

FOCUS TERRITORIO E ISTITUZIONI
5 LUGLIO 2026

I contratti ecologici come strumento di amministrazione ambientale condivisa: il caso del contratto di zona umida del vercellese

di Stefano Rossa

Ricercatore t.d. in Tenure Track di Diritto amministrativo e pubblico
Università degli Studi del Piemonte Orientale

e Andrea Carrisi

Ricercatore t.d. in Tenure Track di Diritto dell'economia
Università degli Studi del Piemonte Orientale

I contratti ecologici come strumento di amministrazione ambientale condivisa: il caso del contratto di zona umida del vercellese *

di Stefano Rossa

Ricercatore t.d. in Tenure Track di Diritto amministrativo e pubblico
Università degli Studi del Piemonte Orientale

e Andrea Carrisi

Ricercatore t.d. in Tenure Track di Diritto dell'economia
Università degli Studi del Piemonte Orientale

Abstract [It]: Il presente contributo è dedicato allo studio del contratto di zona umida, una tipologia particolare di contratto ecologico stipulato recentemente nel vercellese, analizzando in particolare come questo istituto giuridico risulti essere uno strumento di amministrazione ambientale condivisa volto alla co-gestione partecipata del capitale naturale – in grado di sollevare anche alcuni interrogativi in relazione al tema della soggettività giuridica della natura.

Title: Green contracts as a tool for shared environmental management: the case of the Vercelli wetlands contract

Abstract [En]: This paper examines the wetland agreement, a specific type of ecological agreement recently entered into in the Vercelli area, analysing in particular how this legal instrument serves as a tool for shared environmental governance aimed at the participatory co-management of natural resources – raising questions regarding the legal personality of nature.

Parole chiave: Contratti ecologici, Contratto di zona umida; Risorse naturali; Ambiente; Amministrazione condivisa

Keywords: Ecological Agreement, Wetland Agreement; Natural resources; Environment; Co-Administration

Sommario: 1. Introduzione e struttura del paper. 2. I contratti ecologici come espressione di un cambio di paradigma: dallo sfruttamento del capitale naturale alla co-gestione responsabile. 3. La categoria dei contratti ecologici: il modello offerto dal contratto di fiume. 4. Il contratto di zona umida del vercellese. 5. Contratti ecologici come strumento d'amministrazione ambientale condivisa. 6. Contratti ecologici, suggestioni ecocentriche e diritto oggettivo: la natura come soggetto di diritto? 7. Riflessioni conclusive.

1. Introduzione e struttura del paper

Il presente contributo è dedicato all'analisi del contratto di zona umida, recentemente stipulato nel vercellese quale unica tipologia di istituto di questo tipo, rientrante nell'alveo dei c.d. contratti ecologici. Dopo aver ricostruito brevemente il cambio del paradigma alla base della disciplina giuridica, internazionale e nazionale, in materia di tutela ambientale, non più focalizzata sul mero sfruttamento del capitale naturale ma, invece, incentrata sulla necessità di una sua co-gestione responsabile fra tutti gli attori coinvolti, abbiano essi natura pubblica o privata, lo scritto si sofferma sull'analisi della categoria dei contratti di fiume, analizzando in particolare il contratto di fiume, il primo contratto ecologico che è stato

* Articolo sottoposto a referaggio. Il paper è frutto delle riflessioni congiunte dei due autori. I paragrafi 2, 3 e 5 sono da attribuire a Stefano Rossa, i paragrafi 4 e 6 ad Andrea Carrisi, mentre i paragrafi 1 e 7 a entrambi. Il presente contributo è realizzato nell'ambito del progetto "CIMELIA – Contratti ecologici e co-amministrazione sostenibile delle risorse naturali" finanziato dal "Bando SSHINE 2025" a valere su fondi dell'Università del Piemonte Orientale.

sviluppato e che ha rappresentato un modello e un prototipo per gli altri contratti di fiume, contratto di zona umida compreso. Successivamente l'elaborato analizza il contratto di zona umida del vercellese, per poi approfondire il suo impegno quale strumento di amministrazione ambientale condivisa, in forza del principio di sussidiarietà orizzontale. Prima di giungere alle riflessioni conclusive, il paper si interroga sulla relazione che potrebbe legare questa tipologia di istituti giuridici, i contratti ecologici, con la più ampia tematica della soggettività giuridica della natura.

2. I contratti ecologici come espressione di un cambio di paradigma: dallo sfruttamento del capitale naturale alla co-gestione responsabile

Come alcuni studiosi hanno messo in evidenza, la società occidentale – e *a fortiori* quella europea – fonda le proprie radici nella tradizione giudaico-cristiana¹. Indipendentemente dalla Fede di ciascuno di noi, questa affermazione sottolinea come la nostra società si sia sviluppata, nel corso tempo, sulla base di principi e valori che, trasmessi nei secoli per il tramite di narrazioni e racconti, hanno modellato e forgiato l'attuale pensiero sociale². E ciò è avvenuto anche in relazione al rapporto fra uomo e natura, tradizionalmente improntato su una prospettiva antropocentrica fondata sulla strumentalità dello sfruttamento delle risorse naturali (*recte*: del capitale sociale) ai fini del soddisfacimento dei bisogni dell'uomo. Strumentalità dello sfruttamento delle risorse naturali che ha avuto un ruolo determinante nello sviluppo della specie umana. Le specie animali, infatti, sono riuscite a evolversi e prosperare adattando sé stesse all'ambiente grazie allo sviluppo e all'adattamento di organi specifici³, l'uomo, di contro, non ha alcunché di tutto ciò; ciononostante l'elemento che gli ha permesso di prosperare sulla Terra è l'essere riuscito ad adattare l'ambiente a sé, anziché adattare sé all'ambiente. E questo è stato possibile attraverso la tecnica e la tecnologia, che sono state pensate e sviluppate proprio in sostituzione di quegli organi specifici naturali di cui la specie umana è priva⁴, ma che in tal modo hanno avuto significativi impatti negativi sull'ambiente⁵.

¹ *Ex multis* cfr. U. GALIMBERTI, *L'etica del viandante*, Feltrinelli, Milano, 2023, p. 13: «[l']Occidente ha due radici: il mondo greco e la tradizione giudaico-cristiana. Queste due radici, per quanto dischiudano due orizzonti completamente diversi, hanno in comune la descrizione di un mondo caratterizzato da un ordine e da una stabilità».

² Come Y.N. HARARI, *Sapiens. Da animali a dèi. Breve storia dell'umanità*, Bompiani, Milano, 2027, p. 11 ss. ha d'altronde descritto nella c.d. "rivoluzione cognitiva" della storia umana. D'altronde, sempre sul piano storico, M. BLOCH, *I re taumaturghi. Studi sul carattere sovranaturale attribuito alla potenza dei re particolarmente in Francia e in Inghilterra*, Einaudi, Torino, 1973 ha con forza messo in luce come anche i falsi racconti e le false credenze abbiano un ruolo di primo piano nella Storia.

³ Organi che consentono agli animali di volare, correre velocemente, attaccare agli altri animali e da essi difendersi, nonché proteggersi dal clima: pensiamo ad esempio a zanne, artigli, gusci, pelliccia, ecc.

⁴ Il riferimento è al pensiero di A. GEHLEN, *Die Seele im Technischen Zeitalter. Sozialpsychologische Probleme in der industriellen Gesellschaft*, Rowohlt, Hamburg, 1957.

⁵ Questo aspetto è estremamente interessante in particolare se si mette in correlazione lo sviluppo tecnologico con il consumo di energia impiegato per il suo funzionamento. Nel corso della Storia, all'aumento del livello tecnologico è aumentato esponenzialmente il consumo di energia. Pertanto, più l'uomo è riuscito a evolversi adattando l'ambiente a

Come alcuni storici hanno avuto occasione di sottolineare, fra le narrazioni che hanno contribuito a legittimare questa prospettiva antropocentrica-strumentale del capitale naturale vi è quella giudaico-cristiana contenuta nella Bibbia⁶, come emerge in particolare da alcuni passi biblici⁷. Questa visione⁸ più risalente dell'impostazione di questa tradizione, legata al tema del c.d. *dominium terrae*⁹, nei secoli è progressivamente mutata: basti pensare agli insegnamenti di San Francesco d'Assisi, nelle cui *Laudes Creaturarum* (XIII secolo) per la prima volta nella storia appare una concezione ecocentrica in antitesi a quella antropocentrica fino ad allora unicamente esistente¹⁰. Nella visione francescana, l'uomo non è l'elemento ultimo a cui tutto tende, ma risulta soltanto uno dei numerosi tasselli che compongono il grande mosaico della vita, e che si affianca ad altre tessere – gli animali, la natura, la morte, il sole, la luna

sé, e maggiore è stato il consumo di energia e di risorse naturali, con la conseguente che il suo impatto sulla natura e sull'ambiente è stato via via, nel corso del tempo, più stravolgente. Sul punto è eloquente l'analisi ENERGY RESEARCH INSTITUTE OF THE RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES (ERIRAS), ANALYTICAL CENTRE OF THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION (ACRF), *Global and Russian Energy Outlook Up To 2040* (senza data), p. 63 ss., in https://www.eriras.ru/files/Global_and_Russian_energy_outlook_up_to_2040.pdf.

⁶ Questa tesi è stata sostenuta, in particolare, da L. WHITE JR., *The Historical Roots of Our Ecologic Crisis*, in *Science*, Vol. 155, N. 3767, 1967, p. 1203 ss. Cf. p. 1205: «*Especially in its Western form, Christianity is the most anthropocentric religion the world has seen. As early as the 2nd century both Tertullian and Saint Irenaeus of Lyons were insisting that when God shaped Adam he was foreshadowing the image of the incarnate Christ, the Second Adam. Man shares, in great measure, God's transcendence of nature. Christianity, in absolute contrast to ancient paganism and Asia's religions (except, perhaps, Zoroastrianism), not only established a dualism of man and nature but also insisted that it is God's will that man exploit nature for his proper ends.*».

⁷ Cfr. *Bibbia TOB (Traduction Oecuménique de la Bible)*, Elledici, Torino, 2018, 44-45, in particolare *Genesi*, 1, 26-28: «Dio disse: «Facciamo l'uomo a nostra immagine, secondo la nostra somiglianza: domini sui pesci del mare e sugli uccelli del cielo, sul bestiame, su tutti gli animali selvatici e su tutti i rettili che strisciano sulla terra. E Dio creò l'uomo a sua immagine; a immagine di Dio lo creò: maschio e femmina li creò. Dio li benedisse e Dio disse loro: "Siate fecondi e moltiplicatevi, riempite la terra e soggiogatela, dominate sui pesci del mare e sugli uccelli del cielo e su ogni essere vivente che striscia sulla terra».

⁸ Visione che non è l'unica ad apparire nei testi biblici. Vi sono, infatti, altri passaggi in cui traspare una diversa concezione del rapporto fra uomo e natura. A titolo meramente esemplificativo si veda *Bibbia TOB (Traduction Oecuménique de la Bible)*, Elledici, Torino, 2018, p. 1558, in particolare *Qoelet o l'Ecclesiaste*, 3, 18-19: «Poi, riguardo ai figli dell'uomo, mi sono detto che Dio vuole metterli alla prova e mostrare che essi di per sé sono bestie. Infatti la sorte degli uomini e quella delle bestie è la stessa: come muoiono queste, così muoiono quelli; c'è un solo soffio vitale per tutti. L'uomo non ha alcun vantaggio sulle bestie, perché tutto è vanità». Il rispetto della natura potrebbe essere altresì essere visto come espressione del rispetto di ciò che è stato creato da Dio, e dunque in una prospettiva creazionistica (cfr. *Bibbia TOB (Traduction Oecuménique de la Bible)*, op. cit., p. 2005, *Libro della Sapienza*, 13,5: «Difatti dalla grandezza e bellezza delle creature per analogia si contempla il loro autore»), e per tale ragione l'uomo deve custodirlo (cfr. *Bibbia TOB (Traduction Oecuménique de la Bible)*, op. cit., p. 47, *Genesi*, 2,15: «Il Signore Dio prese l'uomo e lo pose nel giardino di Eden, perché lo coltivasse lo custodisse»). D'altronde, come anche sottolineato da PAPA FRANCESCO, *Lettera enciclica Laudato si' del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune*, 2015, parte 67 (in https://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html): «[a]nche se è vero che qualche volta i cristiani hanno interpretato le Scritture in modo non corretto, oggi dobbiamo rifiutare con forza che dal fatto di essere creati a immagine di Dio e dal mandato di soggiogare la terra si possa dedurre un dominio assoluto sulle altre creature. È importante leggere i testi biblici nel loro contesto, con una giusta ermeneutica». Per approfondimenti su questo tema si rimanda a R. CAVALLI, *La Bibbia dell'ecologia. Riflessioni sulla cura del Creato*, Elledici, Torino, 2018.

⁹ Per approfondimenti vedasi A. AUTIERO, *Esiste un'etica ambientale?*, in V. DOMENICHELLI, N. OLIVETTI RASON, C. POI (a cura di), *Diritto pubblico dell'ambiente. Diritto, etica, politica*, CEDAM, Padova, 1995, pp. 11 ss.

¹⁰ Su questo argomento sia consentito il rimando a S. ROSSA, *Riflessioni giuspubblicistiche in merito alle teorie Nudge e One Health*, in *Corti supreme e salute*, n. 3/2022, p. 827 ss., in particolare 838-840, e ai riferimenti bibliografici ivi riportati.

– fra loro legate da vincoli di fratellanza¹¹. La visione di San Francesco d’Assisi restringe la centralità dell’uomo nello sfruttamento della natura ma, al contempo, allarga la centralità dell’uomo in termini di custodia di quest’ultima¹².

L’impostazione francescana, senza dubbio rivoluzionaria quando sorse¹³, come è noto è stata in anni più recenti recuperata con forza dalla Chiesa cattolica con la salita al soglio pontificio di Jorge Mario Bergoglio e con la decisione di assumere il nome pontificale di Francesco. Non è un caso, infatti, che la sua seconda enciclica, la *Laudato si’*, che prende il titolo proprio dalle menzionate *Laudes Creaturarum*, sia incentrata sulla protezione dell’ambiente e sull’ecologia integrale¹⁴. In questa enciclica, Papa Francesco esorta i cristiani (ma in realtà il mondo intero) ad adottare una prospettiva di custodia del capitale naturale¹⁵. Ma non una custodia antropocentrica della natura il cui vero e ultimo fine non è proteggere la natura, bensì l’uomo dai danni che la natura lesionata potrebbe arrecargli – emblematico a riguardo è l’istituto del vincolo idrogeologico¹⁶. Al contrario, un’azione di custodia e di protezione che *in primis* punti a tutelare l’ambiente in quanto tale e, conseguentemente, *anche* l’uomo. Come la dottrina italiana ha avuto modo di rilevare, occorre cambiare il paradigma alla base dell’approccio di tutela ambientale: occorre, infatti, passare da un antropocentrismo del diritto (sulla natura) a un antropocentrismo del dovere (di protezione della natura)¹⁷. Prospettiva che necessariamente riflette quelle che sono le due caratteristiche distintive del diritto della protezione ambientale, ovvero la sua portata sovranazionale e la sua natura intertemporale¹⁸: le questioni ambientali non possono essere affrontate con soluzioni domestiche occorrendo, a tal fine,

¹¹ Cfr. SAN FRANCESCO D’ASSISI, *Laudes Creaturarum*, 1225-1226 (?), vv. 26-29: «Laudato si’, mi’ Signore, per sora nostra matre terra, la quale ne sustenta et governa, et produce diversi fructi con coloriti flori et herbæ».

¹² Come è stato evidenziato da D. PORENA, *La protezione dell’Ambiente tra Costituzione italiana e “Costituzione globale”*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 5 «[i]l *dominium* accordato dal Signore all’uomo è quello proprio non del “tiranno” quanto, piuttosto, del “custode”».

¹³ Cfr. L. WHITE JR., *The Historical Roots of Our Ecologic Crisis*, op. cit., p. 1207: «[t]he greatest spiritual revolutionary in Western history, Saint Francis, proposed what he thought was an alternative Christian view of nature and man’s relation to it: he tried to substitute the idea of the equality of all creatures, including man, for the idea of man’s limitless rule of creation».

¹⁴ PAPA FRANCESCO, *Lettera enciclica Laudato si’ del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune*, op. cit.

¹⁵ Cfr. PAPA FRANCESCO, *Lettera enciclica Laudato si’ del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune*, op. cit., parte 13: «La sfida urgente di proteggere la nostra casa comune comprende la preoccupazione di unire tutta la famiglia umana nella ricerca di uno sviluppo sostenibile e integrale, poiché sappiamo che le cose possono cambiare [...]. L’umanità ha ancora la capacità di collaborare per costruire la nostra casa comune».

¹⁶ Introdotto nell’ordinamento italiano con Regio decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 3267. Cfr. art. 1: «Sono sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici i terreni di qualsiasi natura e destinazione che, per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con le norme di cui agli articoli 7, 8 9, possono con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque».

¹⁷ Così F. FRACCHIA, *L’ambiente nell’art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in AIDAMBIENTE, *La Riforma Costituzionale in materia di Tutela dell’Ambiente. Atti del Convegno 28 gennaio 2022*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 123 ss., il quale a p. 128 osserva come in realtà l’approccio dell’antropocentrismo del dovere potrebbe essere altresì visto come un «ecocentrismo temperato» dalla prospettiva giuridica («nel senso che, nel mondo del diritto, la centralità dell’osservatore non può mai venire meno») e per questo “antropocentrica” nel senso del dovere di protezione.

¹⁸ Elementi che, come noto, emersero già nel *Report* della Conferenza delle Nazioni Unite sull’ambiente umano svoltasi nel 1972 a Stoccolma.

un approccio internazionale coordinato, anche a fronte del fatto i loro effetti negativi si riverberano su più generazioni¹⁹. È proprio in questo solco che pochi anni fa la Costituzione italiana è stata modificata all'art. 9 (unitamente all'art. 41), con l'introduzione di un nuovo terzo comma che dispone che la Repubblica «[t]utela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni [...]»²⁰.

Se le sfide che il diritto dell'ambiente pongono alle Istituzioni pubbliche hanno portata sovranazionale e natura intertemporale, è estremamente complesso riuscire a trovare degli strumenti giuridici in grado di dare attuazione alle politiche di tutela ambientale sovranazionale e nazionale con un approccio *glocal*²¹. Fra i numerosi istituti giuridici sviluppati a tal fine è possibile ricomprendere i c.d. contratti ecologici, i quali rappresentano plasticamente l'espressione del cambio di paradigma che il diritto ambientale sta mostrando in questi anni più recenti: abbandonare la logica dello sfruttamento del capitale naturale per giungere a una co-gestione responsabile in chiave intertemporale di sviluppo sostenibile.

3. La categoria dei contratti ecologici: il modello offerto dal contratto di fiume

I contratti ecologici sono un'ampia categoria all'interno della quale possono essere ricompresi alcuni istituti giuridici accomunati dalla medesima *ratio* di funzionamento ma connotati da uno stretto e particolare legame con una specifica risorsa naturale: a titolo non esaustivo, si pensi ai contratti di fiume, ai contratti di lago, ai contratti di foresta, ai contratti di costa, ai contratti di paesaggio e ai contratti di zona umida.

Poiché questa categoria nasce storicamente con l'elaborazione dei contratti di fiume²², i cui elementi strutturali hanno rappresentato il modello, il prototipo, su cui sono stati delineati gli altri contratti

¹⁹ In argomento P. LOMBARDI, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *federalismi.it*, n. 1/2023, p. 86 ss.; F. FRACCHIA, *I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell'amministrativista e l'esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali*, in P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, in *Dir. econ.*, 2021, p. 62. ss.

²⁰ In proposito gli studi della dottrina sono molto estesi, ragion per cui *ex multis* si rimanda a M. CECCHETTI, *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Ist. fed.*, 4/2022, p. 797 ss.; L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziative economica privata e ambiente*, in *federalismi.it*, n. 4/2022, p. 188 ss.; F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 131 ss., nonché ad AIDAMBIENTE, *La Riforma Costituzionale in materia di Tutela dell'Ambiente. Atti del Convegno 28 gennaio 2022*, *op. cit.*

²¹ Vale a dire un approccio basato sul motto "pensa globalmente, agisci localmente", come implicitamente emerso dall'art. 28 dell'Agenda 21 approvata in seno alla Conferenza sull'ambiente e lo sviluppo delle Nazioni Unite, svoltasi a Rio de Janeiro del 1992.

²² In argomento, senza pretese di esaustività, si vedano gli studi più recenti della dottrina italiana: C. LEONE, *I contratti di fiume negli argini del diritto amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024; C. LEONE, (a cura di), *I contratti di fiume. Riflessioni interdisciplinari*, Mimesis, Milano, 2024; V. PARISIO, *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, in *federalismi.it*, n. 23/2023, p. 162 ss.; D. D'ORSOGNA, S.S. COCA, *Note in tema di pianificazione idrografica e contratti di fiume*, in *Nuove autonomie*, n. 2/2023, p. 461 ss.; M. VERNOLA, *I contratti di fiume nella pianificazione ambientale*, in *Ambiente e diritto*, n. 2/2021; A. FORMICA, *Il contratto di fiume quale strumento privilegiato per il contrasto al dissesto idrogeologico*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, p. 49 ss.; A. PORTERA, *I contratti di fiume*, in *federalismi.it*, n. 18/2017, p. 1 ss.; F. PUBUSA, *Forme e strumenti della*

ecologici, pare necessario soffermarsi brevemente su di essi onde ricostruire induttivamente gli elementi caratteristici. Sviluppatisi per la prima volta in Francia nel corso degli Anni Ottanta, sul solco dei *Contrat de Rivière*²³, per poi espandersi anche in altri Paesi limitrofi alcuni anni più tardi, i contratti di fiume sono stati realizzati in Italia nel primo decennio del nuovo Millennio²⁴ e hanno trovato copertura normativa esplicita in Italia soltanto nel 2015 con l'introduzione dell'art. 68-*bis* del Codice dell'ambiente²⁵, sebbene fossero stati già introdotti a livello di disciplina sovranazionale nel 2000²⁶ a seguito della Conferenza internazionale sull'acqua del Comitato internazionale per il Contratto mondiale dell'acqua

Questa norma del d.lgs. n. 152 del 2006 dispone: «[i] contratti di fiume concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree».

Da questa norma emerge che il contratto di fiume è un istituto volto a realizzare una gestione e una pianificazione partecipata della risorsa naturale del fiume e dell'ambiente fluviale²⁷. Pertanto, pur essendo

partecipazione degli interessi diffusi e collettivi nell'azione amministrativa: i "contratti di fiume", in F. PUBUSA, D. MARONGIU (a cura di), *Ambiente, paesaggio, territorio. Principi e vicende*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2017, p. 195 ss.; L. MORAMARCO, *I "contratti" di fiume: gestione negoziata del territorio fluviale per la tutela delle acque e la mitigazione del rischio idrogeologico*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2017, p. 910 ss.; M. BASTIANINI (a cura di), *Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici*, Dario Flaccovio Editore, Palermo, 2011. Per un approfondimento tecnico-scientifico dell'argomento, si veda AA.VV., *Tutela ed implementazione della connettività ecologica nei contratti di fiume*, numero monografico di *Reticula – Reti Ecologiche, Greening e Green Infrastructure nella pianificazione del territorio e del paesaggio*, n. 22/2019.

²³ Sul punto D. D'ORSOGNA, S.S. SCOCA, *Note in tema di pianificazione idrografica e contratti di fiume*, *op. cit.*, p. 475 ss., i quali precisano che i *Contrat de Rivière* francesi nascono come mezzo per dare attuazione allo *Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau* (SAGE). In argomento anche L. TESTA, *I contratti di fiume in Francia: storia di una primogenitura*, in C. LEONE, (a cura di), *I contratti di fiume. Riflessioni interdisciplinari*, *op. cit.*, in part. p. 113 ss.; nonché P. DURET, "Crossing great divide". *Spunti per un approccio sussidiario alla gestione dell'acqua (ovvero della rondine e della primavera)*, in M. ANDREIS (a cura di), *Acqua, Servizio pubblico e partecipazione*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 49 ss.

²⁴ Il primo contratto di fiume italiano ha riguardato i fiumi lombardi Lambro, Seveso e Olona e risale al 2001: cfr. M. VERNOLA, *I contratti di fiume nella pianificazione ambientale*, *op. cit.*, p. 3 ss. Questo percorso è stato intrapreso altresì per dare piena attuazione alla Direttiva 2000/60/CE (c.d. Direttiva Quadro Acque) nonché alla Direttiva 2007/60/CE (c.d. Direttiva rischio alluvione). In proposito si vedano P. URBANI, *Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, p. 209 ss.; V. MOLASCHI, *La partecipazione dei privati al governo della gestione delle acque. Riflessioni sull'attuazione della direttiva 2000/60/CE*, in M. ANDREIS (a cura di), *Acqua, Servizio pubblico e partecipazione*, *op. cit.*, 2015, p. 143 ss.

²⁵ Il riferimento è all'art. 59 legge n. 2211 del 2015, che ha introdotto l'art. 68-*bis* d.lgs. n. 152 del 2006 (il c.d. Codice dell'ambiente). A livello sub-legislativo si vedano altresì *ex multis* LXVII GOVERNO ITALIANO, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Missione 2, Componente 4 "Tutela del territorio e della risorsa idrica" Roma, 2021; MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA, *Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile*, Roma, 2022; PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Linee guida per le attività di programmazione e progettazione degli interventi per il contrasto del rischio idrogeologico*, Roma, 2017;

²⁶ Come sottolineato da M. VERNOLA, *I contratti di fiume nella pianificazione ambientale*, *op. cit.*, p. 3, riferendosi alla seconda Conferenza internazionale sull'acqua de L'Aja, organizzata nel 2000 dal Comitato internazionale per il Contratto mondiale dell'acqua.

²⁷ In tal senso D. D'ORSOGNA, S.S. SCOCA, *Note in tema di pianificazione idrografica e contratti di fiume*, *op. cit.*, p. 483. Sul tema si veda *ex multis* M. DE DONNO, *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, Bononia University Press, Bologna, 2015.

esplicitamente chiamato “contratto di fiume”, esso non è, in realtà, un contratto in senso stretto. I contratti di fiume sono, infatti, strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata del capitale naturale idrografico²⁸, nello specifico dei fiumi.

A sostegno di questa qualificazione normativa, occorre infatti considerare che nei contratti di fiume non è possibile rinvenire un interesse *meramente* privatistico, il quale è invece un elemento tipico dei contratti in senso stretto. Come la dottrina ha evidenziato, la causa dell’accordo consiste, invece, nel perseguimento dell’interesse pubblico della tutela delle risorse idriche, della loro ottimale gestione, della valorizzazione del territorio fluviale, dello sviluppo delle relative aree e della tutela dal rischio idraulico²⁹.

Tale perseguimento dell’interesse pubblico viene posto in essere dalle Amministrazioni Pubbliche partecipanti al contratto di fiume non *iure privatorum*, vale a dire in veste di soggetti privati, bensì tramite l’«esercizio di una specifica potestà amministrativa»³⁰. Come è noto, le Pubbliche Amministrazioni perseguono l’interesse pubblico per via autoritativa, la quale trova espressione, tipicamente, nell’attività procedimentale che conduce all’adozione di un provvedimento espresso, così come previsto dalla disciplina stabilita dalla legge n. 241 del 1990. Ma, come noto, la legge sul procedimento prevede anche alcune possibilità, per l’Amministrazione, di esercitare la funzione amministrativa tramite strumenti consensuali: gli accordi amministrativi³¹. Questi accordi possono distinguersi, da un lato, fra quegli accordi che sono conclusi fra due o più Pubbliche Amministrazioni e che sono mirati allo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune³²; dall’altro, fra gli accordi fra l’Amministrazione Pubblica e i privati che sono conclusi onde sostituire o integrare un provvedimento amministrativo³³. Secondo la ricostruzione della dottrina, i contratti di fiume rientrerebbero proprio fra gli accordi amministrativi³⁴, in particolare negli accordi riguardanti i rapporti fra Amministrazioni – e ciò pur in presenza di soggetti

²⁸ In argomento, in senso ampio, E. BOSCOLO, *Politiche idriche adattative nella stagione della scarsità. Dall'emergenza alla regolazione*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 3/2022, p. 97 ss.; R. LOUVIN, *Aqua Aequa. Dispositivi giuridici, partecipazione e giustizia per l'elemento ibrido*, Giappichelli, Torino, 2018.

²⁹ Così C. LEONE, *I contratti di fiume negli argini del diritto amministrativo*, op. cit., p. 174.

³⁰ *Ibidem*. D'altronde, come ricordano D. D'ORSOGNA, S.S. SCOCA, *Note in tema di pianificazione idrografica e contratti di fiume*, op. cit., p. 479, contrariamente a quanto accade nell'ordinamento francese, in quello italiano non vi è l'istituto del *contrat de droit public*.

³¹ In argomento *ex multis* F.G. SCOCA, *Gli accordi*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2025, p. 349 ss.; nonché E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, a cura di F. FRACCHIA, Giuffrè, Milano, 2025, p. 544 ss. In senso ampio già R. FERRARA, *Gli accordi tra i privati e la pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1985.

³² Accordi previsti dall'art. 15 della legge n. 241 del 1990. Sul punto cfr. R. FERRARA, *Art. 15*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2017.

³³ Accordi previsti dall'art. 11 della legge n. 241 del 1990. A riguardo cfr. F. TIGANO, *Art. 11*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, op. cit.

³⁴ Cfr. D. D'ORSOGNA, S.S. SCOCA, *Note in tema di pianificazione idrografica e contratti di fiume*, op. cit., spec. p. 480 ss.

privati³⁵. In questo senso, in quanto istituti fondati sulla *ratio* di «gestione consensuale del potere»³⁶, i contratti di fiume sono stati inquadrati dal legislatore fra gli accordi di programmazione negoziata³⁷ (volontaria³⁸), *species* del più vasto *genus* degli accordi fra Pubbliche Amministrazioni³⁹.

Nei contratti di fiume il carattere “negoziale”⁴⁰ di questa programmazione emerge in particolare dalla struttura e dalle fasi procedurali che conducono alla loro adozione⁴¹: in esse il coinvolgimento di tutti gli attori interessati (pubblici e privati) gioca un ruolo fondamentale⁴² (come testimoniato, ad esempio, dagli sforzi sinergici necessari per l’elaborazione del c.d. documento d’intenti e del c.d. documento strategico⁴³). Come la dottrina ha puntualizzato, i soggetti coinvolti nel contratto di fiume sono tali «in ragione dell’area interessata dal passaggio del fiume»⁴⁴: essi, pertanto, risultano potenzialmente numerosi,

³⁵ Secondo C. LEONE, *I contratti di fiume negli argini del diritto amministrativo*, op. cit., p. 175-176, i contratti di fiume sarebbero degli accordi fra Amministrazioni anziché degli accordi fra Amministrazioni e privati per due ragioni: da un lato, per la mancanza di un provvedimento amministrativo da integrare o sostituire; dall’altro, per la circostanza per cui le parti dei contratti di fiume sarebbero in maggioranza Amministrazioni Pubbliche.

³⁶ Così V. PARISIO, *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, op. cit., p. 180.

³⁷ Cfr. art. 2 co. 203 legge n. 662 del 1996.

³⁸ Sul punto, precisano D. D’ORSOGNA, S.S. SCOCA, *Note in tema di pianificazione idrografica e contratti di fiume*, op. cit., 481, la parola “volontario” «non è legato al consenso (inteso in senso contrattuale), ma alla decisione di porre in essere il (ovvero aderire al) CdF [contratto di fiume] quale strumento di attuazione adattativa del piano, senza che vi siano obblighi giuridici in tal senso; è questo un altro elemento che porta a ritenere che il contratto di fiume sia uno strumento facoltativo e non abbia carattere pianificatorio».

³⁹ In tema di programmazione negoziata e di accordi di programma si vedano, e titolo esemplificativo, R. FERRARA, *Gli accordi di programma. Potere, poteri pubblici e modelli dell’amministrazione concertata*, CEDAM, Padova, 1993; S. CIMINI, *La concertazione amministrativa: note sugli accordi di programma*, in *Dir. reg.*, 1999, p. 647 ss.; R. FERRARA, *La programmazione “negoziata” fra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 1999, p. 429 ss.; A. CONTIERI, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2000; A. BARONE, *Urbanistica consensuale, programmazione negoziata e integrazione comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n. 2/2001, p. 261 ss.; E. BRUTTI LIBERATI, voce *Accordi pubblici*, in *Enc. Dir.*, 2001, p. 28 ss.; S. VALAGUZZA, *L’accordo di programma: peculiarità del modello, impiego dei principi del codice civile e applicazione del metodo topologico*, in *Dir. amm.*, 2010, p. 395 ss.; G. TULUMELLO, voce *Accordo di programma*, in *Dig. disc. Pubbl.*, Agg., 2012, p. 1 ss.; C. MARZUOLI, *Gli accordi di programma*, in S. GRASSI, M.A. SANDULLI (a cura di), *I procedimenti amministrativi per la tutela dell’ambiente*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell’ambiente*, II, Giuffrè, Milano, 2014, p. 443 ss. Su questo argomento, in senso più ampio, anche B. MARCHETTI (a cura di), *Pubblico e privato. Oltre i confini dell’Amministrazione tradizionale*, CEDAM, Padova, 2013; F. CANGELLI, *Potere discrezionale e fattispecie consensuali*, Giuffrè, Milano, 2004.

⁴⁰ Del resto, come ha evidenziato già a suo tempo la dottrina, «la programmazione è “negoziata”, anziché autoritativa, anche allo scopo di coinvolgere preventivamente intorno a comuni progetti e finalità di pianificazione tutti, o quasi, gli attori istituzionali e sociali perché il consenso è ormai apoditticamente assunto come un *valore*, come un valore in sé stesso, quasi a prescindere dal risultato concreto cui esso consente di pervenire», R. FERRARA, *La programmazione “negoziata” fra pubblico e privato*, op. cit., 440.

⁴¹ In argomento, e per approfondimenti, si rimanda alla dettagliata analisi di C. LEONE, *I contratti di fiume negli argini del diritto amministrativo*, op. cit., p. 151 ss. In particolare a p. 156 l’Autrice precisa: «[s]i delinea così una sequenza procedimentale che si articola in una fase dell’iniziativa, consistente nella proposta di stipulare un contratto di fiume presentata da un’amministrazione o da cittadini; una fase istruttoria più o meno complessa, a seconda dell’effettiva portata dell’intervento, nonché delle caratteristiche del territorio; una fase decisoria, in cui viene effettivamente individuato l’interesse generale nel caso concreto».

⁴² Sul punto E. BOSCOLO, *Politiche idriche adattative nella stagione della scarsità. Dall’emergenza alla regolazione*, op. cit., p. 81 ss.

⁴³ Si veda in proposito A. PORTERA, *I contratti di fiume*, op. cit., p. 15-16.

⁴⁴ F. PUBUSA, *Forme e strumenti della partecipazione degli interessi diffusi e collettivi nell’azione amministrativa: i “contratti di fiume”*, op. cit., p. 204.

comprendendo sia le Amministrazioni Pubbliche⁴⁵ sia i privati⁴⁶. In questa prospettiva i contratti di fiume si rivelano essere uno strumento concreto di gestione partecipata delle risorse naturali, uno esempio tangibile di coordinamento delle amministrazioni e dei portatori di interesse secondo la logica della co-amministrazione del capitale naturale che vede quest'ultimo non più una mera *res* quanto, invece, una risorsa ecosistemica⁴⁷.

Come premesso, in questa sede non si ha l'intenzione di analizzare a fondo i contratti di fiume quanto, invece, descriverne sommariamente gli elementi in quanto modello che ha plasmato gli altri contratti ecologici, in particolare il contratto di zona umida. E considerato che in Italia, almeno per il momento, è stato realizzato un solo contratto di zona umida, nel Vercellese, pare necessario procedere con l'analisi di quest'ultimo in quanto "unico" elemento rientrante in questa categoria.

4. Il contratto di zona umida del vercellese

Il contratto di zona umida della pianura risicola vercellese è maturato nell'ambito del progetto europeo WETNET⁴⁸ e costruito – nell'espressa rappresentazione dei redattori – come sviluppo dell'esperienza dei contratti di fiume, seppure adattato alle caratteristiche ecosistemiche, produttive e territoriali della pianura risicola⁴⁹, innovando e rinnovando l'idea che gli strumenti pattizi siano sede per esprimere la «coscienza di luogo»⁵⁰ ed un modo di legare istituzioni pubbliche e privati «attorno al valore identitario del territorio»⁵¹.

⁴⁵ Cfr. C. LEONE, *I contratti di fiume negli argini del diritto amministrativo*, op. cit., p. 202: «[i]l Contratto di Fiume assume l'importantissima funzione di coordinare l'azione delle diverse amministrazioni aderenti ed anche per questa ragione costituisce uno strumento di straordinaria efficacia nel consentire che tutti i livelli amministrativi divengano, su base equiordinata, co-programmatori».

⁴⁶ F. PUBUSA, *Forme e strumenti della partecipazione degli interessi diffusi e collettivi nell'azione amministrativa: i "contratti di fiume"*, op. cit., p. 204-205 evidenzia come l'utilità pratica dei contratti di fiume, essendo questi istituti «in grado di condensare e sintetizzare conoscenze e competenze giuridiche, tecniche, ma anche "popolari", nel senso di quelle conoscenze che solo le collettività che vivono e operano nella zona interessata, e che quindi sentono quel territorio e il fiume stesso come elemento della loro identità, possono avere». A riguardo si veda C. LEONE, *I contratti di fiume negli argini del diritto amministrativo*, op. cit., p. 132 ss.

⁴⁷ Chiaro sul punto, proprio in relazione al suolo, R. MÍGUEZ NÚÑEZ, *La proprietà ecologica. Teoria e strumenti civilistici per una gestione responsabile del suolo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2025, in part. p. 17 ss.

⁴⁸ Il progetto "Coordinated Management and Networking of Mediterranean Wetlands – WETNET" è un progetto Interreg Mediterranean, cofinanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e coordinato dalla Regione Veneto. Il progetto affronta la questione delle zone umide in Europa, ambienti interconnessi vulnerabili e cruciali per la biodiversità, integrando aspetti scientifici, ambientali e di *governance*. Esso mira a migliorare il coordinamento tra livelli di pianificazione e autorità. Cfr. <https://wetnet.interreg-med.eu> e <https://biodiversity.uma.es/wetnet-project/>.

⁴⁹ Le esperienze territoriali mostrano diverse declinazioni dello strumento consensuale in relazione alle specificità geografiche (contratti di lago, foce, falda, costa), cfr. M. BROCCA, *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche*, Torino, 2018, p. 333. Sulla gestione, in tal modo, del bene acqua, F.F. TUCCARI, *Considerazioni sul consumo di suolo nelle zone costiere*, in (a cura di) G. DE GIORGI CEZZI, *Gestione delle coste e sviluppo sostenibile*, Roma, 2017, p. 212.

⁵⁰ P. DURET, "Crossing great divide". *Spunti per un approccio sussidiario alla gestione dell'acqua (ovvero della rondine e della primavera)*, op. cit., p. 47

⁵¹ M. BROCCA, op. cit., p. 334

Nonostante il *nomen iuris*, l'atto non si lascia inquadrare, come si diceva, negli schemi classici dell'autonomia contrattuale⁵², dovendosi piuttosto qualificare quale negozio giuridico⁵³ e collocare – al pari dei contratti di fiume – tra gli accordi di programmazione negoziata ai sensi dell'art. 2, comma 203, lett. a), l. n. 662/1996, ossia una «regolamentazione concordata» tra soggetti pubblici ovvero tra soggetti pubblici e parti private con lo scopo di attuare interventi diversi «riferiti ad un'unica finalità di sviluppo» e che «richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza». Il contratto di zona umida si riconduce inoltre nel quadro della Direttiva 2000/60/CE⁵⁴, dell'art. 8 delle Norme di Piano del Piano di Tutela delle Acque 2021 della Regione Piemonte⁵⁵ nonché del Piano di Gestione del distretto idrografico del fiume Po⁵⁶.

La considerazione del contratto di zona umida quale accordo di programmazione negoziata conduce quindi all'applicazione della disciplina degli accordi tra pubbliche amministrazioni, previsti dall'art. 15 della L. 241/1990, cui si applicano i commi 2 e 3 dell'art. 11, prevedendo l'operatività dei principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti, nella misura in cui questi siano compatibili, e i medesimi controlli amministrativi cui sono sottoposti i provvedimenti sostituiti.

Lo strumento non si colloca, in ogni caso, sul piano della pianificazione autoritativa, ma su quello del coordinamento, di tipo consensuale, tra soggetti pubblici (al quale è ammessa la partecipazione dei privati⁵⁷), esprimendo la funzione di raccordare una pluralità di politiche settoriali e di fonti di

⁵² Con riferimento ad altri strumenti di programmazione negoziata, gli accordi di programma previsti dall'art. 34 TUEL, esclude l'applicabilità dei «principi generali civilistici sul contratto» in favore invece della normativa pubblicistica, Cons. Stato, sez. IV, 13 aprile 2021, n. 2999. In questo senso, S. CIMINI, *La concertazione amministrativa: note sugli accordi di programma*, op. cit., p. 660.

⁵³ Il concetto di negozio giuridico si presta ad essere «la cornice ideale nella quale collocare [...] i vari fenomeni di natura contrattuale, o quantomeno consensuale, cui può far ricorso la pubblica amministrazione», V. RICCIUTO e A. NERVI, *Il contratto della pubblica amministrazione*, in P. PERLINGIERI (diretto da), *Tratt. dir. civ. del Consiglio nazionale del notariato*, Napoli, 2009, p. 28.

⁵⁴ Si tratta della Direttiva che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (Direttiva 2000/60/CE del 23 ottobre 2000).

⁵⁵ In effetti l'art. 8 delle Norme di Piano del Piano di Tutela delle Acque 2021 della Regione Piemonte lascia aperta la possibilità che l'attuazione del piano sia rimessa non già soltanto ai «contratti di fiume e di lago di cui all'art. 68 bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152» (lett. f) ma anche ad «ogni altro strumento di programmazione e di attuazione, sia a livello regionale, sia a livello subregionale» (lett. g).

⁵⁶ Il Piano di Gestione del distretto idrografico del fiume Po è uno strumento di pianificazione distrettuale per la tutela e la gestione delle acque superficiali e sotterranee del bacino padano, in coordinamento con le Regioni interessate e con l'Autorità di bacino distrettuale del fiume Po. Il piano individua i corpi idrici soggetti a obiettivi ambientali, ne valuta lo stato di qualità e definisce le misure necessarie al raggiungimento del buono stato ecologico e chimico, nonché alla prevenzione del deterioramento. Il piano vigente è stato adottato il 17 dicembre 2015, con deliberazione n. 1 del Comitato istituzionale dell'Autorità di bacino distrettuale del fiume Po ed è stato approvato in via definitiva con DPCM del 27 ottobre 2016. A riguardo, si v. <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/ambiente-territorio/ambiente/acqua/piano-gestione-distretto-idrografico-fiume-po-pdgp>

Sul differente rapporto dei privati con gli strumenti di pianificazione dei bacini fluviali e con i contratti di fiume, M. BROCCA, op. loc. cit.

⁵⁷ Pur sempre portatori di un interesse privato qualificato, cfr. M. CICORIA, *Brevi riflessioni sui profili privatistici del "contratto di fiume"*, in *Riv. trim. di diritto amministrativo*, 2, 2022,

finanziamento e, al contempo, traducendo in obiettivi operativi una strategia di riqualificazione e protezione ambientale e territoriale. Si potrebbe dire, in altri termini, che il contratto di zona umida esprima, almeno in parte, la dinamica recessiva del paradigma legislativo della pianificazione dirigistica⁵⁸ a favore di strumenti di regolazione di tipo consensuale.

Il contratto di zona umida della pianura risicola vercellese si presenta come una evoluzione dei contratti di fiume, dai quali mutua la struttura, la logica della programmazione negoziata e la vocazione verso una *governance* a più livelli, ma rispetto ai quali amplia l'interesse pubblico sotteso e predeterminato dall'art. 68 *bis*, ossia «la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree». Se il contratto di fiume assume quale epicentro il corpo idrico e il bacino idrografico, il contratto di zona umida si misura con un insieme più ampio di componenti ecologiche e territoriali, comprendendo non soltanto l'acqua, ma anche le interazioni tra biodiversità, paesaggio, qualità delle acque e sviluppo locale. In questa prospettiva, il modello vercellese costituisce una estensione della logica sottesa al contratto di fiume, coerente con l'esigenza di risposte calibrate sulle specificità degli ecosistemi di riferimento⁵⁹.

Sul piano dell'attuazione, il contratto si caratterizza per una procedimentalizzazione affidata a un Piano d'Azione, allegato al contratto, nel quale vengono specificati i contenuti operativi, le responsabilità attuative, le risorse e le scansioni temporali. In questo assetto, la Cabina di Regia assume una posizione centrale quale organo politico-decisionale ed esecutivo⁶⁰, mentre la Segreteria tecnica svolge funzioni istruttorie, di supporto, monitoraggio e raccolta dei flussi informativi provenienti dai soggetti attuatori⁶¹;

⁵⁸ In prospettiva più ampia, sugli strumenti alternativi alla regolazione di tipo “*command and control*”, A. OGUS, *Regulation. Legal form and economic theory*, Oxford, 1994; R. BALDWIN, M. CAVE, *Understanding regulation. Theory, strategy and practice*, Oxford, 1999; sulla regolazione “*command and control*” con riferimento alla materia ambientale, in chiave critica, S. BREYER, *Regulation and its reform*, Harvard, 1982, p. 261 ss.; per un'idea che la rinuncia a tali strumenti per la promozione di politiche ambientali non implichi l'esclusione delle attività autoritative di regolazione, M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2007, p. 219 ss. Sul tema, inoltre, S. PAGLIANTINI, *Sul c.d. contratto ecologico*, in *NGCC*, 2, 2016, *passim*, spec. p. 342.

⁵⁹ Gli obiettivi sono declinati nell'art. 1 del contratto: il «miglioramento ambientale dell'intera area, sotto vari aspetti (biodiversità, paesaggio, qualità delle acque, ecc.), attraverso azioni che puntano a far dialogare i diversi livelli di pianificazione e/o acquisire strumenti (es. piano delle compensazioni)»; la mitigazione degli «impatti della risaia sulla qualità ambientale (qualità dell'acqua, dell'aria, biodiversità [...])» e il potenziamento del suo «ruolo come habitat per la fauna selvatica» nonché il miglioramento della sua qualità paesaggistica; lo «sviluppo socio-economico dell'area secondo modalità sostenibili»; infine, la promozione di «azioni di comunicazione e informazione rivolte ad aziende agricole, enti, scuole, altri cittadini, ecc., allo scopo di ottenere risultati specifici e di aumentare la consapevolezza sulle questioni ambientali».

⁶⁰ Secondo l'art. 4 del contratto di zona umida la cabina di regia ha «funzioni politico-decisionali e di coordinamento ed è costituita dagli Enti firmatari» e rappresenta inoltre «l'organo esecutivo coordinato dalla Provincia di Vercelli e responsabile dell'implementazione del processo».

⁶¹ L'art. 4 del contratto prevede che la Segreteria Tecnica sia costituita dal «settore competente della Provincia di Vercelli, eventualmente integrata per ambiti specifici, da esperti appartenenti a Enti pubblici e privati territoriali istituzionalmente competenti in materia di tutela, gestione e conservazione delle zone umide naturali, seminaturali e artificiali». La Segreteria si occupa, inoltre, del supporto alle attività dei Tavoli Tecnici Tematici istituiti per l'attuazione delle azioni del contratto, del monitoraggio dell'evoluzione del Piano d'Azione, sulla base degli indicatori previsti dal Programma di

infine, l'Assemblea di Bacino rappresenta la sede della partecipazione allargata e della consultazione territoriale⁶².

In ordine alla *governance* il contratto mostra alcune criticità. Anzitutto, ai sensi dell'art. 4 la Cabina di Regia è un organo composto dagli enti firmatari del Protocollo d'intesa del 2019, mentre l'art. 12 del contratto prevede espressamente l'apertura della sottoscrizione anche a enti pubblici, soggetti privati e organizzazioni senza scopo di lucro, senza però chiarire se e a quali condizioni i nuovi aderenti possano entrare a far parte dell'organo decisionale oppure se restino confinati nella sola dimensione partecipativa dell'Assemblea. Una discrasia tra il meccanismo aperto di adesione e la chiusura della sede di governo. Sotto altro profilo, la *governance* predisposta dal contratto di zona umida appare ancora incompleta nella definizione delle regole interne di funzionamento. Il testo non disciplina modalità deliberative, criteri di approvazione delle revisioni, forme di recesso, conseguenze dell'inerzia dei soggetti attuatori o strumenti di composizione dei conflitti tra aderenti, pur attribuendo alla Cabina di Regia un ruolo determinante nell'autorizzazione delle rimodulazioni dell'Accordo e del Piano d'Azione. Ne consegue che il contratto si presenta come una sede di coordinamento la cui effettiva tenuta dipende in larga misura dalla leale cooperazione tra i partecipanti e dalla capacità della Provincia di Vercelli di esercitare stabilmente funzioni di impulso e mediazione istituzionale.

Quanto agli obblighi nascenti dal negozio, poi, il contratto responsabilizza i sottoscrittori, i quali si impegnano (art. 1 del contratto) ad attuare le azioni di rispettiva competenza, a inserirle nei propri strumenti di programmazione e, ove necessario, ad attivarsi per il reperimento delle risorse finanziarie idonee (art. 8 del contratto), anche mediante il ricorso agli strumenti attuativi previsti dall'ordinamento, inclusi gli accordi di programma per opere di particolare rilevanza.

Significativa, inoltre, è la disciplina della revisione e dell'aggiornamento prevista dall'art. 11 del contratto, poiché il testo configura lo strumento come adattivo: il Piano d'Azione può essere aggiornato e integrato periodicamente, la Cabina di Regia può procedere alla revisione del Piano e dello stesso Accordo sulla base delle risultanze del monitoraggio, i soggetti attuatori sono tenuti a rendicontazioni almeno annuali sullo stato tecnico e finanziario degli interventi, e le modifiche sostanziali devono essere portate all'attenzione dell'Assemblea di Bacino⁶³.

Monitoraggio, nonché dell'aggiornamento annuale della Cabina di Regia sullo stato di avanzamento delle attività, in relazione a tempi e modalità concordate, evidenziando risultati raggiunti ed eventuali criticità.

⁶² La medesima norma di regolamentazione della organizzazione per la gestione del processo di attuazione del contratto, l'art. 4, chiarisce che l'Assemblea di Bacino è «l'organo della partecipazione allargata all'intero territorio di competenza del bacino compreso nelle due aree idrografiche del Piano di Tutela delle Acque (PTA) della Regione Piemonte: AI02 Basso Po; AI17 Basso Sesia».

⁶³ A riguardo, il contratto all'art. 11, ultima parte, fa uso di un esempio per spiegare il concetto di «modifica sostanziale»: «la rimodulazione di un aspetto operativo di un'azione del Piano non dovrebbe essere portata all'attenzione dell'Assemblea a differenza di una modifica che comporti l'esclusione di un'azione dal Piano o una sua modifica sostanziale nei contenuti».

In definitiva, pur nascendo sul solco dei contratti di fiume, il contratto di zona umida ne sviluppa la portata applicativa in direzione di una più ampia integrazione fra tutela ecologica, agricoltura, paesaggio e sviluppo locale. Esso conferma una propensione verso modelli cooperativi fondati sulla corresponsabilità degli attori coinvolti: d'altronde la zona umida costituisce un ecosistema la cui conservazione richiede una integrazione tra politiche agricole, idriche, paesaggistiche ed economiche. Permangono alcuni margini di perfezionamento dello strumento, in termini di regole di funzionamento interno, meccanismi di *enforcement* e di inclusività e democraticità delle funzioni di governo, i cui correttivi possono rappresentare un ulteriore elemento per rafforzarne l'effettività.

5. Contratti ecologici come strumento di amministrazione ambientale condivisa

In base a quanto ricostruito, dai contratti ecologici – e dunque, anche dal contratto di zona umida – emerge con forza la natura concertativa di questi istituti, che si traduce, di riflesso, in una forma di «amministrazione consensuale»⁶⁴ del capitale naturale basata sul comune interesse alla corretta gestione e tutela delle risorse naturali⁶⁵. Innanzi a quella che è l'attuale situazione emergenziale climatico-ambientale⁶⁶, in cui lo sfruttamento delle risorse naturali è un fattore centrale, l'«imperativo»

⁶⁴ Cfr. R. FERRARA, *L'accordo...e gli accordi di programma. Spunti sulla c.d. amministrazione consensuale*, in *Foro it.*, 2002, III, p. 136 ss. In argomento, richiamando anche i riferimenti già effettuati circa gli artt. 11 e 15 della legge n. 241 del 1990, si vedano E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Giuffrè, Milano, 1992; F. TRIMARCHI BANFI, *L'accordo come forma dell'azione amministrativa*, in *Pol. dir.*, 1993, p. 238 ss.; F. LEDDA, *Dell'autorità e del consenso nel diritto dell'amministrazione pubblica*, in *Foro amm.*, 1997, II, p. 1273 ss.; F. FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo. Studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere*, CEDAM, Padova, 1998; F.G. SCOCA, *Autorità e consenso*, in *Atti del XLVII Convegno di Studi "Autorità e consenso nell'attività amministrativa"*, Varenna-Villa Monastero, 20-22 settembre 2001, Giuffrè, Milano, 2002, p. 32 ss.; G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Giappichelli, Torino, 2003; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Contratti e accordi di diritto pubblico*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Jovene, Napoli, 2006, 101 p. ss.; D. SORACE, *Accordi amministrativi e accertamenti con adesione*, in *Dir. pubbl.*, 2009, p. 140 ss.; P.L. PORTALURI, *Sugli accordi di diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2015, p. 147 ss.; più recentemente si vedano M. RAMAJOLI, *Gli accordi tra amministrazione e privati ovvero della costruzione di una disciplina tipizzata*, in *Dir. amm.*, n. 4/2019, p. 674 ss. e C. CICERO, F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. dir. civ.*, n. 3/2020, p. 553 ss.

⁶⁵ Come è stato messo in evidenza dalla dottrina, «sulla base di strumenti “negoziali” [...] prende l'avvio un sistema complesso di relazioni cooperative, grazie al quale ambiente e sanità in senso proprio conoscono fecondi momenti di raccordo e di interconnessione sinergica, in vista dell'elaborazione e della gestione globale ed integrata di progetti tutela di comune interesse», R. FERRARA, *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza, Roma-Bari, 2018, p. 60.

⁶⁶ In argomento gli studi della dottrina sono numerosissimi, ragion per cui si rimanda a titolo non esaustivo a M. DELSIGNORE, voce *Ambiente*, in *Enc. dir.*, III, 2022, p. 46 ss. e ai riferimenti ivi riportati. Per quanto riguarda, invece, il c.d. contenzioso climatico si veda L. SERAFINELLI, *Responsabilità extracontrattuale e cambiamento climatico*, Giappichelli, Torino, 2024 per i profili di responsabilità civili, mentre dalla prospettiva della giustizia amministrativa M. MATTALIA, *Contenzioso climatico e condizione dell'azione avanti al giudice amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2025. Per quanto invece attiene al contesto italiano M. BUFFONI, *Giustizia climatica strategica e transizione ecologica. Prime indicazioni della Cassazione sullo spazio d'azione, per il giudice italiano, nell'approccio alle nuove frontiere del diritto*, in *Questione giustizia*, 2025; M. CARDUCCI, *La Cassazione disegna la c.d. cornice del contenzioso climatico italiano: non c'è più margine per le tutele “a metà”*, in *Diritto e clima*, n. 3/2025, p. 913 ss.

ambientale»⁶⁷ comporta l'adozione di prospettive che amplino i confini della partecipazione⁶⁸ e della collaborazione⁶⁹ fra tutti i soggetti coinvolti, ponendo in particolare l'accento sul carattere proattivo dell'azione dei soggetti privati, non più protagonisti passivi dell'attività dei soggetti pubblici.

In tale contesto, infatti, il principio di collaborazione non si intreccia soltanto al principio di sussidiarietà in senso verticale⁷⁰, interessando le dinamiche che intercorrono nelle relazioni del governo multilivello dei numerosi soggetti pubblici che agiscono in questo ambito⁷¹. Il principio di collaborazione, infatti, si lega a doppio filo altresì alla sussidiarietà in senso orizzontale⁷², stabilito dall'art. 118 terzo capoverso della Costituzione e per il quale lo Stato, le Regioni, le Autonomie Locali «favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale [...]».

Poiché i cittadini sono quegli attori che meglio riescono a interpretare le istanze della comunità di riferimento che si manifestano all'interno di un dato territorio⁷³, essi si rivelano essere concretamente in grado interagire collaborativamente con i soggetti pubblici, agevolandoli nello svolgimento delle attività

⁶⁷ Così F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, op. cit., p. 50.

⁶⁸ In argomento, *ex multis*, si vedano F. BENVENUTI, voce *Contraddittorio (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, 1961, 739 ss.; F.P. PUGLIESE, *Il procedimento amministrativo tra autorità e "contrattazione"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1469 ss.; R. VILLATA, *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e legittimazione processuale*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, 172 ss.; F. LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. amm.*, 1993, 133 ss.; P. DURET, *Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale*, Giappichelli, Torino, 1996; S. COGNETTI, *"Quantità" e "qualità" della partecipazione. Tutela procedimentale e legittimazione processuale*, Giuffrè, Milano, 2000; M. OCCHIENA, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2002; A. CROSETTI, F. FRACCHIA (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Giuffrè, Milano, 2002; R. FERRARA, *Il procedimento amministrativo visto dal "terzo"*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, 1027 ss.; F. SATTA, *Contraddittorio e partecipazione nel procedimento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2010, 299 ss.; più recentemente A. CARBONE, *Il contraddittorio procedimentale. Ordinamento nazionale e diritto europeo-convenzionale*, Giappichelli, Torino, 2016; R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. amm.*, 2017, 209 ss.; A. CAUDURO, *Gli obblighi dell'amministrazione pubblica per la partecipazione procedimentale*, Jovene, Napoli, 2023.

⁶⁹ A riguardo si veda M. CLARICH, *La collaborazione nel procedimento amministrativo*, in *Dir. amm.*, n. 3/2024, p. 651 ss. Per quanto attiene ai patti di collaborazione, invece, G. MARLETTA, *La legge sul procedimento amministrativo e i patti di collaborazione*, in *Dir. amm.*, n. 2/2023, p. 441 ss. Per una ricostruzione ampia del principio si rimanda a F. COSTANTINO, voce *Open government*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., 2015, p. 268 ss.

⁷⁰ Così anche M. BROCCA, *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche*, op. cit., p. 335.

⁷¹ Come ricorda R. FERRARA, *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 79, «il quadro delle competenze istituzionali nel campo delle politiche pubbliche di protezione dell'ambiente è oltremodo complesso, e anzi confuso e aggrovigliato», circostanza che si lega altresì all'ipertrofia normativa in materia di tutela ambientale.

⁷² In argomento, a titolo esemplificativo, si vedano L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: a Welfare State a Welfare Society*, in *Riv. dir. fin.*, n. 1/2000, p. 99 ss.; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*, n. 1/2002, p. 5 ss.; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Jovene, Napoli, 2003; V. CERULLI IRELLI, voce *Sussidiarietà (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur. Treccani*, XII, 2003; P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, CEDAM, Padova, 2004; G. PASTORI, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giorgio Berti*, Vol. II, Jovene, Napoli, 2005, p. 1752 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. amm.*, n. 1/2020, p. 3 ss. Per profili attinenti al diritto ambientale, invece, F. GIGLIONI, *La legittimazione processuale attiva per la tutela dell'ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1/2015, p. 413 ss.; P. DURET, *"Crossing great divide". Spunti per un approccio sussidiario alla gestione dell'acqua (ovvero della rondine e della primavera)*, op. cit.

⁷³ Chiara sul punto G. CREPALDI, *Il baratto amministrativo: sussidiarietà, collaborazione ed esigenze di risparmio*, in *Resp. cin. prev.*, n. 1/2018, p. 40-41.

di interesse generale. Fra le quali può ben essere ricompresa la tutela e la gestione del patrimonio ambientale e naturale, proprio a fronte della *vicinitas* che lega l'ambiente e le risorse naturali con il territorio e con i suoi abitanti, tanto sul versante degli effetti negativi quanto su quelli positivi che vengono in essere.

Circostanza che, del resto, ha spinto la dottrina a riflettere sul punto circa i legami con la categoria dei beni comuni⁷⁴. La *ratio* è evidente: soltanto tramite il coinvolgimento e l'aiuto di coloro i quali sono i primi a subire i pregiudizi legati allo sfruttamento del capitale naturale proprio del loro territorio, cioè i cittadini, le Istituzioni sono in grado di agire per realizzare un processo di co-gestione che non si basi più sullo sfruttamento delle risorse bensì sulla loro custodia. Condizione che sottolinea come al centro di questo rapporto collaborativo non vi sia, in realtà, l'esercizio di un potere (di tutela ambientale) quanto, invece, la responsabilità che discende dalla gestione collaborativa del capitale naturale⁷⁵: una vera e propria amministrazione ambientale condivisa⁷⁶ oppure, altresì, una co-amministrazione ambientale⁷⁷.

In questo contesto, la condivisione delle responsabilità discendenti dall'amministrazione condivisa della specifica risorsa naturale, a cui il particolare contratto ecologico si riferisce, è il riflesso del dovere di solidarietà che, come ha affermato la dottrina, è insito nella tutela ambientale⁷⁸ in cui convergono quei doveri inderogabili di solidarietà che la Costituzione prevede all'art. 2⁷⁹, che come anticipato hanno trovato una proiezione intertemporale a seguito della modifica costituzionale del 2022 che ha interessato l'art. 9 Cost.

Si pensi, ad esempio, proprio al contratto di zona umida. Con questo istituto le diverse Amministrazioni competenti si confrontano fra loro e collaborano con tutti i diversi attori privati che possono trarre un beneficio dalla gestione attenta e sostenibile della zona umida. I soggetti pubblici, in questo modo, riescono esercitare le proprie funzioni in maniera puntuale ed efficace, conformemente all'art. 97 Cost., anche grazie allo scambio informativo con i privati, i quali operano quotidianamente in quello specifico contesto ambientale, essendo in tal modo portatori di un bagaglio di conoscenze specifiche che vanno ad arricchire quelle dei soggetti pubblici. E proprio puntando sulla massimizzazione dell'interesse che gli

⁷⁴ Il riferimento è a R. LOMBARDI, *Ambiente e mercato: note minime per una nuova prospettiva di indagine sui beni comuni*, in *Dir. econ.*, n. 1/2014, p. 209 ss.

⁷⁵ Prospettiva che già la dottrina aveva rilevato in riferimento alla c.d. amministrazione condivisa: cfr. G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2017, 42 ss., spec. p. 50.

⁷⁶ Relativamente all'amministrazione condivisa si vedano G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117-118/1997, p. 29 ss., nonché G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, op. cit.

⁷⁷ Così E. BOSCOLO, *Politiche idriche adattative nella stagione della scarsità. Dall'emergenza alla regolazione*, op. cit., p. 105.

⁷⁸ In questi termini F. FRACCHIA, *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, in *Dir. econ.*, n. 3-4/2009, p. 491 ss.

⁷⁹ Sul punto F. FRACCHIA, *I principi generali nel codice dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 3/2021, p. 15 ss., oltreché F. FRACCHIA, *L'ambiente nella prospettiva giuridica*, in F. CUTURI (a cura di), *La natura come soggetto di diritti. Prospettive antropologiche e giuridiche a confronto*, Editpress, Firenze, 2020, p. 159 ss.

attori partecipanti al contratto di zona umida possono trarre (non come singoli, bensì) come gruppo d'interesse, si realizzano pratiche virtuose in cui si socializzano i benefici che ottengono dalla gestione di quel capitale naturale, che risultano essere la risultante della socializzazione delle responsabilità che derivano dalla co-gestione e dalla co-amministrazione della risorsa naturale. Questo sforzo di sintesi e di composizione di istanze differenti ma accomunate dalla «coscienza di luogo»⁸⁰, consente di conseguire, «secondo una visione (eco)sistemica del bene e dei molteplici interessi sottesi»⁸¹, quegli obiettivi specifici di tutela integrata attinenti alla particolare risorsa naturale, ma al contempo permette di attuare più ampiamente discipline normative generali in materia ambientale, come nel caso degli intenti di ripristino del capitale naturale stabiliti dalla c.d. *Nature Restoration Law*⁸².

Il tutto, a ben vedere, con approccio di gestione e cura che inizia, ma non si esaurisce, nel contesto giuridico⁸³, potendo risultare fondamentale per ripensare alla base il rapporto fra l'essere umano e la natura⁸⁴.

6. Contratti ecologici, suggestioni ecocentriche e diritto oggettivo: la natura come soggetto di diritto?

Adattando una più nota domanda, ci si potrebbe chiedere: i fiumi dovrebbero avere diritti? Dovrebbero poter stare in giudizio? Avere la legittimazione ad agire?⁸⁵ Dovrebbero, in altri termini, fiumi, foreste e gli elementi che compongono la natura essere titolari di una posizione giuridica che sia tutelabile indipendentemente dal verificarsi di qualunque lesione di particolari interessi umani?

L'osservazione di alcuni ordinamenti stranieri postulerebbe una risposta di segno positivo. È il caso dell'Ecuador, la cui Costituzione è la prima a riconoscere – nel 2008 – i diritti della natura⁸⁶ in un testo

⁸⁰ Come riportato da P. DURET, *“Crossing great divide”. Spunti per un approccio sussidiario alla gestione dell'acqua (ovvero della rondine e della primavera)*, op. cit., p. 47, i contratti ecologici consistono «in soluzioni che favoriscono il *local empowerment*, rinsaldando vincoli sociali e rendendo feconda la “coscienza di luogo”

⁸¹ M. BROCCA, *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche*, op. cit., p. 334, il quale identifica tali interessi, in riferimento ai contratti di fiume, in: «sicurezza, mitigazione e prevenzione dei rischi, riequilibrio ambientale, biodiversità, valorizzazione paesaggistica, fruizione turistica sostenibile, filiera agroalimentare e dei prodotti ittici, diffusione della cultura dell'acqua».

⁸² In proposito si veda M. MELI, R. GUARINO (a cura di), *Nature Restoration Law. Politiche, strategie e sfide attuative*, Pacini, Pisa, 2025. Più in generale anche A. FEDERICO, V. BILIARDO (a cura di), *Ambiente, biodiversità, ecosistemi. Per un sistema integrale di tutele*, Pacini, Pisa, 2025.

⁸³ Così F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, op. cit., p. 138: «l'ambiente non è semplicemente un serbatoio di risorse da sfruttare nell'ottica del «diritto-apprensione-dominio», ma è un «sistema» da custodire con cura e attenzione, l'art. 9, Cost. richiama tutti alle proprie responsabilità e, dunque, riflette un paradigma che incarna una dimensione non soltanto giuridica».

⁸⁴ Come, del resto, suggerito già da M. SERRES, *Le contrat naturel*, Bourin, Paris, 1990.

⁸⁵ Dal saggio di C. D. STONE, *Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects*, in *South. Cal. L. Rev.*, 1972, 45, pp. 450 ss., oggi in ID., *Should Trees Have Standing? Law, Morality, and the Environment*, Oxford, 2010.

⁸⁶ L'art. 71 prevede che 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».

costituzionale⁸⁷. Così sembrerebbe per quell'assetto mutuato dalle persone giuridiche, con l'idea di una immedesimazione organica e di una confusione delle due unità soggettive (umana e non umana) l'una nell'altra⁸⁸, adottato nell'esperienza neozelandese, ove è stata riconosciuta la personalità giuridica a diverse entità naturali, quali il *Te Urewera*, *Mont Egmont/Taranaki* e il fiume *Whanganui*⁸⁹. A tal proposito è stato detto⁹⁰ che l'esperienza neozelandese⁹¹ dimostrerebbe che il riconoscimento dei diritti della natura può rappresentare una strategia di gestione e conservazione ambientale efficace, capace di rafforzare anche le collaborazioni con le popolazioni indigene «by reinforcing the importance of biodiversity to indigenous peoples, their role as guardians and the place of traditional knowledge in restoring nature». In Europa un esempio significativo è rappresentato dall'esperienza spagnola relativa al Mar Menor, una laguna costiera situata nella Regione di Murcia, cui è stata riconosciuta la personalità giuridica⁹² in risposta ad una grave crisi ecologica della zona.

Sono molti gli interrogativi cui occorrerebbe rispondere: se, e in quale senso, tecniche normative come quelle richiamate implicano una soggettività⁹³ della natura o, invece, presuppongano l'utilizzabilità, con riferimento alla natura, della nozione di persona giuridica; ancora, se quelle esperienze possano replicarsi in altri ordinamenti e con riguardo ad altri elementi naturali e se ciò sia utile alla loro tutela; infine, se contratti ecologici, e più in particolare il contratto di zona umida, possano rappresentare tecniche

⁸⁷ Seguita, poco tempo dopo, da una legge boliviana, la *Ley de derechos de la madre tierra*, che nel 2010 ha anch'essa riconosciuto la natura come soggetto di diritti. Per un'analisi critica M. CARDUCCI, *La solitudine dei formanti di fronte alla natura e le difficoltà del costituzionalismo "ecologico"*, in *DPCE online*, 2023, n. spec. 2, p. 205 ss., ove ampia bibliografia.

⁸⁸ In termini, M.W. MONTEROSSO, *L'orizzonte intergenerazionale del diritto civile. Tutela, soggettività, azione*, Pisa, 2020, p. 268 s.

⁸⁹ Così assecondando una rivendicazione storica delle popolazioni indigene della nuova zelande, i Māori. In questi termini la Rappresentante permanente della Nuova Zelanda presso le Nazioni Unite, H.E. Ms. Carolyn Schwalger in occasione del dialogo dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite per la tredicesima *International Mother Earth Day*, 22 aprile 2022. Si v. <https://www.mfat.govt.nz/en/media-and-resources/united-nations-general-assembly-harmony-with-nature-and-biodiversity-contributions-of-ecological-economics-and-earth-centred-law>. Nel corso del suo discorso la Rappresentante neozelandese ha sottolineato come, per i Māori, la terra e i corsi d'acqua non siano beni che possono essere posseduti ma rivestono «a deeply spiritual meaning to the people, and are intrinsically linked to their identity and well-being».

⁹⁰ H.E. Ms. Carolyn Schwalger. Cfr. nota precedente.

⁹¹ Nel caso del *Te Urewera*, gli interessi sono rappresentati da un organo di governo "bicultural" mentre per il fiume *Whanganui* gli interessi sono rappresentati da due "guardians", uno di nomina governativa e l'altro di nomina dei Māori.

⁹² Ley 19/2022, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca, testo integrale consultabile in <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/09/30/19/con>. Dopo aver dichiarato il Mar Menor e il suo bacino idrografico soggetto di diritti (art. 1) ed enucleato i diritti che gli appartengono (art. 2), la Ley 19/2022 istituisce (art. 3) tre organi che formano assieme la *Tutoría del Mar Menor*: un *Comité de Representantes*, che più si avvicina all'idea di organo rappresentativo, una *Comisión de Seguimiento* (i c.d. guardiani della laguna), un organo di controllo e partecipazione, e un *Comité Científico*, un organo più strettamente tecnico.

⁹³ Sul rapporto tra i concetti di "personalità" e di "soggettività", SANTI ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, p. 161: la soggettività «non sarebbe una vera personalità, ma qualche cosa di più o meno simile a questa, immaginando una figura ibrida, equivoca e nebulosa, che non trova base in alcun ordinamento positivo e che, evidentemente, è stata suggerita dall'intenzione di conciliare l'inconciliabile, di affermare e negare a tempo stesso: semplice e ingenuo ripiego che vorrebbe celare la mancanza di un deciso orientamento».

intermedie di individuazione degli interessi della natura o degli elementi naturali a futuro riconoscimento della soggettività.

Per tentare di dare una risposta, pur parziale, a questi interrogativi e, anzitutto, verificare se la natura possa essere assunta come autonomo centro di imputazione di situazioni giuridiche⁹⁴ – una persona giuridica con un suo patrimonio – oppure se tali fenomeni occorre che restino più propriamente riconducibili a forme di protezione del diritto oggettivo, può essere utile collocare gli istituti e le categorie nel loro percorso storico⁹⁵.

I primi tentativi di chiarire il rapporto tra l'elemento naturalistico, l'uomo entità fisica, e la sua considerazione da parte del diritto, l'uomo entità giuridica, si collocano alla fine del XVI secolo⁹⁶, ma soltanto due secoli dopo l'ideologia dell'individualismo giusnaturalistico supportò l'idea di una coincidenza tra le due concezioni dell'uomo: l'individuo, in ragione della sua "potestà di volere", è portatore di diritti soggettivi. Alle norme non si riconosceva la possibilità di creare (ed operare in relazione alle) situazioni giuridiche ma ad esse apparteneva la sola funzione di tutelare e attuare i diritti considerati «preesistenti e quindi indipendenti dalle norme stesse»⁹⁷. Così, soprattutto nelle costruzioni della pandettistica tedesca, si viene a comporre un sistema giuridico attorno al soggetto di diritto, al *subiectum iuris*, una nuova figura che rappresenta «l'essere pensante e agente a cui i "diritti soggettivi" sarebbero appartenuti – nell'ambito della "libertà naturale" dell'individuo – quali altrettanti predicati necessari della sua esistenza»⁹⁸. Da qui il problema di concepire un soggetto di diritto diverso dall'uomo, per di più dotato della "potestà di volere" cui riconnettere i diritti soggettivi⁹⁹ e l'idea di *juristische Personen*¹⁰⁰, una categoria contrapposta a quella di persona fisica, cui si riconnette un *Substrat*, un substrato costituito da uomini, in quanto esercitanti determinate funzioni, come negli uffici pubblici, o da raggruppamenti di uomini (*universitates*) o da un insieme di beni destinati a fini d'interesse generale o da altri elementi. Una concezione successivamente sviluppata¹⁰¹ (il riferimento è alla c.d. teoria della finzione) e utilizzata per ritenere che il

⁹⁴ Per un affascinante percorso argomentativo, in chiave storico-critica, che si interroga su tale riconoscimento, R. MÍGUEZ NÚÑEZ, *Le avventure del soggetto. Contributo teorico-comparativo sulle nuove forme di soggettività giuridica*, Mimesis, Milano-Udine, 2018. Nel contesto di una indagine sui fenomeni che conducono «all'"agitazione", "disturbo", "indebolimento", "confusione" o "ibridazione" delle categorie della persone e della cosa», con la conseguenza di un ridimensionamento o addirittura superamento della loro separazione, ID., *Né persone né cose: lineamenti decostruttivi per un rinnovamento concettuale della «summa divisio»*, in *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 3, 2021, p. 361.

⁹⁵ Fondamentale, in argomento, resta R. ORESTANO, *Il problema delle persone giuridiche in diritto romano*, Giappichelli, Torino, 1968.

⁹⁶ Per i riferimenti bibliografici, Ivi, p. 13 s.

⁹⁷ R. ORESTANO, *op. cit.*, p. 17.

⁹⁸ *Ibidem*

⁹⁹ È il problema del XIX secolo: il problema della persona giuridica, in questi termini G. PERTICONE, *Concezione dommatica e concezione speculativa della "persona giuridica"*, in *Studi Ferrara*, Milano, 1943, 2, p. 616, citando BINDER.

¹⁰⁰ L'espressione "persone giuridiche" è utilizzata per la prima volta da A. HEISE, *Grundriss eines Systems des gemeinen Civilrechts: zum Behuf von Pandecten-Vorlesungen*, Heidelberg, 1819, I, par. 98, n. 15.

¹⁰¹ F.C. VON SAVIGNY, *Sistema del diritto romano attuale*, trad. it. di V. Scialoja, Torino, 1886-1898.

diritto positivo potesse estendere la capacità di avere diritti anche a “soggetti artificiali”, creati per finzione, da distinguersi tra corporazioni e fondazioni, in ragione del loro «substrato personale visibile» o di una «esistenza ancor più ideale basata sul loro scopo»¹⁰². A questa rappresentazione si contrapponeva la c.d. teoria della realtà (o teoria organica)¹⁰³, secondo la quale l’individuo è inserito nelle organizzazioni e nei gruppi sociali per il raggiungimento di scopi comuni, sicché l’ente collettivo è assunto come corpo sociale che non è da considerare un’astrazione ma come una realtà nel mondo delle relazioni umane, anche più degli individui considerati isolatamente. I gruppi sociali, insomma, in quanto portatori di interessi distinti da quelli delle persone fisiche che li costituiscono e dotati di una “potestà di volere” (una volontà collettiva connaturata alla loro struttura), non avrebbero bisogno di un espresso riconoscimento formale del legislatore di assimilazione all’uomo ma avrebbero già di per sé il carattere della giuridicità. In sintesi, sul punto, la teoria della finzione attribuiva un valore costitutivo all’intervento legislativo mentre la teoria della realtà un valore meramente dichiarativo, di presa d’atto della realtà¹⁰⁴. Entrambe le teorie sono state oggetto di rilievi critici, e tra tutti uno ha rappresentato il presupposto dei successivi sviluppi dottrinali: la difficoltà delle due teorie a fornire una spiegazione unitaria alle situazioni rapportabili alla nozione di persona giuridica¹⁰⁵. Da qui, gli ulteriori sviluppi dottrinali che tentarono di superare la frammentarietà: la teoria del patrimonio allo scopo¹⁰⁶, la teoria della volontà¹⁰⁷, la teoria dell’organizzazione¹⁰⁸ ed altre ancora. Nel contesto di un ribaltamento ideologico rappresentato dalla formula «non più l’individuo per la comunità, ma la comunità per l’individuo»¹⁰⁹, il diritto diviene condizione di esistenza della società e alla

¹⁰² F.C. VON SAVIGNY, *op. cit.*, II, 2, p. 240 ss. E ciò a conferma della centralità dell’uomo nella costruzione del sistema giuridico e della assimilazione, per mezzo di un processo di finzione, degli enti diversi dall’uomo all’uomo, in vista di particolari scopi del diritto positivo. Alla teoria della finzione può ricondursi anche l’impostazione data al tema da H. Kelsen nella c.d. concezione normativa, ossia l’idea della persona come concetto dell’analisi delle norme giuridiche, nata dalla necessità di immaginare un titolare di diritti e di doveri, rappresentando dunque la persona non altro se non l’espressione unitaria di obblighi e autorizzazioni, cioè un complesso di norme giuridiche (“*Komplex von Rechtsnormen*”). In questa prospettiva, il concetto di persona rappresenta un punto di imputazione (“*Zurechnungspunkt*”) di diritti e di obblighi.

¹⁰³ Dalla prima teorizzazione di G. VON BESELER, *Volksrecht und Juristenrecht*, Lipsia, 1843, p. 158 ss. e il successivo sviluppo di O. VON GIERKE, *Deutsches Genossenschaftsrecht*, III, *Staats- und Korporationslehre des Alterthums u. Mittelalters*, Berlino, 1881 e ID., *Das Wesen der menschlichen Verbände*, Lipsia, 1902.

¹⁰⁴ R. ORESTANO, *op. cit.*, p. 28

¹⁰⁵ Così, la teoria della finzione dovette ammettere una differenza di “substrato” tra, da un lato, le corporazioni, per le quali valeva una personificazione fittizia dell’insieme dei loro membri, e, dall’altro, le fondazioni, con riferimento alle quali si discorreva di personificazione fittizia dello scopo o del patrimonio, e ammettendo altre situazioni aventi una esistenza naturale o necessaria, come le comunità, le città, i villaggi. La teoria della realtà, invece, non riuscì a qualificare le situazioni di mero carattere patrimoniale, le *universitates rerum*. Ne parla, più diffusamente, R. ORESTANO, *op. cit.*, p. 29.

¹⁰⁶ A. BRINZ, *Lehrbuch der Pandekten*, Erlangen, 1888, III, p. 453 ss.

¹⁰⁷ E. ZITELMANN, *Begriff und Wesen der sogenannten juristischen Personen*, Lipsia, 1873.

¹⁰⁸ L. ENNECCERUS, *Lehrbuch des bürgerlichen Rechts*, Marburg, 1898. A riguardo, A. PALERMO, voce *Organizzazione (teoria giuridica della)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XII, Torino, 1968, p. 191 ss.

¹⁰⁹ U. NATOLI, *Il diritto soggettivo*, Milano, 1943, I, nt. 1.

volontà individuale si sostituisce la volontà oggettiva, sicché il diritto oggettivo non si deduce dai diritti soggettivi, ma questi ultimi sono derivati dal diritto oggettivo. Ciò avviene tecnicamente con la sostituzione all'interno del "sistema" di un «nuovo e assorbente "soggetto di diritto", il "soggetto" per eccellenza, che volta a volta sarà la società, la collettività, lo Stato, l'ordinamento, la norma, mentre gli uomini, gli individui, i tradizionali "soggetti di diritto", diventeranno gli "oggetti" della predicazione di questo nuovo "soggetto", "oggetti" di una qualificazione che avrebbe in esso la sua fonte e il suo fondamento»¹¹⁰.

Così l'idoneità ad essere titolari di diritti soggettivi non la si ricava più dall'essere la persona giuridica un soggetto di diritto, viceversa, con il superamento del diritto soggettivo come "potestà di volere" – quale innata qualità – in favore di un diritto soggettivo conseguenza del diritto oggettivo, il soggetto di diritto, quindi la persona giuridica, lo si ricava dal diritto soggettivo¹¹¹. Conseguenza ne è una concezione astratta di persona giuridica quale prodotto ordinamentale, effetto giuridico disposto dal diritto oggettivo alla presenza di presupposti di fatto, ovvero come un complesso di relazioni regolate dal diritto. È una visione che vede l'uomo non più causa del diritto ma effetto di una qualificazione giuridica¹¹²: «l'uomo non *dalla natura*, ma per via del diritto è persona»¹¹³.

Il percorso, ripreso nelle sue linee più essenziali, dimostra l'impossibilità di costruire una nozione unica «sotto cui subsumere tutti i fenomeni di imputazione di qualificazioni soggettive»¹¹⁴ e l'indeterminabilità di caratteri uniformi e categorie costanti¹¹⁵, come anche la relatività dei concetti di persona giuridica e di soggetto di diritto, i quali non possono che trovare una compiuta determinazione solo con riferimento agli specifici ordinamenti positivi, in quanto «questi scelgono i propri "soggetti" e li raffigurano come meglio credono»¹¹⁶. Dunque, non si sfugge dall'alternativa tra l'impossibilità di render conto dei casi in cui l'ordinamento disciplina situazioni non riducibili, nemmeno tramite finzione, ad una persona fisica, operando cioè indipendentemente dalla riferibilità ad un soggetto di diritto e, di converso, l'impossibilità

¹¹⁰ R. ORESTANO, *op. cit.*, p. 45.

¹¹¹ F. FERRARA, *Teoria delle persone giuridiche*, Napoli-Torino, 1923, p. 237.

¹¹² R. ORESTANO, *Diritti soggettivi e diritti senza soggetto*, in *Jus*, 1960, p. 181.

¹¹³ F. FERRARA, *op. cit.*, p. 356, sicché al quesito sull'esistenza delle persone giuridiche l'a. risponde (p. 386) che «se le persone si concepiscono come enti fittizi piombati dal cielo legislativo od organismi naturali che spuntano nella società, una nuova specie zoologica di super-uomini, certo queste non esistono che nella fantasia dei giuristi romantici [...] Ma se per persone giuridiche s'intendono delle *forme giuridiche* di cui sono rivestite colleganze o stabilimenti sociali, la risposta non può esser che: sì».

¹¹⁴ R. ORESTANO, *Il problema delle persone giuridiche in diritto romano*, *op. cit.*, p. 74.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ *Ibidem*.

di differenziare la posizione dell'uomo da quella degli altri "oggetti" destinatari di una qualificazione giuridica¹¹⁷.

Così il superamento di una prospettiva universalistica, propria della pandettistica, consente di porre i problemi in una visione storica, ossia come problemi dei singoli ordinamenti, della loro struttura, o, anche, come problemi di linguaggio giuridico: è il carattere storico del diritto¹¹⁸. Il percorso tracciato dalla scienza giuridica fonda l'idea di una "persona giuridica" non come figura «definibile di per sé in termini validi per qualsiasi ordinamento, di ogni tempo e di ogni luogo», ma di «situazioni, le quali sono da considerarsi "persone giuridiche" in quanto gli ordinamenti in cui si verificano le considerano tali, e quindi entro i limiti e coi caratteri fissati dalla loro regolamentazione positiva»¹¹⁹. Una relatività che non può riguardare anche le rappresentazioni concettuali delle situazioni, che variano in ragione delle differenti regolamentazioni positive e delle concezioni del diritto da cui le scienze nazionali e le dottrine muovono e con tutti gli effetti che vengono a determinarsi.

Si continua, ancora, ad usare il soggetto di diritto come schema – ideale – per misurare le situazioni e la loro regolamentazione in un ordinamento, determinando, di riflesso, delle conseguenze ritenute necessarie, capacità e attribuzioni alla stregua di qualità intrinseche di chi o che cosa è considerato soggetto, con il rischio di un non auspicabile «ritorno all'astrazione»¹²⁰.

Non dalla meritevolezza di tutela bensì da una specifica operazione costruttiva del diritto positivo – una tecnica storicamente determinata e funzionale all'imputazione di situazioni giuridiche – discende il soggetto: pur in un differente contesto e in una diversa prospettiva, la realtà dietro il velo della finzione della personalizzazione del patrimonio è quella, ancora, di un patrimonio senza soggetto¹²¹.

D'altronde, la tutela dell'ambiente, della biodiversità o delle risorse naturali può essere assicurata attraverso categorie differenti e già disponibili nell'esperienza giuridica contemporanea, capaci di incidere dall'esterno sulla struttura e sul contenuto delle situazioni giuridiche dei soggetti umani e collettivi.

Così, nel contesto giuridico occidentale soggettivare la natura è una trasposizione simbolica di uno schema tradizionale, ormai da tempo in declino¹²² giacché ostacolo per la comprensione del fenomeno giuridico. Così, per esempio, è stato efficacemente affermato che i diritti delle generazioni future non

¹¹⁷ E per tale via «l'uomo vien ridotto al rango di una fattispecie fra le altre, un "oggetto" fra "oggetti", tanto che [...] il suo *esser uomo* finisce per apparire un dato *metagiuridico*, con la perdita "irreparabile" (sul piano logico) di ogni rilevanza giuridica della sua *humanitas*, R. ORESTANO, *Diritti soggettivi e diritti senza soggetto*, *op. cit.*, p. 194.

¹¹⁸ R. ORESTANO, *Introduzione allo studio del diritto romano*, Il Mulino, Bologna, 1987, p. 11 ss.

¹¹⁹ R. ORESTANO, *Il problema delle persone giuridiche in diritto romano*, *op. cit.*, p. 75.

¹²⁰ S. RODOTÀ, *Vivere la democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2018, p. 98.

¹²¹ Il riferimento è all'*incipit* dello scritto di R. ORESTANO, *Diritti soggettivi e diritti senza soggetto*, *op. cit.*, p. 149, e alla vicenda della eredità giacente romana, rispetto alla quale l'a. riferisce che la maggior parte della dottrina tedesca della prima metà dell'Ottocento aveva ricondotto all'idea della personificazione di un patrimonio.

¹²² G. OPPO, *Declino del soggetto e ascesa della persona*, in *Riv. dir. civ.*, 6, 2002, p. 829 ss.

devono essere costruiti come nuovi diritti di nuovi soggetti, avendo invece come conseguenza proprio la messa in discussione della costruzione giuridica del soggetto¹²³.

Non sembra condurre verso conclusioni diverse un differente argomento: ascrivere diritti e imputare responsabilità, per questo soggettivare. Aumentare il numero dei soggetti di diritto per una maggiore garanzia democratica: «più sono le voci più i soggetti reattivi, più difficile per qualsivoglia potere autoritario soffocarle, soprattutto perché sono in grado (con il moltiplicarsi ingovernabile del loro esercizio individuale, ora qui ora là all'interno del sistema) di impedire la diffusione del contagio autoritario da una ad altra regione del sistema giuridico»¹²⁴.

Non è certo questa, però, una dinamica priva di rischi, perché rendere soggetto ciò che è altro dalla persona fisica impone di riconoscere a qualcuno il potere di parlare per l'inanimato¹²⁵ e l'abuso del potere è insito nel potere¹²⁶. Da qui il pericolo del riproporsi, in una forma diversa, di una violenza appropriativa dell'uomo, ancora, sulla natura (non più quale oggetto d'appropriazione ma, qui, dei suoi interessi¹²⁷).

In questo quadro teorico, il contratto di zona umida non può essere letto dalla prospettiva della soggettività giuridica della natura, non istituendo né in essa riconoscendo un autonomo centro di imputazione di situazioni giuridiche né attribuendo alla zona umida una capacità di essere titolare di diritti

¹²³ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 176 s.

¹²⁴ P. FEMIA, *Non ruberai la voce alle cose senza voce: soggettivazione della natura o trans-soggettivazione dei diritti*, in *Storia Metodo Cultura nella scienza giuridica*, 3, 2024, p. 251. Così è, secondo l'A., se viviamo in un sistema democratico e, intendiamo restarci: abbiamo bisogno di diritti che impediscano il contagio tra aspetti «che fanno la qualità sociale» giacché affetti dalle crisi democratiche.

¹²⁵ D'altronde «ogni espansione della soggettività è espansione della rappresentanza», *Ibidem*. Con il rischio di andare incontro a «logiche autoritaria, a soggetti che si appropriano del potere di rappresentare l'umanità o la natura», S. RODOTÀ, *Vivere la democrazia*, op. cit., p. 98. Supera tale rischio mediante una rigorosa individuazione del «soggetto gestore», e più in particolare «diritti, obblighi e responsabilità in capo a soggetti concreti [...] ai quali venga riconosciuto l'intervento diretto per tutelare i diritti delle generazioni presenti e future», R. MÍGUEZ NÚÑEZ, *Né persone né cose: lineamenti decostruttivi per un rinnovamento concettuale della «summa divisio»*, op. cit., p. 381.

¹²⁶ Dunque, l'interrogativo: «come funziona la rappresentanza, quando il rappresentato non potrà mai intervenire a riprendersi il potere di dire quali siano i suoi interessi, e non potrà per la semplice ragione che egli sul piano fisico biologico non ha la capacità di interazioni comunicative con gli esseri umani? Se la Natura non può parlare con noi – se non quando noi crediamo lo faccia, rivestendo del senso di simboli sequenze di eventi fisici – e noi parliamo di lei e per lei, è possibile rappresentare senza appropriare? Fare della rappresentanza qualcosa di meno di un atto di violenza appropriativa?», P. FEMIA, *ivi*, p. 252. Per l'A., sebbene il pluralismo di diritti sia strumento di democrazia «poiché soltanto la disseminazione di azioni a tutela contro le violazioni di diritti ne assicura il plusvalore politico agonistico, l'effetto di contrasto contro le infiltrazioni autoritarie nel sistema giuridico», la rappresentanza – inorganica – non è lo strumento giusto: essa non conduce alla «disseminazione agentiva» ma, piuttosto, ad un accentramento ministeriale dei poteri. Da qui, uno strumento per «disseminare le forme di azione a difesa di pluralità collettive», un potere «trans-soggettivo» che si consumi «nel momento della sua rivendicazione». Sulla trans-soggettività, P. FEMIA, *ivi*, p. 255 ss.; in precedenza, ID., *Transsubjektive (Gegen)Rechte, oder die Notwendigkeit die Wolken in einen Sack zu fangen*, in A. FISCHER-LESCANO, H. FRANZKI, J. HORST (Hrsg.), *Gegenrechte: Recht jenseits des Subjekts*, Tübingen, 2018, p. 343 ss.; ID., voce *Responsabilità civile e climate change litigation*, in *Enc. dir.*, I tematici VII, Resp. civ., Milano, 2024; a riguardo, inoltre, V. CONTE, *Per una teoria civilistica del danno climatico. Interessi non appropriativi, tecniche processuali per diritti trans-soggettivi, dimensione intergenerazionale dei diritti fondamentali*, in *DPCE online*, 58 (2023), p. 669 ss.

¹²⁷ Peralto, gli «interessi» della natura sono difficili da individuare, se non in modo arbitrario, e la loro traduzione nel discorso giuridico può comunque divenire espressione di una prospettiva antropocentrica, così finendo per proiettare, gli umani, preferenze politiche, inclinazioni culturali e interessi propri sulle entità naturali.

o di agire, né, infine, costruisce un modello di immedesimazione organica assimilabile a quello sperimentato in taluni ordinamenti stranieri.

Il contratto di zona umida opera sul piano del diritto oggettivo, e per tale via orienta l'azione dei soggetti dell'ordinamento alla tutela dell'ecosistema. In tal senso, la sua rilevanza si attesta non sul piano del riconoscimento della natura quale soggetto ma su quello della conformazione del comportamento amministrativo in funzione della protezione ambientale. Al più, attraverso tale tecnica, si può reputare che emergano e si delineino interessi ricollegabili alla natura, o meglio interessi alla conservazione degli equilibri ecologici, che l'ordinamento assume come criteri di decisione, limiti all'azione e parametri di valutazione della condotta dei soggetti coinvolti.

Il contratto di zona umida, dunque, più che anticipare la personificazione della natura, conferma anzi la possibilità – già inscritta nel diritto ambientale contemporaneo – di assicurare una protezione dell'ecosistema mediante strumenti di co-amministrazione, partecipazione e programmazione negoziata, senza la necessità di farlo passando per la soggettivazione.

7. Riflessioni conclusive

Il percorso compiuto sino a qui consente di proporre alcune riflessioni conclusive, necessariamente parziali rispetto alla complessità e molteplicità delle questioni affrontate.

Nel contesto di un mutamento del paradigma, assistiamo al (tentativo di un) passaggio da una logica di sfruttamento del capitale naturale, ben radicata nella tradizione antropocentrica della cultura giuridica occidentale, ad una logica di co-gestione responsabile e partecipata delle risorse ecosistemiche¹²⁸. Un passaggio testimoniato nel nostro assetto costituzionale dai riformati artt. 9 e 41 della Costituzione e dall'introduzione della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi anche nell'interesse delle generazioni future, nell'ottica funzionale di orientare l'azione di soggetti pubblici e privati e giungere, infine, ad un antropocentrismo del dovere di protezione della natura¹²⁹.

In questo solco si collocano i contratti ecologici – una tipologia negoziale ancora in formazione e in evoluzione¹³⁰ – i quali esprimono l'esigenza di efficacia delle politiche ambientali e la necessità di radicarle nel territorio, con il coinvolgimento di tutti gli attori, pubblici e privati, che con quella risorsa sono in una relazione di prossimità, ma anche di dipendenza e, infine, di responsabilità¹³¹. Tra questi, il contratto di

¹²⁸ *Supra* § 2.

¹²⁹ Cfr. per i riferimenti bibliografici § 2.

¹³⁰ Espressione di un mutamento di paradigma in materia contrattuale «tale da mettere in discussione, sotto la spinta del modello globale dello “sviluppo sostenibile”, l'adeguatezza della nozione stessa di contratto, come formulata dal codice del 1942, e da imporre una conformazione “ecologica” dell'autonomia negoziale, M. PENNASILICO, *Contratto ecologico e conformazione dell'autonomia negoziale*, in *Riv. Dir. Amb.*, 1, 2017, p. 4 s. In chiave critica, sul valore soltanto descrittivo dell'espressione “contratto ecologico”, S. PAGLIANTINI, *Sul c.d. contratto ecologico*, *op. cit.*, p. 337 ss., spec. p. 344.

¹³¹ *Supra*, spec. §§ 4 e 5.

zona umida della pianura risicola vercellese rappresenta un caso di studio di particolare interesse, non già solo per la sua unicità nel panorama ordinamentale italiano, ma per la sua capacità di sviluppare e innovare il modello dei contratti di fiume adattandolo alle specificità di un ecosistema complesso e che intreccia diverse dimensioni: interessi idrici, agricoli, paesaggistici, di biodiversità ed economici¹³². Uno strumento che intende coordinare una pluralità di politiche settoriali, nella logica della programmazione negoziata¹³³. Il contratto di zona umida e, più in generale, i contratti ecologici, confermano e rafforzano, dunque, un modello di amministrazione ambientale condivisa, ove il perseguimento dell'interesse pubblico alla tutela delle risorse naturali non si esprime autoritativamente ma mediante la costruzione consensuale di un quadro di responsabilità condivise tra soggetti pubblici e privati. È, ancora, un'espressione del principio di sussidiarietà orizzontale: il privato che vive nella prossimità della risorsa naturale apporta un bagaglio conoscitivo e interviene in ausilio della declinazione operativa delle strategie elaborate a livello nazionale e sovranazionale¹³⁴.

Alla luce di un intenso e appassionato dibattito internazionale, alcune riflessioni finali sono state dedicate alla questione della soggettività giuridica della natura, alla possibilità che i contratti ecologici possano offrire degli argomenti in tal senso¹³⁵. L'analisi ha cercato di rappresentare, anzitutto, la tecnica storicamente determinata della costruzione del soggetto di diritto e, a valle, ha meditato sul suo impiego con riguardo agli elementi della natura, nella suggestiva prospettiva delle esperienze straniere, dall'Ecuador alla Nuova Zelanda, dalla Bolivia alla Spagna. Escluso l'universalismo delle categorie e sottolineato i rischi dell'astrattismo, negli insegnamenti ormai classici del nostro tempo, sono state espresse le perplessità circa l'opportunità di introdurre forme di rappresentazione inorganica, come tali suscettibili di tradursi in nuove appropriazioni antropocentriche degli interessi della natura.

Nel diritto possono trovarsi le risposte adeguate ai problemi del nostro tempo, nel ripensare il rapporto con la natura, pure in una dimensione temporale futura, quella delle generazioni future, co-responsabilizzando gli individui, alla ricerca di quel «grado di coesione sociale» necessario perché la nostra società sopravviva¹³⁶.

¹³² *Supra* §§ 3 e 4.

¹³³ Rimangono aperte alcune questioni che questo contributo ha soltanto sfiorato. In primo luogo, la questione dell'effettività, alla luce della natura volontaria di questi strumenti, e, quindi, dei meccanismi di *enforcement*: la capacità di produrre risultati misurabili deriva in larga misura dalla leale cooperazione tra i partecipanti e dalla stabilità delle risorse finanziarie messe a disposizione. In secondo luogo, il confronto dei contratti ecologici, come il contratto di zona umida, con la pianificazione autoritativa e con la necessità di un'integrazione di tali istituti in un quadro più organico di governo del territorio e delle risorse naturali.

¹³⁴ *Supra* § 5.

¹³⁵ *Supra* § 6.

¹³⁶ B. RUSSELL, *Authority and the individual*, Allen and Unwin, Londra, 1949, p. 11.