



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



**2024 FASCICOLO I**

**I provvedimenti avverso la siccità come “seme di conflitto”**

**di**

**Francesca Munerol, Margherita Andreaggi, Giovanni Botto**

**Matteo Timo, Marco Altamura, Francesco Avanzi, Edoardo Cremonese**

**10 gennaio 2024**

**IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO**

**CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO**



**Francesca Munerol**  
**Margherita Andreaggi**  
**Giovanni Botto**  
**Matteo Timo**  
**Marco Altamura**  
**Francesco Avanzi**  
**Edoardo Cremonese\***


## **I provvedimenti avverso la siccità come “seme di conflitto”**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 1.1 Oggetto della ricerca. – 1.2 Il metodo. – 1.2.1 Il processo di acquisizione dei dati. – 1.2.2 Le fonti consultate. – 1.3 Il contesto meteo-climatico della siccità del 2022. – 2. Il contesto normativo. – 2.1 Atti statali. – 2.2 Atti regionali. – 2.3 Atti comunali. – 2.3.1 Il potere di ordinanza sindacale. – 2.3.2 Le ordinanze-siccità sindacali. – 3. Risultati. – 3.1 Ordinanze per Regione. – 3.2 Tipologia di ordinanza. – 3.3 Periodo di emissione delle ordinanze. – 4. Considerazioni di carattere conclusivo: le ordinanze-siccità come “semi di conflitto”.

**ABSTRACT: This paper reconstructs the activities carried out by Researchers of CIMA Foundation, with the support of UNIGE (Department of Administrative Law), between 2022 and 2023. It analyzes the measures to face the prolonged drought that hit Italy in summer of 2022. In particular, we have collected, mapped and studied the national, regional and municipal legal acts produced by the Regions belonging to the Po River Basin, to deal with the serious water shortage.**

**The municipal ordinances are conclusively considered key indicators that suggest that Regions belonging to the Po River Basin were in 2022, but they will probably also be in the near future, the scene of conflicts about the management of water resources.**

---

\*  Pubblicazione effettuata ai sensi dell'art. 3, comma 13, del regolamento della Rivista.

Pur nel comune apporto alla ricerca (Francesca Munerol, ricercatrice Fondazione CIMA; Margherita Andreaggi, ricercatrice Fondazione CIMA; Giovanni Botto, dottorando - PON ricerca e innovazione - in Security, Risk and vulnerability presso l'Università di Genova; Matteo Timo, professore associato di diritto amministrativo presso l'Università di Genova; Marco Altamura, ricercatore Fondazione CIMA; Francesco Avanzi, ricercatore Fondazione CIMA; Edoardo Cremonese, ricercatore Fondazione CIMA), sono attribuiti alle ricercatrici e ai ricercatori di Fondazione CIMA (Altamura, Andreaggi, Avanzi, Cremonese e Munerol) i paragrafi §1.3, §2.1, §3 e § 4; sono, invece, attribuiti al dott. Botto i paragrafi §2.2. e §2.3.1. I paragrafi § 1.1 e § 1.2 sono il frutto di una elaborazione comune.



## 1. Introduzione

### 1.1 Oggetto della ricerca

Nel contesto dell'evento di estrema siccità occorso nel 2022, il presente lavoro si propone di analizzare le ordinanze contingibili e urgenti assunte a livello comunale, nel senso della loro distribuzione geografica, del momento temporale di adozione, dell'opportunità delle scelte sottese, nonché della conseguente efficacia, anche in connessione con i provvedimenti regionali in materia. Allo stato, sebbene tali ordinanze siano state lo strumento istituzionale più utilizzato nel corso della crisi idrica del 2022, non è ancora stata proposta una sintesi del fenomeno normativo, né un'analisi critica delle stesse, quale strumento idoneo al contemperamento di interessi, pubblici e privati, contrapposti e insistenti sulla medesima risorsa.

Ad avviso degli scriventi, uno studio che si proponga l'analisi e, in particolare, focalizzi l'attenzione sull'uso delle ordinanze come strumento di contemperamento d'interessi contrapposti, è particolarmente importante a causa sia dell'aumento degli episodi di siccità, sia dell'innalzamento della temperatura media globale, sia, infine, dell'alterazione del ciclo dell'acqua, derivanti dal cambiamento climatico. In tal senso, l'ipotesi al centro del presente lavoro consiste nella circostanza per la quale lo studio di simili ordinanze permetta di isolare "semi di conflitto". Con siffatta espressione si vuole intendere che tali provvedimenti amministrativi – assunti in contesti di emergenza – hanno, nei fatti, esacerbato conflittualità endemiche tra utilizzatori della medesima risorsa, anche se con caratteristiche dissimili dai conflitti sulla gestione dell'acqua che insistono su aree extraeuropee e diffusamente studiati in letteratura<sup>1</sup>.

Non sembra scorretto ritenere, infatti, che il "conflitto sulla risorsa idrica" a cui abbiamo assistito in Italia all'insorgere dei recenti episodi di siccità, sia definibile alla stregua di uno scontro, di breve o lunga durata, in cui i diversi portatori d'interessi competono per l'utilizzo di una determinata risorsa, utilizzando metodi tendenzialmente non violenti. Per "seme di conflitto", pertanto, si fa riferimento ad un fatto o atto, legato ad una causa remota o contingente, suscettibile di provocare con immediatezza un conflitto, ovvero di esserne la ragione profonda; non è, poi, secondario il dato per cui tale fatto o atto non sia necessariamente identificabile a priori<sup>2</sup>, potendo, pertanto, consistere in un accadimento che in origine non era idoneo a generare alcuna conflittualità.

---

<sup>1</sup> Tra tutti gli studiosi della tematica, si ricorda il contributo classificatorio di P.H. GLEICK, M. HEBERGER, *Water Conflict Chronology*, in P.H. Gleick (a cura di), *World's water*, 2018, che ha dato origine ad un [database](#) sui conflitti legati all'acqua nel Mondo.

<sup>2</sup> Un altro sforzo definitorio e di previsione dei conflitti futuri è stato compiuto dall'iniziativa "[Water, Peace and Security](#)", frutto del lavoro congiunto del Ministero degli Affari Esteri olandese, Agenzia tedesca



Preso atto che la situazione meteo-climatica-ambientale in Europa tenderà ad evolvere verso temperature più alte ed episodi di siccità più frequenti, con effetti significativi sul ciclo idrologico e sulla disponibilità della risorsa idrica<sup>3</sup>, a meno di significative e rapide azioni di mitigazione climatica<sup>4</sup>, pare corretto sostenere che i conflitti per l'utilizzo e la gestione dell'acqua potrebbero a loro volta aumentare e raggiungere anche quei territori che, storicamente, non sono mai state interessati da questa tipologia di eventi.

Quanto appena scritto sarà particolarmente vero per le aree geografiche che dipendono fortemente dalla neve per l'approvvigionamento idrico e ciò perché la neve – e l'acqua in essa contenuta – è esposta ad un notevole rischio in occorrenza del surriscaldamento globale, con pregiudizio del processo naturale tale per cui l'acqua viene immagazzinata in inverno e rilasciata in primavera-estate, quando le richieste di utilizzo aumentano e, contestualmente, le precipitazioni diminuiscono. Apparare allora di significativa importanza scientifica osservare quanto sta avvenendo nella zona del Bacino del Po, dove la risorsa idrica nivale invernale può costituire, al picco, anche più del 50% di portata fluviale<sup>5</sup> e dunque rappresentare la nascita di un conflitto sulla risorsa idrica limitata in Italia.

Nelle pagine che seguono, di conseguenza, sarà operata tanto una sintesi spaziale, quanto un'analisi critica dei provvedimenti assunti in Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Valle d'Aosta, che coprono complessivamente circa il 90% del bacino del Po<sup>6</sup>. È quantomai opportuno precisare che, nonostante i Comuni di altre Regioni abbiano assunto provvedimenti analoghi, essi non sono stati in numero tale da poter essere paragonati alle municipalità ricadenti nel bacino stesso<sup>7</sup>.

---

per la cooperazione internazionale (GIZ), Deltares, Centro per gli studi strategici dell'Aia (HCSS), IHE Delft, International Alert, Wetlands International e World Resources Institute (WRI), il cui obiettivo è identificare i punti caldi del Mondo con riferimento alla gestione dell'acqua prima dello scoppio della violenza.

<sup>3</sup> In tema, si richiama alle [informazioni](#) di carattere generale reperibili al sito del Consiglio d'Europa.

<sup>4</sup> Come richiesto, infatti, dall'IPCC stessa nell'ambito del [report Climate Change 2022: Mitigazione dei cambiamenti climatici](#), reperibile al proprio sito.

<sup>5</sup> V. F. AVANZI, S. GABELLANI, F. DELOGU, F. SILVESTRO, F. PIGNONE, G. BRUNO, L., PULVIRENTI, G., SQUICCIARINO, E. FIORI, L. ROSSI, S. PUCA, A. TONIAZZO, P. GIORDANO, M. FALZACAPPA, S. RATTO, H. STEVENIN, A. CARDILLO, M. FIOLETTI, O. CAZZULI, E. CREMONESE, U. MORRA DI CELLA, L. AND FERRARIS, L.: [IT-SNOW: a snow reanalysis for Italy blending modeling](#), in *Situ data, and satellite observations (2010–2021)*, Earth Syst. Sci. Data, 15, 639–660, 2023.

<sup>6</sup> Per quanto concerne, con maggior precisione, le statistiche di copertura del Po per singola Regione, è possibile riferirsi alle seguenti percentuali: Lombardia 31%, Regione Autonoma Valle d'Aosta 4%, Piemonte 33%, Emilia-Romagna 20%. Le quattro Regioni menzionate coprono dunque circa l'88% dell'area del Bacino del Po, mentre Liguria 2%, Trentino-Alto Adige 2%, Veneto 2% e Canton Ticino 6%, il restante 12%. Tali [dati](#) sono reperibili al sito dell'Autorità di Bacino Distrettuale del Fiume Po.

<sup>7</sup> In base alle nostre statistiche, le ordinanze contingibili e urgenti dei Comuni appartenenti alle altre Regioni italiane sono circa 1/10 rispetto a quelle dei Comuni delle Regioni studiate e nel testo menzionato.



## 1.2 Il metodo

### 1.2.1 Il processo di acquisizione dei dati

L'inventario delle ordinanze esaminate è stato prodotto seguendo un metodo "incrociato", che si sostanzia nell'assumere una certa informazione da un Ente amministrativo e nel verificarla con l'Ente "sottostante". Tale metodo serve ad evitare di assumere come vera un'informazione solo perché proveniente da una fonte accreditata che, vista la situazione di pesante stress istituzionale accertata in quei mesi di grave siccità<sup>8</sup>, potrebbe astrattamente aver commesso errori o detenere informazioni non complete circa la mappatura dei provvedimenti emergenziali.

In particolare, il metodo suddetto ha seguito il seguente schema: un primo elenco di ordinanze è stato ottenuto contattando direttamente il personale amministrativo regionale preposto al monitoraggio delle risorse idriche e/o alla protezione civile; l'elenco ottenuto è stato integrato sia con le informazioni provenienti dagli ATO (Ambiti Territoriali Ottimali), che raggruppano tutti i Comuni che condividono la gestione della medesima risorsa idrica, sia con le informazioni provenienti dalle Agenzie che gestiscono il servizio idrico integrato e che, talvolta, hanno invitato i singoli Comuni ad intervenire per gestire il risparmio idrico e, successivamente, ne hanno raccolto le ordinanze emesse; l'elenco aggiornato, a questo punto, è stato ulteriormente raffinato dai risultati delle ricerche presso gli albi pretori comunali online. Qualora l'informazione non risultasse disponibile o non fosse raggiungibile, si è provveduto a contattare via e-mail e, in subordine, telefonicamente i Comuni interessati. È stata, infine, eseguita una ricerca libera sul web e sulle testate giornalistiche locali; la stringa di parole-chiave utilizzata è stata "ordinanza siccità comune", alla quale veniva aggiunta di volta in volta la Regione di appartenenza.

Questo metodo ci ha permesso di raccogliere quante più informazioni possibili, limitando al massimo il numero degli errori.

### 1.2.2 Le fonti consultate

L'inventario ottenuto alla stregua di quanto descritto nel paragrafo precedente è stato quindi prodotto consultando una varietà di fonti: dati mappati e catalogati dalle Regioni, dati raccolti dagli ATO, dati contenuti negli albi comunali, siti internet e giornali online.

---

<sup>8</sup> A titolo esemplificativo, si richiama, tra gli altri, il contributo di F. LAURETTA, [Eco-ansia: l'impatto del cambiamento climatico sulla salute mentale](#), che ha affrontato, nell'immediatezza dell'evento, l'emersione del tema in discussione (al sito dell'[IPSICO](#)).



La mappatura è stata possibile grazie al consistente contributo di alcuni Uffici regionali o di ambito, che hanno concesso i dati in loro possesso a fini di ricerca scientifica e miglioramento del sistema di protezione civile.

### 1.3 Il contesto meteo-climatico della siccità del 2022

Nel corso dell'inverno 2021-2022, il bacino del Po è stato investito da un significativo evento di siccità. I due fattori chiave di questo accadimento sono stati, da un lato, una persistente assenza di precipitazione e, dall'altro lato, temperature particolarmente elevate. Per quanto concerne il primo fattore, la precipitazione caduta nel Nord-Ovest è stata pressoché nulla nel periodo dicembre 2021 - febbraio 2022 (40 mm contro una media di lungo periodo di 160 mm)<sup>9</sup>. Per quanto concerne il secondo fattore, le temperature medie annuali sono state di almeno +1.39°C superiori alla media del 1991-2020<sup>10</sup>.

L'effetto combinato di riduzione delle precipitazioni e di aumento delle temperature ha portato, nel corso dell'inverno, a una pronunciata riduzione dell'innnevamento sulle Alpi rispetto agli ultimi anni. Stime di Fondazione CIMA hanno mostrato che il picco di risorsa idrica nivale sulle Alpi Italiane è stato, all'inizio di aprile 2022, di circa il 60% in meno rispetto al periodo storico 2009-2021<sup>11</sup>. Questo deficit è stato significativamente pronunciato per le Alpi Occidentali ed è coinciso con una fine significativamente anticipata della stagione di neve al suolo rispetto agli ultimi anni; in particolare, analisi recenti hanno mostrato come l'accumulo di neve a marzo 2022 sulle Alpi Italiane sia risultato il più basso dal 1930<sup>12</sup>. Con riferimento alle risorse idriche fluviali, la persistente siccità ha causato il c.d. "minimo storico" nella portata estiva del fiume Po, se paragonata agli ultimi 216 anni, cioè da quando le misure dirette sono disponibili<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> V. A. TORETI, D. BAVERA, F. AVANZI, C. CAMMALLERI, M. DE FELICE, A. DE JAGER, C. DI CIOLLO, S. GABELLANI, W. MAETENS, D. MAGNI, G. MANFRON, D. MASANTE, M. MAZZESCHI, N. MCCORMICK, S. NAUMANN, G. NIEMEYER, L. ROSSI, L. SEGUINI, J. SPINONI, M. VAN DEN BERG, *Drought in northern Italy - March 2022: GDO analytical report*, EUR 31037 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022.

<sup>10</sup> In merito, si richiama il seguente report: *Si veda il clima in Italia nel 2022*, in *SNPA*, n. 36/2023.

<sup>11</sup> V. A. TORETI, D. BAVERA, F. AVANZI, C. CAMMALLERI, M. DE FELICE, A. DE JAGER, C. DI CIOLLO, S. GABELLANI, M. GARDELLA, P. LEONI, W. MAETENS, D. MAGNI, G. MANFRON, D. MASANTE, M. MAZZESCHI, N. MCCORMICK, S. NAUMANN, G. NIEMEYER, L. ROSSI, L. SEGUINI, J. SPINONI, M. VAN DEN BERG, *Drought in Europe - April 2022*, EUR 31065 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022.

<sup>12</sup> V. N. COLOMBO ET AL., *Unprecedented snow-drought conditions in the Italian Alps during the early 2020s* (2023, Environ. Res. Lett. 18 074014) in [IOPscience](#)

<sup>13</sup> A. MONTANARI, H. NGUYEN, S. RUBINETTI, S. CEOLA, S. GALELLI, A. RUBINO, D. ZANCHETTIN (2023). *Why the 2022 Po River drought is the worst in the past two centuries*. *Science Advances*, 9(32), eadg8304. Dunque, il tempo di ritorno di un evento di questo tipo è stato stimato nell'ordine dei 600 anni.



Questa situazione, culmine dell'assenza di neve invernale e della contestuale fusione primaverile della stessa per eccessivo caldo, ha portato ad una serie di impatti su tutti i territori coinvolti, ovvero su tutti i settori interessati, incluso un aumento dell'intrusione del cuneo salino sulla terraferma<sup>14</sup>, un dimezzamento del potenziale idroelettrico rispetto agli ultimi anni<sup>15</sup>, una riduzione sostanziale dei volumi invasati nei grandi laghi<sup>16</sup> e – oggetto di questo lavoro – limitazioni sostanziali alle pratiche agricole e all'approvvigionamento idropotabile.

## 2. Il contesto normativo

### 2.1 Atti statali

La crisi idrica del 2022 ha coinvolto progressivamente tutte le Regioni centro-settentrionali, determinando il Consiglio dei Ministri (d'ora in poi anche "CdM") a dichiarare, in data 4 luglio 2022<sup>17</sup>, lo "stato di emergenza per siccità", in relazione alla situazione di deficit idrico in atto nei territori delle Regioni e delle Province Autonome ricadenti nei bacini distrettuali del Po e delle Alpi orientali, nonché per le peculiari condizioni ed esigenze rilevate nel territorio delle Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte e Veneto<sup>18</sup>. Successivamente, il CdM, in data 14 luglio, ha esteso gli effetti dello stato di emergenza ai territori delle Regioni ricadenti nel bacino del Distretto dell'Appennino centrale, nonché, per le peculiari condizioni ed esigenze rilevate, al territorio della Regione Umbria<sup>19</sup>. A causa del protrarsi della situazione di deficit idrico, in data 1° settembre 2022, con ulteriore Delibera del CdM, lo "stato di emergenza" è stato esteso ai territori delle Regioni Liguria e Toscana ricadenti nel bacino distrettuale dell'appennino settentrionale<sup>20</sup>.

---

<sup>14</sup> V. N. COLOMBO ET AL., *Unprecedented snow-drought conditions*, cit.

<sup>15</sup> V. A. TORETI, D. BAVERA, J. ACOSTA NAVARRO, C. CAMMALLERI, A. DE JAGER, C. DI CIOLLO, A. HRAT ESSENFELDER, W. MAETENS, D. MAGNI, D. MASANTE, M. MAZZESCHI, G. NIEMEYER, J. SPINONI, *Drought in Europe August 2022*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022.

<sup>16</sup> Ci si riferisce ai dati dell'Osservatorio permanente sugli utilizzi idrici nel distretto idrografico del fiume Po, Bollettino n. 13/2022 del 3 agosto 2022.

<sup>17</sup> V. il [d.p.c.m. 9 luglio 2022, n. 159](#).

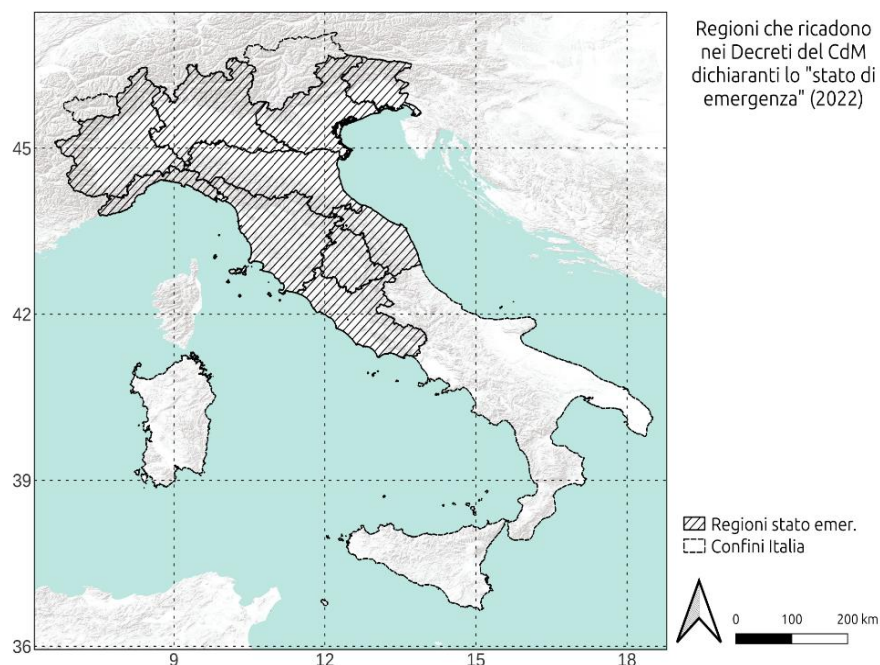
<sup>18</sup> Sul punto, v. *Climate Change 2022*, cit., 96-101, nonché [Siccità, via libera allo stato di emergenza per cinque Regioni](#) in [la Repubblica](#).

<sup>19</sup> In merito, si veda quanto riportato alla pertinente pagina del [sito](#) del Dipartimento della Protezione civile.

<sup>20</sup> In via di ulteriore approfondimento si rimanda alla pertinente pagina del [sito](#) del Dipartimento della Protezione civile.



Stante il perdurare del periodo siccitoso, il CdM, con Delibera del 28 dicembre 2022<sup>21</sup>, ha prorogato il detto “stato di emergenza per crisi idrica” di altri dodici mesi, per Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Umbria, Lazio, Toscana, Liguria e Marche.



[Fig. 0 - Regioni che hanno adottato atti volti a fronteggiare la siccità]

A ciò ha fatto seguito l’ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione civile n. 970 del 28 febbraio 2023, con la quale è stato richiesto ai Commissari delegati di effettuare una ricognizione delle ulteriori misure di cui alle lettere a) e b), art. 25, co. 2, d.lgs. n. 1/2018, nonché degli interventi più urgenti di cui al co. 2, lett. d), del medesimo art. 25<sup>22</sup>. Secondo quanto previsto dall’articolo 24 del d.lgs. n. 1/2018 (recante il cd. “codice di protezione civile”) lo stato di emergenza di rilievo nazionale viene deliberato dal Consiglio dei ministri, sulla base di valutazioni presentate dal Dipartimento della protezione civile, in raccordo con dati e informazioni presentati dalle Regioni e dalle Province autonome interessate. La prima conseguenza della deliberazione dello stato di emergenza è lo stanziamento di fondi per finanziare gli interventi considerati più urgenti, autorizzando la spesa nell’ambito del Fondo

<sup>21</sup> Reperibile alla pertinente pagina al sito del [sito](#) del Dipartimento della Protezione civile.

<sup>22</sup> Si veda, in merito, la pertinente pagina al sito del [sito](#) del Dipartimento della Protezione civile.





per le emergenze nazionali. La durata dello stato di emergenza non può superare i dodici mesi ed è prorogabile per non più di ulteriori dodici mesi.

In tale contesto, il Dipartimento della Protezione Civile (nel prosieguo, anche, DPC) ha monitorato costantemente l'evoluzione meteo-climatica in atto e, in qualità di membro dei Tavoli degli Osservatori della siccità<sup>23</sup>, le disponibilità idriche nei diversi ambiti territoriali, anche attraverso la stretta collaborazione con Regioni, Province Autonome, Ministeri ed Enti di ricerca nazionali. In particolare, il DPC ha fornito utili indicazioni circa le tendenze previsionali meteo-climatiche a medio-lungo termine, al fine di contribuire alla predisposizione degli scenari di disponibilità idrica congiuntamente o da parte degli Osservatori stessi; nello specifico, tali informazioni sono la risultanza di una sintesi delle attività svolte nell'ambito del "Gruppo tecnico delle previsioni mensili e stagionali" che il DPC coordina sin dalla crisi idrica del 2007<sup>24</sup>. Le misure di protezione civile, messe in atto durante la fase emergenziale e necessarie per una gestione proattiva degli eventi di scarsità idrica, hanno consentito di mitigare notevolmente i disagi per la popolazione, soprattutto con riferimento alle necessità idropotabili: in particolare, nei piani presentati dai Commissari Delegati e approvati dal Capo del DPC, sono state previste misure di breve termine quali, per esempio, l'utilizzo di autobotti per il trasporto e il rifornimento dell'acqua nei serbatoi, la realizzazione di punti di distribuzione della risorsa idrica alimentati mediante autobotti, la realizzazione di serbatoi e accumuli di carattere temporaneo, la posa di gruppi di pompaggio, l'attivazione di nuove fonti, la posa di tubazioni provvisorie per il potenziamento della rete di adduzione e distribuzione, interventi di interconnessione di reti acquedottistiche esistenti, la realizzazione di nuovi pozzi o approfondimento di pozzi esistenti, etc.

Il CdM, dal canto suo, nel deliberare l'ammontare economico a sostegno delle Regioni e delle Province autonome ricadenti nei bacini distrettuali del Po e delle Alpi orientali e soggette alla grave situazione di deficit idrico, ha dichiarato che il sostegno fosse "volto a fronteggiare con mezzi e poteri straordinari la situazione in atto, con interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata, e al ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di reti strategiche"<sup>25</sup>. Lo stesso CdM ha successivamente elaborato un decreto contenente la nomina del Commissario straordinario, col compito di coordinare gli interventi strutturali previsti dal decreto medesimo; similmente a quanto avvenuto durante il periodo pandemico, lo stato d'emergenza consente alla Protezione Civile e, dunque, al

---

<sup>23</sup> Si veda quanto riportato all'apposita pagina del [sito](#) di ISPRA.

<sup>24</sup> L. DELLI PASSERI, E. CAMPIONE, [Analisi meteo-climatiche e previsioni a lunga scadenza](#), in [Ecoscienza](#), 2021, 6, 28-29.

<sup>25</sup> Sul punto, v. [Siccità, via libera allo stato di emergenza per cinque Regioni](#), in [sky Tq24](#)



Commissario straordinario, di acquisire poteri speciali e di assumere misure in deroga alle norme vigenti<sup>26</sup>.

## 2.2 Atti regionali

Come si avrà modo di esplicitare nel prosieguo, i provvedimenti volti a fronteggiare la siccità del 2022 sono stati adottati prevalentemente dalle autorità locali. Ciononostante, accorgimenti significativi sono stati assunti anche da diverse Regioni, a seguito della richiesta e dell'attivazione dello stato di emergenza, in ossequio a quanto stabilito dal Codice della Protezione Civile<sup>27</sup>. In prima battuta, vale la pena evidenziare come le Regioni ricoprano un ruolo di primaria importanza sul tema oggetto di trattazione, in quanto affidatarie di attribuzioni amministrative di gestione "ordinaria"<sup>28</sup> delle risorse idriche presenti sul territorio di loro competenza ed in virtù dei compiti loro affidati, a livello di protezione civile,

---

<sup>26</sup> Sul punto, cfr. V. CAPETTINI, [\*Decreto siccità, stasera la riunione del Consiglio dei Ministri. Attesi lo stato d'emergenza e un commissario straordinario\*](#) in [\*ICONA CLIMA\*](#).

<sup>27</sup> Art. 24, d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1.

<sup>28</sup> Sul punto, si ricorda che la Parte III del d.lgs. n. 152/2006 (conosciuto come Codice dell'ambiente) – dedicata alle Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche – prevede, all'art. 61, che le Regioni «ferme restando le attività da queste svolte nell'ambito delle competenze del Servizio nazionale di protezione civile, ove occorra d'intesa tra loro, esercitano le funzioni e i compiti ad esse spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali, ed in particolare: a) collaborano nel rilevamento e nell'elaborazione dei piani di bacino dei distretti idrografici secondo le direttive assunte dalla Conferenza istituzionale permanente di cui all'articolo 63, comma 4, ed adottano gli atti di competenza; b) formulano proposte per la formazione dei programmi e per la redazione di studi e di progetti relativi ai distretti idrografici; c) provvedono alla elaborazione, adozione, approvazione ed attuazione dei piani di tutela di cui all'articolo 121; d) per la parte di propria competenza, dispongono la redazione e provvedono all'approvazione e all'esecuzione dei progetti, degli interventi e delle opere da realizzare nei distretti idrografici, istituendo, ove occorra, gestioni comuni; e) provvedono, per la parte di propria competenza, all'organizzazione e al funzionamento del servizio di polizia idraulica ed a quelli per la gestione e la manutenzione delle opere e degli impianti e la conservazione dei beni; f) provvedono all'organizzazione e al funzionamento della navigazione interna, ferme restando le residue competenze spettanti al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; g) predispongono annualmente la relazione sull'uso del suolo e sulle condizioni dell'assetto idrogeologico del territorio di competenza e sullo stato di attuazione del programma triennale in corso e la trasmettono al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare entro il mese di dicembre; h) assumono ogni altra iniziativa ritenuta necessaria in materia di conservazione e difesa del territorio, del suolo e del sottosuolo e di tutela ed uso delle acque nei bacini idrografici di competenza ed esercitano ogni altra funzione prevista dalla presente sezione». Particolarmente rilevante è la competenza regionale inerente al Piano di tutela delle acque, di cui all'art. 121 del Codice dell'ambiente, che tutela le risorse idriche sia dal punto di vista qualitativo sia da quello quantitativo. Sul punto, si richiama A. CARAPPELLUCCI, *La tutela del mare e delle risorse idriche*, in R. Ferrara, M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. III, Milano, 2014, 809 ss.



in sede di gestione “emergenziale”<sup>29</sup> delle medesime. In altri termini, una seppur breve disamina dell’attività amministrativa posta in essere dalle Regioni nell’ambito della siccità occorsa nel 2022 risulta più che opportuna, posto che essa influenza inevitabilmente il concreto operare delle amministrazioni locali.

È possibile individuare due diversi approcci al problema della siccità del 2022, che hanno ispirato l’operato regionale: d’un canto, quello classicamente emergenziale – che ha visto Regione Lombardia, Valle d’Aosta ed Emilia-Romagna a dichiarare (con varie denominazioni) lo stato emergenziale relativo alla disponibilità della risorsa idrica e a proporre alcune, basilari, linee d’azione, demandando alle autorità comunali il compito di adottare ulteriori atti, impostati a partire da un modello standardizzato integrabile a seconda delle specifiche esigenze della località interessata – e quello, riferibile ad esempio alla Regione Piemonte, per cui il tema della siccità viene affrontato contestualmente alle azioni già previste per l’adattamento regionale ai cambiamenti climatici, ovvero con un approccio più flessibile ed adattivo<sup>30</sup>.

Procedendo con ordine, è sicuramente riconducibile al primo degli approcci quello assunto dalla Regione Lombardia, ove, a causa della «grave situazione di deficit idrico e a sostegno della popolazione, dell’ambiente e delle attività produttive», è stato dichiarato lo stato di emergenza regionale con decreto del 24 giugno 2022<sup>31</sup>. Senza dubbio, uno degli

---

<sup>29</sup> Con riferimento al contesto emergenziale, invece, si ricorda che ai sensi del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (recante “conferimento di funzioni dello Stato alle regioni ed agli enti locali”), art. 108, con riferimento alla attività di protezione civile « sono attribuite alle regioni le funzioni relative: 1) alla predisposizione dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi, sulla base degli indirizzi nazionali; 2) all’attuazione di interventi urgenti in caso di crisi determinata dal verificarsi o nell’imminenza di eventi di cui all’articolo 2, comma 1, lettera b), della legge 24 febbraio 1992, n. 225 , avvalendosi anche del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; 3) agli indirizzi per la predisposizione dei piani provinciali di emergenza in caso di eventi calamitosi di cui all’articolo 2, comma 1, lettera b), della legge n. 225 del 1992 ; 4) all’attuazione degli interventi necessari per favorire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi; 5) allo spegnimento degli incendi boschivi, fatto salvo quanto stabilito al punto 3) della lettera f) del comma 1 dell’articolo 107; 6) [alla dichiarazione dell’esistenza di eccezionale calamità o avversità atmosferica, ivi compresa l’individuazione dei territori danneggiati e delle provvidenze di cui alla legge 14 febbraio 1992, n. 185 ] (66); 7) agli interventi per l’organizzazione e l’utilizzo del volontariato». A sua volta, il Codice della Protezione civile, d.lgs. n. 1/2018, all’art. 11, affida alle Regioni compiti essenziali.

<sup>30</sup> V. A. MONDO, [Stato di emergenza per il Piemonte: la portata del Po ridotta tra il 70 e il 90%](#), in [LA STAMPA](#).

<sup>31</sup> Alla pertinente pagina del [sito](#) della Regione Lombardia.. Attraverso tale documento, la Regione ha richiesto al Governo la costituzione di una cabina di regia permanente, congiunta tra Stato e Regioni, per il monitoraggio della crisi idrica a livello nazionale; mentre ai Comuni del territorio, ha chiesto «di utilizzare l’acqua in modo estremamente parsimonioso, sostenibile ed efficace, limitandone il consumo al minimo indispensabile», di limitarne l’impiego per tutte quelle attività per le quali «non ne sia necessario l’uso»; poi, agli Enti competenti di «porre in essere le azioni necessarie a contenere e ridurre le conseguenze della crisi idrica in atto, ivi compresa l’attivazione, ove possibile, di fonti alternative di approvvigionamento idrico»;



elementi di maggiore interesse introdotti dal documento risiede nella prescrizione che mira ad uniformare sul territorio regionale il contenuto delle ordinanze adottate a livello comunale, garantendone una sorta di “contenuto minimo essenziale”; d’altra parte, però, non può non notarsi come le prescrizioni fissate da Regione Lombardia siano estremamente basilari, radicandosi in una fase in cui, di fatto, l’evento siccitoso ha già raggiunto uno stadio di notevole criticità ed in cui non resta che adottare, nel rispetto dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza, le misure necessarie ad evitare danni ulteriori. In altre parole, si tratta evidentemente di una modalità di gestione del rischio siccità che non manifesta un’inclinazione alla gestione dinamica della risorsa idrica nel tempo, tenendo in considerazione la possibilità che la disponibilità della risorsa possa variare anche in maniera poco prevedibile, nonché drasticamente.

Le medesime considerazioni potrebbero farsi valere per i provvedimenti adottati da Valle D’Aosta o Emilia-Romagna. La Regione Autonoma Valle d’Aosta, infatti, ha emanato un decreto di “stato di avversità atmosferica”<sup>32</sup>, assimilabile al concetto di calamità naturale ai sensi della normativa regionale, per tutto il territorio; l’atto, firmato dall’Assessore all’agricoltura e alle risorse naturali, ha preso avvio anche sulla scorta delle «segnalazioni pervenute dai consorzi di miglioramento fondiario, che evidenziano l’impossibilità di rispettare le normali turnazioni e la riduzione della fornitura di acqua alle imprese agricole, così come delle comunicazioni da parte degli agricoltori e delle associazioni di categoria, che segnalano importanti perdite di foraggio e una difficoltà crescente a reperire l’acqua per l’abbeveraggio del bestiame e la conduzione degli alpeggi». Questa premessa<sup>33</sup> è particolarmente interessante perché evidenzia – rispetto agli altri provvedimenti – il contesto e la ragione per cui si impone il provvedimento: alcuni degli utilizzatori professionali della risorsa idrica della regione - segnatamente il comparto agricolo<sup>34</sup> - lamentano l’assenza di approvvigionamento sufficiente a condurre le ordinarie attività e reclamano un’immediata migliore gestione della risorsa idrica, onde evitare conflittualità future. Inoltre, a causa degli incendi boschivi dovuti alla siccità ed aggravati dal forte vento, la Valle d’Aosta ha decretato

---

infine, ai Sindaci della regione, di utilizzare lo schema di ordinanza sul risparmio idrico messo a disposizione dalla Regione, raccomandando l’adozione “salvo eventuali integrazioni ad essa in base allo specifico contesto e agli effetti della crisi idrica nei rispettivi territori”.

<sup>32</sup> Sul punto, v. [Siccità, firmato il decreto sullo stato di avversità atmosferica in Valle d’Aosta](#), in [Aostaoggi.it](#).

<sup>33</sup> Premessa confermata dai sopralluoghi effettuati dai periti di zona del dipartimento Agricoltura, in particolare negli alpeggi, che “hanno confermato quanto evidenziato dalle imprese agricole, dai consorzi di miglioramento fondiario e dalle associazioni di categoria. Nello specifico Arpa Vda ha calcolato, con riferimento al mese di luglio, una riduzione media del 33% della produttività della superficie prato-pascoliva regionale, rispetto allo stesso periodo del quadriennio 2018-2021”. In merito, v. [Siccità, Valle d’Aosta emana decreto avversità atmosferica](#), al sito dell’[ANSA](#).

<sup>34</sup> Interessante sottolineare che la dichiarazione prende avvio da sensibilità di stampo agricolo. Tuttavia, vale la pena ricordare che esistono anche altri usi, più o meno prioritari, quali l’idroelettrico o industriale.



lo “stato di grave pericolosità d’incendio boschivo” su tutto il territorio regionale non innervato<sup>35</sup>.

Regione Emilia-Romagna, invece, a seguito di un incontro convocato il 21 giugno 2022 dall’Assessore regionale all’ambiente<sup>36</sup>, ha dichiarato<sup>37</sup> lo stato di crisi regionale connesso al contesto di criticità idrica per una durata di novanta giorni, invitando tutti gli amministratori locali ad emanare un’ordinanza sindacale finalizzata a limitare l’uso di acqua potabile. Anche in questo caso, al fine di garantire una capillare e uniforme risposta a tale invito, è stato fornito ai Comuni uno schema di ordinanza definente le restrizioni che avrebbero dovuto adottare per garantire un’accurata gestione delle risorse a disposizione<sup>38</sup>. Di interesse la composizione dell’organo regionale deliberante, che riflette la molteplicità degli usi – e dunque delle categorie di soggetti interessati – che ruotano attorno all’acqua e che potrebbero entrare in conflitto, qualora essa non fosse adeguatamente gestita.

Un discorso diverso, invece, si deve svolgere con riguardo all’approccio tenuto da Regione Piemonte che, all’inizio di giugno 2022, ha richiesto<sup>39</sup> allo Stato di pronunciare lo stato di

---

<sup>35</sup> Sul punto, a titolo di ulteriore approfondimento, si richiama la pagina del sito della Valle d’Aosta, [Incendi. Lavevaz ordina stato di grave pericolosità in tutta VDA](#). La decisione è stata presa sulla base “dell’andamento meteo-climatico dell’ultimo periodo”. Il provvedimento è rimasto in vigore “sino al verificarsi di consistenti precipitazioni su tutto il territorio regionale, che riducono stabilmente il livello di pericolo” e si è aggiunto al divieto di “accendere fuochi, producano faville o brace e transitare con mezzi di trasporto dotati di motore a scoppio su strade di carattere agricolo o forestale nelle zone boscate, ad eccezione di coloro che abbiano diritto di accesso”.

<sup>36</sup> Di cui all’apposita pagina del [sito](#) dell’Agenzia territoriale dell’Emilia-Romagna per i servizi idrici e rifiuti sito Incontro cui hanno partecipato anche l’Assessore all’agricoltura e agroalimentare, caccia e pesca, l’Autorità Distrettuale del fiume Po (AIPO), l’Agenzia per la sicurezza territoriale e protezione civile, ARPAE, la Direzione generale cura del territorio e dell’Ambiente, la Direzione generale Agricoltura caccia e pesca, la Direzione Settore tutela dell’ambiente ed economia circolare, il Responsabile dell’Area tutela e gestione della risorsa idrica, l’Agenzia territoriale dell’Emilia Romagna per i servizi idrici e i rifiuti (ATERSIR), i gestori dei servizi idrici integrati, Anbi, CER e Enel.

<sup>37</sup> Con decreto del Presidente della Regione Emilia-Romagna n. 104 del 21 giugno 2022. Si segnala che in tale sede è stata discussa la situazione meteorologica dovuta soprattutto ai seguenti elementi: la scarsità di precipitazioni pluviometriche e nevose che hanno interessato il territorio Emiliano Romagnolo dall’autunno 2021; le alte temperatura che si sono registrate nel mese di maggio, in particolare è stato indicato il mese di maggio 2022 come il terzo più caldo dal 1961; la costante diminuzione delle portate fluviali che sono risultate inferiori alle medie storiche; gli abbassamenti generalizzati dei livelli delle falde; la presenza del fenomeno della risalita del cuneo salino, con una lunghezza di risalita caratterizzata da valori sopra la soglia.

<sup>38</sup> Il contenuto di tale modello è sostanzialmente simile al precedente, limitando l’utilizzo privato dell’acqua agli usi domestici essenziali.

<sup>39</sup> Pare che lo stato di emergenza sia stato richiesto con lettera indirizzata al Presidente del Consiglio e al Capo della Protezione civile da parte del Presidente della Regione, senza premettere alcun atto formale di stato di calamità regionale; in merito, si rimanda a [Siccità: riconosciuto lo stato d'emergenza al Piemonte](#) al sito [Piemonteinforma](#); [Siccità in Piemonte la Regione ha chiesto lo stato di calamità, per l'agricoltura è](#)



calamità per l'agricoltura piemontese e, poi, ai Comuni di evitare gli sprechi. Va notato, tuttavia, che la Giunta regionale aveva già approvato, nel dicembre 2021, uno specifico documento<sup>40</sup> di "Attuazione del Piano regionale di Tutela delle Acque (PTA)", che si proponeva come guida di base, estremamente pratica, per l'adattamento alle variazioni della disponibilità di risorsa idrica nel territorio piemontese e che costituisce, peraltro, una componente della Strategia Regionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici<sup>41</sup>. La perdurante condizione di crisi idrica piemontese ha indotto la Giunta regionale ad emanare, nel giugno 2022, un ulteriore provvedimento<sup>42</sup> recante ulteriori linee di indirizzo per la gestione dinamica degli scenari di scarsità idrica. I documenti menzionati sono estremamente rilevanti, in quanto rendono evidente la volontà di affrontare il fenomeno siccitoso alla fonte, tramite una gestione flessibile e adattiva del suo rischio, ovvero attraverso l'implementazione e la valorizzazione di un elemento fondamentale: le informazioni derivanti dal monitoraggio costante della disponibilità d'acqua sul territorio<sup>43</sup>. Per raggiungere tale scopo, le sopracitate linee guida individuano quattro diversi scenari di severità idrica: non critico<sup>44</sup>, severità idrica bassa<sup>45</sup>, severità idrica media<sup>46</sup> e severità idrica

---

[emergenza](#), in [Ieri, Oggi, Domani](#); e a [PIEMONTE – Siccità: dichiarato lo stato di emergenza](#), in [Obiettivo News](#).

<sup>40</sup> Deliberazione della Giunta Regionale 22 dicembre 2021, n. 27-4395, Attuazione del Piano regionale di Tutela delle Acque (PTA) di cui alla DCR n. 179-18293 del 2 novembre 2021. Approvazione delle Linee di indirizzo regionali per la gestione dinamica degli scenari di scarsità idrica.

<sup>41</sup> Con riferimento a detta specifica questione, si rimanda al materiale reperibile al [sito](#) della regione Piemonte.

<sup>42</sup> D.G.R. 21 giugno 2022, n. 40-5262, Ulteriori Linee di indirizzo regionali per la gestione dinamica degli scenari di scarsità idrica, a fronte dell'attuale carenza di disponibilità idrica sul territorio piemontese ad integrazione della D.G.R. n. 27-4395 del 22 dicembre 2021.

<sup>43</sup> Le linee guida in questione, in particolare, mettono in chiaro la già esistente ed elevata conflittualità tra utenti: posto che l'estate 2021, in Piemonte, è stata contraddistinta da particolari criticità nella disponibilità della risorsa idrica, con «estrema eterogeneità di disponibilità idrica nei vari settori della Regione [...] diffusa fragilità del sistema degli utilizzi [...] incertezza applicativa in merito alle procedure di gestione delle situazioni critiche, con conseguenti ritardi decisionali [...] richiesta generalizzata di ricorrere a deroghe al Deflusso Minimo Vitale [...]», viene sottolineata "l'elevata conflittualità tra utenti, in particolare tra monte/valle, che ha spesso ostacolato una equa redistribuzione della risorsa in base alle effettive necessità»; da ciò prende origine l'obiettivo di introdurre «un sistema di regole condivise su tutto il territorio regionale per un'applicazione uniforme e corretta di pratiche gestionali di razionalizzazione degli utilizzi, proporzionali al progredire delle condizioni di severità idrica e fondate su principi chiari, predeterminati e non arbitrari», nell'intento di gestire il rischio siccità, piuttosto che "l'emergenza" determinata dalla siccità.

<sup>44</sup> Nel quale «i valori degli indicatori di crisi idrica (portate/livelli/volumi/accumuli) sono tali da prevedere la capacità di soddisfare le esigenze idriche del sistema naturale ed antropico, nei periodi di tempo e nelle aree considerate».

<sup>45</sup> In cui «la domanda idrica è ancora soddisfatta, ma gli indicatori mostrano un trend peggiorativo, le previsioni climatiche mostrano ulteriore assenza di precipitazione e/o temperature eccedenti i valori ordinari per il periodo successivo».



alta<sup>47</sup>; i livelli di severità sono definiti dall'Osservatorio permanente sugli usi dell'acqua dell'Autorità di Distretto del fiume Po<sup>48</sup> e rappresentano il punto di riferimento per l'attuazione delle misure di gestione. Sinteticamente, all'aumentare del livello di severità idrica, le misure che l'autorità è tenuta a porre in essere si infittiscono<sup>49</sup>. Nel contesto d'interesse della presente ricerca, è particolarmente rilevante una prescrizione che riguarda proprio le ordinanze sindacali: il documento, infatti, stabilisce che, ove la severità del fenomeno sia bassa, i Sindaci possano «valutare l'emanazione di ordinanze per la riduzione degli sprechi idropotabili e per la limitazione dell'utilizzo dell'acqua potabile per l'irrigazione di giardini privati ed aree verdi»; laddove, invece, l'intensità sia media o alta, essi debbono rispettivamente emanare «ordinanze contingibili e urgenti per la riduzione degli sprechi idropotabili e per la limitazione dell'utilizzo dell'acqua potabile per l'irrigazione di giardini privati ed aree verdi» e per «contrastare l'insorgere di problematiche sanitarie, previe opportune verifiche locali»<sup>50</sup>. È interessante notare come i provvedimenti sindacali assumano un ruolo sostanzialmente precauzionale, che può estrinsecarsi pure in presenza di una situazione ancora non emergenziale.

Oltre ai provvedimenti riguardanti le quattro Regioni interessate dal presente studio, anche altri territori hanno dichiarato lo stato d'emergenza legato al deficit idrico. Stante l'importanza del tema, che assume carattere nazionale, di seguito si riportano alcuni brevi cenni. In tal senso, Regione Toscana, a causa della situazione di criticità idrica il 6 luglio 2022, con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 130, ha dichiarato lo stato di emergenza per tutto il territorio regionale ai sensi dell'art. 24, comma 1 e comma 3 della L.R. 45/2020<sup>51</sup>. Regione Liguria, dal canto suo, con nota del Presidente della Regione Liguria, il 7 luglio 2022,

---

<sup>46</sup> Ove «lo stato di criticità si intensifica: le portate in alveo risultano inferiori alla media, la temperatura elevata determina un fabbisogno idrico superiore alla norma, i volumi accumulati negli invasi e nei serbatoi non sono tali da garantire gli utilizzi idropotabili, irrigui, industriali e ambientali con tassi di erogazione standard. Sono probabili danni economici e impatti reversibili sull'ambiente».

<sup>47</sup> In cui «sono state prese tutte le misure preventive ma prevale uno stato critico non ragionevolmente prevedibile, nel quale la risorsa idrica non risulta sufficiente ad evitare danni al sistema, anche irreversibili».

<sup>48</sup> Costituito nel 2016, come riportato dalle medesime linee guida, «con l'obiettivo di rafforzare la cooperazione e il dialogo tra i soggetti appartenenti al sistema di governance della risorsa idrica nell'ambito del Distretto, promuovere l'uso sostenibile della risorsa idrica in attuazione della Direttiva 2000/60/CE e coordinare l'attuazione delle azioni necessarie per la gestione proattiva degli eventi estremi siccitosi, sia di valenza distrettuale che di sottobacino, nonché per l'adattamento ai cambiamenti climatici».

<sup>49</sup> A titolo esemplificativo, al peggiorare dello scenario consegue un monitoraggio più stringente, ma anche riunioni dell'Osservatorio intensificate ed un maggiore scambio di informazioni tra i soggetti coinvolti; in secondo luogo, già a partire da uno scenario di severità bassa, è possibile l'attivazione progressiva di misure gestionali di razionalizzazione dell'uso delle acque; in terzo luogo, in presenza di uno scenario d'intensità media, è opportuno verificare la continuità dei servizi di approvvigionamento idropotabile e valutare l'attivazione di misure sostitutive di intervento su criticità locali.

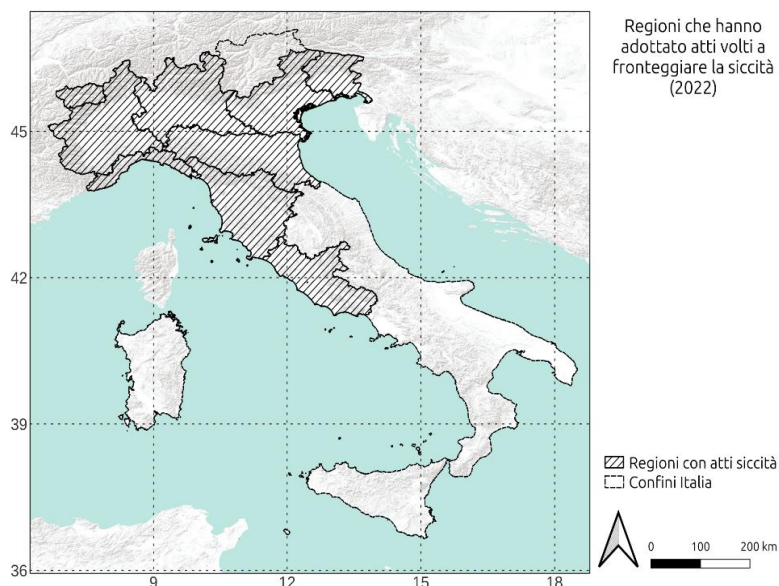
<sup>50</sup> In quest'ultimo caso, i soggetti coinvolti sono sia i Sindaci, sia le Aziende sanitarie locali - ASL.

<sup>51</sup> Sul punto, si richiama la [pagina web](#) del sito della Regione Toscana.





ha trasmesso al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Capo Dipartimento della Protezione Civile la relazione istruttoria per la richiesta dello stato di emergenza. La relazione si basa sugli elementi forniti alla Regione Liguria dalle Autorità di Ambito e dai gestori per il servizio idrico integrato e comprende anche le azioni e le misure urgenti finalizzate al contrasto della crisi idrica<sup>52</sup>. Ancora, Regione Veneto, il 3 maggio 2022, con ordinanza del Presidente della Giunta Regionale, ha dichiarato lo stato di crisi idrica su tutto il territorio regionale a seguito delle anomale condizioni meteorologiche e idrogeologiche. Nell'ordinanza viene raccomandato a tutti gli utilizzatori di acqua di servirsi della risorsa in modo parsimonioso, sostenibile ed efficace, limitandone il consumo al minimo indispensabile<sup>53</sup>. Regione Friuli-Venezia Giulia, inoltre, con Decreto n. 77 del 23 giugno 2022, ha dichiarato lo stato di sofferenza idrica su tutto il territorio regionale, sono stati inoltre invitati i Sindaci della Regione ad assumere tutte le opportune iniziative, anche tramite l'emissione di ordinanze, per garantire il risparmio idrico<sup>54</sup>. Infine, Regione Lazio, il 26 giugno 2022 con decreto n. 53, con nota del Presidente della regione, ha proclamato lo "stato di calamità naturale" per tutto il territorio fino al 30 novembre 2022, a causa della grave crisi idrica causata dall'assenza di precipitazione meteorologiche e dalla generalizzata difficoltà di approvvigionamento idrico da parte dei comuni<sup>55</sup>.



[Fig. 1 - Regioni che hanno adottato atti volti a fronteggiare la siccità nel 2022]

<sup>52</sup> Per quanto concerne la situazione ligure, si rimanda, a titolo di approfondimento, alla [pagina web](#) del sito della Regione Liguria.

<sup>53</sup> Circa la fattispecie veneta, si rimanda al [sito](#) della Regione del Veneto.

<sup>54</sup> Si rimanda al sito della Regione Friuli-Venezia Giulia, all'apposita [pagina](#).

<sup>55</sup> V. [BUR](#) del Lazio.





## 2.3 Atti comunali

### 2.3.1 Il potere di ordinanza sindacale

Il presente contributo – tratteggiato il contesto normativo statale e regionale d’interesse – si focalizza sull’analisi delle ordinanze contingibili e urgenti adottate, tra febbraio e agosto 2022, dai Comuni presenti nell’area del bacino del Po per far fronte al significativo fenomeno siccitoso che li ha coinvolti; si tenterà, di seguito, di valutarne la distribuzione spaziale e temporale, nonché la concreta efficacia, per comprenderne l’impatto, le linee evolutive e ciò che tali provvedimenti ci rendono noto in relazione alla presente ricerca: l’esistenza di conflitti per la gestione dell’acqua, in ipotesi di risorsa limitata.

Va tuttavia fatta una premessa. Il tema giuridico che sottende il fenomeno di cui sopra, concerne il grado di tenuta di strumenti ormai classici del diritto amministrativo dell’emergenza nell’ambito di fenomeni che stanno assumendo, in ragione del cambiamento climatico, i caratteri della normalità, conducendo parte della dottrina<sup>56</sup> a delineare una transizione verso il “diritto del rischio”, con ricadute inevitabili sugli istituti ed i principi dei quali, sino ad oggi, si è fatto uso. In effetti, di recente, autorevole dottrina ha affermato come il grave fenomeno della siccità, incombente su ampie porzioni del territorio italiano, abbia riportato «in cima all’agenda collettiva la necessità di un convinto rilancio della Strategia per l’adattamento al cambiamento climatico», riproponendo «il tema – ineludibile – dell’adeguatezza della disciplina applicabile alle risorse idriche»<sup>57</sup>.

Pertanto, risulta necessaria una breve introduzione sul potere di ordinanza sindacale<sup>58</sup>, di cui agli artt. 50 c. 5<sup>59</sup>, e 54 c. 4<sup>60</sup> del T.U.E.L.<sup>61</sup>, evidenziandone presupposti, natura e limiti.

---

<sup>56</sup> Si richiamano, tra gli altri, A. BARONE, *Il diritto del Rischio*, Milano, 2006; L. Giani, M. D’Orsogna, A. Police (a cura di), *Dal diritto dell’emergenza al diritto del rischio*, Napoli, 2018.

<sup>57</sup> E. BOSCOLO, *Politiche idriche adattive nella stagione della scarsità. Dall’emergenza alla regolazione*, in [Piemonte delle Autonomie](#), 2022, 3, 1.

<sup>58</sup> Sull’argomento in parola, a titolo esemplificativo, si richiamano F. BARTOLOMEI, *Potere di ordinanza e Ordinanze di necessità*, Milano, 1979; A. PIROZZOLI, *Il potere di ordinanza del Sindaco*, in [Rivista AIC](#), 2011, 1; A. MORRONE, *Le Ordinanze di necessità e urgenza tra storia e diritto*, in A. Vignudelli (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, 2009; R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità. Le Ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Milano, 1990; F. MIGLIARESE, *Ordinanze di necessità*, in *Enc. Giur.*, XII, Roma, 1990.

<sup>59</sup> Ove si statuisce che «in particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Le medesime ordinanze sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione all’urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell’ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e



Da un punto di vista generale, deve rilevarsi come il potere di ordinanza sindacale affondi le proprie radici in atti normativi assai risalenti, tra cui la legge 20 marzo 1865, n. 2248 ed il R.D. n. 148/1915<sup>62</sup>, per poi essere riproposto dal già menzionato art. 50 T.U.E.L., al quale si aggiungevano le previsioni dell'art. 54 che, nella formulazione di cui al d.l. n. 92/2008, statuiva che «il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato anche provvedimenti contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana», facendo emergere la sussistenza di un doppio potere in capo al Sindaco: in primis, quello di adottare le classiche ordinanze *extra ordinem* (ossia in deroga alle norme vigenti), in presenza dei necessari requisiti; *in secundis*, quello di emanare altre ordinanze "ordinarie", adottabili anche in assenza delle condizioni di contingibilità e di indispensabilità delle prime, causando una problematica estensione della discrezionalità affidata all'amministrazione comunale, in evidente contrasto con il principio di legalità<sup>63</sup>.

Tale duplicità è stata eradicata dalla Corte costituzionale che, con la [sentenza n. 115/2011](#), ha espunto la congiunzione "anche" dalla norma precedentemente menzionata, riducendo nuovamente la possibilità di emanare ordinanze sindacali esclusivamente ai casi in cui se ne presentino tutti i presupposti.

Ciò precisato, dunque, le ordinanze contingibili e urgenti rappresentano oggi una categoria giuridica unitaria caratterizzata da alcuni requisiti ineludibili<sup>64</sup> posti a garanzia dell'assetto costituzionale: l'urgenza di adottare un provvedimento; la contingibilità dell'evento da affrontare, ossia la sua imprevedibilità; la temporaneità del provvedimento stesso. Come affermato in dottrina, infatti, è «la straordinarietà, la peculiarità che contraddistingue le ordinanze contingibili e urgenti e le differenzia dagli altri provvedimenti

---

superalcoliche. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza ivi compresa la costituzione di centri e organismi di riferimento o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali».

<sup>60</sup> Ove si afferma che «il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione».

<sup>61</sup> D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

<sup>62</sup> R.d. 4 febbraio 1915, n. 148, art. 153, ove si affermava che «appartiene pure al sindaco di fare i provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza pubblica sulle materie di cui al n. 9 dell'art. 217, nonché d'igiene pubblica, e di far eseguire gli ordini relativi, a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale in cui fossero incorsi».

<sup>63</sup> Sul punto, si richiama, tra gli altri, A. PIROZZOLI, *Il potere di ordinanza del Sindaco*, cit.; nonché M. RAMAJOLI, *Potere di ordinanza e Stato di diritto*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, vol. I, Napoli, 2011, 735 ss.

<sup>64</sup> Con riferimento ai presupposti, si richiama, P.M. VIPIANA, *Attività amministrativa e regimi amministrativi delle attività private*, Padova, 2017.



amministrativi, collocandole in una singolare posizione all'interno del nostro ordinamento»<sup>65</sup>.

I presupposti appena richiamati, peraltro, permettono di svolgere una riflessione circa la natura giuridica di questo particolare tipo di atto. Come noto, le possibili ricostruzioni sono essenzialmente due: una affida alle ordinanze una natura normativa – in ragione del loro contenuto innovativo rispetto al contesto normativo vigente, nonché della loro generalità ed astrattezza – un'altra, invece, valorizzando la caratteristica della temporaneità, essenziale ai fini della loro compatibilità costituzionale, qualifica le ordinanze sindacali come atti amministrativi generali, in quanto introducono previsioni vevoli in relazione a situazioni concrete, in senso derogatorio e solo per un periodo limitato<sup>66</sup>.

Infine, con riferimento ai limiti posti dall'ordinamento al potere di ordinanza del Sindaco, preso atto che la caratteristica fondamentale degli atti in discussione risiede nell'operare, per l'appunto, *extra ordinem*, al fine di affrontare una situazione imprevedibile d'emergenza, essi non possono comunque confliggere con la Costituzione e con i principi generali dell'ordinamento; inoltre, data la natura di atto amministrativo che è loro attribuita, sono sempre soggette all'obbligo di motivazione ed al rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza<sup>67</sup>.

In sintesi, pertanto, si può dire che le ordinanze contingibili e urgenti siano atti amministrativi che dovrebbero essere adottati esclusivamente nei casi in cui si ponga l'esigenza di far fronte ad una grave situazione di pericolo, verificatasi repentinamente ed imprevedibilmente; solo in tale contesto si giustifica un atto derogatorio che, ipoteticamente, è capace di operare anche *contra legem*.

Le considerazioni sin qui svolte sono funzionali al discorso oggetto della presente trattazione in virtù di almeno un duplice ordine di ragioni: innanzitutto, in relazione all'obiettivo di valutare l'opportunità dei provvedimenti sindacali adottati per fronteggiare la crisi idrica cui si è fatto riferimento, non può non porsi il quesito dell'ammissibilità *tout court*, in un contesto di sempre maggiore frequenza e, talvolta, predicibilità degli eventi siccitosi coinvolgenti determinate regioni d'Italia, di atti che – per esplicita volontà del legislatore, confermata dalla Corte Costituzionale – presuppongono il verificarsi di un evento del tutto imprevedibile<sup>68</sup> e che non possa essere affrontato con i mezzi ordinari previsti dalla legge. In

---

<sup>65</sup> G.M. Foti (a cura di), *Il potere di ordinanza del Sindaco*, in *Il diritto amministrativo*.

<sup>66</sup> V. PADOVANI, *La natura giuridica delle Ordinanze contingibili e urgenti*, in [ius in itinere](#).

<sup>67</sup> G.M. Foti (a cura di), *Il potere di ordinanza del Sindaco*, cit., ove, opportunamente, si precisa come l'effetto delle ordinanze sia sempre derogatorio e mai abrogativo.

<sup>68</sup> Sul punto, deve specificarsi che la giurisprudenza ha inteso l'imprevedibilità non in senso assoluto, ma in senso relativo, non rilevando l'accidentalità in senso stretto dell'evento, quanto l'intensità con cui lo stesso si manifesta e il suo livello di gravità, come messo in luce da A. DE VITA, *Il potere di ordinanza sindacale alla luce della recente evoluzione normativa e giurisprudenziale*, in [Il Merito](#), richiamando Consiglio di Stato, V, 28 marzo 2008, n. 1322; T.A.R. Lombardia, Milano, III, 17 dicembre 2014, n. 3049.



secondo luogo, circa l'efficacia delle ordinanze<sup>69</sup>, deve evidenziarsi come lo strumento ormai classico dell'ordinanza contingibile e urgente rispecchi un paradigma di gestione pubblica dei rischi naturali sostanzialmente statico, nel quale la risorsa non viene regolata dagli organi ordinariamente competenti in maniera flessibile ed adattiva, al fine di gestire costantemente il rischio del suo esaurimento, ma ad essere gestita è soltanto l'emergenza una volta che la situazione si sia fatta già critica ovvero gli effetti al suolo del fenomeno naturale siano ormai incontrovertibili.

Quanto da ultimo affermato si pone in netto contrasto con le più recenti riflessioni<sup>70</sup> svolte in tema di gestione dei rischi naturali e, più in generale, di adattamento ai cambiamenti climatici, che suggeriscono l'inevitabilità di una transizione verso un modello di amministrazione adattivo in cui la gestione delle risorse naturali è svolta in maniera flessibile e sempre secondo le disposizioni e la catena di competenze ordinarie<sup>71</sup>, evitando di sfociare nello stato di emergenza che giustifica i provvedimenti derogatori, espressivi di un sistema di regolazione statico che, potenzialmente, potrebbe non essere più adeguato alle nuove configurazioni istituzionali e gestionali indotte dal cambiamento climatico<sup>72</sup>.

Ciò posto in sede introduttiva, nel corso dei paragrafi successivi si procederà all'analisi a cascata – partendo dall'ambito statale per passare a quello regionale e, infine, comunale – dei provvedimenti con cui la siccità del 2022 è stata affrontata dai poteri pubblici coinvolti delle regioni del bacino del Po.

---

Tuttavia, le ordinanze contingibili e urgenti non possono essere utilizzate per fronteggiare esigenze permanenti, prevedibili o comunque per regolare stabilmente un certo assetto di interessi, il che pone problemi con riferimento ad un problema, quello della scarsità idrica, che, in certe regioni d'Italia, potrebbe divenire un fenomeno estremamente frequente.

<sup>69</sup> Efficacia nel senso di concreta capacità delle stesse di conseguire gli obiettivi per cui un atto è stato prodotto.

<sup>70</sup> Tra le altre, si richiamano J. B. RUHL, [Climate Change Adaptation and the Structural Transformation of Environmental Law](#), in [Vanderbilt Law School Faculty Publications](#), 363 (2010); V. B. FLATT, [Adapting Laws for a Changing World: A Systemic Approach to Climate Change Adaptation](#), in [Florida Law Review](#), 269 (2012); J. B. RUHL, [General Design Principles for Resilience and Adaptive Capacity in Legal Systems - With Applications to Climate Change Adaptation](#), in [North Carolina Law Review](#), 1373 (2011); L. Giani, M. D'Orsogna, A. Police (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, cit.

<sup>71</sup> Da anni Fondazione CIMA conduce attività di pianificazione partecipata di protezione civile, in ottica di miglioramento della governance istituzionale del rischio, come evidente in M. ALTAMURA, M. MORANDO, [I Piani di protezione civile come laboratorio di comunità](#), in [labsus](#), 2022.

<sup>72</sup> Peralto, si deve notare come i riferimenti alla dinamicità e all'adattività, come si vedrà, siano presenti anche negli atti emanati a livello statale e regionale di cui si tratterà nel prosieguo, sebbene con riferimento alla gestione di una situazione di emergenza, laddove, invece, esse dovrebbero riferirsi alla regolazione ordinaria della risorsa idrica.



### 2.3.2 Le ordinanze-siccità sindacali

Sin dall'osservazione dei primi effetti della siccità del 2022, soprattutto nel nord Italia<sup>73</sup>, abbiamo collezionato informazioni sulla “reazione normativa” dei Comuni atta a prevenire, arginare o gestire la scarsità d'acqua nei propri territori di competenza. Il risultato di tale collezione è un *dataset* ragionato, contenente l'elenco dei Comuni che hanno emesso “ordinanze sindacali contingibili e urgenti” per fronteggiare un pericolo qualificato, attuale e concreto, firmate dal Sindaco, per prevenire o eliminare gravi pericoli per l'incolumità dei propri cittadini.

Lo scopo del presente lavoro è tenere traccia di quanto fatto dagli enti locali dinanzi ad una grave situazione di stress ambientale, ma anche di studiare il tempo in cui una certa decisione di adattamento viene assunta a quel livello amministrativo. In particolare, ciò che è stato mappato ed analizzato è la reazione normativo-regolamentare dei Comuni e il contesto in cui viene posta in essere, perché riteniamo che essa renda cristallino un conflitto sulla gestione dell'acqua in Italia, che potrebbe inasprirsi nel prossimo futuro. Infatti, è noto come la comunità scientifica ritenga che il cambiamento climatico abbia come effetto primario l'aumento della temperatura media globale, il quale a sua volta mette a rischio, in molte zone e in particolare nella fascia Mediterranea<sup>74</sup>, la quantità di acqua che il genere umano è portato, in molti contesti, a considerare illimitatamente disponibile per tutti gli svariati utilizzi; dalla carenza idrica e, soprattutto, da una non definita regolamentazione dell'uso dell'acqua scarsa, è prevedibile che nascano conflitti tra utilizzatori – come cittadini, aziende idroelettriche, operatori turistici, coltivatori e così via – e tra i diversi utilizzi dell'acqua, quali fini idropotabili, idroelettrici, turistici, agricoli<sup>75</sup>. E, come detto, l'assunzione di misure di protezione civile e di adattamento necessarie ad affrontare la situazione di siccità, appare non solo un fenomeno capace di dare evidenza (una sorta di “spia”, appunto), della criticità in esame, ma anche di spargere – inconsapevolmente – altri “semi di conflitto”, nella misura in cui impone prescrizioni che alterano l'abituale utilizzo della risorsa idrica.

Nella sezione dei Risultati i dovuti approfondimenti.

---

<sup>73</sup> Maggiori informazioni sulle cause e le conseguenze della siccità del 2022, v. [Siccità in Italia: cosa sta succedendo?](#) al sito della *Fondazione Cima*.

<sup>74</sup> Si veda, per esempio, J. COS ET AL., [The Mediterranean climate change hotspot in the CMIP5 and CMIP6 projections 2022](#), in [EGU](#).

<sup>75</sup> Vale la pena sottolineare che la comunità scientifica tende, oggi, ad affrontare il problema dell'approvvigionamento idrico come un sistema integrato tra ambienti naturali e antropici (concetto di *socio-ecological systems*).

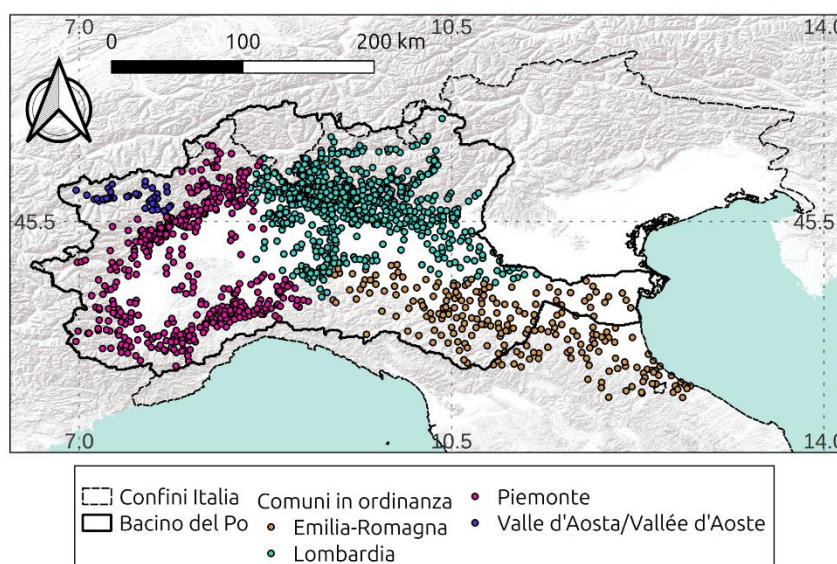


### 3. Risultati

#### 3.1 Ordinanze per Regione

La figura seguente [Fig. 2] mostra i Comuni che, nelle regioni analizzate, hanno emesso un'ordinanza.

Precisamente, su un totale di 3088 comuni<sup>76</sup> presenti nelle regioni analizzate, almeno 1365 hanno emesso un'ordinanza sindacale contingibile e urgente connessa alla situazione di deficit idrico del 2022<sup>77</sup>. Si tratta, quindi, del 44% circa dei Comuni dell'area interessata dallo studio. In altre parole, pressoché la metà dei Comuni insistenti sull'area ha dovuto autonomamente far fronte, almeno dal punto di vista normativo, alla gestione della risorsa e razionamento.



[Fig. 2 - Comuni che hanno emesso un'ordinanza nell'estate del 2022].

<sup>76</sup> I dati riportati sono aggiornati al 1° gennaio 2023.

<sup>77</sup> Sono state conteggiate tutte le ordinanze comunali emiliane, anche se alcune si troverebbero fuori dal bacino imbrifero del fiume Po, seppur rimangano di competenza dell'Autorità di bacino distrettuale del fiume Po: in merito, è possibile consultare l'apposita [pagina](#) del sito dell'Autorità di Bacino Distrettuale del Fiume Po



Analizzando i dati di ogni Regione, tra i mesi di maggio e settembre 2022, risulta che in Valle d'Aosta il 32 % dei Comuni abbia adottato un'ordinanza volta a ridurre il consumo di acqua. In Piemonte, i Comuni che hanno adottato un'ordinanza-siccità sono stati 252, pari al 22% dei Comuni totali della Regione. In Lombardia, le ordinanze raccolte sono state in totale 602, ovvero il 40% dei Comuni. In Emilia-Romagna, sono state adottate 209 ordinanze, su un totale di 307 Comuni, pari al 68% dei Comuni della Regione.

### *3.2 Tipologia di ordinanza*

Ogni ordinanza sindacale è stata analizzata, classificata e poi archiviata in una delle seguenti categorie: (I) ordinanze per la "limitazione dell'utilizzo dell'acqua"; (II) ordinanze per la "bollitura dell'acqua", a seguito di contaminazione, eccessiva salinità o non conforme concentrazione di alcune sostanze ai fini della potabilità; (III) ordinanze di "trasmissione alla popolazione dell'ordinanza regionale".

Solo quelle appartenenti alla prima categoria rappresentano uno strumento incontrovertibile di contrasto alla siccità e, pertanto, oggetto dell'interesse qui. Infatti, le ordinanze appartenenti alla seconda categoria, per quanto scientificamente e giuridicamente interessanti, non sono state considerate nel presente lavoro, poiché non è sempre certa la correlazione tra scarsità d'acqua utilizzabile e contaminazione o eccessiva concentrazione di alcune sostanze in essa; infatti, potrebbero aver inciso altri fattori ambientali. Le ordinanze che prescrivevano la bollitura dell'acqua sono state, per tale motivo, scorporate dal dataset che qui ci occupa. Poi, le ordinanze appartenenti alla terza categoria sono state anch'esse espunte dal dataset poiché, nonostante siano direttamente collegate alla siccità del 2022, non costituiscono uno strumento comunale di gestione, quanto piuttosto un mero passaggio di informazioni di matrice regionale alla popolazione del proprio comune; in altre parole, esse non forniscono informazioni su come i Comuni abbiano reagito alla siccità ed abbiano inteso gestire la criticità al suolo.

Dunque, solo le ordinanze appartenenti alla prima categoria, ovvero per la "limitazione dell'utilizzo dell'acqua", sono state classificate in base al numero e alla data di pubblicazione nell'albo comunale. Il risultato è un elenco, unico nel suo genere, di 1095 provvedimenti volti a limitare l'uso dell'acqua a livello comunale; tale prima categoria è stata ulteriormente suddivisa in quattro sottocategorie, che mostrano quali siano state le azioni prescrittive scelte dal Comune e inserite nell'ordinanza.

La prima sottocategoria è stata denominata "risparmio idrico", perché racchiude le ordinanze che possiedono indicazioni sulle azioni necessarie che ogni cittadino deve porre in essere al fine di ridurre lo spreco della risorsa idrica. Questa sottocategoria racchiude provvedimenti con contenuti estremamente eterogenei, seppur indirizzati a forzare la





popolazione ad un cambiamento comportamentale, ed infatti contiene 1075 provvedimenti locali; a mero titolo esemplificativo, tali ordinanze possono chiedere alla cittadinanza di controllare il corretto funzionamento dei propri impianti irrigui o a dotarsi di dispositivi per il risparmio idrico, come nel caso dell'ordinanze di un comune del Ferrarese<sup>78</sup>; oppure di "non utilizzare l'acqua potabile per annaffiare giardini, orti e campi sportivi", evitare "lavaggio [di] autovetture e simili; lavaggio di spazi ed aree pubbliche e/o private; riempimento di piscine, anche non fisse, con esclusione degli operatori professionali", come disposto dall'ordinanza di un comune della Città Metropolitana di Torino<sup>79</sup>; oppure ancora, genericamente prescrivere il "divieto su tutto il territorio comunale di prelievo dalla rete idrica di acqua potabile per uso extra-domestico ed in particolare per l'innaffiamento di orti, giardini e lavaggio automezzi nella fascia oraria compresa tra le 8.00 e le 21.00", come nel caso del comune della provincia di Piacenza<sup>80</sup>. Per ulteriori considerazioni riguardanti i contenuti delle ordinanze e la loro efficacia si rimanda al paragrafo 5.

Le altre sottocategorie sono "chiusura di fontane pubbliche", "interruzione del servizio idrico in determinate fasce orarie" e "divieto di utilizzo di acqua diverso da quello alimentare".

Per quanto riguarda la sottocategoria "chiusura delle fontane pubbliche", sono state classificate 9 ordinanze, mentre per "interruzione del servizio idrico in determinate fasce orarie" 2 ordinanze e per "divieto di utilizzo di acqua diverso da quello alimentare" 9 ordinanze. La figura seguente [Fig. 3] indica la distribuzione delle ordinanze secondo la classificazione suddetta.

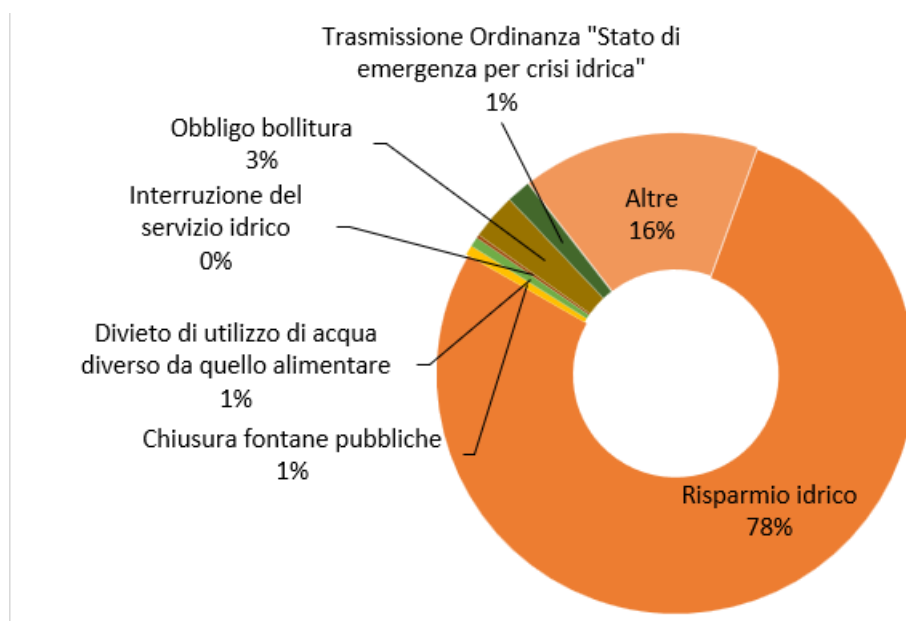
---

<sup>78</sup> Comune Riva del Po, provincia di Ferrara, ordinanza n. 15 del 23 giugno 2022, avente ad oggetto "Ordinanza sindacale per la limitazione del consumo di acqua potabile per usi extra domestici nel periodo estivo 2022".

<sup>79</sup> Comune di Verolengo, Città metropolitana di Torino, ordinanza n. 34 del 18 giugno 2022.

<sup>80</sup> Comune di San Giorgio Piacentino, Provincia di Piacenza, ordinanza n. 12 del 24 giugno 2022, recante l'oggetto "Limitazione dell'uso dell'acqua potabile".



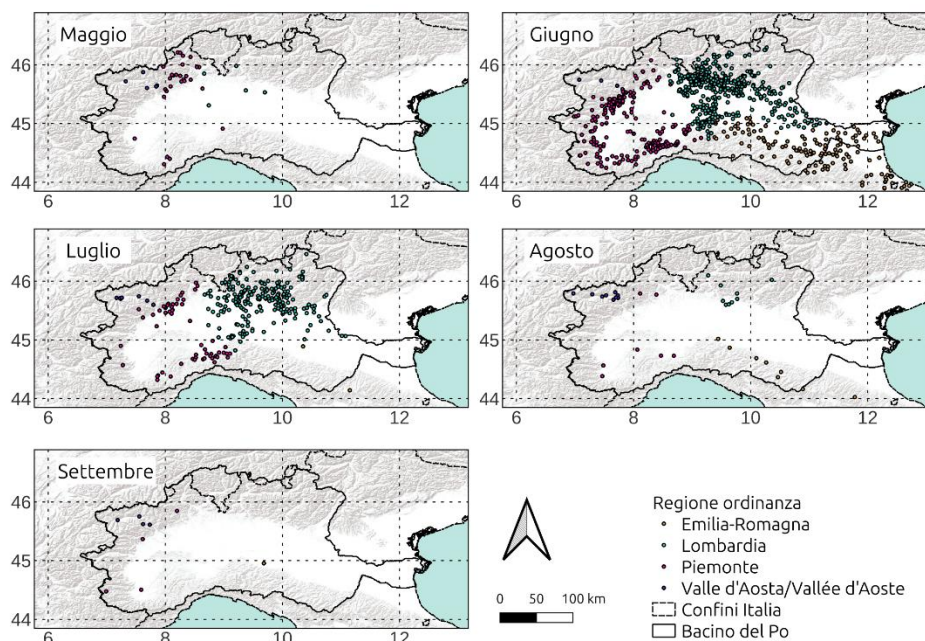


[Fig. 3 - Classificazione delle ordinanze]

Si evidenzia che, nel presente studio, sono stati considerati ed analizzati solo ed esclusivamente i provvedimenti amministrativi emessi dal Sindaco, quali le ordinanze contingibili e urgenti, nonostante alcune Amministrazioni abbiano preferito utilizzare strumenti meno formali - come avvisi alla cittadinanza pubblicati sul sito comunale e/o sui social network - per comunicare ai cittadini i comportamenti da tenere, in alcun modo sistematicamente mappabili. Ciò non toglie che la presenza di tali ulteriori fatti avvalorino la tesi che si tratti di "spie" di complessità territoriali legate alla gestione dell'acqua.

### 3.3 Periodo di emissione delle ordinanze

Un ulteriore elemento significativo riguarda la data di emissione dell'ordinanza. Questo dato risulta molto rilevante per la presente ricerca, perché permette di comprendere quando le singole Amministrazioni abbiano sentito l'esigenza di provvedere ad una diversa e non ordinaria redistribuzione dell'acqua, ovvero abbiano agito per evitare il sorgere di conflitti tra stakeholder per l'utilizzo della risorsa idrica.



[Fig. 4 - Periodo di emissione delle ordinanze: distribuzione regionale]

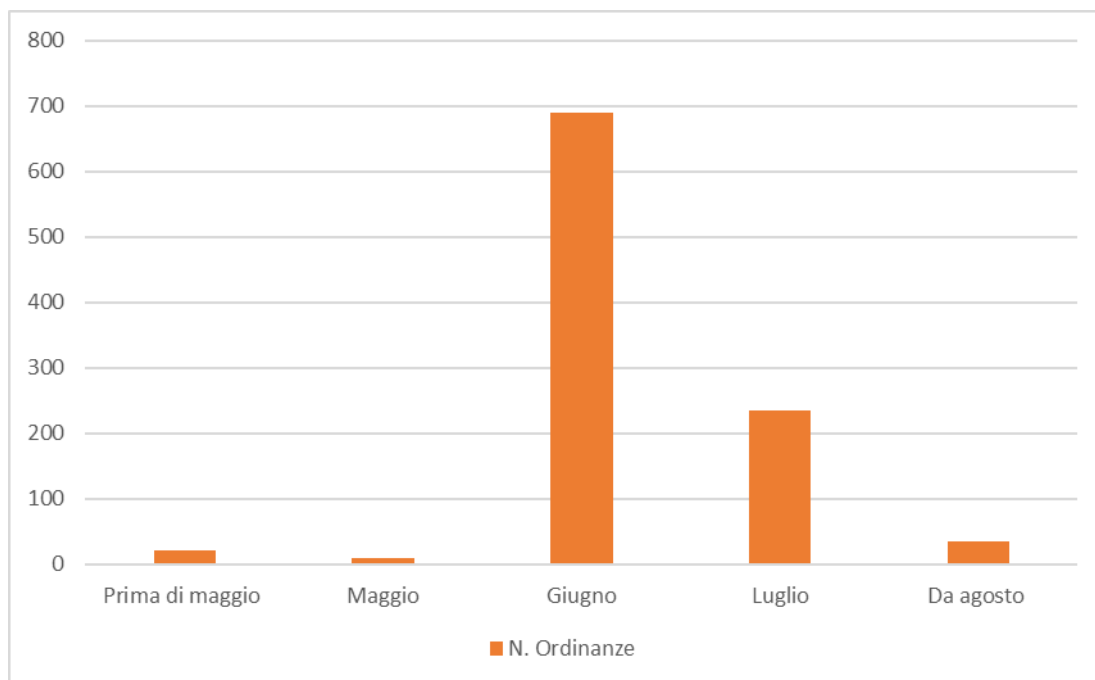
Come si evince dal grafico [fig. 4], la maggior parte delle ordinanze, circa il 67%, è stata emessa nel mese di giugno 2022 e, precisamente, la maggior parte di queste nell'ultima settimana del mese.

Dunque, alcune considerazioni: in primo luogo, possiamo dedurre che la maggior parte delle ordinanze sono state assunte nel momento di usuale picco di fusione nivale (maggio-giugno-luglio); ciò conferma che tali Regioni dipendono, nel cruciale periodo di morbida primaverile e inizio estiva, particolarmente dall'acqua che deriva dalla fusione della neve invernale, in aggiunta a quella che deriva dalla precipitazione stagionale. Tali osservazioni sono quanto mai rilevanti, perché suggeriscono che, data la graduale diminuzione della neve per effetto dell'aumento della temperatura media globale, probabilmente quelle zone italiane saranno più esposte a una riduzione della disponibilità della risorsa idrica, e quindi a condizioni di siccità simili a quelle studiate in questo lavoro che espongono quei territori a conflitti tra diversi utilizzatori della medesima scarsa risorsa.

In secondo luogo, diverse Amministrazioni comunali hanno iniziato ad emettere provvedimenti solo dopo aver sperimentato concretamente gli effetti al suolo della siccità ovvero quando ormai sarebbe stato troppo tardi per qualunque azione di prevenzione; tale momento coincide peraltro con l'input diretto ai Comuni proveniente dalle rispettive Regioni,



che a loro volta hanno dichiarato lo stato di emergenza o di calamità naturale, spesso proponendo il modello-ordinanza comunale da utilizzare, qualora i Comuni non l'avessero già fatto, come dopo meglio si dirà.



[Fig. 5 periodo di emissioni delle ordinanze comunali]

#### 4. Considerazioni di carattere conclusivo: le ordinanze-siccità come “semi di conflitto”

La gravità della siccità del 2022 è stata l'effetto di diverse cause, *in primis* l'estrema scarsità di precipitazione e le elevate temperature. In aggiunta e come effetto di ciò, l'inverno 2021-2022 è stato caratterizzato da una significativa scarsità di neve. La neve e, dunque, l'acqua che la compone, sono state nel 2022 circa un terzo in meno rispetto alla media degli anni precedenti. A fronte di condizioni di scarsità idrica senza precedenti negli ultimi 200 anni (ossia da quando sono disponibili misure affidabili), i Sindaci hanno assunto delle decisioni “emergenziali”, emanando prevalentemente ordinanze contingibili e urgenti, allo scopo di razionare il più possibile l'acqua e limitare gli sprechi. La tesi al centro di questo lavoro è che questi provvedimenti abbiano costituito potenziali “semi di conflitto” sull'uso della risorsa idrica.



Alla luce di quanto sopra esposto, riteniamo, pertanto, di poter formulare le considerazioni che seguono.

Una prima considerazione di carattere conclusivo attiene alla struttura generale dell'ordinanza contingibile e urgente comunale: essa mantiene caratteri del tutto simili nonostante i comuni appartengano a Regioni diverse; infatti, i comuni hanno inteso chiedere alla cittadinanza di limitare alcuni usi dell'acqua o vietarne altri, premettendo alcuni dati generali sulla situazione meteo-climatica-ambientale della propria area di appartenenza. Ciò testimonia che, se adeguatamente guidate ad agire – soprattutto in termini di “tempo dell'azione” –, le amministrazioni comunali rispondono positivamente.

Una seconda osservazione concerne il contenuto specifico delle ordinanze contingibili e urgenti comunali. Tale contenuto non presenta, a differenza di quanto si è rilevato poc'anzi in merito agli aspetti formali, caratteri di omogeneità. Alcune ordinanze paiono addirittura prive di un reale intento di affrontare concretamente il problema, mentre altre sono caratterizzate da discutibili basi giuridiche. Di seguito qualche esempio: (a) in provincia di Bologna, un comune ha imposto a «barbieri e parrucchieri di effettuare un solo lavaggio della testa ai clienti, oltre al risciacquo»<sup>81</sup>; (b) in Liguria, un comune ha imposto un tetto massimo al consumo giornaliero di acqua, con relativa sanzione per i trasgressori, consistente nell'interruzione del servizio. Similmente un altro comune della Città Metropolitana di Genova ha imposto, dopo le giornate al mare, il divieto di fare la doccia in spiaggia; (c) oltre a imporre di «non utilizzare acqua corrente per il lavaggio di stoviglie e verdure, ma solo per il loro risciacquo, impiegare lavastoviglie e lavatrici solo a pieno carico, preferire la doccia al bagno, avendo cura in particolare di non far scorrere acqua mentre ci si insapona»; un comune nelle Marche ha chiesto di «utilizzare l'acqua di lavaggio di frutta e verdura per innaffiare le piante» e «utilizzare l'acqua di cottura della pasta per il lavaggio manuale delle stoviglie»; (d) in un comune emiliano, in aggiunta al decalogo già in vigore che prescriveva di controllare il funzionamento dei propri impianti idrici per individuare eventuali perdite occulte, ha ulteriormente imposto di usare dispositivi per il risparmio idrico (come i frangigetto per i rubinetti), preferire la doccia al bagno e limitare tutti gli usi non domestici dell'acqua alla fascia oraria tra le 21 e le 8; (e) tre comuni lombardi – seguiti poi da altri – hanno imposto la chiusura delle fontanelle cittadine; (f) in almeno sette comuni tra Emilia, Veneto e Lombardia, è stato vietato di usare acqua potabile per irrigare prati e giardini, lavare i cortili, e riempire le piscine private o le fontane ornamentali. Nella provincia autonoma di Trento, è stato concesso dare l'acqua alle piante, ma solo con piccoli innaffiatoi manuali da 12 litri.

---

<sup>81</sup> Di ciò ha trattato anche il [The Guardian](#), indicando che si tratta dell'unico sindaco d'Italia ad aver adottato una misura del genere che, tra l'altro, comporta multe fino a 500 euro per i trasgressori: v. [Italy declares state of emergency in drought-hit northern regions](#).



Altre ordinanze contingibili e urgenti fanno, invece, eccezione a quanto sopra. Sono quelle, ad esempio, emesse in Emilia Romagna: allegato al decreto del presidente della Regione (si veda par. 2.2), che ha sancito lo stato di emergenza, la Regione ha fornito ai Sindaci una bozza di ordinanza da utilizzare per gestire la scarsità idrica, di modo che tutti i Comuni, grandi e piccoli, sapessero come gestire l'emergenza, almeno sotto il profilo dell'atto amministrativo da utilizzare e del contenuto dello stesso; secondo i dati raccolti, su 209 ordinanze, 178 utilizzano il modello fornito dal decreto regionale suddetto, ovvero l'85%. L'invio del modello ha determinato altresì l'attivazione simultanea delle Amministrazioni Comunali: le ordinanze, infatti, sono state adottate nel medesimo periodo, che coincide con l'ultima settimana di giugno; in questo modo, la Regione ha potuto contare sull'apporto di tutti i Comuni in termini di azioni preventive di più gravi danni dovuti alla siccità. Tale volontà di sostenere concretamente le realtà comunali è allo stesso modo evidente se si osserva quanto fatto dalla Provincia di Reggio Emilia, che ha siglato un accordo con tutti i Sindaci del suo territorio, al fine di incentivare l'adozione uniforme di norme a contrasto dello spreco d'acqua<sup>82</sup>.

Similmente ha fatto Regione Lombardia, che ha fornito ai Comuni un modello di ordinanza, inviandoglielo contestualmente al decreto che sanciva lo stato di emergenza regionale, al fine di facilitare l'operato dei Sindaci ed ottenere una risposta capillare ed omogenea, dunque presumibilmente più efficace, sul territorio.

Un terzo ordine di considerazioni conclusive riguarda l'analisi del contenuto dei provvedimenti comunali, il quale va ulteriormente specificato attraverso lo studio delle "regole giuridiche": siffatta circostanza ci pone dinanzi a diversi interessanti interrogativi. Parafrasando illustre dottrina, ogni norma può essere sottoposta a tre distinte valutazioni indipendenti<sup>83</sup>, imponendo al ricercatore un triplice ordine di problemi: in primo luogo, la regola è idonea o meno a raggiungere il suo obiettivo (espressa anche in termini di "giustizia" o "ingiustizia"); in secondo luogo, la regola è valida o invalida; in terzo luogo, e da ultimo, la regola è efficace o inefficace.

Il problema della giustizia – quello menzionato da primo – attiene alla corrispondenza della norma ai valori di un ordinamento giuridico ed equivale a domandarsi se quella norma sia atta o meno a realizzare i valori storici che ispirano quel concreto e storicamente determinato ordinamento giuridico. Il problema se una norma sia idonea a fungere da strumento risolutivo di un conflitto o meno è un aspetto del contrasto tra mondo reale e

---

<sup>82</sup> Sul punto, v. [Acqua razionata e niente sprechi Ecco l'ordinanza con tutti i divieti](#) in [Il Resto del Carlino](#).

<sup>83</sup> N. BOBBIO, *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, con prefazione di L. Ferrajoli, IV ed., Roma-Bari, 2018.



mondo ideale, tra ciò che dovrebbe essere e ciò che è. Perciò il problema della giustizia è un problema deontologico del diritto.

Il problema della validità – quello, poc'anzi, menzionato per secondo – riguarda l'esistenza della regola in quanto tale e, per questo, è un problema ontologico del diritto. Per decidere se una norma sia valida ovvero esista in un determinato sistema, bisogna accertare se l'autorità che l'ha emanata avesse il potere legittimo di emanare norme giuridiche, se non sia stata abrogata e se non sia incompatibile con altre norme del sistema, in particolare con una gerarchicamente superiore o con una successiva.

Infine, il problema dell'efficacia – prima richiamato per terzo ed ultimo –, che è poi quello che qui ci interessa, si sofferma sul fatto che una certa norma sia o meno seguita dalle persone a cui è diretta e, nel caso in cui sia violata, possa ed effettivamente sia fatta valere dall'Autorità che l'ha posta. La ricerca per accertare l'efficacia o l'inefficacia di una norma è una ricerca storico-sociologica, che si rivolge allo studio del comportamento dei membri di un certo gruppo sociale e, per questo, è un problema di fenomenologia del diritto.

Nel caso delle ordinanze siccità emesse dai Comuni, secondo la nostra prima analisi, si deve fare riferimento alla presunta inefficacia, dato che esse non paiono essere state in grado di produrre gli effetti giuridici che il creatore della norma stessa avrebbe voluto che producessero. Bisogna, allora, chiedersi perché queste norme locali non siano state rispettate; esistono invero diverse ragioni: per far rispettare la legge è necessario eseguire controlli, per i quali servono risorse umane, organizzative e finanziarie a ciò destinate; senza controlli certi, come nel caso delle ordinanze di risparmio o limitazione della risorsa idrica, il cittadino può accettare il rischio di violare la legge con la (remota) possibilità di essere sanzionato. L'espedito di una persona, poi, diventa collettivo, poiché tutti confidano sull'assenza di sanzioni. L'effetto ulteriore è quello di rendere ancora più difficili i controlli su una massa così ampia e, quindi, legittimare ancora di più la pratica illecita. Non ha dunque senso stabilire che un determinato comportamento sia illegittimo se, poi, non lo si riesce a verificare ed eventualmente perseguire. Inoltre, far rispettare la legge non è sempre politicamente conveniente: così accade che, per dovere istituzionale o al fine di mera sensibilizzazione/informazione, la norma venga creata, ma nasca già inefficace, perché l'Autorità preposta al controllo non ne verifica il rispetto e non persegue i trasgressori, ritenendolo inopportuno o comunque non "politicamente" conveniente. Insomma, data la delicatezza del tema-siccità - e, con ogni probabilità, la novità dello stesso per gli organi legislativi comunali - le norme emesse dai Comuni paiono limitare il singolo nell'uso della risorsa idrica solo apparentemente. Infine, le norme, per come scritte, consentono spesso eccezioni alla regola (chiaro, se si pensa all'esempio dello shampoo: consentito, ma non più d'uno per cliente): al fine di rendere la norma determinata e calzante per un certo territorio, vengono consentite alcune deroghe, che rendono ancora più complesso il controllo del rispetto della norma, semmai previsto.



In definitiva, dallo studio preliminare delle ordinanze per il risparmio e la limitazione dell'utilizzo della risorsa idrica, si deduce che i Comuni rispondano normativamente se sollecitati dal livello amministrativo regionale o, comunque, quando sperimentano direttamente gli effetti della siccità sul proprio specifico territorio, emanando provvedimenti che costituiscono "semi" di un conflitto sulla risorsa idrica, in quanto dalla natura emergenziale, di dubbia efficacia ed emessi in un momento in cui non è più possibile incidere concretamente sulla prevenzione dei disagi. In questo senso, questi provvedimenti consentono l'emersione dei conflitti tra utilizzatori della medesima risorsa, ovvero scontri, di breve o lunga durata, in cui i diversi portatori d'interessi competono per l'utilizzo di una determinata risorsa, utilizzando metodi tendenzialmente non violenti, e di cui si tratterà nei prossimi studi con il dovuto approfondimento.

L'ordinanza contingibile e urgente è, dunque, una degli indicatori-chiave che suggeriscono che quel territorio è stato, certamente nel 2022 ma anche probabilmente nel prossimo futuro, teatro di conflitti per la gestione della risorsa idrica e, per questo, continuerà ad essere oggetto dell'interesse di queste ricercatrici e ricercatori, rappresentando un fatto, atto o evento, legato ad una causa remota o contingente, suscettibile di provocare un conflitto, ovvero essere ritenuto il motivo del conflitto.