



21 SETTEMBRE 2022

Il territorio e la crisi dei confini nello  
specchio dei grandi fiumi  
transnazionali. I casi Nilo e Danubio

di Leonardo Pasqui

Dottorando di ricerca in Diritto europeo  
*Alma Mater Studiorum* - Università di Bologna

# Il territorio e la crisi dei confini nello specchio dei grandi fiumi transnazionali. I casi Nilo e Danubio\*

di **Leonardo Pasqui**

Dottorando di ricerca in Diritto europeo  
*Alma Mater Studiorum - Università di Bologna*

**Abstract [It]:** Lo studio intende analizzare la crisi della territorialità statale, facendo specifico riferimento alla riconfigurazione dei confini. A tal fine, i casi di due fiumi transnazionali, Nilo e Danubio, mettono in luce le diverse sfide affrontate nel contesto africano ed europeo. In particolare, mentre il bacino del Nilo fatica a trovare nuovi accordi internazionali, la regione danubiana ha beneficiato dell'integrazione europea, la quale ha ridefinito le funzioni dei confini nazionali, promuovendo nuove forme di cooperazione.

**Title:** Territory and the border crisis in the mirror of the great transnational rivers. The Nile and Danube cases

**Abstract [En]:** This paper aims to investigate the crisis of national territoriality, looking specifically to the reshaping of borders. Hence, the case of two transnational rivers, Nile and Danube, highlights the different challenges faced within the African context and the European one. In particular, while the Nile basin struggles to reach new international agreements, the Danube region has benefited from the European integration process, which has redefined the national borders functions, promoting new forms of cooperation.

**Parole chiave:** territorio, fiumi transnazionali, integrazione europea, confine, macroregione

**Keywords:** territory, transnational rivers, European integration, border, macroregion

**Sommario:** 1. I fiumi transnazionali come sfida alla territorialità statale. L'impatto del diritto internazionale ed europeo. 2. I bacini fluviali transnazionali: l'evoluzione dei principi del diritto internazionale quale strumento interpretativo della problematica. 3. Il fiume Nilo e gli accordi internazionali: storia di una cooperazione mai nata fino in fondo. 3.1. La costruzione della Grand Ethiopian Renaissance Dam e la sfida agli equilibri dell'intera regione. 4. Il ruolo dell'Unione Europea nel ripensamento in chiave dinamica del territorio. Una base per nuove forme di cooperazione transnazionale. 5. Inquadramento storico della cooperazione nell'area danubiana. 6. La macroregione europea del Danubio e le prospettive per il settennato 2021-2027. 7. La decostruzione dei confini territoriali. Quali prospettive?

## 1. I fiumi transnazionali come sfida alla territorialità statale. L'impatto del diritto internazionale ed europeo

Com'è noto, il fenomeno della globalizzazione ha da tempo portato molti studiosi a mettere in discussione quello che è stato tradizionalmente il rapporto tra ordinamento giuridico e territorio<sup>1</sup>. Nello

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Sull'impatto della globalizzazione sul rapporto tra Stato e territori, *ex multis* B. BADIE, *La fine dei territori: saggio sul disordine internazionale e sull'attività sociale del rispetto*, Asterios, Trieste, 1996; N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geodiritto*, Laterza, Roma-Bari, 2006; G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, pp. 1-58; K. OHMAE, *La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*, Baldini & Castoldi, Milano, 1997; A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-Nazione alla globalizzazione*, Giuffrè, Milano, 2010.

specifico, la dimensione nazionale sembra aver subito una perdita di importanza a causa di spinte globali che hanno reso obsoleto quel rapporto statico tra lo Stato e la sua emanazione spaziale; si pensi, anche solo recentemente, all'interno di questo paradigma, al ruolo giocato dalla pandemia o, ancora prima, alla rivoluzione digitale. Tuttavia, ciò che sembra sottintendere tale approccio è un'alternativa binaria tra un sistema fatto di Stati nazionali, separati da confini rigidi, e un sistema decisamente aperto, gestito da organizzazioni di stampo sovranazionale, come nel caso dell'Unione Europea (UE), o internazionale<sup>2</sup>, come ONU, WTO o Banca Mondiale, a cui gli Stati demandano sempre maggiori funzioni e poteri. Pertanto, tale prospettiva rischia di considerare i confini solo come uno strumento normativo rigido, incapace di adattarsi all'interno del mercato mondiale e della Rete, diventando, di conseguenza, poroso e ininfluenza rispetto alle politiche pubbliche.

Ciononostante, come giustamente segnalato<sup>3</sup>, le linee di frontiera degli Stati possono anch'esse subire un impatto da processi internazionali che non le annullano, bensì le rendono flessibili, producendo variazioni e nuove linee di demarcazione tra Paesi diversi e confinanti. In questo senso, un approccio che guardi alla funzione multidimensionale dei confini non supera la nozione di barriera, bensì ne sottolinea l'aspetto sociale e spaziale, che spesso diventa non solo una forma di ordinamento della realtà, ma anche di sua organizzazione gerarchica<sup>4</sup>.

Un caso paradigmatico in tal senso riguarda il governo delle risorse naturali transazionali, nella misura in cui queste possono risultare strumenti di ripensamento dei confini nazionali<sup>5</sup>, riformulando in modo nuovo le relazioni tra Stati confinanti<sup>6</sup>. Tradizionalmente, i confini naturali hanno sempre avuto una valenza anche normativa, poiché non solo separano due ordinamenti giuridici diversi, ma spesso al di là della montagna, del fiume o del mare, c'è sempre anche qualcosa di diverso, di sconosciuto e, spesso, di non legale<sup>7</sup>. Infatti, Omero sottolinea «come elemento di civiltà è veduta l'organizzazione giuridica della società: i

---

<sup>2</sup> S. CASSESE, *A World Government?*, Global Law Press, Sevilla, 2018 e ID., *Territori e potere: un nuovo ruolo per gli Stati?*, Il Mulino, Bologna, 2016.

<sup>3</sup> M. R. FERRARESE, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Laterza, Roma-Bari, 2006; F. DINI, S. ZILLI (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato*, Società Geografica Italiana, Roma, 2014.

<sup>4</sup> Sul punto cfr. M. ALBERT, D. JACOBSON, Y. LAPID, *Identities, borders, orders: rethinking international relations theory*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 2001, in cui si sottolinea come nel diritto postmoderno i confini possano assumere nuove valenze, oltre a quelle dettate dalla rigida contrapposizione di diverse sovranità e, allo stesso tempo, del mondo globale di internet e del mercato internazionale.

<sup>5</sup> K. A. THOMAS, *The river-border complex: a border-integrated approach to transboundary river governance illustrated by the Ganges River and Indo-Bangladeshi border*, in *Water International*, n. 42(1), 2017, pp. 35 ss.

<sup>6</sup> M. RAMUTSINDELA, *Natured borders*, in *Geoforum*, n. 61, 2015, p. 135, che sottolinea come «nature is one of the oldest vehicles by which borders were drawn and enacted that need to be recovered by present studies to understand how and why various aspects of nature are continuously involved in border producing processes and the outcome thereof. We should ask how physical features such as rivers that are shared as a common resource become an enduring border between residents or countries and how, once declared borders, these features become a template for much broader (de)bordering processes».

<sup>7</sup> Cfr. G. E. R. LLOYD, *Grecia e Cina: due culture a confronto: mondi antichi, riflessioni moderne*, Feltrinelli, Milano, 2008.

*selvaggi Ciclopi non hanno leggi*<sup>8</sup>, evidenziando come i confini sociali e giuridici sono anche confini naturali, che separano l'umano dal disumano.

Allo stesso modo, in Oriente, il confine naturale ricopriva un'importanza significativa, tanto che nella versione cinese degli scacchi, si può ritrovare al centro del campo da gioco una fascia vuota che è definita "il fiume", la quale «*non solo separa nettamente i campi dei due eserciti, ma stabilisce la frontiera (come indica uno dei caratteri che vi sono iscritti) tra due stati rivali, quello dei Chu e quello degli Hans*»<sup>9</sup>.

Dunque, proprio i bacini fluviali transnazionali sembrano essere tra gli esempi più appropriati per approfondire in che modo muti la relazione fra Stati e come, in particolare, possa cambiare il binomio tra Stato-territorio, alla luce di un ripensamento dei confini nazionali. La peculiare caratteristica della transnazionalità di questo tipo di fiumi pone in relazione Paesi diversi, producendo relazioni forzate che, come si vedrà, non sono facilmente regolabili dal diritto internazionale.

Tuttavia, in questo lavoro, l'obiettivo non è cercare di proporre nuove forme di soluzione della problematica, bensì guardare, attraverso la questione dei bacini transnazionali, la tematica più ampia della crisi di significato dei confini giuridici territoriali.

Tutto ciò premesso, i bacini fluviali transfrontalieri sono quei corsi d'acqua che si caratterizzano per il fatto di attraversare diversi Stati; nel mondo, se ne contano più di 250, interessando 145 Stati sparsi nei vari continenti<sup>10</sup>. Dati questi numeri, possiamo affermare come tali realtà abbiano una rilevanza tutt'altro che trascurabile, soprattutto poiché, in certi casi, generano forme di tensione fra i diversi governi nazionali o, viceversa, siano alla base di trattati internazionali di cooperazione<sup>11</sup>.

Nella prima parte del presente lavoro, si analizzerà l'evoluzione del diritto internazionale sulla gestione di fiumi condivisi, mettendo in luce norme e principi che nel corso del tempo sono stati utilizzati per dirimere questo tipo di conflitti. Nello specifico, la gestione di un bacino idrico transnazionale si caratterizza per una serie di sfide altamente complesse, che toccano contemporaneamente l'aspetto ambientale, economico e quello geopolitico.

In primo luogo, infatti, la gestione delle acque riguarda tanto un tema di qualità quanto di quantità<sup>12</sup>: nel primo caso ci riferiamo, per esempio, al tema dell'inquinamento a opera di soggetti pubblici o privati che,

---

<sup>8</sup> G. FASSÒ, *Storia della filosofia del diritto. Volume I: Antichità e Medioevo*, Il Mulino, Bologna, 1966, p. 21.

<sup>9</sup> P. ZANINI, *Significati del confine: i limiti naturali, storici, mentali*, Mondadori, Milano, 1997, p. XII.

<sup>10</sup> Sul punto cfr. U.N WATER, *Transboundary waters: sharing benefits, sharing responsibilities. Thematic paper*, UN-IDEA, Zaragoza, 2008.

<sup>11</sup> Sul punto si veda M. A. GIORDANO, A. T. WOLF, *Sharing waters: Post-Rio international water management*, in *Natural resources forum*, n. 27(2), 2003, pp. 163-171, dove si sottolinea come nonostante le potenzialità di un conflitto per la gestione dell'acqua possano essere molto alte, gli Stati sono riusciti molto più spesso a siglare accordi di cooperazione, rispetto a esercitare forme di violenza.

<sup>12</sup> Sul punto cfr. S. SCHMEIER, *Governing International Watercourses: River Basin Organizations and the Sustainable Governance of Internationally Shared Rivers and Lakes*, Routledge, London-New York, 2012, pp. 1-2.

pur essendo messo in atto in un Paese, può interessare e condizionare anche gli Stati confinanti che condividono la medesima risorsa.

In secondo luogo, c'è un tema di quantità delle risorse idriche, le quali sono da sempre state un *asset* fondamentale per i Paesi e per il loro sviluppo industriale (si pensi alle costruzioni di dighe per la produzione di energia elettrica), così come per l'irrigazione dei campi. Tale problematica diventa maggiormente significativa a causa del cambiamento climatico che genera un impatto rilevante anche sui fiumi, i quali potrebbero subire periodi prolungati di siccità, determinando conseguenze molto problematiche per i popoli rivieraschi<sup>13</sup>.

È del tutto evidente che qualora tale situazione dovesse verificarsi, rendendo l'acqua una risorsa ancora più preziosa, le tensioni internazionali potrebbero acuirsi, mettendo anche a repentaglio precedenti accordi internazionali<sup>14</sup>.

Per tali motivi, dunque, risulta particolarmente interessante approfondire la possibile evoluzione della gestione di questo tipo di bacini, al fine di intravedere criticità e possibili "prospettive di governo" della risorsa naturale che risulta essere condivisa; in questo senso, i principi e gli strumenti utilizzati per affrontare tali problematiche diventano un modo per esercitare forme nuove di intervento pubblico sui territori, intesi non più solo come spazi di regolazione statale, ma come aree interessate e accomunate dalle medesime questioni e prospettive.

Pertanto, nella seconda parte del lavoro si analizzeranno i casi riguardanti la cooperazione per il Nilo e il Danubio. Questi due fiumi si collocano chiaramente in due aree del mondo molto diverse, le quali tuttavia condividono due aspetti particolarmente significativi: il primo riguarda il fatto che entrambi sono corsi d'acqua molto lunghi, primi nei rispettivi continenti; in secondo luogo, sono considerati i due fiumi più transnazionali del mondo, comprendendo, attraverso i loro bacini idrografici, più di dieci diversi Stati<sup>15</sup>. L'aspetto economico è altrettanto rilevante quando si affronta il tema di bacini fluviali transfrontalieri, in quanto spesso può accadere che due o più Paesi che condividono il corso d'acqua non si trovino in condizioni socio-economiche comparabili.

Questo può determinare non solo un diverso utilizzo delle risorse idriche, ma anche una diversa progettualità su come intervenire sul fiume. È il caso delle divergenze tra Etiopia e Egitto, che potremmo

---

<sup>13</sup> Sul punto U. N. WATER, *Transboundary waters: sharing benefits, sharing responsibilities*, cit.

<sup>14</sup> Sul punto cfr. A. DRIESCHOVA, M. GIORDANO, I. FISHHENDLER, *Climate change, international cooperation and adaption in transboundary water management*, in W. N. ADGER, I. LORENZONI, K. O'BRIEN (a cura di), *Adapting to Climate Change: Threshold, Values, Governance*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, pp. 384-398; A. SWAIN, *Global climate change and challenges for international river agreements*, in *International Journal of Sustainable Society*, n. 4(1-2), 2012, pp. 72-87.

<sup>15</sup> Sul punto anche C. M. ASHCRAFT, *Shifting currents in water diplomacy: Negotiating conflict in the Danube and Nile river basins*, in C. M. ASHCRAFT, T. MAYER, *The Politics of Fresh Water. Access, conflict and identity*, Routledge, London-New York, 2016, pp. 75-93.

definire paradigmatico di uno scontro fra chi, l'Etiopia, si è messa nelle condizioni di accelerare il proprio sviluppo economico, e quindi vede il Nilo come una risorsa su cui fare opere e sfruttare più di prima le proprie potenzialità; e chi, come l'Egitto, vede minacciata la sua struttura socio-economica costruita nel tempo, oltretutto, chiaramente, una possibile ferita a livello culturale e identitario<sup>16</sup>.

Dunque, il caso del Nilo è testimonianza di come gli Stati, anche in presenza di elementi che dovrebbero portare naturalmente verso forme di cooperazione territoriale, abbiano molte difficoltà a rinunciare ai propri interessi nazionali cercando di determinare nuove prospettive di sviluppo comuni.

In questo modo, i confini mantengono un ruolo di forte demarcazione tra le logiche interne ed esterne agli Stati stessi, demandando al diritto internazionale il ruolo di bilanciare i diversi interessi e trovando le risposte che possano essere efficaci e rispondenti a criteri di equità.

Il secondo esempio che verrà analizzato sarà quello del Danubio, il quale unisce regioni europee che, dal punto di vista socio-economico, sono molto differenti tra loro e, proprio per questa ragione, l'Unione Europea ha sempre di più visto nel bacino idrografico un volano per lo sviluppo di tutta l'area, riducendo le disparità e accelerando programmi definiti in sede sovranazionale.

Proprio il ruolo giocato dall'UE nella gestione di bacini transnazionali sarà l'ultimo aspetto indagato in questo studio. Infatti, si mostrerà come il processo di integrazione europea non solo ha permesso nel tempo una più facile cooperazione tra gli Stati, grazie al lavoro di avvicinamento normativo, ma ha anche innovato radicalmente proprio sul piano del rapporto Stato-territorio e, conseguentemente, sui confini nazionali. Infatti, a differenza della territorialità statale, la spazialità europea<sup>17</sup> non è statica, ma si configura diversamente a seconda dei diversi interessi in gioco. L'integrazione sovranazionale ha inciso, in particolare dagli anni '80 in poi, sulla formulazione dei confini nazionali, definendoli come ostacoli rispetto alla creazione di un mercato unico, che sempre di più avrebbe dovuto favorire la libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali<sup>18</sup>. Questo ha determinato, in prima battuta, un rafforzamento dell'idea di un mercato globale in movimento all'interno di un grande spazio liscio<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Si pensi alle parole usate dall'allora Presidente Morsi durante un meeting governativo nel 2013, il quale disse che l'Egitto avrebbe difeso ogni goccia del Nilo col proprio sangue. Sul punto si veda, a commento, anche S. BLUMSTEIN, S. SCHMEIER, *Disputes over international watercourses: Can river basin organizations make a difference?*, in A. DINAR, Y. TSUR (a cura di), *Management of Transboundary Water Resources under Scarcity. A Multidisciplinary Approach*, World Scientific, Singapore, 2017, p. 220.

<sup>17</sup> Si veda a proposito della differenza tra territorio e spazio di applicazione J. ZILLER, *European Union and the Territorial Scope of European Territories*, in *Victoria U. Wellington Law Review*, n. 38(1), 2007, p. 51. Sullo stesso punto si veda anche O. SPATARO, *Le politiche per lo sviluppo tra diritto interno e diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 2002.

<sup>18</sup> Sul punto si consideri COMMISSIONE EUROPEA, *Il completamento del mercato interno. Libro bianco della Commissione Europea per il Consiglio Europeo di Milano*, Bruxelles, 1985; L. O' DOWD, *The Changing Significance of European Borders*, in *Regional & Federal Studies*, n. 12(4), 2002, p. 19, nonché il ruolo giocato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea con le note sentenze *Dassonville* (Sentenza del 11 luglio 1974, c. 8/74 *Procureur du Roi c. Benoît e Gustave Dassonville* [1974] ECR 837) e *Cassis de Dijon* (Sentenza del 20 febbraio 1979, causa C-120/78, *Reve-Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung fuer Branntwein* (Cassis de Dijon)).

<sup>19</sup> Sul punto si veda C. GALLI, *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, Il Mulino, Bologna, 2001.

senza frontiere, ma ha poi portato successivamente alla promozione di nuove forme di delimitazione. In questo modo, i confini all'interno dell'Unione Europea sono diventati strumenti utili alla creazione di differenti forme di cooperazione tra Stati o regioni<sup>20</sup>.

Si pensi, per esempio, che tanto l'accordo di Schengen quanto la moneta unica hanno “luoghi” di applicazione sia diversi tra loro sia rispetto alla somma dei Paesi membri dell'Unione Europea<sup>21</sup>: l'artificialità dello spazio permette di modellare volta per volta differenti coordinate di applicazione normativa. Questo implica che, nel caso di Schengen, si annoverano tra le parti contraenti anche Stati come Svizzera, Norvegia e Islanda, i quali non fanno parte dell'Unione Europea, mentre un Paese come l'Irlanda, membro a tutti gli effetti, ad oggi non ha sottoscritto pienamente tale Convenzione.

Allo stesso tempo, la zona euro comprende solo diciannove Stati membri rispetto al totale dei ventisette. Tra questi, inoltre, è da segnalare la Danimarca, la quale ha il privilegio di non dover necessariamente adottare l'euro nel futuro. In tal senso, quindi, è possibile sottolineare la geometria variabile che assume lo spazio europeo nel momento in cui deve dare forma a una data materia.

In questo modo, l'Unione Europea si è fatta sempre di più promotrice di un nuovo modello di *governance*, caratterizzato dalla flessibilità sia della sua architettura istituzionale sia degli obiettivi. Questo ha permesso, proprio a partire dalla gestione di risorse naturali condivise, una costruzione più snella di strutture capaci di integrare tutti i livelli dell'apparato amministrativo, nonché il coinvolgimento di Paesi terzi e la creazione di logiche transnazionali, uscendo così dalle difficoltà di coordinamento incontrate dal diritto internazionale anche nel caso del Nilo.

In conclusione, risulta chiaro come tanto l'aspetto ambientale quanto quello economico contribuiscano a determinare un impatto sugli assetti istituzionali dell'area in cui un fiume transfrontaliero si snoda. In questo modo, gli obiettivi cui tende il presente lavoro sono volti a indagare, attraverso la lente del diritto internazionale ed europeo, la più ampia difficoltà della territorialità statale nel contenere le problematiche contemporanee, le quali risultano essere per loro stessa natura transnazionali e di cui, quindi, i bacini internazionali risultano essere un ottimo esempio.

Proprio per tali ragioni, è interessante approfondire come una risorsa naturale possa effettivamente sfidare il diritto internazionale e, ancora di più, il rapporto tra i confini e il territorio statale, mostrando, inoltre, il carattere innovativo dell'ordinamento europeo, che tiene in vita i confini nazionali, pur nella loro continua riconfigurazione.

---

<sup>20</sup> Cfr. A. DI MARTINO, *Staaten- o Verfassungs-Verbund? Appunti su alcune “immagini” del BVerfG e sulle relative implicazioni territoriali*, in *federalismi.it*, n. 31, 2020, p. 75.

<sup>21</sup> Cfr. C. RUMFORD, *Rethinking European spaces: territory, borders, governance*, in *Comparative European Politics*, n. 4, 2006, pp. 127-140; A. M. POGGI, *Unione europea e territorio: problemi e prospettive*, in *federalismi.it*, n. 31, 2020, p. V.

## 2. I bacini fluviali transnazionali: l'evoluzione dei principi del diritto internazionale quale strumento interpretativo della problematica

I fiumi transnazionali si misurano, come detto, con alcuni concetti cardine del diritto internazionale. In particolare, quest'ultimo ha visto nella sovranità statale sul proprio territorio uno dei principi attorno a cui definire trattati e accordi<sup>22</sup>. Ciò si è tradotto, per un periodo, anche in una pretesa potestà sulle risorse naturali presenti all'interno del territorio nazionale, le quali dovevano essere considerate di diritto nella disponibilità dello Stato, così come confermato ancora dall'Assemblea Generale nel 1952<sup>23</sup>.

In tal senso, non sorprende notare come i primi casi di fiumi transnazionali siano stati affrontati proprio attraverso questa lente: nello specifico, si fa qui riferimento al caso del fiume Rio Grande, che è stato al centro di un contenzioso tra Stati Uniti e Messico alla fine del XIX secolo. Sul lato americano, i contadini del New Mexico e del Colorado avevano deciso di operare un intervento di deviazione del fiume, con la conseguenza che la quota d'acqua che giungeva poi effettivamente in Messico si era ridotta notevolmente. A tal proposito, davanti alle rimostranze dello Stato a valle, il Procuratore Generale Judson Harmon difese il diritto statunitense di operare la deviazione del Rio Grande, in quanto tale intervento rientrava nella più ampia categoria di poteri dello Stato sul proprio territorio: ogni restrizione che venisse da un'entità esterna sarebbe stata una riduzione della sovranità<sup>24</sup>.

Da qui deriva, dunque, la cosiddetta dottrina "Harmon", che prefigura una teoria della sovranità territoriale assoluta<sup>25</sup> dello Stato sulle risorse che risiedono – anche solo parzialmente – sul proprio spazio nazionale. Tuttavia, è stato notato come in realtà tale teoria sia stata poco utilizzata all'interno del diritto internazionale<sup>26</sup>; addirittura, nello stesso caso del Rio Grande, nel 1906 si arrivò a un trattato bilaterale tra Messico e Stati Uniti, i quali garantirono adeguate risorse idriche anche al primo.

Un approccio simile a quello appena descritto è rappresentato dalla teoria dell'integrità territoriale assoluta<sup>27</sup>, per la quale uno Stato si tutela da azioni e interventi compiuti in un Paese confinante, ma che hanno ricadute rilevanti anche sul proprio territorio nazionale.

---

<sup>22</sup> Cfr. D. BONETTO, *Property, sovereignty and exclusion in national and international water law*, in *federalismi.it*, n. 2, 2020, p. 4.

<sup>23</sup> Assemblea generale, Res. 626 (VII) *on the right to exploit freely natural wealth and resources*, 21/12/1952, UN doc. A/RES/626. Sul punto si veda C. LEB, *Cooperation in the law of transboundary water resources*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 42-43.

<sup>24</sup> Sul punto si veda E. C. BRANDENBURG (a cura di), *Official Opinions of United States Advising the President and Heads of Departments in Relation to their Official Duties*, Government Printing Office, Washington DC, n. 21, 1898 e anche C. LEB, *Cooperation in the law of transboundary water resources*, *op. cit.*, pp. 45 ss.

<sup>25</sup> Per approfondire si veda N. SCHRIJVER, *Sovereignty over natural resources. Balancing rights and duties*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

<sup>26</sup> S. C. MCCAFFREY, *The Harmon Doctrine One Hundred Years Later: Buried, Not Praised*, in *Natural Resources Journal*, n. 36(4), 1996, pp. 965-1007.

<sup>27</sup> S. C. MCCAFFREY, *The Law of International Watercourses*, Oxford University Press, Oxford, 2019, pp. 116 ss.

Si pensi, ad esempio, al caso di deviazioni di fiumi, operate da uno Stato, che riducono la disponibilità di risorse idriche, oppure all'eventualità dell'inquinamento delle acque. Anche in questo caso, tuttavia, tale teoria non è diventata predominante come strumento del diritto internazionale, che invece ha fatto propri altri principi per regolare i rapporti tra Paesi rivieraschi.

Nello specifico, la teoria della sovranità territoriale limitata è quella prevalente all'interno del diritto internazionale: essa prevede che uno Stato non metta in atto comportamenti che possano danneggiare altri Paesi<sup>28</sup>.

Per completare il quadro delle teorie che la dottrina e la giurisprudenza hanno costruito per la gestione delle risorse fluviali transfrontaliere è necessario richiamare la cosiddetta comunità di interesse<sup>29</sup>, la quale potrebbe diventare particolarmente rilevante negli anni futuri. L'aspetto che maggiormente differenzia questo caso dagli altri è il fatto che i diversi Stati rivieraschi devono riconoscersi come mutualmente connessi a una terza entità, il fiume, il quale ha una vita e un'autonomia proprie rispetto alle sovranità statali.

Attraverso tale ottica si dà particolare rilevanza alla tutela del fiume stesso, che viene più facilmente concepito come un'unità e trattato, quindi, come tale<sup>30</sup>. Nella prospettiva adottata in questo articolo, risulta rilevante sottolineare come l'emersione della teoria della comunità di interesse sfidi ancora di più le territorialità statali, intese come spazi dai confini rigidi e chiusi, proponendo invece una centralità della risorsa naturale, con la quale confrontare i diversi interessi nazionali. Attraverso questa lente teorica, diventa ancora più chiaro e interessante vedere la possibile emersione di nuove spazialità, derivanti proprio dal bacino di un fiume transnazionale, che si fa promotore di nuove connessioni e opportunità. Prima di vedere quale delle teorie effettivamente potrebbe prevalere, è necessario richiamare i principi che sono già stati affermati dalla Comunità Internazionale nei trattati internazionali. Nello specifico, escludendo dall'analisi le questioni connesse alla navigabilità dei fiumi soggette ad altre normative internazionali, due principi si sono affermati più di altri: l'utilizzo equo e ragionevole delle risorse naturali e il cosiddetto *no-harm principle*, che possiamo tradurre sia come il divieto per uno Stato di causare un danno a un altro, sia con l'obbligo di *due diligence*, ovvero agire in via preventiva, al fine di evitare effetti avversi sugli altri Paesi rivieraschi. Entrambi sono stati statuiti esplicitamente nella *UNECE Water Convention*<sup>31</sup> nel 1992, prima, e nella *Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International*

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 126.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 154 ss.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 155 in cui si sottolinea come «*the community of interest theory is that it expresses more accurately the normative consequences of the physical fact that a watercourse system is, after all, a unity. It is one thing that is shared by more than one states*».

<sup>31</sup> Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, Helsinki, 17/03/1992.

*Watercourses*<sup>32</sup> del 1997, poi. Nonostante i due testi citati abbiano a oggetto la stessa materia, in realtà possono essere considerati come complementari<sup>33</sup>. Nello specifico, la Convenzione del 1997 risulta essere un punto di svolta rispetto alla codificazione dei principi di diritto internazionale applicabili ai bacini transfrontalieri, nonché al loro governo e gestione<sup>34</sup>. Ciononostante, la storia della sua redazione ha incontrato una serie di difficoltà. Infatti, il progetto nasce nel 1970 con l'incarico dato da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite alla Commissione del diritto internazionale, organo permanente delle Nazioni Unite, di redigere una Convenzione sui corsi d'acqua. Questa verrà presentata nel 1994 all'Assemblea Generale che la discuterà e approverà definitivamente nel 1997.

Il testo si compone di 37 articoli, suddivisi in 7 parti, cui si aggiungono altri 14 articoli nell'allegato in riferimento all'arbitrato. La Convenzione non si limita a ribadire il diritto internazionale consuetudinario, ma consolida i suoi principi, diventando, seppure in via non vincolante, una guida per tutti gli Stati<sup>35</sup> – anche quelli che non fanno ancora parte della Convenzione, come si vedrà nel caso del Nilo – ma anche per la Corte Internazionale di Giustizia, che prima dell'entrata in vigore del Trattato aveva già fatto esplicito riferimento ai suoi principi<sup>36</sup>. In questo senso, le norme consuetudinarie internazionali, le uniche effettivamente vincolanti per gli Stati, vengono codificate all'interno della Convenzione, la quale si configura, dunque, come un prezioso strumento di regolazione dei rapporti tra gli Stati, sia per i governi nazionali, sia per la Corte Internazionale di Giustizia.

Tuttavia, la definitiva entrata in vigore è avvenuta solo il 17 agosto 2014, ovvero 90 giorni dopo la ratifica del 35° Stato, così come stabilito dall'art. 36 della stessa Convenzione<sup>37</sup>, concludendo così un percorso

---

<sup>32</sup> Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses, UN Doc. A/RES/51/229, 21/05/1997.

<sup>33</sup> Cfr. S. MCCAFFREY, *The 1997 UN Convention: Compatibility and Complementarity*, in A. TANZI, O. McINTYRE, A. KOLLIPOULOS, A. RIEU-CLARKE, R. KINNA (a cura di), *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes. Its Contribution to International Water Cooperation*, Brill/Nijhoff, Leiden-Boston, 2015, pp. 51-59.

<sup>34</sup> Cfr. A. RIEU-CLARKE, F. R. LOURES, *Still not in Force: Should States Support the 1997 UN Watercourses Convention?*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, n. 18(2), 2009, pp. 185-197.

<sup>35</sup> Cfr. E. SCHROEDER-WILDBERG, *The 1997 International Watercourses Convention—Background and Negotiations*, in *Working Papers on Management in Environmental Planning*, Technical University of Berlin, Berlin, 2002; A. TANZI, *The completion of the preparatory work for the UN Convention on the Law of International Watercourses*, in *Natural Resources Forum*, n. 21(4), 1997, pp. 239-245; S. C. MCCAFFREY, M. SINJELA, *The 1997 United Nations Convention on International Watercourses*, in *The American Journal of International Law*, n. 92(1), 1998, pp. 97-107. In senso contrario si veda E. HEY, *The Watercourses Convention: To what extent does it provide a basis for regulating uses of international watercourses?*, in *Review of European Community and International Environmental Law*, n. 7(3), 1998, pp. 291-300.

<sup>36</sup> Si fa qui riferimento ai casi *Gabcikovo-Nagymaros* (Ungheria v. Slovacchia), 25 settembre 1997 e *Pulp Mills on the River Uruguay* (Argentina v. Uruguay), 10 aprile 2010. Sul punto si veda S. M. SALMAN, *Entry into force of the UN Watercourses Convention: why should it matter?*, in *International Journal of Water Resources Development*, n. 31(1), 2015, p. 12, in cui si sottolinea che «the ICJ confirmed in the two cases on international watercourses it has adjudicated thus far the codification by the Convention of the existing principles of customary international water law, as well as the binding effect of such principles on all states. With these two decisions the ICJ has paved the way for other international and regional judicial and arbitral tribunals to rely on, and be guided by, the principles of the Convention».

<sup>37</sup> Il Vietnam ha ratificato il 19 maggio 2014.

durato ben quarantaquattro anni<sup>38</sup>. L'entrata in vigore della Convenzione diciassette anni dopo l'approvazione viene analizzata in dottrina<sup>39</sup> con le riserve tanto degli Stati a monte quanto di quelli a valle, i quali si consideravano rispettivamente sfavoriti dall'enunciazione data dei principi di uso equo e ragionevole, così come dal divieto di arrecare danno a un'altra nazione. Infatti, nella Convenzione troviamo un chiaro riferimento a entrambi i principi, agli articoli 5<sup>40</sup> e 7<sup>41</sup>.

Nel primo caso, per meglio specificare cosa si intende per utilizzo equo e ragionevole, all'articolo 6 della Convenzione, si chiarisce quali siano gli aspetti che è bene tenere in considerazione nella gestione dei corsi d'acqua transnazionali: si richiamano, pertanto, aspetti naturalistici legati alla geografia, al clima, a caratteristiche idrologiche, ma sono allo stesso tempo da tenere in considerazione la popolazione che dipende dal fiume, quali sono i suoi utilizzi, nonché i temi legati alla sua conservazione, protezione e sviluppo.

Infine, non si possono non valutare le tematiche sociali ed economiche, che comunque si legano alla vita del corso d'acqua e, conseguentemente, del suo bacino. Dunque, risulta evidente come sia necessario tenere in considerazione tutti questi (diversi) fattori al fine di definire se l'uso della risorsa idrica possa essere definito come equo e ragionevole.

Come secondo pilastro troviamo invece il cosiddetto *no harm principle*, cioè l'obbligo in capo agli Stati di evitare di arrecare un danno alle altre nazioni che condividono la risorsa naturale e quindi, nel caso specifico che qui rileva, anche il fiume.

Spesso i due principi sono stati invocati a seconda della particolare condizione di un dato Paese all'interno di una contesa. Infatti, come già evidenziato dalla dottrina<sup>42</sup>, gli Stati che si trovano a valle del fiume hanno spesso reclamato la superiorità del *no harm principle* rispetto all'utilizzo equo e ragionevole, mentre le nazioni che si trovano a monte hanno affermato l'esatto opposto. Tuttavia, tale contrapposizione potrebbe essere evitata nel momento in cui i due principi fossero concepiti come connessi, rinforzati vicendevolmente; infatti, quando sono analizzati insieme, possono formare una disciplina integrata in grado di regolare le relazioni tra Stati sia in forma preventiva, sia per affrontare possibili conseguenze o

---

<sup>38</sup> S. M. A. SALMAN, *Entry into force of the UN Watercourses Convention*, *op. cit.*, pp. 4-16.

<sup>39</sup> S. M. A. SALMAN, *Downstream riparians can also harm upstream riparians: the concept of foreclosure of future uses*, in *Water International*, n. 35(4), 2010, pp. 350-364; ID., *The United Nations Watercourses Convention ten years later: Why has its entry into force proven difficult?*, in *Water International*, n. 32(1), 2007, pp. 1-15.

<sup>40</sup> Cfr. UN Watercourse Convention, *United Nations Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses*, 1997, art. 5 c. 1, «*Watercourse States shall in their respective territories utilize an international watercourse in an equitable and reasonable manner. In particular, an international watercourse shall be used and developed by watercourse States with a view to attaining optimal and sustainable utilization thereof and benefits therefrom, taking into account the interests of the watercourse States concerned, consistent with adequate protection of the watercourse.*».

<sup>41</sup> *Ibid.* art. 7 c. 1, «*Watercourse States shall, in utilizing an international watercourse in their territories, take all appropriate measures to prevent the causing of significant harm to other watercourse States.*».

<sup>42</sup> Si veda A. M. TANZI, *The inter-relationship between no harm, equitable and reasonable utilisation and cooperation under international water law*, in *International Environmental Agreements*, n. 20(4), 2020, pp. 619-629.

effetti negativi<sup>43</sup>. Nel primo caso, si fa particolare riferimento alla cooperazione tra Stati: un esempio in tal senso sono le autorità di bacino, le quali possono avere gli strumenti per equilibrare un uso ragionevole della risorsa con i potenziali danni. Nel secondo caso, invece, si può considerare l'art. 7 c. 2 della Convenzione che afferma come nei casi di danni provocati da uno Stato a un altro, si debbano tenere in considerazione anche gli articoli 5 e 6, che rimandano proprio all'uso equo e ragionevole della risorsa. Pertanto, in tale prospettiva, le parti dovranno impegnarsi per eliminare, dove possibile, o mitigare il danno prodotto, alla luce di una visione complessiva della specifica situazione in essere<sup>44</sup>.

Dunque, risulta rilevante notare come i principi richiamati risultino essere veramente fondamentali quando i rapporti tra Stati non siano cooperativi, oppure solo a un basso livello di integrazione. D'altra parte, nel momento in cui due Paesi che condividono una risorsa naturale, come può essere un fiume transnazionale, decidono di creare una vera e propria comunità di interesse in cui la rigidità dei confini nazionali viene meno (o quanto meno si attenua), si delinea sul piano funzionale una nuova struttura regionale<sup>45</sup>. Quest'ultima, quindi, viene a essere intesa non solo in senso pubblico-amministrativo, ma soprattutto come un nuovo spazio che segue e disegna i bisogni e gli interessi che si muovono attorno alla risorsa naturale.

In tal senso, le relazioni tra Stati non si configurano come confronti tra territorialità definite, bensì queste ultime diventano mobili e mutevoli, dando luogo a una spazialità connessa al corso del fiume e, conseguentemente, alle sue esigenze.

Infatti, sempre di più si formano delle organizzazioni di bacino<sup>46</sup> delle quali non c'è una chiara definizione a livello di diritto internazionale, anche se è possibile riferirsi a tali organizzazioni come a istituzioni internazionali, che possono essere più o meno delegate di funzioni dagli Stati, e si possono occupare dal

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, pp. 627-628, in cui si sottolinea come «*the procedural and substantive legal dimensions of both rules enhance their entanglement, both with and without cooperation. The two principles are mutually reinforcing and together form an integrated framework by which to address harm in transboundary watercourses, either in terms of prevention or of the consequences of its occurrences*».

<sup>44</sup> *Ibid.*, pp. 624-625.

<sup>45</sup> Sul punto si ricordano le profetiche parole di S. ORTINO, *Il nuovo nomos della terra*, Il Mulino, Bologna, 1999, pp. 139-140, per cui «*lo standard universale di organizzazione politica del prossimo futuro avrà come modello di base queste realtà regionali dai confini mutevoli e dalle competenze mobili in conseguenza del tipo di relazioni che emergeranno dalle contiguità locali, da una parte, e dalle aperture verso l'esterno, dall'altra. [...] In particolare le cellule di base saranno caratterizzate da una pluridentità territoriale e da una pluridentità funzionale. La loro attività si svolgerà all'interno di una dialettica continua tra cooperazione e competizione, sia a livello locale che globale, sia interno che esterno. La loro esistenza sarà soggetta a mutamenti perenni a seguito di fasi di destrutturazione e di ristrutturazione*».

<sup>46</sup> Nel mondo se ne contano più 100 e in particolare S. BLUMSTEIN, S. SCHMEIER, *Disputes over international watercourses*, *op. cit.*, p. 196, sottolineano come «*looking specifically at those basins that are endowed with RBOs, one finds that 63 out of 121 RBOs possess clearly defined dispute resolution mechanisms. The remaining 58 RBOs have no specifically defined mechanism for addressing disputes in case they arise in the respective basin*». Per una panoramica più generale sulle autorità di bacino nel mondo, invece, si rimanda alla seguente [banca dati](#).

semplice raccordo informativo tra Stati, alla puntuale e dettagliata gestione delle risorse idriche, o ancora possono essere meccanismi di protezione e sede di risoluzione di eventuali controversie<sup>47</sup>.

A seconda del livello di potere che viene a esse attribuito, tali autorità possono effettivamente gestire la risorsa idrica avendo in mente problematiche e sfide del fiume da monte a valle, considerando solo il punto di vista scientifico-naturalistico; in questo modo è possibile attenuare la ripartizione amministrativa di competenze e innovare le relazioni multilaterali tra Stati.

Tale approccio, come già evidenziato in precedenza, è particolarmente rilevante nel momento in cui il cambiamento climatico metterà in crisi, come sta già facendo, diversi ecosistemi, alterando così però anche gli equilibri economico-sociali di vaste aree del mondo.

Alla luce di quanto precede, nei prossimi paragrafi, verranno indagati due esempi di cooperazione su fiumi transnazionali con storie e prospettive radicalmente diverse: nel primo caso, si prenderà in considerazione il fiume Nilo e, in particolare, la vicenda riguardante la *Grand Ethiopian Renaissance Dam*, cioè un'immensa diga progettata e messa in costruzione dal governo etiope, al fine di sfruttare la derivante energia elettrica per contribuire in modo sostanziale allo sviluppo del Paese.

Il secondo esempio, invece, si colloca, come detto, all'interno dell'Unione Europea e prende in considerazione il fiume Danubio. Il secondo fiume più lungo del continente europeo è stato al centro per anni di aspre contese tra i numerosi Stati che sono bagnati dalle sue acque. Tuttavia, nel più recente passato, e in particolare dal 2009, è attiva una Strategia Macroregionale Europea per la gestione condivisa del Danubio. In questo caso, sarà dunque interessante approfondire anche come il ruolo dell'Unione Europea abbia avuto un impatto proprio sulla creazione di nuove spazialità e sulla nascita di nuove forme di cooperazione in merito a risorse naturali condivise.

### **3. Il fiume Nilo e gli accordi internazionali: storia di una cooperazione mai nata fino in fondo**

L'Egitto ha avuto storicamente una forte connessione con il Nilo e ampi diritti sull'utilizzo delle sue risorse idriche. Tuttavia, è bene ricordare come il fiume si contenda il primato di fiume più lungo del mondo, insieme al Rio delle Amazzoni, occupando circa il 10% del continente africano, percorrendolo per 6.853 chilometri, bagnando undici nazioni e avendo, dunque, un impatto decisivo anche a livello socio-economico su diverse popolazioni. Ciononostante, l'Egitto ha sempre potuto contare su importanti quote di utilizzo del fiume, grazie ad accordi internazionali siglati nel corso del XX secolo. Dopo alcuni trattati a cavallo tra il XIX e il XX secolo, l'accordo del 1929 tra Egitto e Regno Unito, che firmò per conto delle

---

<sup>47</sup> Sul punto si veda S. SCHMEIER, S., Z. SHUBBER, *Anchoring water diplomacy—The legal nature of international river basin organizations*, in *Journal of Hydrology*, n. 567, 2018, pp. 114-120. In quest'ultimo caso, gli autori si concentrano non solo su alcuni aspetti strutturali delle organizzazioni internazionali di bacino, ma sottolineano anche come varie carte internazionali ne abbiano richiamato l'importanza nell'opera di gestione e prevenzione di conflitti tra Stati rivieraschi.

sue colonie, cioè Sudan, Uganda, Kenya e Tanzania, segna un passo importante. I rapporti volumetrici per l'utilizzo dell'acqua del Nilo furono assolutamente sproporzionati, dato che per l'Egitto la soglia era di 48 miliardi di metri cubi per anno, mentre per il Sudan solo di 4 miliardi<sup>48</sup>. Questo primo accordo contribuì anche a segnare l'inizio della pretesa da parte di questi Stati di avere una sorta di diritto storico e naturale sul Nilo<sup>49</sup>.

Trent'anni dopo, il Sudan ottenne l'indipendenza dal governo inglese mentre, contemporaneamente, il governo egiziano aveva deciso di costruire la diga di Assuan, che doveva servire come motore di sviluppo per il tutto il territorio nazionale. A tal fine era necessario stabilire un nuovo accordo, che si concretizzò nel cosiddetto *Agreement for the Full Utilisation of the Nile Waters* del 1959, il quale, tutt'ora, non è stato sostituito da un nuovo strumento giuridico.

Se i numeri cambiarono, le proporzioni rimasero pressoché le stesse, dato che il testo prevede che l'Egitto possa contare su 55 miliardi di metri cubi all'anno, contro i 18 del Sudan; inoltre, è importante sottolineare come su tale accordo gli altri Paesi rivieraschi non ebbero modo di intervenire per far valere anche altre ragioni, oltre quelle dei due firmatari. In questo senso, l'*Agreement* risulta essere particolarmente significativo non solo perché ancora in vigore, ma anche perché si configura come il principale ostacolo nelle negoziazioni che si sono succedute nel tempo. Infatti, il carattere bilaterale dell'accordo, così come lo scontro tra Paesi a monte, che vogliono riformarlo, e Paesi a valle, che invece lo vogliono mantenere, formano una *impasse* da cui è difficile uscire<sup>50</sup>.

Per questo motivo, nel corso degli anni ci sono stati vari tentativi di allargare anche agli altri Paesi rivieraschi la gestione del Nilo, giungendo, nel 1992, al *Technical Cooperation Committee for the Promotion of the Development and Environmental Protection of the Nile* (TECCONILE), che ebbe la possibilità di sviluppare diversi azioni di sviluppo sia a livello energetico sia agricolo.

Grazie alla buona riuscita di questa iniziativa<sup>51</sup>, nonché ai segnali di distensione tra Etiopia ed Egitto<sup>52</sup> segnalati anche dalla firma del *Framework for General Co-operation between Egypt and Ethiopia* del 1° luglio 1993, che promuoveva uno sviluppo comune del Nilo<sup>53</sup>, nel 1999 si formò la cosiddetta *Nile Basin Initiative*

---

<sup>48</sup> Sul punto cfr. A. E. CASCÃO, *Changing power relations in the Nile river basin: Unilateralism vs. cooperation?*, in *Water Alternatives* n. 2(2), 2009, pp. 245-268.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 245.

<sup>50</sup> Cfr. Z. MUCHIE, *Challenges and Prospects of Cooperation Over the Nile River: State Policies and Determinants*, in *Eastern Africa Social Science Research Review*, n. 37(2), 2021, pp. 127-148; A. E. CASCÃO, *Changing power relations in the Nile river basin: Unilateralism vs. cooperation?*, *cit.*

<sup>51</sup> Sul ruolo giocato da TECCONILE si veda D. Z. MEKONNEN, *The Nile Basin Cooperative Framework Agreement Negotiations and the Adoption of a 'Water Security' Paradigm: Flight into Obscurity or a Logical Cul-de-sac?*, in *European Journal of International Law*, n. 21(2), 2010, pp. 426 ss.

<sup>52</sup> Sul punto, E. C. PEGUITA, *The Nile Water Dispute—International Legal Aspects*, in *XIV European-Asian Law Congress "The Value of Law"* (EAC-LAW 2020), Atlantis Press, Dordrecht, 2020, p. 295.

<sup>53</sup> In particolare, all'art. 5 impegna le parti a evitare di porre in essere azioni che possano comportare un danno, mentre l'art. 6 mette in luce l'importanza di azioni condivise per la protezione e la conservazione del fiume Nilo.

(NBI). Questa si caratterizzava per essere una sorta di luogo di confronto politico per la gestione delle risorse idriche, cercando di sensibilizzare i vari attori circa le problematiche e le opportunità della gestione del fiume.

Tuttavia, dopo dieci anni di confronto serrato, mentre gli altri Stati rivieraschi richiamarono il principio dell'utilizzo equo delle risorse, l'Egitto decise di non siglare un nuovo accordo, appoggiandosi ancora una volta sulla validità di quanto stabilito nel 1959 e impendendo, di fatto, la creazione di un'autorità di bacino che si occupasse della gestione delle risorse idriche.

La reazione degli altri Paesi, Etiopia, Uganda, Ruanda e Tanzania, fu quella di siglare un nuovo accordo, cioè il *Cooperative Framework Agreement* (CFA), il quale, tuttavia, non comprende l'Egitto e il Sudan<sup>54</sup>.

Di particolare interesse per la nostra trattazione risulta il contrasto, emerso in sede di negoziato, circa il contenuto dell'art. 2 CFA ("Use of Terms"), in quanto l'Egitto non accettava che dal concetto di "bacino fluviale" (*river basin*), si passasse a quello di "Sistema del fiume Nilo" (*Nile River System*), quest'ultimo prefigurando di fatto un superamento della nozione usata nelle trattative del NBI. Tale richiesta nasceva dal fatto che il termine *river basin* comprendeva tutte le risorse idriche del bacino, ma gli altri Stati rivieraschi si opponevano a questa visione, in quanto con tale espressione si sarebbero compresi anche i bacini territoriali dei singoli Stati, impattando sulla nozione di sovranità statale. È interessante, dunque, isolare questo aspetto della più vasta discussione circa la gestione delle acque del Nilo, per comprendere come in gioco ci sia il superamento di una forma di territorialità a favore di un'altra; in questo senso, la risorsa naturale sfida platealmente la rigidità di alcune posizioni di potere assunte storicamente e, allo stesso tempo, concetti giuridici che sembrano calzare meno efficacemente in queste situazioni.

È chiaro che, al momento, le trattative tra i diversi Paesi rivieraschi sono rese molto difficili da un'asimmetria di potere derivante da pregresse condizioni che non pongono sullo stesso piano i diversi attori in gioco. Tuttavia, tale precarissimo equilibrio sembra reso ancora più instabile dalla decisione dell'Etiopia di costruire la più grande diga dell'Africa: la *Grand Ethiopian Renaissance Dam* (GERD).

### **3.1. La costruzione della *Grand Ethiopian Renaissance Dam* e la sfida agli equilibri dell'intera regione**

L'Etiopia cominciò a parlare della costruzione della GERD nel 2011, circa un mese dopo la caduta del regime di Mubarak, presidente egiziano che aveva governato il Paese negli ultimi trent'anni. Questa diga dalle dimensioni imponenti<sup>55</sup> ha l'obiettivo di garantire l'energia elettrica a circa il 60% della popolazione

---

<sup>54</sup> Come giustamente segnalato in M. ZEITOUN, *The relevance of international water law to later-developing upstream states*, in *Water International*, n. 40(7), 2015, pp. 959 ss., anche il Sudan mantiene ancora i diritti acquisiti negli accordi del 1959.

<sup>55</sup> L'altezza stimata è di 145 metri con una larghezza di 1800 metri e una previsione di capacità intorno ai 63 milioni metri cubi d'acqua. Sul punto si veda K. MWANGI, J. MBAKU, *Governing the Nile River basin: The search for a new legal regime*, Brookings Institution Press, Washington, 2015.

etiopo. Per realizzare un simile intento, è chiaro che la richiesta di acqua che serve prelevare dal Nilo è superiore a quanto fatto finora dall'Etiopia<sup>56</sup> e, per tali ragioni, l'Egitto ha da subito fortemente osteggiato la costruzione della diga. In particolare, dalle sue stime l'impatto sulla popolazione e, soprattutto, sull'economia legata all'agricoltura, sarebbe molto rilevante, coinvolgendo fino a 1 milione di persone e riducendo la portata della diga di Assuan di circa un terzo<sup>57</sup>; non solo, il Nilo rappresenta il 94% delle risorse idriche dell'Egitto e il 97% della popolazione è dipendente da esso<sup>58</sup>. Risulta, quindi, evidente come il rischio economico per l'Egitto sia una seria minaccia per una società che ha costruito molto del proprio benessere proprio sull'apporto idrico ed energetico dal fiume Nilo. C'è poi da considerare anche l'impatto che il cambiamento climatico ha già avuto e avrà circa la portata idrica del fiume, alterandone sicuramente il flusso<sup>59</sup>.

D'altra parte, il progetto GERD rappresenta per l'Etiopia un incredibile strumento per lo sviluppo del Paese, con la prospettiva di far uscire dalla povertà parte della sua popolazione e intraprendere un sentiero di crescita socio-economica. Inoltre, è da aggiungere come ci sia anche una rivendicazione, da parte del governo etiopo, dell'uso delle risorse idriche presenti sul territorio nazionale e il rifiuto, quindi, di una troppo estesa ingerenza egiziana e sudanese, cioè degli Stati a valle, sulla costruzione della diga e sul processo di sviluppo interno al Paese.

Da un punto di vista giuridico, si ripresenta una dinamica già osservata quando si parla di risorse naturali transfrontaliere, discussa anche in apertura, secondo la quale gli Stati a valle si appellano al principio di integrità assoluta del fiume per cui questo non può essere leso né da un punto di vista quantitativo né qualitativo, mentre gli Stati a monte richiamano la sovranità territoriale sulle risorse che si trovano – anche solo temporaneamente – nella propria sfera di esercizio. Questo poi spesso si traduce in una polarizzazione anche dei principi giuridici: infatti, gli Stati a valle, come l'Egitto e il Sudan, reclamano il *no-harm principle*, per cui l'Etiopia dovrebbe astenersi da ogni comportamento che possa inficiare o creare un danno ai Paesi rivieraschi a valle, ma, allo stesso tempo, l'Etiopia si appella alla possibilità di un equo

---

<sup>56</sup> E. FERRAGINA, D. A. L. QUAGLIAROTTI, *Gli effetti delle dinamiche globali sui paesi mediterranei: rischio e vulnerabilità ambientale*, in E. FERRAGINA, *Rapporto sulle economie del Mediterraneo*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 234 puntualizza come «i tradizionali rapporti di forza all'interno del Bacino che vedevano l'Egitto come attore egemone, si sono modificati negli ultimi anni. Il cambiamento del quadro climatico in una situazione di crescita demografica sostenuta, ha determinato l'esigenza da parte di alcuni paesi di ridurre i fattori di aleatorietà climatica che influenzavano la produzione agricola attraverso il varo di grandi progetti idrici».

<sup>57</sup> Sul punto S. SHITTA, *Climate Change, Competition & Conflict Along the River Nile*, cit. che cita a sua volta *Death of the Nile: Egypt fears Ethiopian dam will cut into its water supply*, in *The Telegraph*, 2/10/2017.

<sup>58</sup> Nile Basin Initiative (NBI), *The state of the River Nile Basin*, Entebbe, 2012.

<sup>59</sup> A. K. MARTENS, *Impacts of global change on the Nile Basin options for hydro-political reform in Egypt and Ethiopia* (Discussion Paper n. 1052), IFPRI, Washington D.C., 2011, pp. 12 ss.; A. M. IBRAHIM, *The Nile Basin cooperative framework agreement: The beginning of the end of Egyptian hydro-political hegemony*, in *Missouri Environmental Law & Policy Review*, n. 18(2), 2010, p. 286.

uso della risorsa naturale condivisa, controllata invece da un secolo in maniera quasi egemonica dallo Stato egiziano<sup>60</sup>.

Nonostante tali difficoltà, i tre Paesi maggiormente coinvolti si riunirono a Khartoum nel 2015 per siglare una *Declaration of Principles* (DoP), volta a definire alcuni principi guida per la costruzione e futura gestione della diga. Infatti, il tema del riempimento della stessa e il lasso di tempo che l'Etiopia avrà a disposizione per utilizzare a pieno regime la struttura è uno degli aspetti più delicati delle trattative e, proprio per questi motivi, nella DoP si individuano un panel di esperti internazionali e una struttura tecnica nazionale<sup>61</sup> col compito di delineare i diversi passaggi della costruzione e implementazione della GERD<sup>62</sup>.

Nello stesso documento, all'art. II, gli Stati riconoscono che la diga ha l'obiettivo di generare energia pulita per lo sviluppo economico, promuovere la cooperazione transnazionale e l'integrazione regionale. Inoltre, si richiamano, all'art. III, il *no-harm principle* e, all'art. IV, il principio di uso equo e razionale; in quest'ultimo caso si cerca anche di dettagliare maggiormente i criteri attraverso cui stabilire cosa si può intendere con uso equo e ragionevole del fiume Nilo<sup>63</sup>.

La situazione è sembrata diventare maggiormente complessa quando, nel maggio 2020, il governo etiope ha comunicato l'intenzione di cominciare a riempire la diga. Ciò ha determinato un'immediata reazione dell'Egitto con una lettera alle Nazioni Unite in cui si lamentava una violazione del diritto internazionale da parte dell'Etiopia<sup>64</sup> e, nello specifico, un problema di sicurezza nazionale. Due settimane dopo, l'Etiopia ha anch'essa mandato una lettera in cui specificava come il riempimento della GERD non dovesse essere visto come una minaccia all'Egitto, bensì come un aspetto tecnico che poteva essere facilmente affrontato in un incontro trilaterale, anche con il Sudan. Proprio quest'ultimo, infatti, aveva

---

<sup>60</sup> Cfr. H. HUSSEIN, M. GRANDI, *Dynamic political contexts and power asymmetries: the cases of the Blue Nile and the Yarmouk Rivers*, in *International Environmental Agreements*, n. 17(6), 2017, pp. 795-814. Nello stesso lavoro, si nota giustamente come obiettivo dell'Etiopia potrebbe essere anche quello di ottenere maggior consenso tra gli altri Paesi rivieraschi attraverso anche una vendita a basso costo dell'energia ottenuta proprio tramite GERD.

<sup>61</sup> Art. V c. 1 delle DoP.

<sup>62</sup> Cfr. N. G. DEBISA, *The Utilization of Nile Water among the Riparian States: Tensions and Controversies on the Filling and Annual Operation of the GERD*, in *Pan-African Journal of Governance and Development*, n. 2(1), 2021, pp. 31-54.

<sup>63</sup> L'art. IV c. 2 specifica infatti che «*In ensuring their equitable and reasonable utilization, the three countries will take into account all the relevant guiding factors listed below, but not limited to the following outlined:*

*a. Geographic, hydrographic, hydrological, climatic, ecological and other factors of a natural character;*

*b. The social and economic needs of the Basin States concerned;*

*c. The population dependent on the water resources in each Basin State;*

*d. The effects of the use or uses of the water resources in one Basin State on other Basin States;*

*e. Existing and potential uses of the water resources;*

*f. Conservation, protection, development and economy of use of the water resources and the costs of measures taken to that effect;*

*g. The availability of alternatives, of comparable value, to a particular planned or existing use;*

*h. The contribution of each Basin State to the waters of the Nile River system;*

*i. The extent and proportion of the drainage area in the territory of each Basin State».*

<sup>64</sup> S. SHITTA, *Climate Change, Competition & Conflict Along the River Nile*, cit.

mandato un'ultima missiva per chiedere all'organizzazione internazionale di sfruttare il suo ruolo per supportare la risoluzione della controversia.

A oggi, l'Etiopia ha fatto ulteriori passi di avvicinamento nella costruzione della diga – siamo attorno al 76% dei lavori – e ancora non è stato raggiunto un accordo vincolante tra i tre Paesi sulla gestione della stessa, anche a causa di una forte difesa delle posizioni di potere storicamente (Egitto e Sudan) o recentemente (Etiopia) assunte<sup>65</sup>.

Come giustamente sottolineato dalla dottrina<sup>66</sup>, il caso GERD può diventare davvero dirimente per il futuro del diritto internazionale in merito all'uso delle risorse naturali transfrontaliere. In particolare, sarà rilevante comprendere come coniugare il *no-harm principle* con il principio di uso equo del fiume, in modo tale da concepirli sempre più come due facce della stessa medaglia e meno come categorie giuridiche costruite per tutelare interessi contrastanti. Inoltre, la problematica legata alla GERD mostra anche un cambiamento negli assetti di potere, in quanto è riuscita a creare nuove relazioni all'interno dell'area del bacino del Nilo, portando l'Egitto e il Sudan a firmare nuovi accordi che, in misura anche solo di *soft law*, superano gli accordi del 1959<sup>67</sup>.

Tuttavia, delineare una normativa che possa essere di supporto nella risoluzione delle controversie sul fiume Nilo non concerne esclusivamente il contesto locale, bensì interroga anche il diritto internazionale. In particolare, è interessante notare come Etiopia e Egitto si siano posti nei confronti della *Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses*<sup>68</sup> del 1997. Infatti, seppur molti Stati afferenti al bacino del Nilo abbiano attivamente preso parte ai lavori<sup>69</sup>, in realtà nel momento della votazione sia Egitto sia Etiopia si sono astenuti e, pertanto, questi non fanno parte della Convenzione. Dunque, sia i Paesi che si trovano a monte sia quelli a valle hanno ritenuto che i loro diritti non fossero sufficientemente

---

<sup>65</sup> A questo proposito, si segnala anche la riunione 8816 del Consiglio di Sicurezza ONU tenutasi l'8 luglio 2021, in cui alcuni delegati hanno osservato come la diga possa essere un utile strumento per lo sviluppo dell'intera regione, ma che, allo stesso tempo, la sua costruzione ha determinato numerose tensioni. Pertanto, nel corso della riunione, molti rappresentanti hanno auspicato un dialogo costruttivo, volto alla ricerca di un compromesso, richiamando anche il ruolo cruciale dell'Unione Africana.

<sup>66</sup> S. SHITIA, *Climate Change, Competition & Conflict Along the River Nile*, op. cit., p. 564, la quale afferma come «*the GERD crisis has pushed legal proponents and opposition to the Dam to explore diverse legal justifications. For each party in the conflict, the strongest legal justifications stem from codified international water law: equitable utilization and no-harm. With a focus on the effects of climate change upon Egypt, the desert nation could certainly invoke the no-harm rule to insist upon a quid pro quo solution. At the same time, Ethiopia's economic and social circumstances warrant invocation of equitable utilization to increase its Nile access. Nevertheless, the legal community struggles to explain the interplay between no-harm and equitable utilization in practice*». Proprio la Comunità Internazionale, nel 2004, aveva provato nelle Berlin Rules, all'art. 12, a trovare una convergenza tra i due principi, sottolineando come uno Stato rivierasco deve sempre avere ben presente sia l'uno che l'altro nel momento in cui sfrutta una certa risorsa idrica.

<sup>67</sup> Sul punto cfr. A.E. CASCÃO, A. NICOL, *GERD: new norms of cooperation in the Nile Basin?*, in *Water International*, n. 41(4), 2016, pp. 550-573.

<sup>68</sup> *Supra* nota 32.

<sup>69</sup> M. ABDO, *The Relevance and Contribution of the UN Watercourses Convention toward Resolving the Problems in the Nile Basin*. Center for Energy, in *Petroleum and Mining Law and Policy Internet Journal*, n. 15, 2005, pp. 1-19.

garantiti dalle norme della Convenzione<sup>70</sup>; ciononostante è possibile notare l'influenza avuta sulle relazioni tra gli Stati rivieraschi nel corso degli ultimi vent'anni, con riferimento sia alla NBI che alle DOP<sup>71</sup>.

Tuttavia, nonostante i passi avanti fatti dai vari attori, sembra evidente come gli attori del bacino del Nilo abbiano ancora interessi fortemente contrapposti, che faticano a trovare una sintesi efficace. Questo probabilmente anche perché manca una capacità di visione spaziale diversa da quella determinata dai confini nazionali. La capacità di veicolare i propri interessi particolari su scale diverse sembra essere la prospettiva che, al momento, manca, ma che potrebbe aiutare. In questo senso, si vuole evidenziare come alcuni problemi non vivano solo all'interno di una determinata *scala* individuata dai governi nazionali, ma attraversino simultaneamente più livelli<sup>72</sup>, determinando la necessità di una visione innovativa. In questo senso, ragionare in termini di scale, piuttosto che dentro ai confini istituzionali, vuol dire far «*riferimento a concrete pratiche di strutturazione socio-spaziale e, in questo senso, non si riferisce a un quadro gerarchico preordinato di ordinamento del mondo, ma all'esito spaziale emergente e contingente di pratiche e forme di strutturazione dell'azione umana*»<sup>73</sup>.

Di segno contrario sembra essere il caso del fiume Danubio, il quale si caratterizza per il fatto di scorrere, per gran parte del suo corso, all'interno dell'Unione Europea, cioè una struttura sovranazionale che ha già impattato in parte le territorialità nazionali. In questo senso, si vedrà come tali dinamiche influiscono sulla cooperazione tra Paesi rivieraschi diversi, in merito a una risorsa strategica come il fiume.

Per tali ragioni, è evidente che la comparazione non sia tra due fiumi che si trovano in contesti analoghi, bensì i due corsi d'acqua, oltre a scorrere in due continenti differenti, si caratterizzano per trovarsi in ordinamenti giuridici con caratteristiche diverse, i quali pongono in essere una serie di strumenti figli della natura della situazione presente in un dato contesto. Pertanto, la scelta di porre in comparazione due casi così apparentemente lontani nasce proprio dalla volontà di far emergere quello che è il tema prevalente del presente lavoro, cioè analizzare come la riconfigurazione dei confini territoriali possa portare a una nuova concettualizzazione dello Stato. In questo modo, i casi del Nilo e del Danubio portano due risposte alla medesima domanda: come vengono sfidati i territori nazionali da risorse naturali dal carattere transnazionale?

---

<sup>70</sup> J. BRUNNEE, S. J. TOOPE, *The changing Nile basin regime: does law matter*, in *Harvard International Law Journal*, n. 43(1), 2002, pp. 105-160.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 151, in cui si sottolinea come «*the language of the NBI appears to follow the lead of the Watercourses Convention in drawing together the equitable utilization and no harm principles so as to neutralize both principles*». Mentre rispetto al Cooperative Framework Agreement, si veda P. WEHLING, *Nile Water Rights. An international law perspective*, Springer, Berlin-Heidelberg, 2020, pp. 187 ss.

<sup>72</sup> Cfr. N. BRENNER, *Stato, Spazio, urbanizzazione*, Guerini Scientifica, Milano, 2016, pp. 78 ss.

<sup>73</sup> E. GUALINI, "Governance" dello sviluppo locale e nuove forme di territorialità: mutamenti nell'azione dello stato, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 36(1), 2006, pp. 41-42.

#### 4. Il ruolo dell'Unione Europea nel ripensamento in chiave dinamica del territorio. Una base per nuove forme di cooperazione transnazionale

Il Nilo e il Danubio, come detto, condividono aspetti molto importanti: sono entrambi fiumi particolarmente lunghi e, allo stesso tempo, il loro bacino transnazionale è particolarmente vasto, ricomprendendo molti Paesi. Tuttavia, rispetto al fiume africano, il Danubio si colloca in un contesto non solo internazionale, ma anche sovranazionale: difatti, il ruolo giocato dall'Unione Europea non ha semplicemente garantito un maggiore supporto intergovernativo tra i diversi Stati Membri, ma, attraverso la riconfigurazione territoriale messa in campo dalle istituzioni comunitarie, si è giunti più facilmente a una messa in discussione degli interessi nazionali, adottando un approccio di *governance* più flessibile e non più internazionale, bensì transnazionale.

Il processo di integrazione europea, infatti, ha prodotto una profonda riconfigurazione spaziale delle territorialità nazionali, non insistendo più sul legame storico territorio-Stato nazionale, ma promuovendo lo *spazio*<sup>74</sup> come nuova forma di coordinata geografica dell'ordinamento giuridico. Tale aspetto non ha riguardato solo una parziale riduzione del ruolo del territorio nazionale, che pure c'è stata, ma ha anche generato nuove forme di *multilevel governance*, poggiate su *soft spaces*<sup>75</sup>, lavorando, quindi, concettualmente e materialmente, sui confini nazionali, in modo tale che essi si possano ricostruire intorno all'obiettivo identificato, in questo caso i fiumi, con una nuova forma di *governance*<sup>76</sup>.

In questo quadro, si pone anche la costruzione delle macroregioni, di cui anche il bacino danubiano risulta essere un esempio, le quali si caratterizzano per essere strumenti di riordino territoriale; in questo senso, «l'istituzione della macroregione rappresenta dunque un nuovo modo di osservare la carta geografica, di trovare affinità tra realtà diverse e di andare oltre le linee di confine della mappa»<sup>77</sup>.

In particolare, queste nuove forme di cooperazione territoriale, promosse dall'UE, non si basano su forme di cooperazione tra governi nazionali, ma cercano di coinvolgere tutti i livelli della *governance*, adottando politiche di *rescaling* dei problemi contemporaneamente in più sedi e adattando la struttura

---

<sup>74</sup> Sulla dicotomia tra spazio e territorio nel contesto europeo si veda *ex multis* G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit.; C. GOLINO, *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, Giappichelli, Torino, 2018; T. PULLANO, *La citoyenneté européenne: un espace quasi étatique*, Sciences Po. Les Presses, Parigi, 2014; L. BIALASIEWICZ, S. ELDEN, J. PAINTER, *The constitution of EU territory*, in *Comparative European Politics*, n. 3(3), 2005, p. 333-363; G. MARTI, *Ce que l'Union européenne fait au concept de territoire*, in *federalismi.it*, n. 31, 2020, pp. 83-96.

<sup>75</sup> A. FALUDI, *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age?*, Routledge, London, 2010; P. ALLMENDINGER, G. HAUGHTON, F. OTHENGRAFEN, *Soft Spaces in Europe. Re-negotiating Governance, Boundaries and Borders*, Routledge, London-New York, 2015.

<sup>76</sup> Si fa qui riferimento, in particolare, alla cosiddetta *multilevel governance* di Tipo II, così denominata in L. HOOGHE, G. MARKS, *Types of multi-level governance*, in *European integration online papers*, n. 5(11), 2001, p. 11; ID., *Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance*, in *American Political Science Review*, n. 97(2), 2003, pp. 233-243, la quale si caratterizza per essere meno strutturata, più flessibile, costruita per risolvere problematiche specifiche.

<sup>77</sup> L. MERCATANTI, G. CUSIMANO, *La strategia europea delle macroregioni. Opportunità e criticità*, in *Geotema*, n. 57, 2018, pp. 14-15.

istituzionale al problema che si vuole affrontare. Tale approccio è stato tradotto anche sul piano delle politiche ambientali, promuovendo sia la cooperazione tra Stati Membri, sia nei confronti di Paesi confinanti con l'UE<sup>78</sup>, sfruttando la possibilità di creare obiettivi condivisi che siano chiari e concreti, come nel caso della macroregione del Mar Baltico, che è stata la prima a essere istituita.

Dunque, il processo di integrazione europea, alterando il tradizionale rapporto tra Stato e proprio territorio, permette maggiori forme di cooperazione capaci di adattarsi al contesto in gioco<sup>79</sup>. Questo può risultare vero anche per il caso di fiumi transnazionali, i quali sicuramente mantengono un carattere potenzialmente conflittuale, ma lo fanno in uno spazio che è stato già in un certo senso *depotenziato* dell'aspetto nazional-territoriale. Da ciò deriva che le difficoltà di conciliazione dei principi del diritto internazionale nei bacini transnazionali risultano essere qui minime, non solo in quanto c'è alla base una volontà di integrazione sovranazionale degli Stati, ma anche perché c'è la chiara indicazione di assumere un diverso punto prospettico sulla gestione di risorse condivise. Dunque, come si vedrà nel prossimo paragrafo, l'integrazione europea non solo ha partorito una Strategia macroregionale per l'area del Danubio, ma prima di essa aveva anche già giocato un ruolo decisivo in forme di cooperazione internazionale nel bacino idrografico.

## 5. Inquadramento storico della cooperazione nell'area danubiana

Il Danubio è il secondo fiume più lungo d'Europa e attraversa dieci Paesi, interessandone altri nove se consideriamo il bacino idrografico. Per tali ragioni, la storia di cooperazione intorno a questo corso d'acqua è risalente al XIX secolo<sup>80</sup>, quando alcuni dei Paesi attraversati dal Danubio istituirono forme di accordo circa la navigabilità dello stesso. Successivamente, la cooperazione venne rallentata a causa dello scoppio delle due guerre mondiali e alla successiva divisione in blocchi d'influenza tra est e ovest Europa. In quest'ultima condizione, si riaffermò un principio nazional-territoriale per cui vennero smantellate le istituzioni internazionali precedenti, sostituite da organi composti esclusivamente dagli Stati rivieraschi, non considerando, quindi, tutto il bacino idrografico del fiume; infine, la zona del delta venne sottoposta a un'amministrazione speciale romena-sovietica, mentre la zona del Danubio chiamata Porte del Ferro a una romeno-jugoslava<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> Cfr. D. STEAD, *Rescaling environmental governance – the influence of European transnational cooperation initiatives*, in *Environmental Policy and Governance*, n. 24(5), 2014, p. 326, che sottolinea come «*European integration and expansion does not simply mean that powers are shifting to the European level: Europe is not so much suppressing state borders as changing their meaning and impact for different social, economic and political systems. European integration not only brings about changes in powers across existing layers of decision-making, it also leads to new scales and types of intervention as well as new actor constellations*».

<sup>79</sup> Cfr. I. CIOLLI, *Il territorio europeo tra processi federali e spinte neofeudali*, in *federalismi.it*, n. 31, 2020, pp. 25-42.

<sup>80</sup> Si fa in particolare riferimento al Trattato di Parigi del 1856, che istituì la Commissione Europea del Danubio, che aveva a oggetto la gestione amministrativa del fiume, con particolare attenzione al tema della navigazione.

<sup>81</sup> Cfr. artt. 20-21 della Convenzione riguardante il regime della navigazione sul Danubio, firmata a Belgrado il 18 agosto 1948.

Dagli anni '80 in poi, tuttavia, la cooperazione tra Paesi è aumentata considerevolmente; in particolare, con l'Accordo di Bucarest del 1985<sup>82</sup> che ha creato un primo network di Paesi rivieraschi i quali, da allora, condividono dati e valutazioni sullo stato del Danubio.

In seguito, un passo molto significativo è avvenuto nel 1994 con l'istituzione della Commissione internazionale per la protezione del fiume Danubio (ICDPR), con la firma anche della apposita Convenzione a opera di undici Stati e della Comunità Europea, entrata poi in vigore nel 1998 con la ratifica da parte del 75% degli Stati firmatari. Tale atto è di particolare importanza in quanto, a seguito di prolungate trattative intercorse tra i vari Stati firmatari, si è giunti a un documento giuridicamente vincolante, che prende in considerazione tutto il bacino del fiume e tutti gli effetti transnazionali negativi<sup>83</sup>. In particolare, rispetto alla prospettiva adottata in questo lavoro, è significativo notare come gli interventi da adottare previsti dalla Convenzione siano sempre visti in un'ottica di bacino e mai solo di territorialità nazionale<sup>84</sup>.

Le principali funzioni individuate dalla Convenzione riguardano: la conservazione e il miglioramento dell'utilizzo delle acque; l'attuazione delle misure di prevenzione; nonché azioni per la riduzione dell'inquinamento tanto del fiume, quanto del Mar Nero, foce del Danubio stesso<sup>85</sup>. Per implementare tali misure, è stata formata la già citata ICDPR, la quale si è rivelata essere un efficiente strumento di cooperazione, permettendo un coordinamento tra i diversi attori e fornendo un importante supporto tecnico-amministrativo per l'implementazione di nuove normative o infrastrutture<sup>86</sup>.

Al momento, gli Stati che fanno parte della Commissione sono 15, ed è interessante notare come tra questi ce ne siano ben 5 che non fanno attualmente parte dell'Unione Europea. In questo senso, la ICDPR rappresenta un peculiare esperimento di cooperazione su più livelli di regolazione sovranazionale, in cui accordi multilaterali, convenzioni internazionali e norme comunitarie si intersecano nella regione danubiana. È, infatti, da sottolineare come la dimensione sovranazionale europea abbia giocato da subito un ruolo centrale nell'implementare una maggiore cooperazione rispetto al Bacino del Danubio. Nello specifico, già nel 1991 l'Unione Europea aveva finanziato l'*Environmental Programme for the Danube River Basin* (EPDRB), un programma volto a creare un *framework* di cooperazione comune tra i Paesi interessati, al fine di produrre le condizioni necessarie alla realizzazione della Convenzione.

---

<sup>82</sup> A. VARDUCA, *The 1985 Bucharest Declaration*, in I. L. MURPHY, *Protecting Danube River Basin Resources*, Springer, Dordrecht, 1997, pp. 31-41.

<sup>83</sup> Sul punto cfr. C. M. ASHCRAFT, *Shifting currents in water diplomacy*, cit.

<sup>84</sup> Si veda, in particolare, la Convenzione sulla cooperazione per la protezione e l'uso sostenibile del fiume Danubio, art. 2, c. 3, in cui si stabilisce che le parti contraenti «shall set priorities as appropriate and shall strengthen, harmonise and coordinate measures taken and planned to be taken at the domestic and international level throughout the Danube Basin aiming at sustainable development and environmental protection of the Danube Rivers».

<sup>85</sup> Cfr. Convenzione sulla cooperazione per la protezione e l'uso sostenibile del fiume Danubio, art. 2, c. 1.

<sup>86</sup> P. WOUTERS, *International law-facilitating transboundary water cooperation* (Report n. 17), Global Water Partnership, Stockholm, 2013, pp. 35 ss.

Successivamente, la direttiva quadro sulle acque dell'UE adottata nel 2000<sup>87</sup> è risultata un ulteriore elemento di rilevanza anche all'interno della ICDPR. Infatti, nonostante al suo interno ci fossero, in quel momento, sia Stati membri dell'UE, sia Paesi che avevano fatto richiesta di ingresso, oltre che nazioni esterne all'UE, venne deciso di adottare la direttiva e di metterla in atto all'interno del bacino danubiano. La direttiva europea segna, inoltre, un importante cambio di paradigma nella gestione dei bacini transnazionali, in quanto si stabilisce chiaramente il distretto idrografico come principale unità attraverso cui organizzare l'intervento pubblico sul fiume<sup>88</sup>. In questo modo si vuole andare oltre la gestione per confini nazionali di una risorsa naturale che è portata a superarli continuamente, cercando di trovare forme di cooperazione anche nel caso in cui un fiume scorra in Stati non appartenenti all'Unione Europea. Dunque, con questa direttiva si giunge a sganciare la territorialità nazionale dal governo dei bacini transnazionali, col fine, invece, di istituire autorità di bacino comuni, in grado di cooperare<sup>89</sup>.

La possibilità di ribaltare la visione, abbandonando le visioni contrapposte degli interessi nazionali, e proponendo, invece, una forma di territorialità elastica che si adatta alle diverse situazioni in gioco, sembra essere un elemento particolarmente importante nella gestione dei bacini transnazionali; questi non solo si caratterizzano per avere al centro una risorsa particolare come il fiume, ma anche per il fatto di tenere in considerazione tutte le diverse aree che sono interessate, direttamente o indirettamente, proprio dalla risorsa idrica.

Lo schema proposto dall'Unione Europea si pone, quindi, come alternativa rispetto al caso del Nilo, esaminato in precedenza, superando le logiche proprie del diritto internazionale di conciliazione di principi differenti.

Tuttavia, anche in questo contesto possono emergere o esistere conflittualità e differenze. *In primis*, facciamo riferimento al celeberrimo caso *Gabcikovo–Nagymaros*<sup>90</sup>, che vede al centro il Danubio: infatti, nel 1977 l'allora Cecoslovacchia e l'Ungheria avevano stipulato un accordo che aveva come oggetto principale la produzione di energia elettrica, tramite diga. Tuttavia, l'Ungheria, nel 1989 decise di non proseguire col progetto, scatenando la reazione dell'altro partner dell'accordo, il quale decise di continuare, mettendo in atto una deviazione del Danubio. Il caso venne portato nel 1993 davanti alla Corte Internazionale di Giustizia, la quale decise che entrambi gli Stati avevano commesso delle azioni in

---

<sup>87</sup> Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000.

<sup>88</sup> *Ibid.*, art. 2 c. 15.

<sup>89</sup> Cfr. G. REICHERT, *International Water Cooperation in Europe: Lessons for the Nile Basin Countries?*, in *Ethiopian Yearbook of International Law 2018*, Springer, Cham, 2019, p. 107.

<sup>90</sup> Per approfondimento in dottrina si rimanda *ex multis* a C. MCCAFFREY, *The Law of International Watercourses*, *op. cit.*, pp. 204-215; A. E. BOYLE, *The Gabcikovo-Nagymaros case: New law in old bottles*, in *Yearbook of International Environmental Law*, n. 8(1), 1998, pp. 13-20; J. G. LAMMERS, *Case Analysis: The Gabčíkovo-Nagymaros Case Seen in Particular From the Perspective of the Law of International Watercourses and the Protection of the Environment*, in *Leiden Journal of International Law*, n. 11(2), 1998, pp. 287-320.

violazione del diritto internazionale: l'Ungheria aveva violato senza motivo l'accordo del 1977, mentre la Slovacchia – subentrata alla Cecoslovacchia – non aveva il diritto di sviare il fiume, con la conseguenza che entrambi gli Stati avevano l'obbligo di risarcirci a vicenda e, contemporaneamente, trovare un accordo in buona fede.

Come abbiamo già segnalato<sup>91</sup>, il caso *Gabcikovo-Nagymaros* fu discusso pochi mesi dopo l'approvazione della *Watercourses Convention* del 1997 e, ciononostante, la Corte fece ampio riferimento al testo della Convenzione e, in particolare, all'art. 5 dedicato all'uso equo delle risorse<sup>92</sup>.

Con questo riferimento, la Corte ha sottolineato il ruolo e l'importanza della Convenzione, rafforzando così i principi in essa contenuti e facendoli entrare nel diritto internazionale, prima ancora della sua effettiva entrata in vigore, avvenuta come detto solo nel 2014<sup>93</sup>. È però doveroso anche ricordare come la Corte non abbia fatto alcun accenno al principio del *no-harm*<sup>94</sup>.

Da segnalare poi che, nel 1998, un anno dopo la sentenza, la Slovacchia decise di depositare una richiesta per avere un giudizio suppletivo sulla vicenda, data la mancata collaborazione dell'Ungheria nel trovare un accordo. Da allora, il caso è ancora aperto e, di fatto, non procede per mancanza di iniziativa di ambo le parti<sup>95</sup>; tuttavia, come giustamente sottolineato dalla dottrina<sup>96</sup>, l'assenza di tensione nella regione europea ha fatto sì che questa anomala situazione non determinasse un peggioramento delle relazioni tra gli Stati e una riduzione della cooperazione nell'area.

L'altro aspetto che rimane all'interno di una territorialità *soft* come quella dei bacini transnazionali europei riguarda le profonde differenze e diseguaglianze che possono intercorrere tra i diversi Paesi e regioni attraversati dallo stesso fiume. In questo senso, già la ICDPR aveva al centro anche lo sviluppo socio-economico dell'intera area attraverso azioni e programmi condivisi; tuttavia, ancora di più è stato fatto grazie all'istituzione della macroregione europea del Danubio, nel 2009.

---

<sup>91</sup> *Supra* nota 36.

<sup>92</sup> Cfr. P. SANDS, *Watercourses, Environment and the International Court of Justice: The Gabcikovo-Nagymaros Case*, in S. M. A. SALMAN, L. BOISSON DE CHAZOURNES (a cura di), *International Watercourses. Enhancing Cooperation and Managing conflict. Proceedings of a World Bank Seminar*, The World Bank, Washington D.C., 1998, pp. 103-107.

<sup>93</sup> Sul punto si veda S. STEC, G. E. ECKSTEIN, *Of solemn oaths and obligations: the environmental impact of the ICJ's decision in the case concerning the Gabcikovo-Nagymaros project*, in *Yearbook of International Environmental Law*, n. 8(1), 2008, p. 45; M. M. RAHAMAN, *Principles of international water law: creating effective transboundary water resources management*, in *International Journal of Sustainable Society*, n. 1(3), 2019, pp. 207-223.

<sup>94</sup> Sul punto S. MCCAFFREY, *The UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses: Prospects and Pitfalls*, in S. M. A. SALMAN, L. BOISSON DE CHAZOURNES (a cura di), *International Watercourses*, *op. cit.*, p. 27.

<sup>95</sup> Sul punto, si veda il Comunicato Stampa 31/2017 della Corte Internazionale di Giustizia, 21/07/2017.

<sup>96</sup> S. C. MCCAFFREY, *The Law of International Watercourses*, *op. cit.*, p. 355.

## 6. La macroregione europea del Danubio e le prospettive per il settennato 2021-2027

Dal periodo 2014-2020, la programmazione pluriennale europea ha maturato un diverso approccio rispetto all'intervento territoriale. Ciò è avvenuto anche grazie all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che ha operato positivamente rispetto al concetto di politica di coesione, legandolo in via generale ai principi di autonomia territoriale e di sussidiarietà. Il risultato è stato sicuramente quello di un più incisivo ruolo degli enti locali, i quali, oltre a essere parte integrante della struttura istituzionale dell'Unione, attraverso il Comitato delle Regioni e la tendenza ideale a una "Europa delle Regioni", sono diventati sempre più i soggetti che attuano le politiche europee, cercando di creare sinergie tra diverse istituzioni e diversi Paesi, in un'ottica sempre più funzionalista e tesa a ridurre le diseguaglianze territoriali.<sup>97</sup>

Un caso emblematico dell'impatto che i Fondi Strutturali hanno avuto nella *governance* multilivello, all'interno della programmazione pluriennale 2014-2020, è riscontrabile proprio nella Cooperazione Territoriale Europea (CTE)<sup>98</sup>, la quale ha assunto una rilevanza specifica, in quanto ha costituito un obiettivo chiave per la politica di coesione europea.

Per Cooperazione Territoriale si intende «*quella attività di collaborazione che si instaura tra le autorità regionali e locali europee per promuovere la prosperità economica, sociale e la crescita dei rispettivi territori, migliorandone l'attrattività e la competitività. Se tali ragioni sono quelle che, in primis, spingono naturalmente le entità regionali e locali a ricercare una cooperazione con le omonime autorità di altri Stati, un ruolo fondamentale in questo contesto è giocato dalla prossimità, identità ed identificazione dei problemi e degli interessi comuni.*»<sup>99</sup> Proprio questi ultimi aspetti sembrano quelli più rilevanti per configurare l'intervento pubblico. Infatti, la vicinanza geografica o la condivisione di problemi e risorse costituiscono la base per le tre diverse tipologie di integrazione previste nella programmazione pluriennale 2014-2020, con un budget di 9,3 miliardi di euro, e diventate quattro per il settennato 2021-2027, con 8 miliardi di euro<sup>100</sup>. Nello specifico, per il nuovo periodo<sup>101</sup> si prevede che la CTE possa prevedere forme di finanziamento per:

---

<sup>97</sup> Cfr. A. POGGI, *Dove va il regionalismo in Europa?*, in *federalismi.it*, n. 16, 2018, pp. 2-10; M. POSILLIPO, *Il pluralismo territoriale e le garanzie di eguaglianza nel percorso "costituzionale" europeo*, in C. CHIEFFI (a cura di), *Il processo di integrazione europea tra crisi di identità e prospettive di ripresa*, Giappichelli, Torino, 2009.

<sup>98</sup> Si veda in merito il Regolamento (UE) n. 1299/2013 del 17 dicembre 2013.

<sup>99</sup> C. BIANCA CEFFA, *Europa e territori. Modelli di governance, strumenti e policy*, Eupolis Lombardia, Milano, 2016, p. 75.

<sup>100</sup> Art. 110 del Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

<sup>101</sup> Regolamento (UE) 2021/1059 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante disposizioni specifiche per l'obiettivo Cooperazione territoriale europea (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno.

- Cooperazione transfrontaliera: incentrata sulle sfide comuni affrontate tra regioni che condividono un confine. A livello di finanziamenti occupa la porzione più ampia del FESR con il 72,2%.
- Cooperazione transnazionale: si occupa di migliorare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, cercando di migliorare la cooperazione tra Stati e regioni, avendo particolare attenzione alle macroregioni. Riceve il 18,2% dei fondi.
- Cooperazione interregionale: favorisce la promozione dell'efficacia della politica di coesione attraverso programmi specifici<sup>102</sup>. La quota di fondi destinata a tale componente è del 6,1%.
- Cooperazione per le regioni ultraperiferiche: in questo caso si fa riferimento a tutte le regioni elencate dall'art. 349 del TFUE, per cui si tiene in conto della situazione sociale ed economica, la quale è «*aggravata dalla loro grande distanza, dall'insularità, dalla superficie ridotta, dalla topografia e dal clima difficili, dalla dipendenza economica da alcuni prodotti, fattori la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo*»<sup>103</sup>. In questo caso, la quota prevista è pari al 3,5% del totale.

Queste diverse forme di integrazione risultano essere particolarmente interessanti perché rappresentano il tentativo di instaurare un approccio dinamico alle realtà locali e regionali; non solo, attraverso la politica di coesione, l'Unione Europea ricostruisce geometrie territoriali e ne determina nuovi confini e, quindi, anche nuove possibilità. In questo quadro, si pone la Cooperazione transnazionale che finanzia le macroregioni<sup>104</sup>, attraverso il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR).

La Commissione Europea ha provveduto nel 2013 a tracciare una definizione della strategia macroregionale, che si sorregge su tre distinti pilastri. Il primo di questi consiste nel definire un quadro integrato tra Stati Membri e Stati terzi che si collocano nella medesima area geografica. In secondo luogo, la macroregione è tale se ha davanti a sé sfide comuni e, infine, trae beneficio dalla cooperazione rafforzata in materia di coesione economica, sociale e territoriale<sup>105</sup>.

---

<sup>102</sup> La programmazione 2021-2027 ne prevede quattro, ovvero: un programma volto allo scambio di *best practices* con la possibilità di trasferire forme di conoscenza da una Paese all'altro; un programma volto al miglioramento dello sviluppo urbano e, in particolare, all'integrazione tra aree urbane e rurali; un programma dedicato all'implementazione e al miglior funzionamento dei Gruppi Europei di Cooperazione Territoriali (GECT), nonché delle strategie macroregionali; infine, un programma incentrato sulle analisi delle tendenze di sviluppo. Il Reg. (UE) 2021/1059 specifica come tali programmi debbano applicarsi a tutto il territorio europeo e anche a eventuali Stati terzi.

<sup>103</sup> Art. 349 TFUE, c. 1.

<sup>104</sup> Sulla tematica delle macroregioni si rimanda a S. GÄNZLE, *Experimentalist governance and EU macro-regional strategies: new dynamics in European regional and territorial cooperation?*, in G. ABELS, J. BATTKKE, *Regional Governance in the EU*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton, 2019, pp. 140-158. L. BERIONNI, *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2012, pp. 727-754; L. D'ETTORRE, *Le strategie macroregionali dell'Unione europea: tra cooperazione territoriale europea e multi-level governance*, in *federalismi.it*, n. 20, 2018, pp. 2-47; B. CUGUSI, A. STOCCHIERO, *Macro-regions, 'la nouvelle vague' of transnational cooperation: the geopolitical case of the Mediterranean basin*, in *EUBORDERREGIONS. Working Paper Series*, n. 4, 2010, pp. 1-18.

<sup>105</sup> COM (2013)468 def., *Sul valore aggiunto delle strategie macroregionali*.

Dunque, le macroregioni hanno l'obiettivo di partire da problemi concreti per creare poi sinergie in grado di intervenire efficacemente sul piano territoriale e sociale, senza però che questo comporti la creazione di nuove strutture amministrative e finanziarie: infatti, *«la macroregione non è dotata di caratteristiche politiche, amministrative e finanziarie autonome, ma rappresenta un'unità politico-territoriale che si basa sul criterio della funzionalità, il quale supporta una prospettiva orientata al raggiungimento di risultati ben precisi fissati dai soggetti che ne fanno parte»*<sup>106</sup>.

Dopo la prima esperienza della macroregione del Mar Baltico, nel 2010, viene varata la Strategia Europea per il Danubio, approvata poi dal Consiglio nel 2011<sup>107</sup>, comprendente 14 Paesi<sup>108</sup>, di cui 9 membri dell'UE e 5 che si collocano, al momento, fuori dallo spazio europeo. Anche in questo caso, si è data rilevanza al bacino idrografico del fiume cercando quindi di coinvolgere le diverse parti interessate. Risulta, tuttavia, subito evidente come la forte eterogeneità a livello socio-economico segni subito un fattore di interesse per la macroregione, allargando quindi il piano d'azione rispetto alle forme di cooperazione internazionale citate in precedenza, ICDPR su tutte.

In questo senso, la macroregione del Danubio è vista dalla Commissione Europea come un fattore strategico molto importante, in quanto il fiume rappresenta *«una porta sul mondo, sia sui paesi vicini che sull'Asia. [...] La regione, che conta più di 100 milioni di abitanti e rappresenta un quinto della superficie dell'Unione Europea, è essenziale per l'Europa»*<sup>109</sup>. Per tali motivi, oltre ad azioni volte alla tutela delle acque e dell'ambiente circostante, la strategia sfrutta lo spazio creato dal bacino idrografico per implementare politiche volte a un miglioramento della mobilità nella regione, sfruttando ancora di più la navigabilità del Danubio e integrando una più stretta cooperazione in materia di sicurezza<sup>110</sup>. Più in generale, anche la Strategia Macroregionale Danubiana era stata posta all'interno del *framework* del programma Europa 2020, che prevedeva investimenti per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Allo stesso modo, per il periodo 2021-2027, la macroregione danubiana si inserisce negli obiettivi posti dalla Commissione Europea, ponendo l'attenzione su molti aspetti e facendo tuttavia particolare riferimento a quattro priorità: 1. Una regione danubiana più intelligente; 2. Una regione danubiana più verde e con una ridotta quota di carbone; 3. Una regione danubiana più sociale e 4. Una migliore cooperazione governativa nella regione del Danubio. Tali priorità sono state stabilite dagli Stati membri facenti parte della macroregione

---

<sup>106</sup> L. D'ETTORRE, *Le strategie macroregionali dell'Unione europea, op. cit.*, p. 10.

<sup>107</sup> Council conclusions on the European Union Strategy for the Danube Region, 3083rd General Affairs Council meeting, Brussels 13.4.2011.

<sup>108</sup> Si tratta di Germania (Baden-Württemberg e Baviera), Austria, Repubblica slovacca, Repubblica ceca, Ungheria, Slovenia, Romania, Bulgaria, Croazia, Serbia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Repubblica di Moldavia e Ucraina.

<sup>109</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Strategia dell'Unione europea per la Regione danubiana, Bruxelles, 8.12.2010, COM (2010) 715 definitivo, p. 3.

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 6.

in data 13 dicembre 2021, redigendo il Programma della Regione del Danubio per il nuovo settennato, il quale dovrà essere approvato dalla Commissione Europea entro il giugno 2022<sup>111</sup>. In questo documento, risulta di particolare interesse l'attenzione rivolta alle sfide transfrontaliere connesse al fiume Danubio; nello specifico, si sottolinea come la regione sia sottoposta a possibilità di esondazioni dovute sia al fiume principale sia ai suoi affluenti, ma allo stesso tempo sono stati già sperimentati fenomeni di siccità, con evidenti effetti negativi sulle persone, l'economia e l'agricoltura<sup>112</sup>.

Nel Programma si pone in luce come la Regione Danubiana abbia al suo interno sia Stati a monte sia a valle, richiedendo misure congiunte per affrontare tanto i problemi di quantità dell'acqua, quanto quelli di qualità. Infatti, il maggiore utilizzo di risorse idriche nell'area può alterare gli equilibri tra i diversi Paesi e, allo stesso modo, i fenomeni di inquinamento delle acque transfrontaliere pongono la necessità di urgenti risposte, che non possono evidentemente essere unilaterali. Sul punto, è importante fare di più, in quanto i confini sono ancora barriere che impediscono la piena attuazione di misure congiunte<sup>113</sup>, anche in una zona più cooperativa rispetto al Nilo.

Emerge, dunque, ancora una volta il tema del confronto dell'ordinamento giuridico di uno Stato-nazione all'interno di dinamiche che vivono contemporaneamente dentro e fuori dalla sua portata. La capacità dei legislatori non può passare solo dal riconoscimento della medesima situazione, come avviene già nel caso della regione danubiana, ma deve avere la forza di fare quel passo in più per giungere alla definizione di un nuovo modo di pensare la territorialità nazionale all'interno di uno *spazio* nuovo e diverso, non per forza costruito da un decisore politico, bensì scaturente dagli assetti sostanziali assunti in un dato contesto.

A livello di finanziamenti, non vengono creati strumenti *ex novo*, ma ci si appoggia su quelli esistenti; di questi, il FESR ha finanziato poco più di 220 milioni<sup>114</sup> per la Macroregione Danubiana, ma, come sottolineato<sup>115</sup>, per un intervento maggiormente rilevante sarebbe opportuno cercare di utilizzare anche gli altri fondi previsti dalla politica di coesione europea, in modo da rendere più efficace l'intervento pubblico nell'area. Proprio su questo punto la Commissione ha voluto porre un accento particolare in occasione dell'aggiornamento della Strategia per la Macroregione, sottolineando l'importanza di costruire

---

<sup>111</sup> Il documento è stato approvato dai Rappresentanti degli Stati Membri il 13 dicembre 2021 alla 10° Meeting della Task Force. Per approfondire si rimanda al sito della [macroregione](#).

<sup>112</sup> Cfr. *Danube Region Programme 2021-2027* (draft).

<sup>113</sup> Sul punto *Danube Region Programme 2021-2027* (draft), p. 9, sottolinea come «*despite of some good examples of cooperation networks, borders are usually still barriers to effective nature protection on a transnational level. Weak management capacities and skills for ecological regions of transnational relevance raise the need for developing transnational management schemes. Joint conservation and preservation techniques and planning schemes are needed. Institutionalised, long-term management network(s) of 'Danubian' transboundary ecological regions would create real transnational impact*».

<sup>114</sup> COM(2020) 578 final, 23 settembre 2020, *Sull'attuazione delle strategie macroregionali dell'UE*, p. 5.

<sup>115</sup> *Ibid.*

proposte che possano meglio intercettare le diverse possibilità offerte dai fondi nel periodo 2021-2027<sup>116</sup>. In questo documento, inoltre, si aggiorna anche il numero di azioni, che passa dalle 137 del 2010 alle 85 di oggi, mantenendo invece fermi i principi affermati nel primo documento.

Allo stesso tempo, l'UE sottolinea i risultati raggiunti dalla Macroregione che, in particolare riguardo alle acque del Danubio, è riuscita a migliorarne la qualità e, allo stesso tempo, la navigabilità<sup>117</sup>; analogamente, nel tempo si sono prodotti miglioramenti nella relazione con ICDPR e altri organismi internazionali presenti nell'area e ci si è occupati della prevenzione di possibili inondazioni, tramite il progetto DANUBE FLOODRISK<sup>118</sup>.

In conclusione, la cooperazione nel bacino del Danubio è sicuramente risalente nel tempo, ma ha visto un'importante accelerazione dagli anni '80, grazie anche al ruolo giocato dall'Unione Europea sia come ente sovranazionale, e quindi luogo di mediazione, sia come vero e proprio promotore di nuove forme di spazialità e *governance* nel continente. Questo ha sicuramente rappresentato un'opportunità per gli Stati rivieraschi che, in diverse forme e attraverso distinte organizzazioni, stanno maturando diversi interventi sulla gestione del fiume, ma anche più in generale sull'intera area, cercando di giungere a una maggiore integrazione anche a livello economico-sociale.

## **7. La decostruzione dei confini territoriali. Quali prospettive?**

Nel presente lavoro, si è posta l'attenzione sul cambiamento di significato del ruolo che stanno assumendo i confini nazionali nell'epoca contemporanea. In particolare, è emerso come le risorse naturali possano generare un impatto sulle territorialità nazionali, alla stessa stregua di fenomeni economici globali.

In questo senso, con l'analisi dei casi del Nilo e del Danubio, si è posto l'accento sulle modalità con cui il diritto internazionale ed europeo hanno affrontato, e affrontano tutt'ora, il governo dei fiumi transnazionali, senza la pretesa di voler proporre nuove soluzioni o azzardare ipotesi per il futuro, ma con l'intenzione di apporre una lente concettuale attraverso cui vedere dinamiche nascoste e latenti della territorialità nazionale. Così, la transnazionalità dei bacini idrici analizzati ci fornisce degli esempi in cui è possibile vedere in modo chiaro, continuativo e anche, in una certa misura, semplificato, il grado di connessione e dipendenza che può esserci tra Paesi confinanti.

---

<sup>116</sup> SWD(2020) 59 final, *European Strategy for the Danube Region Action Plan*.

<sup>117</sup> Cfr. SWD(2020) 186 final, Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Sull'attuazione delle strategie macroregionali dell'UE*.

<sup>118</sup> Cfr. COM(2013) 468 final del 27 giugno 2013, Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Sul valore aggiunto delle strategie macroregionali*.

Infatti, è ben noto quanto le catene globali del valore<sup>119</sup> attraversino i territori degli Stati, non solo creando forme di relazioni economiche solide e durature, ma producendo anche ampi effetti sulla riconfigurazione territoriale<sup>120</sup>. Tuttavia, la ricostruzione di questo tipo di processi economici non risulta essere immediata agli occhi del giurista, in quanto la raccolta di dati, le variabili che possono entrare in gioco, così come le innovazioni tecnologiche possono mutare il quadro, anche molto velocemente. Al contrario, le risorse naturali, come appunto i fiumi, rappresentano una presenza persistente per gli Stati e, dunque, nei casi come il Nilo e il Danubio, si configurano come pungoli continui alla tradizionale sovranità nazionale.

Nel primo caso, infatti, è possibile condensare tutte le diverse teorie previste dalla dottrina e giurisprudenza internazionali sui principi che devono aiutare a governare bacini complessi come quelli citati. Tuttavia, la storia di quell'area, il Nilo, e gli opposti interessi nazionali sembrano allontanare sempre di più le parti in causa, nonostante la costruzione della GERD e il cambiamento climatico siano processi in grado di alterare gli equilibri e, quindi, anche le trattative tra gli Stati. Il bacino del Nilo è vissuto ancora dai governi nazionali come un bene che può essere diviso e utilizzato secondo i confini giuridico-politici; ciononostante, la storia di quella specifica area africana, la volontà di sviluppo di alcuni e la necessità di conservare di altri, sono tutti aspetti che, sommati ai nefasti effetti del cambiamento climatico, portano a una seria difficoltà di mediare e trovare soluzioni unicamente all'interno degli attuali principi giuridici previsti dal diritto internazionale.

È probabile che la teoria della comunità di interesse<sup>121</sup>, avanzata più di recente in dottrina, così come la *Watercourses Convention* del 1997, possano essere utili strumenti in mano ai governi nazionali per uscire da posizioni di *impasse*. In questo modo, sarebbe possibile porre al centro il fiume, analizzato nella sua dimensione di risorsa naturale, valutandone le possibilità di sviluppo, così come le criticità che possono emergere dall'utilizzo che ne viene fatto dai diversi attori in gioco, attraverso prospettive maggiormente flessibili e adattabili alle progressive conoscenze<sup>122</sup>.

Al contrario, il Danubio ha una storia parzialmente differente, in quanto già dalla fine del XIX secolo si sono attivate forme di cooperazione, per quanto parzialmente limitate durante la Guerra fredda, ma riprese a partire dagli anni '80 e che hanno portato a miglioramenti nella gestione del fiume. La tesi proposta nel presente lavoro è che questo fenomeno sia stato facilitato anche dal ruolo dell'Unione

---

<sup>119</sup> Sul punto *ex multis* A. AMIN, *An institutionalist perspective on regional economic development*, in *International journal of urban and regional research*, n. 23(2), 1999, pp. 365-378; F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Il Mulino, Bologna, 2005; R. CAPELLO, U. FRATESI, L. RESMINI, *Globalization and regional growth in Europe: Past trends and future scenarios*, Springer, Berlin, 2011.

<sup>120</sup> P. LE GALES, *La nuova "political economy" delle città e delle regioni*, in *Stato e mercato*, n. 18(1), 1998; A. J. SCOTT, *Le regioni nell'economia mondiale. Produzione, competizione e politica nell'era della globalizzazione*, Bologna, 2001 e ID., *Città e regioni nel nuovo capitalismo. L'economia sociale delle metropoli*, Il Mulino, Bologna, 2011; P. KHANNA, *La rinascita delle città-Stato. Come governare il mondo al tempo della devolution*, Fazi, Roma, 2017.

<sup>121</sup> *Supra* nota 29.

<sup>122</sup> Sul punto G. REICHERT, *International Water Cooperation in Europe*, *op. cit.*, p. 115.

Europea, la quale ha da sempre promosso forme di cooperazione molto flessibili, altamente adattabili al contesto o alla risorsa naturale, come sottolineato anche dalla direttiva sull'acqua<sup>123</sup>, che individua proprio nel bacino idrografico la prospettiva attraverso cui guardare a una data area. Questo è stato reso possibile dalla struttura sottostante alla stessa costruzione europea, la quale non si propone come una versione aggiornata e più estesa dello Stato-nazione, bensì, come visto in apertura, muta la propria sfera d'applicazione a seconda del contesto particolare. Ciò si traduce in una sostituzione lessicale, ma anche sostanziale del "territorio" con lo "spazio". Infatti, se il primo rimane prerogativa degli Stati membri<sup>124</sup>, il secondo diventa la matrice attraverso cui l'Unione Europea decide di operare. In questo senso, lo spazio sovranazionale è inteso sempre come funzionale, «aperto al pluralismo e all'interculturalità, fondato sull'intreccio e l'interdipendenza di molteplici sovranità statuali insistenti sul medesimo ambito geografico. Un nuovo modello di spazialità politica che si ispira alla più estesa integrazione economica e culturale»<sup>125</sup>. Il nocciolo d'innovazione dell'integrazione sovranazionale sta anche in questo, cioè nel promuovere nuove possibilità di relazione fra Stati, col fine di creare benefici per tutti, all'interno di uno stesso contesto territoriale. È chiaro come tale prospettiva possa essere cruciale anche nella gestione di un bacino transnazionale, che già di per sé costituisce un nuovo spazio, portando a relativizzare i confini degli Stati rispetto all'area del fiume.

Una possibile chiave di volta, dunque, sembra poter risiedere nella capacità di sganciare gli interessi nazionali dalle territorialità degli Stati, poiché, attraverso una diversa concezione della spazialità delle questioni aperte, sarebbe possibile trovare nuove linee di confronto, capaci di promuovere nuovi accordi. In questo senso, assumere la posizione del fiume o del bacino idrografico come punto di partenza per costruire la comunità di interesse teorizzata dalla dottrina, sembra essere una strada fruttuosa anche per quelle aree del mondo che non si trovano all'interno di organizzazioni sovranazionali e per le quali, tuttavia, la sfida dell'acqua risulta essere cruciale.

Sullo sfondo rimane, tuttavia, la necessità di una riconcettualizzazione dei confini nazionali, i quali, in questa prospettiva, vengono decostruiti rispetto alla loro storica funzione<sup>126</sup>. Se, infatti, le frontiere hanno sempre avuto il ruolo di demarcare l'ambito del diritto di un certo Stato, così come di delimitarne interessi e problemi, oggi tutto questo sembra perdere di attualità, di efficacia, di presa. I confini sono decostruiti proprio perché continuamente superati, attraversati, ma soprattutto riconfigurati dalle risorse naturali,

---

<sup>123</sup> *Supra* nota 60.

<sup>124</sup> Art. 52 TUE e art. 355 TFUE, nonché come esempio paradigmatico, il caso C-457/18, *Slovenia v Croatia*, ECLI:EU:C:2020:65, in cui la Corte, chiamata a giudicare in materia di confini statali, ha affermato il difetto di giurisdizione, sostenendo, tra gli altri motivi, anche la competenza degli Stati membri rispetto alla definizione dei loro limiti territoriali. Sul punto si veda F. CASOLARI, *Inter se Agreements between Member States, and the Outer Limits of the Court's Jurisdiction in Infringement Proceedings: Slovenia v Croatia*, in G. BUTLER, R. A. WESSEL (a cura di), *EU External Relations Law: The Cases in Context*, Hart, Oxford, 2022, p. 984.

<sup>125</sup> G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, *op. cit.*, p. 40.

<sup>126</sup> Cfr. M. R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione*, Il Mulino, Bologna, 2010.

così come da dinamiche economico-sociali, ed è proprio questo il punto centrale. Nel momento in cui non riescono più a separare efficacemente due territori, è lecito chiedersi se sia possibile immaginare una nuova funzione dei confini territoriali, una volta che essi siano stati completamente decostruiti.

È già stato notato come i confini possano riacquisire nuove prospettive rispetto alle problematiche territoriali e, in particolare, si è richiamata la necessità di sottolineare la capacità di mettere in relazione propria del limite<sup>127</sup>. Inoltre, anche a livello economico, è stato messo in luce come sempre di più il confine possa diventare una risorsa<sup>128</sup> per promuovere forme di cooperazione transfrontaliere, in particolare all'interno dell'Unione Europea, dove si sono prodotte sinergie tra i territori<sup>129</sup>. In altre parole, è quanto mai opportuno tener presente come l'integrazione sovranazionale abbia, da una parte, prodotto sicuramente una relativizzazione dei confini statali, col fine di promuovere il mercato interno, ma, dall'altra, abbia creato uno spazio all'interno del quale i confini sono diventati "ponti"<sup>130</sup>, i quali hanno messo le istituzioni pubbliche nazionali e regionali nelle condizioni di tentare di guardare a un problema territoriale secondo una prospettiva maggiormente integrata.

In questo senso, l'Unione Europea ha di certo prodotto una riconfigurazione teorica e materiale dei confini, ma non una loro cancellazione<sup>131</sup>.

Pertanto, si pone chiaramente il tema di quali siano effettivamente le nuove funzioni che si possono attribuire ai confini. Per rispondere efficacemente a questa domanda, possiamo sfruttare quanto mostrato nell'analisi dei fiumi in questo lavoro: oltre alle frontiere nazionali possono esistere e formarsi nuovi confini che non hanno la funzione di indicare la classica corrispondenza biunivoca tra ordinamento giuridico e territorio, come fanno i limiti tradizionali, bensì hanno lo scopo principale di evidenziare un nuovo spazio creatosi dai comportamenti dell'uomo o dall'esistenza di risorse naturali. Pertanto, gli Stati «si ritrovano a decidere su questioni che incidono anche oltre i propri confini»<sup>132</sup>, mostrando una dinamica volta all'allargamento territoriale e a una necessità di confronto anche istituzionale<sup>133</sup>.

---

<sup>127</sup> Si veda, con specifico riferimento al problema migratorio, A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-Nazione alla globalizzazione*, op. cit., p. 512.

<sup>128</sup> Sul punto C. SOHN, *The Border as a Resource in the Global Urban Space: A Contribution to the Cross-Border Metropolis Hypothesis*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 38(5), 2013, pp. 1697-1711.

<sup>129</sup> Cfr. F. DURAND, A. DECOVILLE, *A multidimensional measurement of the integration between European border regions*, in *Journal of European Integration*, n. 42(2), 2020, p. 176 in cui si sottolinea come «the different dimensions of the cross-border integration process can reach very different levels of intensity, thus creating a variety of challenges that require an adaptability of policies to address them and to improve the overall quality of cross-border integration».

<sup>130</sup> Sul punto L. O' DOWD, *The Changing Significance of European Borders*, op. cit., p. 32, dove si sostiene come «the 'European project' is reconfiguring borders as both barriers and bridges. It is exposing the extent to which borders may be a positive resource for some and a material disadvantage for others».

<sup>131</sup> Nella stessa prospettiva si veda C. SOHN, *Modelling Cross-Border Integration: The Role of Borders as a Resource*, in *Geopolitics*, n. 19(3), 2014, pp. 587-608.

<sup>132</sup> I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2010, p. 67.

<sup>133</sup> Sul punto *ex multis* R. HIRSCHL, A. SHACHAR, *Spatial statism*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 17(2), 2019, pp. 387-438; L. ANTONINI, *Globalizzazione e nuove sfide del costituzionalismo*, in *Diritto Pubblico*, n. 25(2), 2019, pp. 319-340.



In questo senso, è possibile prevedere che ci saranno più confini, proprio perché ci saranno nuovi territori da riconoscere, segnalare e a cui prestare attenzione. Ciò che emerge, dunque, è la funzione creatrice dei confini, i quali potranno essere tracciati avendo come principale scopo il disegno di una nuova regione. La sensibilità nel rilevare questi nuovi territori, accompagnata dal grado di lungimiranza dei legislatori segneranno e condizioneranno le modalità con cui si affronteranno alcune cruciali sfide future.