed enti locali, nella quale i diversi livelli di governo condividono responsabilità, poteri e compiti in modo armonizzato, secondo un'impostazione che trova fondamento nell'art. 118 della Costituzione e nelle recenti declinazioni del principio di leale collaborazione. In questo contesto, la Regione tende ad assumere un ruolo di regia e indirizzo, esercitando funzioni di programmazione strategica, pianificazione generale, regolazione normativa e monitoraggio. Ciò si realizza attraverso:

- l'adozione di piani regionali (come il PTA o i documenti operativi di difesa del suolo);

- l'emissione di linee guida vincolanti o atti d'indirizzo tecnico (come avviene in Lombardia);
- la definizione di criteri generali di esercizio delle funzioni (es. in Veneto).

Gli enti territoriali sottordinati – Comuni, Province, Consorzi di Bonifica e autorità locali – sono chiamati a svolgere, nel rispetto degli indirizzi regionali, funzioni attuative e operative, che comprendono la gestione delle concessioni, la manutenzione delle opere idrauliche, il controllo del territorio e la promozione della partecipazione locale (ad esempio, tramite i Contratti di Fiume).

Questo modello si distingue:

- dal modello centralizzato per la pluralità istituzionale consapevolmente organizzata;
- dal modello decentralizzato per la presenza di una regia regionale forte, orientata all'integrazione e alla coerenza tra livelli di governo.

Si configura, dunque, come una forma di *governance* collaborativa, che consente di valorizzare l'autonomia locale senza rinunciare alla necessaria unità d'indirizzo.

Infine, va chiarito che anche il modello integrato-coordinato non è esente da limiti: l'elevato grado di articolazione istituzionale può comportare costi di coordinamento elevati e rischi di conflittualità tra enti, specie in assenza di meccanismi formali di raccordo.

6. Verso un modello nazionale condiviso: decisioni a "catena corta"

Accertato che sembra **difficile ipotizzare un modello unico su base nazionale**, anche e soprattutto in ragione delle diverse peculiarità che contraddistinguono il quadro idrico e amministrativo delle Regioni, appare opportuno **individuare e definire alcuni principi fondamentali in base ai quali ciascuna Regione deve esercitare le proprie competenze**.

Il carattere concorrente della materia "governo del territorio" (art. 117, co. 3, Cost.) consente allo Stato di definire principi fondamentali, rimettendo alle Regioni la loro attuazione.

In tale prospettiva, i principi che si propongono in questa sede, potrebbero costituire **la base di una futura disciplina nazionale – da realizzarsi mediante legge quadro o intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni** – e la cornice condivisa entro cui esercitare le competenze regionali nel rispetto della differenziazione territoriale.

In questo senso, si propone un **modello di *governance* c.d. "a catena corta",** che preveda un sistema decisionale improntato alla:

- **chiarezza e certezza dei ruoli** istituzionali e delle relative **funzioni** e **competenze** attribuite;
- **autonomia operativa e responsabilità diretta dei soggetti coinvolti** nel processo decisionale, previo coordinamento regionale;

- **semplificazione e riduzione della** burocrazia e alla celerità dell'azione amministrativa, soprattutto attraverso un **coordinamento efficiente tra i livelli di governo**.

L'approccio a "catena corta" assegna le decisioni al livello più prossimo al problema, evitando intermediazioni superflue e valorizzando, al contempo, una regia regionale in grado di garantire coerenza e visione d'insieme.

In questa prospettiva, si individuano **tre principi operativi fondamentali**, destinati a orientare una futura disciplina nazionale in materia di governo delle risorse idriche:

1. **PRINCIPIO DELLA SEMPLIFICAZIONE**

   Nell'ambito di un riordino del sistema, occorre che venga semplificato sia il quadro normativo che i conseguenti processi amministrativi. Nello specifico, si ipotizza un governo del demanio idrico razionalizzato, composto esclusivamente da quei soggetti effettivamente in grado di provvedere alla gestione dei vari e diversi corsi d'acqua, evitando l'inutile inflazionamento di coloro che partecipano alle politiche idriche (attraverso accorpamenti o eliminazione di duplicazioni).

   Per evitare che tale principio resti sul piano astratto, la legge dovrebbe individuare criteri di selezione degli enti competenti basati su:

   - requisiti tecnico-amministrativi;
   - dimensione territoriale ottimale;
   - capacità di attuazione pianificatoria.

   Semplificare, infatti, non significa solo ridurre gli enti, ma riformularne la presenza secondo logiche funzionali e parametri verificabili. D'altronde, la semplificazione del modello rappresenta un'esigenza condivisa anche da utenti e *stakeholder* del settore, i quali quotidianamente soffrono di discipline regolatorie e gestionali inutilmente complesse e stratificate[8].

   Allo stesso tempo, l'efficienza amministrativa non dovrebbe pregiudicare la trasparenza e la partecipazione, due valori che la normativa UE considera parimenti importanti (ad esempio, la Direttiva 2000/60/CE impone la partecipazione pubblica nella pianificazione delle acque, concetto poi ripreso nei processi di VAS – Valutazione Ambientale Strategica – per piani e programmi).

2. **PRINCIPIO DELLA RESPONSABILITÀ**

   In coerenza con la semplificazione, il modello di *governance* che si intende portare avanti non può prescindere da una chiara specificazione della responsabilità giuridica e amministrativa (*accountability)*. Di conseguenza, è necessaria una compiuta definizione dei ruoli, individuando non solo i soggetti competenti, ma anche le responsabilità effettive connesse alle decisioni e alle attività operative[9].

[8] Ad esempio, si potrebbero istituire sportelli unici o procedure uniche per le autorizzazioni inerenti ai corsi d'acqua, al posto dei molteplici passaggi attuali tra diversi enti.

[9] Ciò significa che, in caso di danni (es. un'alluvione causata da mancata manutenzione), sarà più immediato individuare l'ente responsabile e attivare gli strumenti di responsabilità (responsabilità civile verso terzi, responsabilità erariale per danno erariale, ecc.). Attualmente, l'intreccio di competenze rende difficile questo passaggio, mentre una riforma basata sul principio di responsabilità lo faciliterebbe.

Si reputa, dunque, necessario intervenire su due livelli distinti ma complementari:

- sul piano sostanziale, occorre garantire che ogni funzione sia assegnata in modo chiaro a un soggetto responsabile, e che siano evidenti le finalità per cui una determinata decisione viene assunta;
- sul piano formale e procedurale, è necessario assicurare l'adeguata gerarchia degli atti normativi (es. principi generali nella legge regionale, regole tecniche nei regolamenti, misure puntuali negli atti amministrativi), così come la coerenza tra lo strumento giuridico utilizzato e la funzione regolata[10].Inoltre, la responsabilità deve tradursi anche in trasparenza amministrativa, attraverso meccanismi di monitoraggio, controllo e rendicontazione dei risultati.

3. PRINCIPIO DELLA DIFFERENZIAZIONE

Infine, sulla sfondo dei principi che precedono e sulla falsariga di una verticalizzazione delle competenze, la *governance* che si immagina deve garantire un alto grado di adattabilità rispetto ai contesti territoriali nei quali agisce. Per questo motivo, la *governance* idrica dovrebbe essere organizzata in modo differenziato e flessibile, per adattarsi alle specificità geografiche, ambientali e storico-sociali delle diverse realtà regionali. Tale adattabilità non implica arbitrio: ogni scostamento da un quadro nazionale condiviso dovrà essere adeguatamente giustificato e motivato.[11].

La differenziazione si colloca, quindi, entro un quadro regolativo comune, fondato su principi generali, ma aperto a forme di organizzazione e attuazione diversificate, secondo criteri di efficienza, efficacia e coerenza con il contesto.

Accanto ai principi operativi, due criteri giuridici trasversali devono orientare l'attuazione concreta del modello:

- **adeguatezza** (che richiama ancora una volta l'art. 118 Cost.), intesa come necessaria coerenza tra le misure adottate e le finalità da perseguire. Ad esempio, nel caso del rischio di alluvioni, risulta adeguato affidare la funzione di pianificazione alla Regione o all'Autorità di bacino interessata, anziché a singoli enti territoriali, dal momento che il fenomeno riguarda intere aree fluviali e richiede una visione complessiva e sovra-locale;
- **proporzionalità** (principio cardine sia del diritto UE che di quello interno), nel senso che ogni intervento deve rappresentare la minima limitazione possibile agli interessi privati coinvolti, evitando costi inutili o sproporzionati. Un'applicazione concreta di questo principio si ha, ad esempio, nelle politiche di polizia idraulica: laddove non

[10] Alcuni contributi territoriali segnalano che, oltre alle carenze organizzative degli enti gestori, emergono significative criticità sul piano della progettazione tecnica. Tali criticità non dipendono esclusivamente dalla scarsità di risorse, ma anche dalla carenza di competenze diffuse nella redazione di progetti di qualità, nella gestione delle procedure attuative e nella capacità di spesa. È stata sottolineata, in particolare, l'importanza di valorizzare il ruolo degli Ordini professionali e delle Università nella formazione post-laurea, con l'obiettivo di rafforzare la preparazione tecnica delle strutture pubbliche e migliorare la qualità della progettazione e dell'attuazione degli interventi.

[11] L'art. 118 Cost. parla, oltre che di sussidiarietà, anche di differenziazione e adeguatezza nell'allocazione delle funzioni amministrative. Ciò significa che non solo è legittimo, ma è anzi auspicato, che l'organizzazione dei poteri pubblici non sia rigida e uniforme, ma tenga conto delle differenze tra territori.

risulti praticabile la costruzione di argini rinforzati, può risultare proporzionata la previsione di “servitù di allagamento”, come le zone di esondazione controllata (es. aree agricole allagabili temporaneamente in caso di eventi estremi), accompagnate da equi indennizzi ai proprietari coinvolti.

7. I consorzi di bonifica: funzioni, limiti e prospettive di riforma

Il ruolo dei Consorzi di Bonifica è interpretato in modo eterogeneo a livello regionale: le amministrazioni ne hanno, in misura diversa, valorizzato o ridimensionato funzioni e compiti.

A riguardo, si rende necessario un riesame della disciplina nazionale, al fine di aggiornare una normativa oramai risalente.

La disciplina nazionale in materia di bonifica è ancora basata sul R.D. 13 febbraio 1933 n. 215 ("Nuove norme per la bonifica integrale"), tuttora formalmente vigente, seppur con modifiche intervenute prima della riforma costituzionale del 2001 (si pensi ad esempio al D.lgs. n. 152/1999). Dopo la modifica del Titolo V della Costituzione (Legge costituzionale n. 3 del 2001), la competenza legislativa in materia di bonifica, tutela del territorio e risorse idriche è passata principalmente alle Regioni.

Ciò ha determinato un proliferare di normative regionali molto diversificate (ad es. Emilia-Romagna L.R. n. 7/2012, Toscana L.R. n. 79/2012, Veneto L.R. n. 12/2009, Lombardia[12] L.R. n. 31/2008), accentuando la necessità di un intervento nazionale di riordino (almeno nella forma di una legge-quadro statale).

Pertanto, pur basandosi su principi consolidati nel tempo, la disciplina dei Consorzi di bonifica solleva alcune questioni di attualità e opportunità di riforma.

Vanno considerate, *in primis*, le importanti differenze socio-economiche rispetto al tempo in cui i Consorzi sono stati pensati. Tali soggetti nascono in un contesto storico nel quale la gestione del territorio e delle risorse idriche era fondamentale per lo sviluppo agricolo e la tutela ambientale; oggi, seppur la loro funzione resta di prim’ordine, va necessariamente coordinata con un ente-Regione con importanti funzioni di pianificazione (diversamente dall’epoca), con una stratificazione, specie in alcune aree, delle competenze, e con le grandi sfide legate al cambiamento climatico, alla gestione delle risorse idriche e alla tutela del suolo.

Le criticità rilevate sono di varia natura.

In primo luogo, si segnala l’**eccessiva frammentazione e sovrapposizione di competenze**. Nonostante operino su basi territoriali specificatamente delimitate, la loro gestione è spesso disomogenea non solo tra le Regioni, ma addirittura anche all’interno dello stesso territorio regionale, con discipline e atti frequentemente confliggenti con quelli di altri enti pubblici (Regioni, Autorità di bacino ed enti locali). A titolo di esempio,

[12] In Lombardia, il ruolo dei Consorzi di bonifica è stato rafforzato con la l.r. 8 luglio 2016, n. 4, che ha previsto la possibilità di affidare loro competenze operative sul reticolo idrico minore, spesso trascurato e fonte di criticità per la rete idraulica principale. Tale scelta si innesta sulla disciplina generale già delineata dalla l.r. 31/2008, confermando l’utilità dei Consorzi come soggetti tecnici a presidio della manutenzione e prevenzione territoriale.

si consideri le differenti funzioni in materia di reticolo idrografico minore, allo stato differentemente organizzate da Regione a Regione[13].

Sul punto, vista l'importanza di tale reticolo in termini di regimazione delle acque, prevenzione degli allagamenti e gestione dell'irrigazione, si potrebbe ipotizzare l'eventuale **rafforzamento delle funzioni dei Consorzi di bonifica** quale autorità delegata sul reticolo minore, previo un coordinamento su scala più ampia, capace di garantire una visione organica e integrata della gestione idraulica. In questa prospettiva, andrebbe prevista una programmazione pluriennale degli interventi (anche prevedendo un Piano unico regionale dei manutenzioni del reticolo minore, redatto in collaborazione con tutti i Consorzi), supportata dall'adozione di linee guida chiare da parte dell'ente delegante[14], così da assicurare uniformità di azione ed efficienza operativa.

In secondo luogo, ulteriori difficoltà si rinvengono nei **processi decisionali** che conducono ai provvedimenti adottati dai Consorzi, spesso percepiti come poco trasparenti[15]. I loro organi direttivi (assemblea e consiglio di amministrazione) vengono, infatti, eletti dagli stessi consorziati; ciononostante, sarebbe opportuno prevedere meccanismi decisionali che garantiscano il maggiore coinvolgimento degli utenti e delle Amministrazioni interessate, al fine di assicurare la più ampia rappresentanza degli interessi collettivi. Potrebbe, in questo senso, essere utile integrare gli organi consortili con rappresentanti esterni (enti locali, Regione, associazioni ambientaliste e degli utenti), prevedendo anche comitati consultivi permanenti[16]. Inoltre, è opportuno imporre la pubblicazione obbligatoria sul web di bilanci, verbali, piani di classifica e piani annuali di manutenzione, per garantire piena trasparenza e controllabilità pubblica.

In terzo luogo, anche il **contributo annuale di bonifica,** fondato sul principio del beneficio fondiario e, pertanto, dovuto per legge da tutti i proprietari di terreni e di fabbricati che si trovano nel territorio gestito da un Consorzio di Bonifica, richiede un adeguamento su scala più ampia e una revisione dei criteri di riparto per assicurare che i contributi siano realmente proporzionali ed equi rispetto al beneficio ricevuto[17]. Sarebbe, quindi, utile una revisione dei criteri di riparto della spesa[18], basata su una

[13] I piccoli corsi d'acqua, fossi e canali spesso sono gestiti ora dai Comuni, ora dai Consorzi, ora dalle Province, a seconda delle leggi regionali, creando incoerenze. La frammentazione attuale è anche dovuta al superamento della classica distinzione dei corsi d'acqua per categorie operata dal R.D. 523/1904 (1ª categoria di interesse nazionale, 2ª regionale/provinciale, 3ª bonifiche e minori, ecc.), ridistribuita in modo diverso da ogni Regione.

[14] Si potrebbe suggerire l'istituzione di accordi di programma o intese quadro regionali che delimitino il ruolo di ciascuno sul reticolo idrografico.

[15] I Consorzi di bonifica, in quanto enti pubblici economici a base associativa (ai sensi del R.D. 215/1933), vedono la governance interna affidata principalmente ai proprietari consorziati. Ciò ha spesso comportato scarsa trasparenza nella gestione e nell'assunzione delle decisioni.

[16] Alcune leggi regionali recenti, a esempio, prevedono che nel consiglio dei Consorzi sieda anche un rappresentante della Regione o di enti locali, o che vengano costituiti comitati consultivi con la partecipazione delle associazioni degli agricoltori, ambientaliste, comitati di utenti, ecc., per dare voce a tutti gli interessi coinvolti (irrigui, ambientali, protezione civile, ecc.).

[17] Tale revisione si rende ancora più urgente in seguito alla recente giurisprudenza costituzionale (es. Corte Cost. n.188/2018) e della Corte di cassazione (es. Cass. Sez. Un. n. 8770/2020), che ha riaffermato il requisito imprescindibile del beneficio effettivo per la legittimità dei contributi consortili. Molte pronunce hanno annullato contributi richiesti in assenza di vantaggio per la proprietà.

[18] Oggi ogni Consorzio adotta un Piano di Classifica che individua e classifica i terreni in base al grado di beneficio ricevuto dalle opere consortili, e su quella base vengono ripartiti i contributi.

valutazione più trasparente, equa e proporzionale rispetto ai reali benefici ricevuti. Ad ogni modo, si ravvisa l'esigenza di avviare un confronto sul tema con l'ANBI (Associazione Nazionale Bonifiche Irrigazioni e Miglioramenti Fondiari)[19], al fine di addivenire a una strategia condivisa sui profili di comune interesse, anche definendo protocolli d'intesa ovvero *best practices*.

8. Conclusioni e indirizzi di riforma

Le evidenze raccolte nella presente analisi mostrano come la riforma della *governance* idrica rappresenti una **sfida complessa ma non più rinviabile**, sia per garantire un utilizzo efficiente e sostenibile della risorsa, sia per mitigare i rischi ambientali connessi alla sua gestione.

Per portare a compimento ogni tentativo di riorganizzazione del sistema, è necessario adottare un approccio integrato e concertato, in grado di tenere insieme visione strategica, strumenti operativi e capacità amministrativa.

L'efficacia degli interventi - come già sottolineato nella riflessione avviata dal Sistema Confindustria con il documento sull'efficienza idrica del marzo 2024 - dipende dalla combinazione di tre fattori essenziali: **disponibilità di risorse finanziarie adeguate**, **rafforzamento della capacità amministrativa** e definizione di un **assetto istituzionale razionale**, basato su competenze chiare e responsabilità ben attribuite.

A oggi, le risorse economiche disponibili per il settore appaiono spesso insufficienti a coprire il fabbisogno strutturale e manutentivo di lungo periodo. In parallelo, molte amministrazioni regionali e locali mostrano difficoltà ad utilizzare in modo efficiente i fondi disponibili, anche a causa di carenze organiche e debolezze gestionali. Emblematica, in tal senso, è la **capacità di spesa dei fondi PNRR destinati alla tutela del territorio**: al momento, solo il 25,9% delle risorse assegnate risulta effettivamente utilizzato[20]. Questa percentuale, assai modesta, è comunque espressione di un problema più ampio, che investe anche altri programmi europei e nazionali per l'ambiente e le infrastrutture, spesso caratterizzati da un sottoutilizzo cronico delle risorse, ritardi progettuali, eccessiva complessità procedurale e mancanza di progetti esecutivi cantierabili.

Per queste ragioni, il rafforzamento della capacità amministrativa deve essere un obiettivo esplicito delle riforme di settore. È prioritario prevedere misure strutturali per:

- la **formazione continua** del personale tecnico delle amministrazioni territoriali;
- il potenziamento degli organici, anche mediante **assunzioni mirate di figure specializzate** in ambito idraulico, ambientale e pianificatorio;
- la semplificazione delle procedure di accesso e utilizzo dei fondi.

Accanto al rafforzamento istituzionale e finanziario, è fondamentale rafforzare la partecipazione attiva di tutti gli stakeholder - enti pubblici locali, consorzi, comunità locali,associazioni ambientaliste, imprese, ecc. - nella definizione delle politiche di

[19] ANBI rappresenta i Consorzi di bonifica e potrebbe costituire un interlocutore strategico per definire protocolli d'intesa e best practices condivise tra Stato, Regioni e Consorzi
[20] Fonte https://openpnrr.it/tema/tutela-del-territorio/

gestione delle acque. Solo un **processo partecipato e trasparente** può assicurare un'effettiva coerenza tra le misure adottate e le esigenze reali del territorio.

Per assicurare la sostenibilità e l'efficacia del sistema, occorre poi prevedere un **doppio livello di controllo**, articolato come segue:

- monitoraggio ambientale, già in capo alle ARPA regionali, cui vanno però assicurati strumenti, poteri e risorse adeguati, al fine di garantire una vigilanza effettiva sulla qualità delle acque e dei suoli;
- controllo amministrativo affidato a un soggetto centrale - ad esempio il Ministero dell'Ambiente o una Agenzia nazionale per la sicurezza del territorio - incaricato di assicurare trasparenza, audit periodici e responsabilizzazione effettiva degli enti gestori.

Tuttavia, tutte queste azioni - pur necessarie - **rischiano di rimanere inefficaci** se non inserite entro un quadro normativo e istituzionale coerente e condiviso.

È proprio l'assenza di una regia stabile e di un assetto chiaro delle responsabilità che, come emerso nella parte centrale del documento, continua a generare inefficienze, ritardi e sovrapposizioni.

Per questo motivo, la definizione di una cornice nazionale unitaria, da realizzarsi attraverso una legge quadro o un'intesa politica tra Stato e Regioni, rappresenta lo sbocco naturale, imprescindibile e non più rinviabile del percorso qui delineato.

E in questa direzione si inserisce il modello di governance a "catena corta" **-** ossia basato su un'articolazione più snella, coordinata e funzionale dei livelli decisionali e gestionali - che assume una valenza strategica quale strumento per rispondere all'esigenza di realizzare una più stretta connessione tra le sedi decisionali e i territori, garantendo prossimità istituzionale, tempestività operativa e riduzione delle sovrapposizioni e delle duplicazioni di competenze.

Una tale impostazione - si è già detto - altro non è che la traduzione operativa dei principi cardine dell'azione amministrativa contemporanea, quali:

- **la semplificazione**, volta a ridurre la complessità dei procedimenti e a migliorare la qualità della regolazione;
- **la responsabilità**, quale dovere delle amministrazioni di operare in modo trasparente, efficiente e rendicontabile;
- **la differenziazione**, in virtù della quale l'allocazione delle competenze deve tener conto delle caratteristiche funzionali e territoriali dei diversi enti coinvolti.

A ciò si aggiungono i criteri di **proporzionalità** e **adeguatezza**, sanciti anche a livello eurounitario (art. 5 TUE), che impongono di calibrare l'intervento pubblico in relazione alla complessità degli interessi in gioco e alle capacità dell'amministrazione competente.

La "catena corta", in questi termini, **non implica dunque una centralizzazione autoritativa**, bensì una semplificazione intelligente e ordinata del sistema, basata su:

- un quadro normativo chiaro e l'individuazione di criteri oggettivi per assegnare le funzioni (es. requisiti tecnico-amministrativi, dimensione territoriale, capacità attuativa);

- una precisa attribuzione delle funzioni con la riorganizzazione del sistema sulla base di pochi enti effettivamente operativi;
- forme efficaci di coordinamento tra i livelli di governo;
- il rafforzamento del ruolo delle Regioni nella regia strategica, senza però esautorare i territori dalla gestione concreta.

Da questo punto di vista, il progetto al quale si ambisce propone un impianto istituzionale che consenta di superare le attuali frammentazioni e discontinuità, assicurando una più efficace integrazione tra programmazione strategica e controllo dei risultati.

Per tali motivi, assume rilievo **fondamentale il ruolo delle amministrazioni nazionali e regionali** nell'esercizio delle funzioni di pianificazione e programmazione, che costituiscono l'asse portante della *governance* delle risorse idriche qui proposta. Invero, la capacità di orientare le scelte pubbliche in modo coerente ed efficace dipende principalmente dalla solidità degli strumenti pianificatori e dalla loro effettiva attuazione.

Solo un sistema ispirato a logiche di coerenza, efficienza e responsabilizzazione, ancorato a principi giuridici di buon andamento e imparzialità (art. 97 Cost.), potrà garantire un governo efficace della risorsa idrica, all'altezza delle sfide ambientali e sociali del nostro tempo.

Tutti questi elementi devono procedere in parallelo, dal momento che un'eventuale legge che riorganizzi le competenze senza stanziare risorse sarebbe destinata a rimanere inefficace; allo stesso modo, investimenti privi di una governance efficiente rischierebbero di produrre ulteriori sprechi e incoerenze.

Non si tratta di imporre un modello uniforme, ma di costruire le condizioni istituzionali minime per garantire coerenza, responsabilità e sostenibilità nella gestione della risorsa idrica, nel rispetto delle specificità territoriali.

Motivo per cui la **riforma va concepita in modo organico**, come un sistema coerente in cui assetto istituzionale, risorse, competenze e controlli siano strettamente interdipendenti. Solo un'impostazione sistemica, trasparente e responsabilizzante può garantire una gestione idrica capace di affrontare le sfide ambientali, sociali ed economiche dei prossimi anni.