

UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE

Sede di Milano

Dottorato di ricerca in Persona e ordinamenti giuridici

Ciclo XXXVI

S.S.D. IUS/10 DIRITTO AMMINISTRATIVO

IUS/14 DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

IUS/09 ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore

CAMBIAMENTI CLIMATICI E CRISI IDRICA PERMANENTE.

PER UNA GOVERNANCE DELL'EMERGENZA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

Coordinatore:

Ch.mo Prof. Andrea Nicolussi

Tesi di Dottorato di:

Francesco Anastasi

N. Matricola: 5218582

Anno Accademico 2022/2023

**CAMBIAMENTI CLIMATICI E CRISI IDRICA PERMANENTE.
PER UNA *GOVERNANCE* DELL'EMERGENZA NELL'ORDINAMENTO
ITALIANO**

*“ma misi me per l’alto mare aperto
Sol con un legno e con quella compagna
Picciola da la qual non fui deserto [...]”*

INDICE

ELENCO DELLE FIGURE E DELLE TABELLE.....	1
ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI	2
INTRODUZIONE	3
CAPITOLO I. DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'AMBIENTE E DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'ACQUA. LA GOVERNANCE INTERNAZIONALE DELL'ACQUA.....	7
SEZIONE 1. LA GENESI DEL DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'ACQUA.....	8
1. Introduzione.....	8
2. Il diritto internazionale romano delle acque.	9
2.1. Premessa.....	9
2.2. Risorse idriche e diritto all'acqua nell'ordinamento romano.	13
2.2.1. L'acqua come diritto dei privati.....	14
2.2.2. La regolamentazione pubblica dell'acqua e il sistema di governance nel diritto romano. ..	16
2.3. Conclusioni.....	18
3. Il dibattito medievale sul diritto dell'acqua.....	19
4. Il dibattito moderno sullo <i>ius gentium</i> e il diritto delle acque	21
4.1. Da Bartolo di Sassoferrato a Grozio.....	21
4.2. Il dibattito dopo la pace di Westfalia	24
5. Cenni sulle origini del moderno diritto internazionale dell'ambiente.	26
5.1. Premessa.....	26
5.2. Gli albori del diritto internazionale dell'ambiente.	27
6. Breve storia del diritto internazionale dell'acqua.....	29
7. L'acqua e il principio della sovranità permanente dello Stato sulle risorse naturali	32
7.1.a. Teoria della sovranità territoriale assoluta o dottrina Harmon	34
7.1.b. La teoria dell'integrità territoriale assoluta.	37
7.1.c. Teoria della sovranità territoriale limitata	40
SEZIONE 2: L'ACQUA COME RISORSA NATURALE E COME DIRITTO. LA GOVERNANCE GLOBALE DELLA RISORSA IDRICA.	43
1. Introduzione. La scarsità della risorsa e il <i>water grabbing</i>	43
2. La Conferenza di Mar de la Plata.	44
3. Convenzione di Helsinki.	48
4. Convenzione di New York sui corsi d'acqua.	48
4.1. Principio dell'uso equo e ragionevole.....	52
4.1.a. I fattori per determinare l'uso equo e ragionevole	56
4.2. Obbligo di non causare danni	58
5. Prospettive del diritto internazionale dell'acqua.	60

6. Il sistema di controllo o regolazione.....	63
7. Il diritto umano all'acqua nei trattati internazionali.	64
8. Il diritto internazionale all'acqua nella dottrina. Spunti.	68
9. L'applicabilità delle regole del GATS ai servizi idrici.....	72
10. Il modello attuale di governance globale delle risorse idriche e l'IWRM.....	75
11. La conferenza di New York 2023 sull'acqua. Nuovi rimedi per vecchi problemi?	78
CAPITOLO 2. GOVERNANCE EUROPEA DELLA RISORSA IDRICA. ACQUA COME DIRITTO E COME SERVIZIO.	
81	
SEZIONE 1 – IL DIRITTO DELL'ACQUA NELL'UE.	82
1. Introduzione	82
2. Le risorse idriche nell'Unione Europea.	82
3. Osservazioni introduttive. L'emersione della tutela dell'ambiente nel diritto UE.....	89
3.1. <i>Agli albori della tutela ambientale in Europa</i>	89
3.2. <i>L'Atto unico europeo e la terza fase della politica ambientale.</i>	94
3.3. <i>Il Trattato di Maastricht.</i>	95
3.4. <i>Il V Piano d'azione ambientale dell'UE</i>	96
3.5. <i>Conferenza europea sulle città sostenibili di Aalborg del 1994. Cenni.</i>	97
3.6. <i>Il trattato di Amsterdam del 1997</i>	97
3.7. <i>Il vertice di Cardiff del 1998.</i>	98
3.8. <i>La Convenzione di Aarhus del 1998.</i>	99
3.9. <i>Le riforme dell'Agenda 2000</i>	100
3.10. <i>La politica idrica dell'UE. L'adozione della Direttiva Quadro.</i>	101
3.11. <i>VI Piano d'azione ambientale dell'UE – “Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta”.</i>	103
3.12. <i>La revisione della politica ambientale comunitaria del 2004.</i>	104
3.13. <i>La politica ambientale dopo il Trattato di Lisbona</i>	105
3.13.1. <i>I principi della politica ambientale europea.</i>	107
a. <i>Il principio di precauzione</i>	107
b. <i>I fattori che determinano il ricorso al principio di precauzione</i>	109
c. <i>“Chi inquina paga”</i>	110
d. <i>Conclusioni. La responsabilità ambientale.</i>	111
3.14. <i>Il Fallimento dell'obiettivo 2015 e il Water Blueprint.</i>	112
3.15. <i>Green Deal europeo: il nuovo piano d'azione per l'economia circolare - CEAP</i>	115
SEZIONE 2. L'ACQUA COME DIRITTO NELL'UE.....	117
1. Il diritto all'acqua nell'ordinamento europeo.....	117

2. Il ruolo della Commissione	120
3. Iniziativa <i>Right2water</i>	121
4. Il ruolo del Parlamento europeo	124
5. Il ruolo del Consiglio	125
6. La tutela dei consumatori. Cenni.....	126
7. La democrazia dell'acqua?.....	127
8. Il futuro dei diritti sull'acqua. A <i>mo'</i> di intermezzo.....	130
SEZIONE 3. L'ACQUA COME SERVIZIO. PIANIFICAZIONE, CONTROLLO E TRATTAMENTO DELLE ACQUE. .	
.....	131
1. La Direttiva Quadro sulle Acque.	131
1.1. <i>I Piani di gestione dei bacini idrografici</i>	133
1.1.1. <i>La pianificazione territoriale e l'IWRM nel diritto europeo delle acque</i>	133
1.1.2. <i>I piani d'azione organici e i piani di gestione di bacino</i>	133
1.2. <i>Caratteristiche del distretto idrografico e programmi di misure</i>	136
1.3. <i>Monitoraggio delle acque</i>	137
1.4. <i>Il principio del recupero dei costi</i>	138
1.5. <i>Obblighi di informazione e consultazione pubblica. Un riconoscimento di democrazia di prossimità?</i>	142
2. DQA e i suoi fratelli. Le direttive europee in materia di risorse idriche.....	142
a. <i>Direttiva sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento</i>	143
b. <i>La direttiva sull'acqua potabile</i>	145
c. <i>Direttiva sulle acque di balneazione</i>	146
d. <i>Direttiva sugli standard di qualità ambientale</i>	147
e. <i>Direttiva sul trattamento delle acque reflue e la disciplina IPPC</i>	148
f. <i>Il Regolamento sul riutilizzo dell'acqua per fini agricoli. Cenni</i>	153
g. <i>La direttiva sui nitrati</i>	153
h. <i>Direttiva alluvioni. Rimando</i>	154
i. <i>Cenni della politica costiera e marittima dell'UE</i>	154
j. <i>Accordi internazionali sulle risorse idriche regionali. Cenni</i>	155
3. L'implementazione della DQA	156
4. I servizi idrici nella normativa europea.....	160
4.1. <i>Segue. L'affidamento dei servizi in house nei servizi idrici</i>	161
5. La gestione del rischio alluvionale.....	165
6. La gestione degli eventi siccitosi.....	168
7. Conclusioni.....	170

CAPITOLO 3 – LA GOVERNANCE ITALIANA DELLE RISORSE IDRICHE.....	173
SEZIONE 1 – EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA IN TEMA DI RISORSE IDRICHE.....	174
1. Introduzione.....	174
2. L'emersione della regolazione della risorsa idrica.....	174
3. Il R.d. n. 1775/1933.....	177
4. La L. n. 36/1994.....	179
5. Il codice dell'Ambiente e l'attuazione della riforma dei servizi idrici.....	184
6. Il referendum del 2011. Rapidi cenni.....	186
7. Il quadro attuale.....	187
SEZIONE 2 – IL MODELLO DI GESTIONE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO.....	189
1. Breve premessa metodologica.....	189
2. L'acqua come diritto costituzionale.....	190
2.1. <i>Segue. Il diritto di accesso all'acqua come diritto fondamentale tramite l'accesso al servizio idrico.</i>	196
2.2. <i>La titolarità del diritto. Individuale o collettiva?</i>	197
3. L'acqua come bene.....	198
4. L'acqua come servizio.....	201
5. Il servizio idrico integrato nel riparto di competenze Stato-Regioni.....	204
6. L'organizzazione del servizio idrico.....	211
6.1. <i>Le forme di gestione del servizio</i>	217
7. La Pianificazione d'ambito.....	219
7.1. <i>La ricognizione delle infrastrutture</i>	220
7.2. <i>Il programma degli interventi</i>	220
7.3. <i>Il modello gestionale ed organizzativo</i>	221
7.4. <i>Il piano economico finanziario</i>	221
8. Pianificazione di bacino.....	221
9. I soggetti della regolazione.....	225
9.1. <i>L'Autorità di regolazione. Compiti e funzioni</i>	225
9.2. <i>Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica</i>	229
9.2.1. <i>L'istituto superiore per la protezione la ricerca ambientale</i>	230
9.3. <i>Autorità di bacino distrettuali</i>	231
9.4. <i>Enti di governo d'ambito</i>	234
9.5. <i>Un rapido bilancio del sistema regolatorio</i>	235
10. Gli strumenti della regolazione.....	236
10.1. <i>Le convenzioni</i>	236

10.2.	<i>La tariffa</i>	239
10.2.1.	<i>La determinazione delle tariffe</i>	240
10.3.	<i>La carta dei servizi</i>	247
11.	Il nuovo Quadro Strategico 2022-2025 dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente: gli obiettivi strategici del settore idrico in ottica di sostenibilità.....	248
CAPITOLO 4. LO STATO DI SALUTE DELLE ACQUE ITALIANE. IL CASO DI STUDIO DEL BACINO IDROGRAFICO DEL FIUME PO.		251
1.	Lo stato di salute delle acque italiane.....	252
2.	Il distretto idrografico del fiume Po.	258
2.1.	<i>Contesto generale</i>	258
2.2.1.	<i>Agenzia Interregionale per il fiume Po</i>	259
2.3.	<i>Il Piano 2021-2027. Ampliamento dei confini distrettuali</i>	262
2.3.1.	<i>I corpi idrici del distretto</i>	263
2.3.2.	<i>Monitoraggio dello stato delle acque superficiali e sotterranee</i>	264
2.3.3.	<i>Stato dei corpi idrici</i>	265
2.3.4.	<i>Pressioni significative nel distretto idrografico del fiume Po</i>	268
2.4.	<i>Obiettivi generali e specifici del Piano di gestione del distretto idrografico del fiume Po</i>	271
3.	Gestione del cambiamento climatico.....	274
3.1.	<i>Usi della risorsa idrica</i>	276
3.1.a.	<i>Utilizzo dell’acqua per uso civile</i>	276
3.1.b.	<i>Utilizzo per le necessità del comparto agro-zootecnico</i>	278
3.1.c.	<i>Utilizzo per attività industriali</i>	280
3.1.d.	<i>Utilizzo per la produzione idroelettrica</i>	280
3.2.	<i>Stato del bilancio idrico</i>	283
4.	Gestione della siccità.....	286
4.1.	<i>La siccità nel bacino del Po</i>	286
4.2.	<i>Gestione della carenza idrica e della siccità</i>	287
4.3.	<i>Osservatorio permanente degli utilizzi idrici e gestione delle crisi idriche</i>	292
4.4.	<i>Direttiva Magre. Cenni</i>	294
4.5.	<i>Deflussi ecologici e attuazione della direttiva distrettuale</i>	294
6.	PNRR e Bacino del Fiume Po. Spunti.....	301
7.	Conclusioni	302
CAPITOLO 5 - CAMBIAMENTI CLIMATICI E CRISI IDRICA PERMANENTE. LA SCARSITÀ DELLA REGOLAZIONE O LA REGOLAZIONE DELLA SCARSITÀ?.....		305
1.	Introduzione. Tra alluvioni e siccità. Il futuro dell’acqua nell’antropocene.	306
2.	Il costo economico della siccità.....	308
3.	Acqua bene comune per superare la crisi. Una soluzione?	310

4. Il sistema emergenziale per affrontare la siccità.	322
5. Risorse idriche e PNRR.....	328
6. La disciplina degli affidamenti pubblici nel settore idrico.....	329
6.1. <i>La disciplina previgente. Il settore idrico dalla Merloni passando per il Codice De Lise al D. Lgs. 50/2016.</i>	330
6.2. <i>Il modello dell'in house nella vigenza del Codice D.Lgs. 50/2016</i>	333
6.3. <i>Il settore idrico nel nuovo codice dei contratti pubblici D.Lgs. 36/2023</i>	336
6.4. <i>I servizi pubblici locali di rilevanza economica. Il settore idrico.</i>	340
6.4.1. <i>Il modello in house nel testo unico delle società partecipate D.Lgs. n. 175/2016.</i>	345
6.5. <i>L'in house nel nuovo codice appalti.</i>	347
6.6. <i>Conclusioni. Nuove possibilità offerte dal nuovo codice dei contratti pubblici?</i>	351
7. Verso la regolazione della scarsità. Una nuova governance?.....	354
CONCLUSIONI	363
BIBLIOGRAFIA	368
RINGRAZIAMENTI	Errore. Il segnalibro non è definito.

ELENCO DELLE FIGURE E DELLE TABELLE

Figura n. 1. Carta dei bacini idrografici europei	pag. 84
Grafico n. 1. Indice WEI+ su base % per Stato europeo nella stagione estiva 2019	pag. 88
Tabella n. 1 - Perdite idriche della rete	pag. 252
Figura n. 2 - Perdite idriche Italia	pag. 252
Figura n. 3 - Carta dei distretti idrografici in Italia	pag. 255
Figura n. 4 - Bacini idrografici appartenenti al distretto idrografico del fiume Po	pag. 262
Tabella n. 2 - Stato ambientale dei corpi idrici superficiali e sotterranei del distretto padano (in valori percentuali)	pag. 265
Tabella n. 3 - Pressioni significative nel distretto idrografico del fiume Po	pag. 268
Tabella n. 4 - Corpi idrici interessati da impatti significativi nel distretto del fiume Po	pag. 269
Tabella n. 5 - Prelevamento idrico per distretti idrografici sul territorio nazionale	pag. 276
Tabella n. 6 - Utilizzo irriguo nel distretto del Fiume Po	pag. 277
Figura n. 6 - Distribuzione impianti idroelettrici in Italia	pag. 280
Figura n. 7 - Carta europea dell'indice WEI+	pag. 283
Tabella n. 7 - Serie Storica a confronto portata fiume Po.	pag. 285
Figura n. 8 - Mappa del rischio alluvionale Bacino distrettuale fiume Po	pag. 291
Tabella n. 8 - Interventi per prevenzione rischio alluvioni	pag. 293
Tabella n. 9 - Programma Interventi	pag. 294
Tabella n. 10 - Copertura geografica interventi	pag. 295
Figura n. 9 - Moai dell'Isola di Pasqua	pag. 360

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

Decreto legge = D.L.

Decreto legislativo = D. lgs.

Costituzione della Repubblica = Cost.

Legge = L.

Legge costituzionale = L. costituzionale

Decreto ministeriale = D.M.

Legge regionale = L.R.

Decreto del presidente della repubblica = D.P.R.

Decreto legislativo = D.Lgs.

Regio decreto = R.D.

Regio decreto legge = R.D.L.

Regio decreto legislativo = R.D.Lgs.

Decreto legislativo luogotenenziale= D.L.L.

Deliberazione della giunta regionale = D.G.R.

Regolamento = Reg.

Decreto ministeriale = D.M.

Ist. = Institutiones di Gaio

D. = Digesto

Corte Cost. = Corte Costituzionale

Cass. civ. = Cassazione civile

Cass. Civ. Sez. Un. o SS.UU. = Cassazione civile sezioni Unite

INTRODUZIONE

*“Laudato si', mi' Signore, per sor'aqua,
la quale è multo utile et humile et pretiosa
et casta”¹*

Il genere umano, almeno una larga fetta di esso, sta vivendo in condizioni assolutamente insostenibili per il pianeta Terra. L'attuale *way of living*, in concreto, arreca un insopportabile nocimento alla biosfera e agli equilibri ecologici.

Gli studi più recenti hanno confermato come l'attuale momento storico sia uno dei più gravi, in termini ambientali, che la specie umana abbia mai dovuto affrontare. Sotto questo punto di vista appare evidente che la sopravvivenza dell'umanità stessa sia, attualmente, gravemente in pericolo. In questo scenario la capacità di resilienza degli ecosistemi è quanto mai sotto stress se non del tutto compromessa².

La principale crisi che il nostro Pianeta sta vivendo è quella delle risorse idriche.

Come noto, le risorse di acqua dolce costituiscono solo il 2,5% del volume totale di acqua sulla Terra, pari a circa 35 milioni di km³. Di queste risorse di acqua dolce, il 70% si presenta sotto forma di ghiaccio e di copertura nevosa permanente sulle regioni montuose mentre il restante 30% circa è immagazzinato nelle falde acquifere sotterranee. Il residuo 0,3%, pari a 105.000 km³, si trova nei laghi e nei fiumi di acqua dolce, che costituiscono, pertanto, solo una piccolissima parte (circa lo 0,01%) delle risorse idriche totali disponibili.

Ciò che rende questa piccola quantità ancora più vitale è il fatto che questa è l'acqua dolce a cui possiamo accedere e utilizzare più facilmente³.

Nonostante la lunga serie di importanti iniziative, gli standard internazionali, così come quelli nazionali, non offrono oggi una risposta minimamente adeguata rispetto alle problematiche ambientali derivanti dalla crescente domanda di acqua e dai conflitti, anche solo potenziali, che

¹ Francesco d'Assisi (san), *Il cantico delle creature*, Edizioni del Baldo, 2016; il testo è consultabile anche su V. Cherubino Bigi (a cura di), *Il cantico delle creature di Francesco d'Assisi*, ed. Porziuncola, 2008. Per un commento teologico si veda C. Paolazzi, *Lode a dio creatore e cantico di frate sole*, Antonianum XCIV, 2019, pagg. 769-786. Sul punto si vedano anche: R. Manselli, *San Francesco d'Assisi*, Bulzoni, Roma 1982, pag. 378; e ancora N. Pasero, *Laudes creaturarum. Il Cantico di Francesco d'Assisi*, 1992, pagg. 66-80.

²Sul punto si veda l'utilissimo A. Angelini, P. Pizzuto, *Manuale di ecologia, sostenibilità ed educazione ambientale*, FrancoAngeli, 2010; si consiglia anche l'ottimo Steffen W., Sanderson A. et al., *Global Change and the Earth System. A Planet Under Pressure*, Springer Verlag, Berlino, 2004.

³ E. Bompan, M. Iannelli, *Water Grabbing, le guerre nascoste per l'acqua nel XXI secolo*, Emi, 2018.

ne derivano e ne deriveranno⁴. La domanda globale di acqua sta crescendo rapidamente a causa dell'espansione demografica della specie umana e della diffusione del modello tecnologico-industriale, tipico della modernità occidentale.

Contemporaneamente, la quantità di acqua potabile a disposizione delle popolazioni diminuisce a causa delle turbolenze climatiche, dell'inquinamento sempre più diffuso e della salinizzazione delle acque dolci⁵.

È evidente, pertanto, che la dottrina maggioritaria non si interroghi più intorno a scenari di temporaneo contingentamento⁶ ma, viceversa, segnala come sia necessario predisporre strumenti in grado di fronteggiare, in concreto, delle prospettive strutturali di carenza di risorse e di stabile siccità⁷.

Questa circostanza è stato oggetto anche dell'interessamento del Pontefice Papa Francesco che nella sua *Laudato si* ha avuto modo di segnalare che «*la qualità dell'acqua disponibile peggiora costantemente, in alcuni luoghi avanza la tendenza a privatizzare questa risorsa scarsa, trasformata in merce soggetta alle leggi del mercato. In realtà, l'accesso all'acqua potabile e sicura è un diritto umano essenziale, fondamentale e universale, perché determina la sopravvivenza delle persone, e per questo è condizione per l'esercizio degli altri diritti umani. Questo mondo ha un grave debito sociale verso i poveri che non hanno accesso all'acqua potabile, perché ciò significa negare ad essi il diritto alla vita radicato nella loro inalienabile dignità. Questo debito si salda in parte con maggiori contributi economici per fornire acqua pulita e servizi di depurazione tra le popolazioni più povere. Però si riscontra uno spreco di acqua non solo nei Paesi sviluppati, ma anche in quelli in via di sviluppo che possiedono grandi riserve. Ciò evidenzia che il problema dell'acqua è in parte una questione educativa e culturale, perché non vi è consapevolezza della gravità di tali comportamenti in un contesto di grande inequità*»⁸.

⁴J. Castro Pereira, *Environmental issues and international relations, a new global (dis)order – the role of International Relations in promoting a concerted international system*, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 58, N. 1 Brasília, 2015.

⁵ Cfr. M. Cañedo-Argüelles, B. Kefford, R. Schäfer, *Salt in freshwaters: causes, effects and prospects – introduction to the theme issue*, in *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 2019.

⁶ Sul punto si veda il fondamentale E. Boscolo, *Le Politiche idriche nella stagione della scarsità, la risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazione e concessioni*, Giuffrè, Milano, 2012.

⁷ Dello stesso autore, si veda il recente contributo *Politiche idriche adattive della stagione della scarsità, Dall'emergenza alla regolazione*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione, 3, 2022; nello stesso senso F. Caporale, *Acqua e scarsità: dall'emergenza come regola alla regola dell'emergenza*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione, Anno X, N. 1, 2023.

⁸ Francesco (I) Papa, Lettera enciclica “*Laudato si*”, 24 maggio 2015, nn. 29-30.

Proprio la ridotta disponibilità della risorsa ingenera un circolo vizioso che dalla povertà porta al progressivo degrado ambientale e al peggioramento delle condizioni di salute nella popolazione determinando così la cd. “trappola della povertà ambientale”⁹. Come rilevato da Sachs «*la trappola della povertà (tuttavia, ndr) non si neutralizza da sola, ma si autoalimenta. Per questo, fermare la trappola della povertà richiede politiche specifiche e uno sforzo globale*»¹⁰.

Vieppiù, nel contesto internazionale, la scarsità d’acqua impatta sullo sviluppo economico, soprattutto dei paesi in via di sviluppo.

Dinnanzi a questi scenari di crisi, i governi devono necessariamente alterare le proprie politiche economiche investendo maggiormente nell’acquisto (soprattutto di campo agricolo) di beni di prima necessità e nelle importazioni di cibo.

Ad esempio, Paesi come la Siria, l’Egitto e l’Algeria vivono una costante dipendenza alimentare rispetto all’UE.

Attesa la dipendenza dalle forniture alimentari estere, l’eventuale mancanza di acqua potrebbe determinare – per garantire la disponibilità di risorse alimentare e sostenere il comparto agricolo - rilevantissimi problemi in termini di debito estero.

Il problema che si pone l’autore del presente studio, tuttavia, è ben più modesto.

La ricerca mira a ricostruire il panorama normativo esistente in ambito internazionale, per valutare quali siano le risposte che la comunità internazionale ha elaborato; prosegue in ambito europeo per verificare quali siano le strategie che l’Unione ha adottato per far fronte alle emergenze; in successione indaga, più diffusamente, in ambito nazionale, un’analisi del sistema di gestione e governo delle risorse.

Lo scritto si focalizza intorno al caso di studio del Bacino di distretto idrografico del Fiume Po per capire come, in concreto, questa *governance* impatti nella tutela e protezione della risorsa. In ultimo, sulla base dei dati raccolti mediante l’analisi del caso di studio e dell’esame della normativa, della giurisprudenza, della prassi e della dottrina, si proverà a prospettare un meccanismo per il superamento della logica emergenziale al fine di approdare a modelli che governino e gestiscano in maniera strutturale quello che non è più solo contingente.

⁹ S. Borghesi, A. Vercelli, *La sostenibilità dello sviluppo globale. Economia Politica*. XXIII, pagg. 311-314, 2005.

¹⁰ J. D. Sachs, *Il bene comune. Economia per un pianeta affollato*, Mondadori, Milano, 2010, pag. 36.

Anticipando il tema trattato, si potrebbe parlare, riprendendo autorevole dottrina, di un diritto liquido¹¹, una tutela che nel momento stesso in cui viene riconosciuto sfugge altrove, nel momento stesso in cui ne viene implementata la tutela viene, contestualmente, impoverita altrove.

Un diritto che sfugge ad una presa concreta e sostanziale, che non si riesce a incardinare e a contenere dentro perimetri sicuri, perché filtra, continuamente, e si sottrae alla tutela.

Nel momento in cui viene riconosciuto il diritto all'acqua potabile, ci si rende conto che la risorsa è comunque soggetta a tariffazione; nel momento in cui si riconosce il diritto ad una tariffa equa, ci si rende conto che sotto una certa soglia la risorsa dovrebbe essere garantita gratuitamente a tutti; quando si riconosce la tutela per l'uso sanitario e igienico, ci si accorge che questo diritto non può essere concretamente garantito senza una strategia concreta in infrastrutture e opere di urbanizzazione primaria.

Ancora, nel momento in cui si garantisce la tutela della risorsa e il diritto di ciascuno di disporne ci si accorge che la risorsa si presenta in quantità insufficiente e di scarsa qualità. Occorre allora procedere con strumenti di pianificazione e programmazione volti a tutelare la risorsa in termini quantitativi e qualitativi per tutti.

La cd. Trappola del regolatore¹² è scattata appieno: occorre inseguire l'acqua che scorre e cercare di raggiungerla prima che sfoci verso il mare o peggio, evaporanti a causa del cambiamento climatico.

In sostanza, il tema che si pone è molto chiaro: verificare se il modello attuale di gestione delle risorse idriche è adeguato a gestire e a contenere i diritti umani e diritti d'uso. E se no, quale è in concreto il modello di *governance* per la risorsa idrica capace di gestire lo scenario di crisi climatica e di siccità strutturale?

¹¹ G. Messina, *Diritto liquido? La governance come nuovo paradigma della politica e del diritto*, FrancoAngeli, 2012

¹² Sugli impatti economici di una regolazione sbagliata si veda B.G. Mattarella, *La trappola delle leggi. Molte, oscure e complicate*, Bologna, 2011, pagg. 64-70. M. De Benedetto, M. Martelli, N. Rangone, *La qualità delle regole*, Bologna, 2012, pagg. 38-41.

**CAPITOLO 1. DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'AMBIENTE E DIRITTO INTERNAZIONALE
DELL'ACQUA. LA *GOVERNANCE* INTERNAZIONALE DELL'ACQUA.**

SEZIONE 1. LA GENESI DEL DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'ACQUA

1. Introduzione

Il diritto internazionale dell'ambiente e il diritto internazionale dell'acqua nel loro percorso evolutivo hanno segnato varie tappe della storia¹³.

Alcuni studiosi affermano che il primo trattato internazionale a risolvere una controversia internazionale riguardante un corso d'acqua fu quella tra le città di Lagash e Umma (due città-Stato sumere) sul fiume Eufrate, avvenuta nel 2.500 a.C.¹⁴.

Secondo alcuni studi, nel 1986 (oltre 4500 anni dopo) si stimava fossero stati stipulati circa 3.600 trattati sui corsi d'acqua¹⁵ anche se, come correttamente affermato da Rieu-Clarke, «*the vast majority of these arrangements covered navigational issues, which reflected the key transboundary issue*»¹⁶.

Il presente capitolo, diviso in due sezioni, si propone, da un lato, nella prima, di fornire una breve panoramica sulla storia del diritto dell'acqua; dall'altro, nella seconda, di ricostruire il modello attuale di *governance* globale delle risorse idriche.

Nella prima sezione, in dettaglio, si analizzerà il diritto romano dell'acqua cercando di evidenziare la prima embrionale forma di regolazione internazionale dell'acqua. Successivamente, verranno approfonditi il dibattito medievale sul diritto dell'acqua e il dibattito filosofico di epoca moderna sul diritto internazionale dell'acqua. L'ultima parte della prima sezione sarà incentrata sull'esame dell'affermazione contemporanea del diritto internazionale dell'acqua come campo di studio autonomo. In particolare, si prenderanno in considerazione la teoria della sovranità permanente dello Stato sulle risorse naturali, c.d. "dottrina Harmon", la teoria di integrità territoriale assoluta e la teoria della sovranità territoriale limitata.

¹³ D.A. Caponera e M. Nanni, *Principi di diritto e amministrazione delle acque: National and International*, Routledge, 2019.

¹⁴ A. Nussbaum, *A concise history of the law of nations*, Macmillan 1954. Secondo Jacobsen e Adams, Lagash e Umma si sono contesi per generazioni le terre fertili adiacenti al fiume Eufrate, con Lagash (a valle) incapace di impedire a Umma (a monte) di ostruire le acque che servivano i campi di confine. Sul punto, *amplius*, si veda anche T. Jacobsen e R. Adams, *Salt and Silt in Ancient Mesopotamian Agriculture*, in *American Association for the Advancement of Science*, New Series, Vol. 128, No. 3334, 1958, pagg. 1251-1258.

¹⁵ A. Earle e M.J. Neal, *Inclusive Transboundary Water Governance*, in E. Karar (a cura di), *Freshwater Governance for the 21st Century*, Springer, 2017.

¹⁶ A. Rieu Clarke, *From treaty practise to UN Watercourse convention*, in S.C. McCaffrey, C. Leb, R.T. Denoon (a cura di), *Research Handbook on International Water Law*, Elgar, 2019.

Nella seconda sezione, in concreto, si affronteranno le principali convenzioni internazionali in tema di diritto all'acqua, la questione del *water grabbing*, la *governance* globale delle risorse idriche e l'IWRM.

L'analisi di questo scenario evolutivo rappresenta un presupposto chiave per la ricostruzione del contesto generale di regolazione e *governance* della risorsa idrica tenendo conto del persistente scenario di scarsità della risorsa.

2. Il diritto internazionale romano delle acque.

2.1. Premessa.

Sebbene il moderno concetto di diritto internazionale sia stato creato a seguito del Trattato di Westfalia si può far risalire le radici del diritto internazionale dell'acqua al diritto internazionale romano, il cd. *ius gentium*.

Soffermarsi brevemente sul concetto di "diritto internazionale dell'acqua" in età romana consente di tracciare alcuni fondamenti del diritto all'acqua che si svilupperanno nelle epoche successive e, in ultima analisi, nel sistema giuridico europeo e in quello italiano.

Nel diritto romano, lo *ius gentium* è l'insieme di regole che ha la sua fonte nel rapporto naturale e che viene osservato in egual misura tra tutti i popoli. Si contrappone concettualmente allo *ius civilis*, che rappresenta la legge della *civitas*.

La nozione arcaica di *ius gentium*, prima di distinguersi da quella dello *ius civile*, era articolata su triplice livello¹⁷.

Più in dettaglio, e riprendendo quanto riportato dal Maestro Guarino, secondo la dottrina romanistica moderna, con riferimento alle fonti giuridiche ed extra-giuridiche romane, la prima definizione di *ius gentium* si riferisce a quel «*complesso di norme ed istituti relativi ai rapporti tra cives Romani e peregrini e tra peregrini in Roma progressivamente affermatosi nel tribunale del praetor peregrinus ed ammesso, sin dal sec. I a. C., a far parte di una pia ampia nozione di iura civile Romanorum (che venne inteso, cioè, come costituito, in parte, di norme e istituti esclusivamente riservati ai cives Romani e, in parte, di norme e istituti accessibili tanto ai Romani quanto ai peregrini)*»¹⁸.

La definizione di *ius gentium* veniva, inoltre, utilizzata in una seconda accezione che lo qualifica «*come un complesso di norme e istituti comuni ai vari popoli, quindi anche al romano,*

¹⁷ A. Guarino, *Pagine di Diritto Romano*, Jovene, Napoli, 1994, pag. 190.

¹⁸ Ivi, pagg. 190-191.

perché fondati su una naturalis ratio»¹⁹. L'ultimo significato lo definisce come «*complesso di norme e istituti relativi ai rapporti tra i vari stati (cd. «diritto internazionale pubblico»)*»²⁰.

La prima categoria, come detto, poteva essere rintracciata nello *ius honorarium* che era recepito, in particolare, nelle pronunce giurisdizionali che riguardavano i cd. *peregrini*²¹. Le loro pronunce determinarono la progressiva positivizzazione di istituti giuridici che, in precedenza, non avevano rilevanza per il diritto romano²².

Storicamente, la prima significativa occorrenza dell'espressione *ius gentium* si ha in Cicerone²³. Sul punto, si è soliti ricordare il famoso passo, spesso male interpretato, del *De officiis* 3.17.69:

«*Societas est enim [...] latissime quidem quae pateat, omnium inter omnes; interior eorum. Qui eiusdem gentis sunt; proprior eorum, qui eiusdem civitatis. itaque maiores aliud ius gentium, aliud ius civile esse voluerunt: quod civile, non ideo continuo gentium; quod autem gentium, idem civile esse debet*»²⁴

Nella *Pro Roscio Amerino* (80 a.C.)²⁵ questa definizione descrive la presunta legittimità di alcune leggi proscrittive di Silla. Cicerone scrive che sono state compiute “*more, lege, iure gentium*”²⁶ (secondo le consuetudini, la legge e il diritto internazionale, au. tr.).

In questa tripartizione, egli include tutte le fonti del diritto romano della sua epoca²⁷: il *mos (i)* e la *lex (ii)*, che fissavano il diritto romano parallelamente allo *ius gentium*²⁸ (*iii*).

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Sul tema si vedano G.I. Luzzatto, *Peregrini: diritto romano*, Unione tipografico-editrice torinese, 1964; O. Licandro, *Cives et peregrini: città, cittadinanza, integrazione, mobilità sociale e certezza del diritto dall'età repubblicana alla Tarda Antichità: studi epigrafici e papirologici*, Jovene, 2023.

²² Cfr. M. Kaser, *Ius gentium*, Köln Weimar Wien-Böhlau, 1993; cfr. anche R. Fiori, *Ius civile, ius gentium, ius honorarium: il problema della 'rezezione' dei iudicia bonae fidei*, in BIDR, 1998-1999, pagg. 101-102.

²³ G. Falcone, *Il rapporto ius gentium - ius civile e la societas vitae in Cic.*, off. 3, in AUPA (Annuali del seminario giuridico dell'Università degli studi di Palermo), N. 56, 2013, pagg. 69-70. Prima di definire lo *ius gentium*, Cicerone sottolinea nella *Rethorica* che «*Gentiles sunt inter se, qui eodem nomine sunt. Non est satis. Qui ab ingenuis oriundi sunt. Ne id quidem satis est. Quorum maiorum nemo servitatem servivit. Abest etiam nunc. Qui capite non sunt deminuti. Hoc fortasse satis est. Nihil enim video Scaevolam pontificem ad hanc definitionem addidisse*”.

²⁴ M.T. Cicerone (a cura di G. Picone e R. R. Marchese), *De Officiis*, Einaudi, 2019.

²⁵ Cfr. C. Atzert, O. Plasberg (a cura di), *M. Tulli Ciceronis scripta quae manserunt omnia*, Stuttgart, Leipzig, Teubner; A.R. Dyck (a cura di), *M.T. Cicero, Pour Sextus Roscius*, Cambridge University Press; 29 aprile 2010; Per un ampio commento sul contesto cfr. L. Capogrossi Colognesi, *Storia di Roma tra diritto e potere*, Il Mulino, Bologna, 2009.

²⁶ Cicerone, *Pro Rosc. Am.* 49.143: “[...] *putat homo imperitus morum, agricola et rusticus, ista omnia quae vos per Sullam gesta esse dicitis more, lege, iure gentium facta*”.

²⁷ R. Fiori, *La nozione di ius gentium nelle fonti di età repubblicana*, Libellula edizioni, 2016.

²⁸ G. Grosso, *Riflessioni su ius civile, ius gentium, ius honorarium nella dialettica fra tecnicismo-tradizionalismo giuridico e adeguamento allo sviluppo economico e sociale in Roma*, Studi Donatuti, Milano, 1973.

Dopo aver visto la luce negli ultimi secoli avanti Cristo come sintesi di una elaborazione che vedeva in Roma soltanto una delle *societas omnium inter omnes*, il concetto di “*ius gentium*” venne precisato e concretizzato nella giurisprudenza classica dei secoli II e III d.C.. Questo concetto fu trasfuso in una categoria di norme positivamente vigenti *apud omnes populos* fondata su una *naturalis ratio*, cioè su una esigenza di natura comune a tutti gli uomini, contrapposta alla categoria dello *ius civile* inteso come complesso di norme vigenti solo presso il popolo romano²⁹.

L'esemplificazione di tale percorso si rintraccia, nel riferimento più importante allo *ius gentium* che, secondo alcuni³⁰, potrebbe essere riferito all'*humanitas*³¹ e che è stato elaborato dal giurista romano Gaio, il quale ha inserito nel paragrafo introduttivo delle sue *Institutiones* la seguente nozione:

G. 1.1 «*Quod vero naturalis ratio inter omnes constituit, id apud omnes populos peraeque custoditur vocaturque ius gentium, quasi quo iure omnes gentes utuntur. Populus itaque Romanus partim sua propria, partim communi omnium hominum iure utitur*» («Ciò che invece ha stabilito il rapporto naturale tra tutti gli uomini è ugualmente osservato tra tutti i popoli ed è chiamato *ius gentium*, quasi come di diritto che tutti i popoli usano. E così il popolo romano si avvale in parte della propria legge, in parte della legge comune a tutte le nazioni» - au. tr.)³².

Nello stesso senso anche secondo Ulpiano lo *ius* doveva descriversi in una tripartizione che comprendeva *ius civile*, *ius gentium* e *ius naturale* (diritto naturale)³³. In particolare, prendendo le mosse dalla definizione tradizionale, lo *ius gentium* doveva configurarsi come il diritto cittadino applicabile sia ai cittadini sia agli stranieri³⁴. La definizione tradizionale ulpiana

²⁹Sul punto *amplius* G. Lombardi., *Sul concetto di ius gentium*, Roma, 1947, pag. XX-403; Id., *Ricerche in tema di ius gentium*, Milano, 1946, pagg. XI-272.

³⁰ Cfr. G. Lombardi, *Sul concetto di ius gentium*, Istituto di diritto romano, Roma, 1947.

³¹ Sulla non riconducibilità delle argomentazioni ciceroniane sullo *ius gentium* all'intera umanità cfr. A. Guarino, *Pagine di Diritto Romano*, Jovene, Napoli, 1994, pag. 190-191; G. Lombardi, *Sul concetto di ius gentium*, Istituto di diritto romano, Roma, 1947, pagg. XX-403; Id., G. Lombardi, *Ricerche in tema di «ius gentium»*, Giuffrè, Milano, 1946, pagg. XI-272.

³² Ist., 1.1.

³³ D. 1, 1, 1, 2-4; 4; 6 pr.

³⁴ Cfr. G. Lombardi, *Sul concetto di ius gentium*, *op.cit.*

recita «*Ius gentium est, quo gentes humanae utuntur*»³⁵ (il diritto internazionale è quello che riguarda i gruppi umani³⁶, aut. tr.).

A precisare i contorni dell'istituto, fondamentale fu il contributo della *constitutio Antoniniana* del 212 d.C.³⁷ che, avendo ridotto la categoria già citata dei *peregrini* ai minimi termini (atteso che questi ultimi erano diventati in gran parte *cives*), compresse l'importanza pratica dello *ius gentium* (e pertanto la sua dimensione più strettamente civilistica) valorizzandone il fondamento astratto (la cd. *naturalis ratio*). Sorse, progressivamente, e fu valorizzata la categoria autonoma del *ius naturale*, inteso come quello comune a tutti gli *animalia*, ivi compresi gli schiavi³⁸.

La dottrina tradizionale romana, tuttavia, riteneva che l'idea di una *humanitas*, elemento comune a tutte le nazioni, trovasse le sue radici nelle elaborazioni dei filosofi greci³⁹. È da notare che il concetto di *humanitas* fu richiamato, in ultima analisi, per giustificare il dominio del popolo romano sui popoli assoggettati, anche durante l'età cristiana dell'Impero romano⁴⁰. Anche se gli studiosi romani elaborarono una forma embrionale di *diritto internazionale*, l'idea di un diritto internazionale dell'acqua non fu concretamente sviluppata dalla dottrina romana. In dettaglio, il tema della territorialità del Mediterraneo antico e dello sfruttamento patrimoniale da parte dei singoli nella *Res Publica* romana⁴¹ (usare il termine Stato sarebbe scorretto) è stato

³⁵ D. 1, 1, 1, 2-4; 4; 6 pr.

³⁶ Sulla definizione di *gens* come gruppo umano simile a un *clan* cfr. W. Smith, *A Dictionary of Greek and Roman Antiquities*, John Murray, London, 1875, pag. 567-570. Sul problema della definizione di *gens* cfr. G.W. Botsford, *Some Problems Connected with the Roman Gens*, in *Political Science Quarterly*, Vol. 22, No. 4, 1907), pagg. 663-692.

³⁷ V. Capocci, P. M. Meyer, *La "Constitutio antoniniana": studi di papirologia e di diritto pubblico romano*, Bardi, 1925.

³⁸ A. Guarino, *op. cit.* pag. 195.

³⁹ Si veda Aristotele, *Politica*, tradotto da P. L. Simpson, *La politica di Aristotele: Traduzione, analisi e note*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1997; per alcuni commenti sul testo si veda anche E. Barker. *La Politica di Aristotele*, Oxford University Press, Oxford, 1997; B. Jowett e J. Barnes (a cura di). *Politica. Opere complete di Aristotele*, Princeton University Press, Princeton, 1995; sull'elaborazione greca della nozione di diritto internazionale si veda anche Platone, *Repubblica*, Oxford World classic, 1993. Per un commento al testo e alla concezione platonica *ex multis* si veda P. Allott, *On First Understanding Plato's Republic*, in *The European Journal of International Law*, Vol. 22, N. 4, EJIL, 2011.

⁴⁰ L. Olivi, *Di Un Concetto Del Diritto Delle Genti Nel Medio Evo*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie*, Vol. 1, Fasc. 4, 1893; anche C. A. Maschi in *Il diritto romano. La prospettiva storica della giurisprudenza classica*, Giuffrè, Milano, 1966.

⁴¹ Sul significato di *Res Publica* si veda: A. Burdese, *Le istituzioni romane*, in L. Firpo (a cura di) *Storia delle idee politiche, economiche e sociali*, vol. I, UTET, Torino, 1982, pagg. 653 e ss; M. Citroni, *Cicerone e il significato della formula res publica restituta*, in M. Citroni (a cura di) *Letteratura e Civitas, Transizioni dalla Repubblica all'Impero. In ricordo di Emanuele Narducci*, Edizioni ETS, Pisa, 2012; De Martino, F., *La costituzione romana*, vol. I, Napoli 1951; Ferrary, J.L., *Le idee politiche a Roma nell'età repubblicana*, in L. Firpo (a cura di) *Storia delle idee politiche, economiche e sociali*, Vol. I, UTET, Torino, 1982, pagg. 723-804; Flower, H. I., *Roman Republics*, Princeton University Press, Princeton-Oxford, 2010; A. Lintott, *The Constitution of the Roman*

sviluppato negli scritti del maestro Fiorentini⁴². Nei suoi studi quest'ultimo escludeva che il mare e le spiagge, per la loro specifica natura non patrimoniale, potessero essere oggetto di concessioni esclusive di sfruttamento da parte della *Res Publica* romana⁴³.

I numerosi testi, comunemente utilizzati nel diritto romano per dimostrare l'esistenza di un controllo della *Res Publica*, riguardano infatti acque interne, contratti di pesca in lagune costiere, fiumi o laghi, ma mai tratti di mare aperto⁴⁴.

Ovviamente, il solo pagamento di una tassa sui proventi della pesca non può essere visto come una sorta di moderna "concessione" di un bene pubblico: le uniche due fonti epigrafiche citate dai sostenitori della natura "patrimoniale" del mare nel diritto romano⁴⁵ non sembrano costituire una valida prova in questo senso.

Infatti, della prima epigrafe (CIL XIII, 8830 da Beetgum⁴⁶) è stata messa in dubbio l'area di ritrovamento originaria e il riferimento al mare, nella menzione dei *conductor*, non dovrebbe essere un sinonimo di *piscatus*⁴⁷.

A proposito del secondo⁴⁸ (D. 47, 10, 13, 7) è stato dimostrato che non si riferiva al mare ma alla protezione dei luoghi pubblici dati in concessione (*concessio*)⁴⁹.

2.2. Risorse idriche e diritto all'acqua nell'ordinamento romano.

Republic, Oxford University Press, Oxford, 1999; G. Poma, *Le istituzioni politiche del mondo romano*, Bologna, 2002.

⁴² M. Fiorentini, *Fiumi e mari nell'esperienza giuridica romana. Profili di tutela processuale e di inquadramento sistematico*, Giuffrè, Milano, 2003.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ CIL XIII, 8830 da Beetgum e D. 47, 10, 13, 7.

⁴⁶ Cfr. A. W. Byvanck, *Nederland in Den Romeinschen Tijd*, Vol. 1, Brill, Leiden, 1994.

⁴⁷ M. Fiorentini, *Fiumi e mari nell'esperienza giuridica romana. Profili di tutela processuale e di inquadramento sistematico*, Giuffrè, Milano, 2003, pagg. 53 e 434 ss.

⁴⁸ B. Santalucia, *I libri Opinionum di Ulpiano*, Giuffrè, Milano, 1971, II, pag. 253 ss.; M. Talamanca, *Pubblicazioni pervenute alla Direzione*, BIDR, 91, 1998, pagg. 909 e ss.; G. Provera, *Servitù prediali ed obbligazione propter rem*, Studi Volterra, II, pag. 15-48; W. Dajczak, *L'uso della locuzione bona fides*, RIDA, 44, 1997, pagg. 71-84; Fiorentini, *op. cit.*, pagg. 422 ss.; G. Franciosi, *Il divieto della piscatio thynnaria: un'altra servitù prediale?*, RIDA, Fasc. 49, 2002, pagg. 101- 107.

⁴⁹ S. Castan Pérez-Gómez, *Nuevas observaciones sobre la condición jurídica del mar y sus litorales en el derecho romano*, *Estudios Yanes*, I, RIDROM, Burgos, 2000, pagg. 101-121; J. M. Alburquerque, *La protección o defensa del uso colectivo de las cosas de dominio público*, Dykinson, Madrid, 2002, pagg. 158 - 171; G. Klingenberg, *Maris proprium ius in D. 47, 10, 14*, RHD, 72, 2004, pagg. 37 - 60. Sulla consultazione delle iscrizioni di veda A. Buonopane, *Manuale di epigrafia latina*, Carocci, 2020.

La *Res Publica* romana aveva interessi nell'acqua dolce: la risorsa era utilizzata per un'ampia varietà di attività che determinavano un interesse per l'acqua dolce sia ideologico (*rectius* propagandistico) che finanziario (entrate fiscali)⁵⁰.

L'acqua dolce era una risorsa preziosa nel mondo romano e veniva attinta da fonti artificiali (acquedotti⁵¹) o naturali (fiumi, laghi, torrenti)⁵².

Il caso più rilevante di acqua qualificata come "risorsa" lo troviamo nelle opere di Cicerone. Egli elenca l'acqua corrente (*aqua profluente*) tra i beni comuni a tutti gli uomini (*De officiis* 1.52)⁵³. Un altro riferimento importante lo troviamo in Varrone (Rust. 3.17.3) che definisce l'acqua dolce come una "risorsa diversa rispetto al mare"⁵⁴.

Nel diritto romano è possibile configurare due diversi profili del diritto dell'acqua: il diritto privato e la regolamentazione pubblica.

2.2.1. *L'acqua come diritto dei privati.*

La prima prova giuridica del diritto privato dell'acqua dolce è contenuta nelle Dodici Tavole⁵⁵. Queste trattavano della fornitura di acqua dolce attraverso il *servitus aquaeducti* (servitù di acquedotto) come diritto *reale* sull'acqua⁵⁶ e contenevano anche il riferimento alla cd. *actio aqua pluvia arcendae*, che proteggeva i proprietari terrieri dai deflussi dannosi se causati dall'intervento umano (e non da cause naturali)⁵⁷.

⁵⁰ Sul tema cfr. A. Schiavone, *Acqua e diritto romano: "invenzione" di un modello?*, in G. Santucci, A. Simonati, F. Cortese (a cura di), *L'acqua e il diritto, atti del Convegno tenutosi presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Trento*, Università degli studi di Trento, 2011.

⁵¹ Per una disamina del sistema di acquedotti si consiglia l'ottimo saggio in tema di ingegneria idraulica antica nel settore dell'archeologia romana, P. Pace, *Acquedotti di Roma e il De Aquaeductu di Frontino*, B&T Multimedia, 2014.

⁵² Cfr. Sul punto R. Thomas e A. Wilson, *Water Supply for Roman Farms in Latium and South Etruria. Papers of the British School at Rome*, N. 62, pagg. 139–196, 1994; P. Horden, N. Purcell, *The Mediterranean and "the New Thalassology."* *The American Historical Review*, Vol. 111, 2006, pagg. 722–740.

⁵³ Sul punto si veda M.T. Cicero, *De Officiis* (a cura di M. Winterbottom), Clarendon Press, 1994; per un commento del testo si veda R. Andrew, *A Commentary on Cicero, De Officiis*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1996; Fedeli, P., *Il De officiis di Cicerone. Problemi e atteggiamenti della critica moderna*, in *Aufstieg und Niedergang der römischen Welt*, Vol. IV, 1973, pagg. 357-427.

⁵⁴ Si veda C. Bannon e C. Sergius, *Orata and the rhetoric of fishponds*, in *The Classical Quarterly*, Vol. 64, No. 1, Maggio, 2014, Cambridge University Press, Cambridge, pagg. 166-182.

⁵⁵ XII TAB. 7.7 (Fest. P. 317 M) e XII Tab. 7.6 (= DIG. 8.3.8). Si veda anche A. Watson, *Rome of the XII Tables. Persons and Property*, *Revue belge de Philologie et d'Histoire*, 1975, pp. 1265-1266.

⁵⁶ Cfr. R. H. Rodgers, *Frontinus: De Aquaeductu Urbis Romae*, *Cambridge Classical Texts and Commentaries* 42, Cambridge: Cambridge University Press, 2004 pagg. 290-291. Sul punto si veda anche, per approfondimenti, il classico T. Mommsen, *Römische geschichte: bd. Die provinzen von Caesar bis Diocletian. Mit zehn karten von H. Kiepert*. Weidmann, 1885.

⁵⁷ Erano previste eccezioni per le attività finalizzate alla coltivazione della terra (*fundi colendi causa*) ma, come scriveva Muzio, un proprietario terriero doveva migliorare la propria terra senza peggiorare quella del vicino "sic

Quindi, nel diritto romano, se il proprietario terriero utilizzava la sorgente del suo terreno per migliorare il proprio *ager* (terreno) “*si non animo vicino nocendi sed suum agrum meliorem faciendi id fecit*” (non con l’intenzione di danneggiare il vicino ma con l’intenzione di rendere migliore il proprio terreno) il vicino non poteva agire contro di lui. Infatti, qualsiasi opera o costruzione intorno all’approvvigionamento idrico poteva essere interpretata come espressione del diritto personale del proprietario all’acqua⁵⁸.

I giuristi romani concordavano sostanzialmente sull’esistenza di un “proprietario” della sorgente e sull’impossibilità di utilizzare la sorgente altrui a meno che il vicino non abbia una servitù o un diritto di utilizzare l’acqua di quella sorgente⁵⁹.

Infatti, secondo D. 39.3.21 Pompon. 32 ad Q. Muc⁶⁰:

«si in meo aqua erumpat, quae ex tuo fundo venas habeat, si eas venas incideris et ob id desierit ad me aqua pervenire, tu non videris vi fecisse, si nulla servitus mihi eo nomine debita fuerit, nec interdicto quod vi aut clam teneris» («se l’acqua sorge sul mio terreno che ha fonti sotterranee dal tuo podere, se tu interrompi queste fonti sotterranee e per questo motivo l’acqua non mi arriva più, non sembra che tu abbia agito con la forza, a meno che non mi sia dovuta una servitù per questo motivo e tu non possa essere vincolato dall’interdetto quod vi aut clam» - au. tra.).

Il proprietario controllava il prelievo e l’accesso all’acqua sotto il suo terreno poiché possedeva tutto ciò che si trovava sopra e sotto la superficie del suo terreno “*usque ad sideras usque ad inferos*”⁶¹.

In questo contesto, un proprietario terriero sarebbe potuto ricorrere all’*actio* di interdetto *quod vi aut clam* in caso di inquinamento dell’acqua da parte di un vicino:

«Is qui in puteum aliquid effuderit, ut hoc facto aquam corrumperet, ait Labeo interdicto quod vi aut clam eum teneri, portio enim agri viderutr

enim debere quem meliorem agrum suum facere, ne vicini deterioorem faciat” (D. 39.3.1.4, Ulp. 53 ad Ed). Cfr. C. Bannon, *Fresh Water in Roman Law*, JRS, 2017, pagg. 69 - 80.

⁵⁸ Il proprietario del terreno possedeva anche i metalli e i prodotti della terra D.4.2.34; Ulp. 42 ad Sab., D. 19.1.17.6, Ulp. 32 ad Ed., D. 19.5.16 pr Pompon.

⁵⁹ Sul punto si veda anche B. Biondi, *La struttura romana delle servitutes*, Soc. Ed. Vita e pensiero, Milano, 1938.

⁶⁰ Per un commento sul punto si veda il già citato M. Fiorentini, *Fiumi e mari nell’esperienza giuridica romana: profili di tutela processuale e di inquadramento sistematico*, Giuffrè, 2003; in dettaglio anche C. Bannon, *Fresh Water in Roman Law: Rights and Policy*, op.cit.

⁶¹ Nel diritto romano, l’espressione indicava una delle caratteristiche fondamentali del *dominium ex iure Quiritium*. Riferita anche nella versione *Cuius est solum eius est usque ad coelum et ad inferos*, questa frase è solitamente attribuita ad Accursio (XIII secolo) e al suo commento al Digesto. Si veda anche C. Sanfilippo, *Istituzioni di diritto romano*, Rubettino, 2002.

*aqua viva, quemadmodum si quid operis in aqua fecisset»*⁶² («Come uno che ha versato nella fossa qualcosa, tale da pregiudicare l'acqua che ho fatto, Labeo dice che il divieto era in vigore o in un luogo segreto che sia arrestato, la parte dei nostri campi di grano con l'acqua corrente, nell'acqua, come se un corso del lavoro che aveva fatto» - au. trad.).

L'espressione *portio agri* conferma che l'acqua faceva parte del terreno ed era legata al lavoro del proprietario.

I diritti sull'acqua nel diritto romano erano sostanzialmente diritti civili legati alla proprietà immobiliare⁶³. Come afferma Bannon «La proprietà permetteva al proprietario terriero di controllare il fascio ambientale dei diritti sull'acqua [...] la sua ampia autorità era, tuttavia, limitata da un divieto di uso dannoso attraverso l'applicazione dell'*actio de dolo* e anche nell'*actio aquae pluviae arcendae*» (au. trad.)⁶⁴.

In altre parole, i diritti d'acqua privati privilegiavano la proprietà e l'uso privato per soddisfare gli interessi economici che dipendevano dall'uso della risorsa in agricoltura.

2.2.2. La regolamentazione pubblica dell'acqua e il sistema di governance nel diritto romano.

La regolamentazione pubblica della risorsa si è concentrata soprattutto sulla costruzione e sulla regolamentazione dell'uso e del prelievo dell'acqua dagli acquedotti.

I riferimenti normativi, sul punto, concernevano per lo più la gestione e la costruzione degli acquedotti. Come riporta Frontino⁶⁵, esisteva un monopolio statale sui componenti del diritto

⁶² D. 43.24.11 pr. Ulp. 71 ad E.

⁶³ Sui diritti di *servitù* e altri diritti *reali* si vedano L. Capogrossi Colognesi, *Ricerche sulla struttura delle servitù d'acqua in diritto romano*, Giuffrè, Milano, 1966; G. Franciosi, *Regime delle acque e paesaggio in età repubblicana in Atlante tematico di topografia antica*. Supplementi, L'Erma di Bretschneider, 1997.

Si veda anche V. Scialoja, *Teoria della proprietà nel diritto romano*, I, Roma, 1933 e P. Bonfante, *Corso di diritto romano, La Proprietà*, Parte I, Giuffrè, Roma, 1926. Non si può fare a meno di riferirsi anche al fondamentale V. Arangio Ruiz, *Istituzioni di diritto romano*, Jovene, Napoli, 1927.

⁶⁴ C. Bannon, *Fresh water in Roman Law: Rights and Policy*, JRS, 2017, pagg. 60-89.

⁶⁵ Fu console nel 72 d.C., nel 74 succedette a *Petilius Cerialis* come *legatus Augusti pro praetore* in Britannia, *curator aquarum* sotto Nerva nel 97 d.C., per poi salire altre due volte alla carica di console sotto Traiano nel 98 nel 100 d.C., e con auspici fino al momento della sua morte avvenuta tra il 103 e il 104 d.C. Per informazioni sulla biografia di Frontino si veda R. Syme, *Imperial finances under Domitian, Nerva and Traian*, in *Journal of Roman Studies*, Fasc. 20, pagg. 55-70; W. Eck, *Senatoren von Vespasian bis Hadrian: Prosopographische Untersuchungen mit Einschluß der Fahrer- und Provinzialfasten der Statthalter*, München, 1970; F. Boni, *I campi militari della Britannia: Nuove prospettive di ricerca*, in *Latomus* 57, pagg. 853-73; C. Bruun, *Statio aquarum, in Lacus Iuturnae I*, pagg. 127- 147; C. Bruun, *The water supply of ancient Rome. A study of Roman imperial administration*, Helsinki; C. Bruun, *Acquedotti e condizioni sociali di Roma: immagini e realtà*, in *La Rome impériale: démographie et logistique, Actes de la table ronde, 25 mars 1994*, Roma, pagg. 121-155.

all'acqua degli acquedotti cittadini: i censori avevano il potere di assegnare il diritto di accesso, di prelievo e di esclusione dell'acqua e quando non c'erano censori in carica questo potere era assegnato agli *aediles*⁶⁶. I magistrati avevano il diritto di assegnare prelievi privati in cambio di un canone per poterli utilizzare secondo lo *ius dandae vendendaeve aquae*. Chiaramente, non c'era alcuna alienazione di diritti sull'acqua e nessun trasferimento di proprietà. Secondo De Ruggiero, l'amministrazione della tassa sull'acqua era affidata ai *Quaestores*⁶⁷. Su questa materia la *iurisdictio* era del pretore.

In questo contesto, è interessante il riferimento di Frontino il quale riferisce di un giudizio sulle violazioni commesse dai privati a danno del *ductus Appiae* e del *ductus Anionis*⁶⁸.

Nell'ambito della gestione della risorsa idrica, il testo - precedentemente ricordato - scritto da Frontino *De aquaeductu*⁶⁹ è particolarmente utile per descrivere lo scenario legislativo allora vigente.

Secondo Frontino, il diritto di prelievo fu il fulcro di un *Senatus Consultum* del 116 a.C. che faceva riferimento anche alla gestione e all'accesso alle risorse idriche. Il *Senatus Consultum* confermava la posizione degli *aediles* e dei *censores* nell'attività di controllo del ritiro all'interno e all'esterno della città. Inoltre, lo stesso atto normativo prescriveva una sanzione per gli appaltatori per scoraggiare il prelievo illegale e il divieto di inquinamento con il fine di promuovere la qualità dell'acqua⁷⁰.

Durante il *Principato* e l'Impero la *Res Publica* mantenne il monopolio sui diritti idrici con le stesse priorità della Repubblica. I diritti imperiali sull'acqua furono stabiliti durante il

⁶⁶ Il diritto di accesso, esclusione e ritiro del Censore è riportato in: Front. Aq. 95.1-2.2; per quanto riguarda la gestione o i contratti di costruzione: Front., Aq. 5 (Appia), 6 (Anio Vetus), 8 (Tepula). Edili: Front., Aq. 95.2, 96, 97.1. A questo proposito cfr. H. Rodgers, *Frontinus: De Aquaeductu Urbis Romae, Cambridge Classical Texts and Commentaries*, Fasc. 42, op.cit., pagg. 114-115; W. Eck, *Die Wasserversorgung im römischen Reich: Soziopolitische Bedingungen, Recht und Administration*, in *Die Wasserversorgung antiker Städte*, Vol. II, Mainz am Rhein, 1987, pagg. 67-68.

⁶⁷ DE I, s.v. aqua: 546; Cfr. L. Capogrossi Colognesi, *Ricerche sulla struttura della servitù d'acqua in diritto romano*, Milano, 1966.

⁶⁸ Frontin., Aq., 7; DE I, s.v. aqua: 547; Sul punto si veda L. Capogrossi-Colognesi, *Storia di Roma tra diritto e potere*, Il Mulino, 2009, pag. 107.

⁶⁹ Il *De aquaeductu* viene solitamente datata dopo il 98 d.C., attesa la carica di *curator aquarum* di cui era investito Frontino nel 97 d.C. e che ha probabilmente influenzato la composizione; il termine di inizio potrebbe essere invece il 104 d.C., anno di morte dell'autore. Per un'edizione critica cfr. P. Grimal, *Frontin. Les aqueducs de la ville de Rome*, Collection Budé, Parigi, 1944; C. Kunderewicz (a cura di), A. Sex, *Iulii Frontini de aquaeductu Urbis Romae*, Leipzig, Teubner, 1973; F. Del Chicca (a cura di), *Frontino, De aquaeductu urbis Romae, Introduzione, testo critico, traduzione e commento*, Herder, Roma, 2004; R. H. Rodgers, *Frontinus: De aquaeductu urbis Romae*, in *Cambridge Classical Texts and Commentaries*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

⁷⁰ Sul punto si veda J. Coste e P. Schutzmann-Bolzon, *Il cippo arcaico della tenuta Sbardella*, 1970, pagg. 368-369.

principato di Augusto (31/27 a.C. - 14 d.C.) con l'*aedilitas* di Agrippa nel 33 a.C.. Egli sistematizzò il diritto di prelievo in tre categorie principali: *opera publica*, *lacus*, concessioni a *privatii*⁷¹.

Egli, in particolare, regolarizzò il sistema di consegna introducendo una tubazione standard (la *quinaria*) che regolava il prelievo fornendo un sistema misurabile. Dopo la morte di Agrippa, Augusto assunse personalmente l'incarico di gestione dei censori, creò la carica di *curator aquarum* per sostituirsi ai magistrati repubblicani ed esercitò il diritto di prelievo attraverso la consegna ai beni imperiali e le concessioni ai privati⁷².

I passi più importanti della riforma augustea furono i *Senati Consulti* dell'11 a.C. (sul *curator aquarum* (i); sulle fontane pubbliche (ii); sulle concessioni ai privati (iii); sull'inalienabilità delle concessioni ai privati (iv); sui materiali per la manutenzione e il rimborso ai proprietari terrieri per i materiali (v); sulla zona riservata intorno agli acquedotti, con sanzioni per le violazioni (vi) e la *lex Quinctia* del 9 a.C. che introdusse sanzioni per i danni, la giurisdizione e la regolamentazione della zona riservata⁷³.

2.3. Conclusioni.

In conclusione, è possibile affermare che la regolamentazione dell'acqua e i diritti sull'acqua in età romana erano costantemente indistinti. Come rilevato da Bannon, il regime dei diritti della risorsa naturale pubblica “*interseca sia il diritto privato all'acqua sia l'amministrazione degli acquedotti civici* (au. trad.)”⁷⁴. Possiamo affermare che il modello pubblicistico potrebbe essere riferito solo a ciò che riguarda gli acquedotti e il diritto di prelievo.

La regolamentazione della risorsa naturale era guidata dagli interessi privati sull'acqua e la risorsa, ad eccezione delle norme civili, era nella totale disponibilità dei detentori dei diritti locali⁷⁵. L'approccio romano alla regolamentazione dei diritti idrici era guidato da un controllo sulla risorsa, un modello politico inteso più come principio di funzionamento che come strumento di pianificazione.

⁷¹ Cfr. W. Eck, *Die Wasserversorgung im römischen Reich: Soziopolitische Bedingungen, Recht und Administration*, in *Die Wasserversorgung antiker Städte*, Vol. II, Mainz am Rhein, 1987, pagg. 67-68.

⁷² Si consulti sul punto, R. H. Rodgers, *Curatores Aquarum*, in *Harvard Studies in Classical Philology*, vol. 86, pagg. 171-180, 1982.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ C. Bannon, *Fresh Water in Roman Law: Rights and Policy*, *JRS* 107, 2017, pagg. 60-89.

⁷⁵ C. Bannon, *Ancient Roman water rights and commons theory*, in AA.VV. *The Politics of Fresh Water*, Routledge, 2016.

Quindi, se da un lato l'approvvigionamento della risorsa per la *civitas* era sotto un rigido controllo statale, dall'altro, per regolare efficacemente un Impero esteso con una strategia funzionante, lo Stato romano decise di avallare l'applicazione della normativa a livello locale. A questo proposito, correttamente, Bannon ha affermato che “*il controllo locale può non assurgere al livello di una politica unificata, ma era una strategia consapevole che permetteva ai Romani di promuovere il loro interesse per le risorse idriche e il loro potenziale economico* (au. trad.)”⁷⁶.

Il diritto romano mostra un approccio all'acqua come risorsa. È significativo che nemmeno la sofisticata cultura giuridica romana che tuttavia ha elaborato un complesso, seppur solo accennato, sistema di regolazione delle risorse idriche, sia riuscita a delineare un profilo di diritto individuale all'acqua.

3. Il dibattito medievale sul diritto dell'acqua

Dopo la caduta dell'Impero romano d'Occidente e durante la prima parte del Medioevo non abbiamo prove di una legislazione sull'acqua.

Tuttavia, intorno all'XI secolo, emerse la necessità di regole tra grandi comunità internazionali⁷⁷. In questo contesto, la maggior parte degli studiosi europei iniziò a riscoprire il diritto romano partendo dai testi giustinianeî e il diritto canonico⁷⁸.

Per tale motivo, a proposito dell'acqua, sulla base del diritto romano, i giuristi medievali distinguevano *res in patrimonio* (o *in pecunia*) e *res in usu populi*.

Un chiaro discernimento non esisteva in realtà, come in epoca romana, né per il passaggio da una categoria all'altra né per la stessa possibile alternanza di periodi di uso collettivo e di onerosa concessione ai privati⁷⁹.

⁷⁶ W. Eck, *Die Wasserversorgung im römischen Reich: Soziopolitische Bedingungen, Recht und Administration*, in *Die Wasserversorgung antiker Städte*, Vol. II, Mainz am Rhein, 1987, pagg. 67-68.

⁷⁷ Sull'evoluzione del sistema giuridico europeo a partire dal Medioevo si veda T. Wallinga, *The common history of european legal scholarship*, *Erasmus Law Review*, Vol. 4, Issue 1, 2011. Si veda anche G.S. Pene Vidari, *Storia del diritto in età medievale e moderna*, Giappichelli, Torino, 2019.

⁷⁸ Oltre ai già menzionati testi si veda anche P. Grossi, *L'ordine giuridico medievale*, Laterza, 2017. Dello stesso autore anche *L'Europa del diritto*, Laterza, 2016.

⁷⁹ A. R. Dyck, *A Commentary on Cicero, De officiis*, Ann Arbor-University of Michigan Press, 1996, pagg. 83 ss.; K. M. Vogt, *Law, Reason, and the Cosmic City. Political Philosophy in the Early Stoa*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

È il caso, ad esempio, dei pascoli, affittati per una parte dell'anno e lasciati all'uso comune nel periodo restante. Anche la fornitura di acqua costituiva spesso un uso civico (*ius aquandi*), regolato da consuetudini e statuti locali⁸⁰.

Gli statuti tendevano a limitare la disponibilità privata di acqua per comprensibili ragioni di pubblica utilità, anche se non esistevano regole universalmente osservate. Per quanto riguarda la derivazione delle acque fluviali, la dottrina di *common law* presupponeva la natura pubblica dei fiumi perenni i *flumina* caratterizzati da *cd. perennitas*⁸¹ e li distingueva in navigabili e non navigabili: le acque sarebbero state sfruttabili solo su concessione del principe (il signore feudale)⁸².

Ma, al fine di conciliare *ius commune* e *ius proprium*, vi furono notevoli oscillazioni tra l'acqua libera, la libera derivazione delle acque dei fiumi pubblici e il regime di concessione. La derivazione delle acque poteva anche configurarsi come una sorta di servitù, fondata sulla consuetudine, con la conseguente limitazione della disponibilità e dei poteri dello Stato proprietario.

L'evoluzione della categoria del diritto dell'acqua rifletteva la grande disponibilità della risorsa e allo stesso tempo la difficoltà di configurare una reale appropriazione della risorsa⁸³.

In realtà, quella fase storica fu caratterizzata da un modello particolarmente disallineato nei diversi territori.

Si pensi, a titolo di esempio, ai metodi di misurazione delle acque: nel Piemonte si utilizzava il *piede liprando quadrato*, nel Milanese l'oncia piccola⁸⁴.

⁸⁰ O. Behrends, *Che cos'era il ius gentium antico?*, in *Tradizione romanistica e Costituzione I* (dir. L. Labruna), Napoli Esi, 2006.

⁸¹ Sul punto già la dottrina romana si era pronunciata. Sia consentito richiamare Ulpiano 68 ad Edictum, D.43.12.1.2. "*item fluminum quaedam sunt perennia, quaedam torrentia. Perenne est, quod semper fluat, aenaos, torrens ho xeimarrous: si tamen aliqua aestate exaruerit, quod alioquin perenne fluebat, non ideo minus perenne est. Fluminum quaedam publica sunt, quaedam non. Publicum flumen esse cassius definit, quod perenne sit: haec sententia cassii, quam et celsus probat, videtur esse probabilis*".

⁸² Sul tema G. Astuti, *Acque (Introduzione storica generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. I, Milano, 1958, pag. 346-400; L. Moscati, *Le concessioni di acque tra diritto comune e codificazione unitaria*, in *I rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione nell'esperienza storico-giuridica*, Atti del Congresso internazionale (Torino, 17-19 ottobre 1994), Napoli, 1997; E. Conte, *Il diritto delle acque tra antico regime e codificazioni moderne*, in E. Rook Basile e A. Germanò (a cura di), *Acqua Agricoltura Ambiente*, Atti del Convegno (Siena, 24-25 novembre 2000), Milano, 2002. *Sull'aqua profluens e sul regime delle acque in diritto romano* cfr. G. Grosso, *Corso di diritto romano. Le cose*, op. cit., pagg. 35-36 e 47-56.

⁸³ Si veda J. Getzler, *A History of Water Rights at Common Law*, Joshua Geltzer Ed., 2010; J. W. Dellapenna, J. Gupta, *The Evolution of the Law and Politics of Water*, SpringerLink, 2009.

⁸⁴ Cfr. L. Moscati, *In materia di acque*, Roma, 1993, pagg. 68 ss.

Il sistema giuridico medievale si sosteneva, pertanto, sulla base di un pluralismo che era anche un elemento di ricchezza⁸⁵.

I catalizzatori di una nuova esigenza di usi, pratiche e regole internazionali comuni furono il commercio, l'esplorazione e la guerra internazionali, che divennero più impegnativi e complessi. Da un lato la Lega Anseatica stabilì delle consuetudini internazionali per facilitare il commercio, dall'altro le città-Stato italiane (Comuni)⁸⁶ crearono delle regole diplomatiche per risolvere le crisi internazionali⁸⁷.

4. Il dibattito moderno sullo *ius gentium* e il diritto delle acque

4.1. Da Bartolo di Sassoferrato a Grozio

La penisola italiana, divisa tra varie città-stato con relazioni complesse e spesso conflittuali, è stata necessariamente una prima incubatrice della teoria del diritto internazionale⁸⁸.

Il giurista e professore di diritto Bartolo da Sassoferrato (1313-1357) ha contribuito all'area sempre più rilevante dei "conflitti di legge"⁸⁹, che riguarda le controversie tra individui ed entità private in diverse giurisdizioni sovrane, ed è ampiamente considerato il padre fondatore del diritto internazionale privato⁹⁰.

Un altro giurista e professore di diritto italiano, Baldo degli Ubaldi (1327-1400), fornì voluminosi commenti e compilazioni del diritto romano, ecclesiastico e feudale, creando così una fonte organizzata di diritto a cui potevano fare riferimento diverse nazioni⁹¹. A seguire

⁸⁵ Cfr. R. Ferrari Zumbini, *Principi naturali dell'ordinamento: per l'acqua un futuro antico?*, in *Analisi giuridica dell'Economia*, fasc. 1, giugno 2010, pagg. 188 ss.

⁸⁶ Per un approfondimento sui comuni medievali si veda G. Chittolini, *Cities, "City-States," and Regional States in North-Central Italy*, in *Special Issue on Cities and States in Europe*, Vol. 18, N. 5, 1989, pagg. 689-706; F. Cardini e M. Montesano, *Storia Medievale*. Le Monnier Università, Firenze, 2006; L. Martines, *Political Conflict in the Italian City States, Government and Opposition*, Vol. 3, N. 1, 1968.

⁸⁷ Cfr. L. Martines, *Power and Imagination: City-States in Renaissance Italy*, Knopf, New York, 1979; R. W. Carlyle e A. J. Carlyle, *A History of Medieval Political Theory in the West*, Vol. 6, W. Blackwood, Edinburgh, 1950.

⁸⁸ Cfr. J. Philip, *La città-stato italiana: From Commune to Signoria*, The Clarendon Press, Oxford, 1997.

⁸⁹ Cfr. M. Ryan, *Bartolus of Sassoferrato and Free Cities*, in *Transactions of the Royal Historical Society*, 6th ser., 2000, pagg. 65-89.

⁹⁰ Cfr. A. T. Sheedy, *Bartolus on Social Conditions in the Fourteenth Century*, Columbia University Press, New York, 1942; C. N. S. Woolf, *Bartolus of Sassoferrato: His Position in the History of Medieval Political Thought*, Cambridge, 1913; D. Quaglioni, *Politica e diritto nel Trecento italiano. Il "De tyranno" di Bartolo da Sassoferrato (1314-1357). Con l'edizione critica dei trattati "De Guelphis et Gebellinis", "De regimine civitatis", e "De tyranno"*, Olschki, Firenze, 1983.

⁹¹ Cfr. J. Canning, *The Political Thought of Baldus de Ubaldis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1987; J. Franklin, *The Science of Conjecture: Evidence and Probability Before Pascal*, Johns Hopkins University Press, 2001.

Alberico Gentili (1552-1608), considerato il padre fondatore del diritto internazionale, autore di una delle prime opere sull'argomento, *De Legationibus Libri Tres*, del 1585⁹².

Quest'ultimo scrisse diversi libri su varie questioni di diritto internazionale, il più notevole dei quali è il *De jure belli libri tres* (Tre libri sul diritto di guerra), che fornisce un commento completo sulle leggi di guerra⁹³.

Hugo Grotius (nome latinizzato di Huig van Groot), anche solo Grozio, (1583-1645), è considerato invece tra i padri del diritto internazionale moderno⁹⁴ e rappresenta uno dei primi studiosi a organizzare l'ordine internazionale sull'idea di una "società di Stati" governata non dalla forza o dalla guerra ma da leggi effettive, accordi reciproci e consuetudini⁹⁵.

Grozio secolarizzò il diritto internazionale e lo organizzò in un sistema complesso. Nel *De Jure Belli ac Pacis* ("Sul diritto di guerra e di pace"), del 1625, il filosofo fissa un modello di principi di diritto naturale che vincolano tutte le nazioni senza riferirsi a consuetudini o leggi locali⁹⁶:

*«Per quanto riguarda le bestie selvatiche, i pesci e gli uccelli, va osservato che il sovrano delle rispettive terre o acque in cui si trovano ha il diritto legale di proibire a chiunque di prenderli, acquisendo così una proprietà su di essi».*⁹⁷

In particolare, nella sua opera Grozio affermava che:

«XII. In base ai principi già stabiliti, un fiume, in quanto tale, è proprietà di quel popolo, o del sovrano di quel popolo, attraverso i cui territori scorre. Egli può costruire banchine e contrafforti su quel fiume, e a lui appartengono tutti i suoi prodotti. Ma lo stesso fiume, in

⁹² G. Badiali, *Il diritto di pace di Alberico Gentili*, Il Sirente, Fragnano Alto, 2010; D. Panizza, *Alberico Gentili: vicenda umana e intellettuale di un giurista italiano nell'Inghilterra elisabettiana*, in *Alberico Gentili giurista e intellettuale globale*, Atti del Convegno "Prima giornata gentiliana", San Ginesio, 25 settembre 1983, Milano, 1988.

⁹³ D. Panizza, *The 'Freedom of the Sea' and the 'Modern Cosmopolis' in Alberico Gentili's De Jure Belli*, *Grotiana*, Vol. 30, 2009, pagg. 88-106; A.A. Cassi, *Lo 'ius in bello' nella dottrina giusinternazionalista moderna. Annotazioni di metodo e itinerari d'indagine*, "Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno", 2010, pag. 1141-68.

⁹⁴ Si veda R. Tuck. *I diritti della guerra e della pace: Il pensiero politico e l'ordine internazionale da Grozio a Kant*. Oxford, Oxford University Press, 2000; si veda anche T. Woods Jr., *How the Catholic Church Built Western Civilization*. Regnery Publishing, An Eagle Publishing Company, 2012.

⁹⁵ H. Bull, A. Roberts, B. Kingsbury, *Hugo Grotius e le relazioni internazionali*. Oxford University Press, Oxford, 1992.

⁹⁶ Si veda R. Tuck. *I diritti della guerra e della pace: Il pensiero politico e l'ordine internazionale da Grozio a Kant*. Oxford University Press, Oxford, 2000.

⁹⁷ A.C. Cambell, *On the Law of War and Peace*, tradotto dall'originale latino *de Jure belli ac Pacis*, di H. Grotius, *Batoche Books*, Kitchener, 2001, pag. 77.

*quanto acqua corrente, rimane comunque comune a tutti coloro che lo attingono o lo bevono».*⁹⁸

Per quanto riguarda il diritto delle acque, nel 1609 suggerì che l'alto mare, in tempo di pace, fosse aperto a tutte le nazioni e non potesse essere sottoposto alla sovranità nazionale secondo i principi naturali della giustizia.

In particolare, Grozio formulò un nuovo principio secondo il quale il mare era un territorio accessibile a tutte le nazioni che erano autorizzate a navigarlo per il commercio marittimo⁹⁹.

Nel *De Jure Belli ac Pacis* troviamo una prima affermazione di questo principio:

*«È sullo stesso fondamento del diritto comune, che il libero passaggio attraverso paesi, fiumi, o su qualsiasi parte del mare, che appartiene a un determinato popolo, dovrebbe essere consentito a coloro che lo richiedono per le necessarie occasioni di vita; sia che si tratti di cercare insediamenti, dopo essere stati cacciati dal proprio paese, sia che si tratti di commerciare con una nazione lontana, sia che si tratti di recuperare con una giusta guerra i propri possedimenti perduti (au. trad.)»*¹⁰⁰.

Possiamo trovare l'affermazione di questo principio anche in un altro *pamphlet*, *Mare Liberum* (Il mare libero)¹⁰¹. In esso Grozio, rivendicando il principio del "mare libero", forniva un'adeguata giustificazione ideologica alla rottura di vari monopoli commerciali da parte degli olandesi attraverso la loro formidabile potenza navale¹⁰².

Egli sottolineò anche il principio della libertà dell'alto mare, che non solo era rilevante per il crescente numero di Stati europei che esploravano e colonizzavano il mondo, ma rimane una pietra miliare del diritto internazionale ancora oggi¹⁰³.

⁹⁸ *Ivi*, pag. 80.

⁹⁹ Su questo argomento si veda A. Reppy, *The Grotian Doctrine of the Freedom of the Seas Reappraised*, *Fordham L. Rev.*, 1950; si veda anche J. Ziskind, *International Law and Ancient Sources: Grotius and Selden*, in *The Review of Politics*, Vol. 35, N. 4, 1973, pagg. 537-559.

¹⁰⁰ A.C. Cambell, *On the Law of War and Peace, translated from the original Latin de Jure belli ac Pacis*, di H. Grotius, Batoche Books, Kitchener, 2001, pag. 81.

¹⁰¹ H. Grotius, *Mare liberum: sive, De iure quod Batavis competit ad Indicana commercia dissertation*, 1645; si veda anche F. Iurlaro, *Grozio, dio crisostomo e l' "invenzione" dello ius gentium consuetudinario*, *Grotiana*, Vol. 39, 2018; M. Schermaier, *Res Communes Omnium: The History of an Idea from Greek Philosophy to Grotian Jurisprudence*, *Grotiana*, Vol. 30, 2009.

¹⁰² Cfr. S. Mastellone, *Storia del pensiero politico europeo, dal XV al XVIII secolo*, UTET, 2009, pagg. 125-126.

¹⁰³ Cfr. J. S. Reeves, *Two Conceptions of the Freedom of the Seas*, in *The American Historical Review*, Vol. 22, N. 3, 1917, pagg. 535-543.

Successivamente, nel 1625, Serafim de Freitas, un sacerdote portoghese, pubblicò *De Iusto Imperio Lusitanorum Asiatico* (Sul giusto Impero Asiatico Portoghese) criticando sistematicamente gli argomenti del filosofo olandese¹⁰⁴.

Nonostante le sue argomentazioni, la situazione internazionale richiedeva la fine della politica del *mare clausum* e la libertà dei mari divenne una condizione essenziale per lo sviluppo del commercio marittimo¹⁰⁵.

Come si è avuto modo di vedere, il dibattito intorno alle risorse idriche in questa fase storica era principalmente orientato a giustificare la libertà di navigazione e comunque si orientava intorno ai mari e non alle risorse di acqua dolce.

4.2. Il dibattito dopo la pace di Westfalia

La conclusione della “Pace di Westfalia” nel 1648 è considerata l’evento cardine del diritto internazionale¹⁰⁶.

La cosiddetta sovranità di Westfalia, o sovranità statale, è il principio risultante dalla Guerra dei Trent’anni. Secondo questo principio, ogni Stato ha la sovranità esclusiva sul proprio territorio: ogni Stato, indipendentemente dalle sue dimensioni, gode del medesimo diritto alla sovranità¹⁰⁷.

In tale periodo, sulla base dell’opera di Grozio, si affermarono due scuole di diritto internazionale: i giusnaturalisti e i positivisti¹⁰⁸.

Il giurista tedesco Samuel von Pufendorf (1632-1694) è stato uno degli esponenti di maggior rilievo della prima scuola dottrinarista.

¹⁰⁴ F.S. Freitas, *Do Justo Império Asiático dos Portugueses*, De Iusto Imperio Lusitanorum Asiatico, Vol. 2, Instituto de Alta Cultura, Lisbona, 1960-1961; si veda anche C. M. Crum, *Following Intellectual Genealogies: The Construction of Mare Liberum and Mare Clausum, 1603-1652*, Bates College SCARAB, 2017.

¹⁰⁵ Si veda M. J. Van Ittersum, *Hugo Grotius, in Natural Rights Theories and the Rise of Dutch Power in the East Indies 1595-1615*, Brill, Leiden-Boston, 2006.

¹⁰⁶ Sul punto sia consentito rinviare, *ex multis*, al fondamentale G. Carnazza Amari, *Trattato sul diritto internazionale pubblico di pace*, V. Maisner e compagnia, 1875.

¹⁰⁷ Sul punto si veda anche F. Anastasi, *EU Regulations of Water Resources*, in *La Revue Internationale des Gouvernements Ouverts - International Journal of Open Government*, Vol. 8 (2019); dello stesso autore sia consentito rinviare anche a *A brief overview of the right to water in International Treaties and in the EU system*, in *Amministrazione in Cammino*, 25.02.2020.

¹⁰⁸ Si veda D. Priel, *The possibility of naturalistic jurisprudence Legal positivism and natural law theory revisited*, in *The Province of Jurisprudence Naturalised*, 2017.

Quest'ultimo sottolineò la supremazia della legge di natura sugli Stati. La sua opera del 1672, *De iure naturae et gentium*, amplia le teorie di Grozio e riconduce il diritto naturale alla ragione e al mondo secolare, affermando che esso regola solo gli atti esterni degli Stati¹⁰⁹.

Pufendorf superò l'idea hobbesiana che lo stato di natura fosse costituito solo da guerre e conflitti, sostenendo che lo stato naturale del mondo è in realtà pacifico ma debole e incerto e richiede il diritto delle nazioni¹¹⁰.

Nel frattempo, invece, Richard Zouche (1590 – 1661) - in Inghilterra - e Cornelis van Bynkershoek (1673 – 1743) - nei Paesi Bassi - elaborarono la seconda dottrina. Essi sostenevano che il diritto internazionale dovesse derivare dalla pratica effettiva degli Stati piuttosto che dalle fonti cristiane o greco-romane¹¹¹.

In particolare, Bynkershoek, nella sua opera *De dominio maris*¹¹², trovò una formula utile per limitare il dominio marittimo alla distanza a cui uno Stato poteva proteggere efficacemente i propri confini. Questa distanza era stabilita in base all'effettiva gittata dei cannoni. Questa formula fu universalmente adottata e si sviluppò nella regola del limite delle tre miglia¹¹³.

La scuola positivista ha creato un nuovo metodo scientifico e, sotto questo aspetto, era coerente con l'approccio empirista e induttivo alla filosofia che si stava affermando in Europa¹¹⁴.

La tradizione del positivismo del diciottesimo secolo ha ottenuto una più ampia accettazione, anche se il concetto di diritti naturali è rimasto ancora persuasivo nella politica internazionale¹¹⁵.

Durante la seconda metà del XVIII secolo, si verifica uno spostamento verso il positivismo nel diritto internazionale¹¹⁶.

¹⁰⁹ Cfr. F. Palladini, *S. Pufendorf discepolo di Hobbes. Per una reinterpretazione del giusnaturalismo moderno*, Il Mulino, 1990; si veda anche H. Welzel, *La dottrina giusnaturalistica di Samuel Pufendorf. Un contributo alla storia delle idee dei secoli XVII e XVIII*, a cura di Vanda Fiorillo, Gappichelli, Torino, 1993.

¹¹⁰ D. Gaurier, *Histoire du droit international*, PU Rennes, 2014.

¹¹¹ Cfr. S. Laghmani, *Histoire du droit des gens, Du jus gentium impérial au jus publicum europaeum*, Pedone, Parigi, 2003.

¹¹² Cfr. H. F. Wright, *De Dominio Maris Dissertatio*, Oxford University Press, New York, 1923.

¹¹³ Si veda H. S. K Kent, *The Historical Origins of the Three-Mile Limit*, in *The American Journal of International Law*, in *American Society of International Law*, 1954.

¹¹⁴ Cfr. A. Truyol y Serra, *Histoire du Droit International Public*, Economica, Parigi, 1999.

¹¹⁵ Si veda V. Chetail, *Vattel and the American Dream: An Inquiry into the Reception of the Law of Nations in the United States*, in *The Roots of International Law / Les fondements du droit international*, Brill, Nijhoff, 2014.

¹¹⁶ H. Legohérel, *Histoire du Droit International Public*, PUF, Parigi, 1996.

Elementi delle scuole naturalista e positivista vennero sintetizzati, in particolare dal filosofo tedesco Christian Wolff (1679 – 1754) e dal giurista svizzero Emerich de Vattel (1714 – 1767), entrambi alla ricerca di un approccio intermedio nel diritto internazionale¹¹⁷.

Le ultime intuizioni sono contenute nel più importante trattato di diritto internazionale del secolo, *Du Droit des Gens* del de Vattel (1758)¹¹⁸.

Alla fine del secolo¹¹⁹ Immanuel Kant (1724 – 1804) affermò che il diritto internazionale non dovrebbe giustificare la guerra. Se non serve più allo scopo della pace non è utile, e quindi sostiene nella Pace perpetua (*Zum Ewigen Frieden*, 1795) e nella Metafisica della morale (*Metaphysik der Sitten*, 1797) la creazione di un nuovo tipo di diritto internazionale¹²⁰.

5. Cenni sulle origini del moderno diritto internazionale dell'ambiente.

5.1. Premessa.

Il retroterra filosofico del diritto internazionale è stato finora tracciato concentrandosi sulla regolamentazione idrica/marittima.

L'evoluzione del diritto internazionale delle acque come campo autonomo nel corso del XX secolo, tuttavia, trova le sue radici nello sviluppo della materia generale “*diritto internazionale dell'ambiente*”.

Pertanto, sembra importante focalizzare brevemente la nostra attenzione sul diritto internazionale dell'ambiente per risalire alle origini della disciplina. In tal senso, il prossimo paragrafo analizzerà l'evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente dal XIX secolo ad oggi.

¹¹⁷ D. Lazzarich, *Stato moderno e diritto delle genti. Vattel tra politica e guerra*, Edizioni Labrys, Benevento, 2016; F. Mancuso, *Diritto, Stato, sovranità. Il pensiero politico-giuridico di Emer de Vattel tra assolutismo e rivoluzione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003.

¹¹⁸ C. Focarelli, *Lezioni di Storia del Diritto Internazionale*, Morlacchi, 2002; A. Eyffinger (a cura di), *Compendium volkenrechtsgeschiedenis*, in *The Rabel Journal of Comparative and International Private Law*, Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, 1992.

¹¹⁹ Si veda anche R. Tuck. *I diritti della guerra e della pace: Il pensiero politico e l'ordine internazionale da Grozio a Kant*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

¹²⁰ C. Wilson, *Savagery and the Supersensible: Kant's Universalism in Historical Context*, in *History of European Ideas*, Vol. 24, 1998; T. Airaksinen e A. Siitonen, *Kant on Hobbes, peace, and obedience*, in *History of European Ideas*, Vol. 30, 2004.

5.2. *Gli albori del diritto internazionale dell'ambiente.*

La nascita del diritto internazionale dell'ambiente¹²¹ può essere fatta risalire alla metà dell'Ottocento, quando, in concomitanza con lo sviluppo dei processi di industrializzazione e del connesso crescente sfruttamento delle risorse naturali, cominciò a farsi strada tra i maggiori studiosi¹²² la consapevolezza dei pesanti effetti ambientali di questi eventi e delle conseguenze negative derivanti dal progressivo inquinamento della biosfera e dall'impoverimento di fauna e flora.

È in questa fase che gli Stati hanno iniziato a dotare le loro legislazioni di norme di protezione ambientale.

Alla fine del XIX secolo, infatti, sono stati firmati i primi, occasionali, accordi in materia ambientale a livello internazionale.

Le ragioni che ispirarono l'azione degli Stati per stipulare una sorta di embrione di accordi erano molto diverse da quelle che animavano le ricerche e le preoccupazioni dei naturalisti dell'epoca.

In questo contesto, vanno ricordate la convenzione stipulata tra Francia e Gran Bretagna nel novembre 1867, volta a contrastare l'eccessiva pesca delle ostriche e, soprattutto, la Convenzione per la protezione degli uccelli utili all'agricoltura (il cui nome è, appunto, indicativo della sua ratio ispiratrice), firmata a Parigi nel 1902, che può essere ritenuta la prima convenzione multilaterale entrata in vigore per la protezione di alcune specie animali. Da ricordare anche il Trattato di Washington del 1911 firmato da Stati Uniti e Gran Bretagna per

¹²¹ R.J. Dupuy, *The Future of the International Law of Environment*, Nijhoff, Dordrecht, 1985; G. Badiali, *La tutela internazionale dell'ambiente*, ESI, Napoli, 1995; S. Annibale, *La tutela ambientale in campo internazionale*, Cedam, Padova, 1998; G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, ESI, Napoli, 1998; F. Munari, *Tutela internazionale dell'ambiente*, in Carbone, Luzzatto, Santa Maria (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2003, pagg. 406 e ss; E. Brown Weiss, F. Szasz, M. Magraw, *International Environmental Law & Policy*, New York, 1998; P.W. Birnie, A.E. Boyle, *International Law & the Environment*, Oxford University Press, Oxford, 2002; P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003; A. Kiss, D. Shelton, *International Environmental Law*, Transnational Publishers, New York, 2004; J. Brunnée, D. Bodansky, E. Hey (a cura di), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

¹²² Sia consentito rinviare a Birnie, P.Boyle, A. Redgwell, C., *International law and the environment*, III ed., Oxford University Press, Oxford, 2009; D. Bodansky, J. Brunnée, E. Hey, a cura di, *The Oxford handbook of international environmental law*, Oxford University Press, Oxford, 2008; A. Fodella e L. Pineschi, *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2009; D. Bodansky, *The art and craft of international environmental law*, Harvard University Press, Harvard, 2011; M. Montini, *Profili di diritto internazionale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente* (a cura di) P. Dell'Anno e E. Picozza, CEDAM, Milano, 2012; P. Sands, J. Peel, *Principles of international environmental law*, III ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

la conservazione e la protezione delle foche¹²³, nonché la prima convenzione internazionale di regolamentazione della pesca delle balene, promossa nell'ambito della Società delle Nazioni e aperta alla ratifica a Ginevra il 24 settembre 1931¹²⁴.

Il primo testo internazionale che può essere considerato, seppur parzialmente, caratterizzato da una prospettiva d'azione più autenticamente ecologica è il Trattato sulle acque di confine¹²⁵, stipulato tra Stati Uniti e Inghilterra nel 1909 per regolare il regime idrico al confine tra Stati Uniti e Canada (all'epoca sotto il dominio britannico).

Il *watercourse Boundaries Treaty* del 1909, tuttora in vigore anche se notevolmente modificato negli anni '70, rappresenta uno strumento giuridico particolarmente avanzato rispetto ad altri trattati internazionali in materia ambientale di quel periodo storico, avendo sancito l'espreso divieto di inquinare le acque di confine, a tutela della salute e della proprietà¹²⁶, oltre ad aver previsto l'istituzione di una commissione mista internazionale – l'*International Joint Commission*¹²⁷ - quale organo ad hoc con funzione consultiva e arbitrale per la risoluzione di tutte le controversie rientranti nel campo di applicazione del trattato.

Tenendo conto di questa importante novità, l'*Institut de Droit International* qualche anno dopo elaborò una serie di indicazioni volte a regolamentare l'utilizzo dei corsi d'acqua per esigenze

¹²³ *Convenzione provvisoria sulla conservazione delle foche da pelliccia del Pacifico settentrionale*, Washington, 7 febbraio 1957.

¹²⁴ *Convenzione internazionale per la regolamentazione della caccia alle balene*, Ginevra, 1931.

¹²⁵ *Trattato tra gli Stati Uniti e la Gran Bretagna relativo alle acque di confine*, Washington, 11 gennaio 1909.

¹²⁶ Cfr. paragrafo IV «*Le Alte Parti Contraenti convengono che, salvo nei casi previsti da un accordo speciale tra di esse, non permetteranno la costruzione o il mantenimento, sui rispettivi lati del confine, di opere di riparazione o di protezione o di dighe o di altre ostruzioni nelle acque che scorrono dalle acque di confine o nelle acque di livello inferiore a quello del confine nei fiumi che scorrono attraverso il confine, che abbiano l'effetto di innalzare il livello naturale delle acque dall'altro lato del confine, a meno che la loro costruzione o il loro mantenimento non siano approvati dalla suddetta Commissione Mista Internazionale. Si conviene inoltre che le acque qui definite come acque di confine e le acque che scorrono attraverso il confine non dovranno essere inquinate da una parte o dall'altra a danno della salute o della proprietà dell'altra*».

¹²⁷ Cfr. paragrafo VII: «*Le Alte Parti Contraenti convengono di istituire e mantenere una Commissione Mista Internazionale degli Stati Uniti e del Canada composta da sei commissari, tre da parte degli Stati Uniti nominati dal loro Presidente e tre da parte del Regno Unito nominati da Sua Maestà su raccomandazione del Governatore in Consiglio del Dominion del Canada*». Articolo VIII: «*Questa Commissione mista internazionale avrà giurisdizione e si pronuncerà su tutti i casi che riguardano l'uso o l'ostruzione o la deviazione delle acque [...]*». Articolo IX: «*Le Alte Parti Contraenti convengono inoltre che qualsiasi altra questione o questione di differenza che sorga tra loro e che riguardi i diritti, gli obblighi o gli interessi di una delle due parti nei confronti dell'altra o degli abitanti dell'altra, lungo la frontiera comune tra gli Stati Uniti e il Dominion del Canada, sarà di volta in volta deferita alla Commissione Mista Internazionale per essere esaminata e riferita, ogniqualvolta il Governo degli Stati Uniti o il Governo del Dominion del Canada richiederanno che tali questioni o questioni di differenza siano deferite*».

diverse da quelle della navigazione¹²⁸, contribuendo così al processo evolutivo del principio del divieto di inquinamento transfrontaliero¹²⁹.

A partire dagli anni '30 del secolo scorso sono stati elaborati alcuni strumenti internazionali finalizzati alla protezione della flora e della fauna, tra cui ricordiamo innanzitutto la Convenzione di Londra recante la protezione della flora e della fauna nel loro ambiente naturale¹³⁰.

Questo accordo - la cui logica ispiratrice resta comunque fondamentalmente utilitaristica - deve la sua rilevanza alla circostanza di aver riconosciuto - per la prima volta in una convenzione internazionale - il pericolo di danni permanenti all'ambiente in varie aree del mondo, e in particolare in Africa, cercando di difendere con la creazione di alcuni parchi nazionali le aree naturali di alcune specie animali¹³¹.

6. Breve storia del diritto internazionale dell'acqua.

Ferme le considerazioni precedenti - che illustrano il primo approccio alle questioni ambientali sollevate dalla società occidentale a partire dal XIX secolo - occorre ora soffermarsi sulla nascita del moderno diritto internazionale dell'acqua.

La prima pietra miliare nell'evoluzione del diritto internazionale delle acque fu il riconoscimento del principio della *libertà di navigazione* sui fiumi condivisi con l'Atto finale del Congresso di Vienna del 1815¹³².

¹²⁸ *Regolamento internazionale relativo all'uso dei corsi d'acqua internazionali per scopi diversi dalla navigazione*, Madrid, 20 aprile 1911.

¹²⁹ «I. *Quando un corso d'acqua costituisce la frontiera di due Stati, nessuno di essi può, senza il consenso dell'altro e senza un titolo legale speciale e valido, fare o permettere a individui, società, ecc. di fare alterazioni in esso a danno della riva dell'altro Stato. D'altra parte, nessuno dei due Stati può, sul proprio territorio, utilizzare o permettere l'utilizzo dell'acqua in modo tale da interferire seriamente con l'utilizzo da parte dell'altro Stato o di individui, società, ecc.*».

¹³⁰ *Convenzione africana sulla conservazione della natura e delle risorse naturali*, Londra, 1933.

¹³¹ «I Governi dell'Unione del Sudafrica, del Belgio, del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dell'Egitto, della Spagna, della Francia, dell'Italia, del Portogallo e del Sudan anglo-egiziano: Considerando che la fauna e la flora naturali di alcune parti del mondo, e in particolare dell'Africa, sono in pericolo, nelle condizioni attuali, di estinzione o di danno permanente; Desiderando istituire un regime speciale per la conservazione della fauna e della flora; Considerando che tale conservazione può essere meglio ottenuta (i) con la costituzione di parchi nazionali, di riserve naturali rigorose e di altre riserve all'interno delle quali la caccia, l'uccisione o la cattura della fauna e la raccolta o la distruzione della flora saranno limitate o proibite, (ii) con l'istituzione di regolamenti riguardanti la caccia, l'uccisione e la cattura della fauna al di fuori di tali aree, (iii) con la regolamentazione del traffico di trofei e (iv) con la proibizione di alcuni metodi e armi per la caccia, l'uccisione e la cattura della fauna; hanno deciso di concludere una Convenzione per questi scopi [...]».

¹³² A. Rieu-Clarke, R. Moynihan, B. Magsig, *Guida all'uso della Convenzione delle Nazioni Unite sui corsi d'acqua*, Università di Dundee, Dundee, 2012; M.A.S. Salman, *The World Bank policy for projects on international waterways: an historical and juridical analysis*, Justice and Development Series, World Bank

Nel 1868, la Convenzione di Mannheim sulla navigazione sul Reno tra Belgio, Francia, Germania e Paesi Bassi è stato il primo e più importante trattato multilaterale relativo al diritto delle acque¹³³. Questa convenzione riconosceva e applicava i principi e le raccomandazioni del Congresso di Vienna del 1815 e della Convenzione di Magonza del 1831¹³⁴.

Questi principi sono stati ampliati da vari altri trattati internazionali prima di essere definitivamente riconosciuti dalla Corte permanente di giustizia internazionale nel 1929 nel caso del fiume Oder come diritto internazionale consuetudinario¹³⁵.

Fino alla Seconda guerra mondiale le questioni non *nautiche*, come l'allocazione dell'acqua, la qualità dell'acqua o la difesa dalle inondazioni, sono state affrontate solo marginalmente, nonostante la circostanza che nei Trattati di Versailles¹³⁶ questioni come l'energia idroelettrica, l'irrigazione e l'approvvigionamento idrico¹³⁷ fossero chiaramente disciplinate.

Va ricordata, ad esempio, la Convenzione e lo Statuto del 1921 sul regime dei corsi d'acqua navigabili di interesse internazionale¹³⁸ che prevedeva gli usi non navigabili dei fiumi internazionali, ma non regolava la materia¹³⁹.

Dopo la Seconda guerra mondiale gli usi non nautici dei bacini transfrontalieri sono diventati più rilevanti, considerando le applicazioni delle nuove tecnologie all'agricoltura, all'industria e alle aree urbane che hanno portato a nuove richieste di approvvigionamento idrico¹⁴⁰. Infatti, la necessità di una nuova regolamentazione delle risorse idriche è stata proposta da governi non rivieraschi, maggiormente interessati allo sviluppo delle relative norme internazionali¹⁴¹.

Document, Washington D.C., 2009; M.A.S. Salman e K. Uprety, *Conflict and cooperation on South Asia's international rivers: A legal perspective*, Justice and Development Series, World Bank Document, Washington D.C., 2002; G. Eckstein, "Development of international water law and the UN watercourse convention", in A. Turton e R. Henwood (a cura di), *Hydropolitics in the Developing World: A Southern African Perspective. Sudafrica: African Water Issues Research Unit*, World Bank Document, Washington D.C., 2002.

¹³³ D. Hughes, *Environmental Law*, Butterworths, 1992, pag. 84.

¹³⁴ M.M. Rahaman, *Principles of international water law: creating effective transboundary water resources management*, in *International Journal Sustainable Society*, Vol. 1, N. 3, 2009.

¹³⁵ A. Gadkowski, *La libertà di navigazione sui fiumi internazionali. Il caso Oder davanti alla Corte permanente di giustizia internazionale. Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Im. Adama Mickiewicza*, 2013, Vol. 2, pagg. 247-265.

¹³⁶ I Trattati di Versailles sono dei trattati di pace che posero ufficialmente fine alla Prima guerra mondiale. Sul punto si veda anche G. Sabbatucci, V. Vidotto, *Storia contemporanea. Dalla Grande Guerra a oggi*, Laterza, 2019.

¹³⁷ J. Allouche, *Nazionalismo dell'acqua: An Explanation of the past and present conflicts in central Asia, the Middle East and the Indian Subcontinent?*, Université de Geneve, 2005.

¹³⁸ Convenzione e Statuto sul regime delle vie navigabili di interesse internazionale, Barcellona, 20 aprile 1921.

¹³⁹ G. Baranyai, *European Water Law and Hydropolitics, Water Governance - Concepts, Methods, and Practice*, Springer, 2020.

¹⁴⁰ J. Allouche, *Nazionalismo dell'acqua: An Explanation of the past and present conflicts in central Asia, the Middle East and the Indian Subcontinent?*, Université de Geneve, 2005.

¹⁴¹ G. Baranyai, *European Water Law and Hydropolitics, Water Governance - Concepts, Methods and Practice*, Springer Nature, Switzerland AG, 2020.

L'effettivo incremento del sistema normativo fu guidato dall'attività di due associazioni giuridiche internazionali e soprattutto dalla giurisprudenza di tribunali e corti internazionali. Particolarmente rilevanti sono stati due lodi arbitrali (*l'arbitrato di Trail Smelter* del 1941 e il *caso del Canale di Corfù* del 1949) e una sentenza (*l'arbitrato del Lago Lanoux* del 1957) pronunciati dalla Corte internazionale di giustizia.

Interessante anche il caso *Trail Smelter* che ha stabilito che nessuno Stato può causare o consentire o permettere che il proprio territorio causi danni ambientali ad altri Stati¹⁴². Nello stesso senso, la dichiarazione sul Canale di Corfù ha stabilito che esiste una responsabilità giuridica internazionale degli Stati per gli atti - all'interno del loro territorio - compiuti in violazione del diritto internazionale che potrebbero provocare un danno ad altri Stati.

L'ultimo, l'Arbitrato del *Lago Lanoux*, ha confermato «*che i diritti degli Stati rivieraschi a valle devono essere rispettati e i loro interessi devono essere presi in considerazione dagli utenti a monte nello sviluppo di un'acqua condivisa*»¹⁴³.

La crescita del diritto internazionale dell'acqua ha avuto un importante contributo da parte di due organismi scientifici internazionali: l'*Institute of International Law* (IIL) e l'*International Law Association* (ILA).

L'organizzazione IIL ha avuto un ruolo rilevante nel tema degli usi non nautici delle acque internazionali fin dagli albori del XX secolo. La più importante è stata la *Dichiarazione di Madrid*, in cui è stato definito il “*no harm principle*”, che oggi è una delle pietre miliari del diritto internazionale dell'acqua¹⁴⁴ e che comporta il dovere per uno Stato di prevenire, ridurre e controllare il rischio di danni ambientali ad altri Stati¹⁴⁵.

Il lavoro dell'ILA sulla *governance* delle acque transfrontaliere è iniziato negli anni '50 e la sua influenza ha finito per essere fondamentale nello sviluppo del diritto internazionale dell'acqua.

¹⁴² Cfr. M. van de Kerkhof, *The Trail Smelter Case Re-examined: Examining the Development of National Procedural Mechanisms to Resolve a Trail Smelter Type Dispute*, in *International and European Environmental Law*, Vol. 27, Merkourios, 2011.

¹⁴³ G. Baranyai, *European Water Law and Hydropolitics, Water Governance – Concepts, Methods, and Practice*, Springer, 2020, pag. 30.

¹⁴⁴ IIL (Istituto di diritto internazionale), *Regolamento internazionale relativo all'uso dei corsi d'acqua internazionali per scopi diversi dalla navigazione-Dichiarazione di Madrid*, 20 aprile 1911

¹⁴⁵ Cfr. I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 7th ed., 2008, pagg. 275-285; P. Birnie, A. Boyle e C. Redgwell, *International Law and the Environment*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pagg. 143-152.

Il primo passo è stato compiuto nel 1966, dall'Associazione di diritto internazionale (ILA) riunita a Helsinki, in Finlandia, che ha creato le Regole di Helsinki¹⁴⁶ sugli usi delle acque dei fiumi internazionali (*International Law Association 1966*)¹⁴⁷.

L'obiettivo delle Regole era quello di codificare norme e principi giuridici consuetudinari, oltre a dare il via a un ulteriore sviluppo del diritto internazionale dell'acqua. Data la natura preliminare dell'impresa, le Regole di Helsinki erano adeguatamente modeste nelle loro ambizioni: stabilivano le basi per un'azione futura e volte alla fissazione di principi di diritto dell'acqua che riflettessero le nozioni prevalenti di gestione delle risorse idriche¹⁴⁸.

Il principio più significativo - l'"uso equo" - era prevalente in molti contesti giuridici nazionali e di per sé non presentava controversie¹⁴⁹. Il principio dell'uso equo afferma che «*ogni Stato del bacino ha diritto, all'interno del proprio territorio, a una quota ragionevole ed equa degli usi benefici delle acque di un bacino idrografico internazionale*»¹⁵⁰. In altre parole, gli Stati possono utilizzare le risorse idriche a condizione che il loro uso sia ragionevole e vantaggioso. Sebbene le Regole di Helsinki non definiscano chiaramente tali limiti, esse rappresentano un primo passo importante nello sviluppo del diritto internazionale dell'acqua.

Infatti, come afferma Baranyai «*dopo la loro emanazione, le Regole di Helsinki sono state considerate come l'insieme più autorevole di norme relative all'uso e alla protezione dei corsi d'acqua internazionali e sono state gradualmente accettate dalla comunità internazionale come riflesso del diritto internazionale consuetudinario* (au. trad.)»¹⁵¹.

7. L'acqua e il principio della sovranità permanente dello Stato sulle risorse naturali

Oltre al progressivo riconoscimento convenzionale dei principi del diritto internazionale dell'acqua, va notato che secondo il diritto internazionale l'acqua è stata considerata come un

¹⁴⁶ Sul punto si veda anche D. Zolo, *Il diritto all'acqua come diritto sociale e come diritto collettivo*, in *Jura Gentium Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, 2005.

¹⁴⁷ Regole di Helsinki del 1966 sugli usi delle acque dei fiumi internazionali, consultabile al link: https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ILA/Helsinki_Rules-original_with_comments.pdf

¹⁴⁸ J. Bruhács, *Il diritto fluviale internazionale nei primi anni 2000*, in P. Kovács (a cura di), *Il diritto internazionale: una forza tranquilla*, Pázmány Press, Budapest, 2011.

¹⁴⁹ S. Gebriye Setegn, M.C. Donoso, *Sustainability of Integrated Water Resources Management: Water Governance*, Springer, 2015.

¹⁵⁰ Regole di Helsinki sugli usi delle acque dei fiumi internazionali, consultabile al link: https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ILA/Helsinki_Rules-original_with_comments.pdf

¹⁵¹ G. Baranyai, *European Water Law and Hydropolitics*, in C. Pahl-Wostl e J. Gupta, *Water Governance - Concepts, Methods, and Practice*, Springer, 2020, pag. 31.

elemento legato al territorio e, di conseguenza, sottoposta al principio della Sovranità Permanente sulle Risorse Naturali¹⁵².

Questo principio rappresenta la formulazione esplicita del principio generale della sovranità territoriale degli Stati, in base al quale lo Stato esercita una sovranità completa sul proprio territorio e un'ampia autorità sulla popolazione, sulle ricchezze e sulle risorse naturali che esistono su quel territorio¹⁵³.

Come è noto, la sovranità territoriale è tradizionalmente identificata da quattro caratteristiche (o elementi) principali¹⁵⁴.

Il primo elemento è il potere di uno Stato di esercitare l'autorità suprema su tutte le persone e su tutto ciò che si trova all'interno del suo territorio¹⁵⁵. Questo potere comporta la facoltà di legiferare su qualsiasi questione che rientri nella giurisdizione dello Stato.

Il secondo elemento della sovranità consiste nella competenza di uno Stato a regolare la circolazione attraverso i suoi confini¹⁵⁶.

A questo proposito, emerge il terzo elemento della sovranità: il riconoscimento che l'integrità territoriale di uno Stato è inviolabile e come tale è indipendente dalle interferenze di altri Stati¹⁵⁷.

¹⁵² Cfr. M. Cuq, *L'eau en droit international. Convergenze e divergenze negli approcci giuridici*, Parigi, 2013, pagg. 26 ss.

¹⁵³ Gaun, res. 1803 (XVII), 14 dicembre 1962, *Sovranità permanente sulle risorse naturali*, art. 1; Gaun, res. 3171 (XXVIII), 17 dicembre 1973, *Sovranità permanente sulle risorse naturali*, art. 1; Gaun, ris. 1; Gaun, ris. 3271 (XXIX), 12 dicembre 1974, *Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati*, art. 1; Gaun, ris. 2; *Giurisprudenza internazionale: ICG*, 19 dicembre 2005, *Activités armées sur le territoire du Congo (république démocratique du Congo c. Ouganda)*, CIJ Recueil, 2005, pag. 168; G. Abi Saab, *La souveraineté permanente sur les ressources naturelles*, in *Droit international: bilan et perspectives*, 1991, pag. 643; G. Bastid Burdeau, *Le principe de souveraineté permanente sur les ressources naturelles à l'épreuve de la mondialisation*, in E. Belliard, *L'Etat souverain dans le monde d'aujourd'hui*, Melanges, 2008; J. P. Puissechet, *L'Etat souverain dans le monde d'aujourd'hui*, Parigi, 2008, pag. 27; Y.T. Chekera e V.O. Nmehielle; *The International Law Principle of Permanent Sovereignty over Natural Resources as an Instrument for Development: The Case of Zimbabwean Diamonds*, in *African Journal of Legal Studies*, Vol. 6, Issue 1, 2013; N. Sánchez Castillo, *Differentiating between Sovereignty over Exclusive and Shared Resources in the Light of Future Discussions on the Law of Transboundary Aquifers*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, Vol. 24, Issue 1, 2015, pagg. 4-15; S. Hobe, *Evolution of the principle on permanent sovereignty over natural resources: From soft law to a customary law principle?*, in *Permanent Sovereignty Over Natural Resources*, 1 gennaio 2015, pagg. 1-13; M.A. Bungenberg e S.B. Hobe *Permanent sovereignty over natural resources*, 1 gennaio 2015, pagg. 1-221; Y. Tyagi, *Permanent sovereignty over natural resources*, Cambridge International Law Journal, Vol. 4, Issue 3, 2015, pagg. 588-615.

¹⁵⁴ J. H. Jackson, *Sovereignty - modern: a new approach to an outdated concept*, in *American Journal of International Law*, 2003, pag. 786.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

Il quarto elemento è la possibilità di fare le proprie scelte di politica estera liberamente da qualsiasi interferenza.

Più precisamente, il PSNR riferito all'acqua rintraccia la sua prima affermazione storica nel c.d. *inland water law* (anche diritto fluviale internazionale) che ha come oggetto i principi e gli standard internazionali che regolano la delimitazione del territorio statale per le loro acque interne¹⁵⁸.

In questo scenario, la sovranità degli organismi statuali è stata ricostruita da varie teorie e interpretazioni atte a perimetrarne e definirne la portata e l'estensione. È possibile definire tre principali dottrine diverse:

- a. Teoria della sovranità territoriale assoluta;
- b. Teoria dell'integrità territoriale assoluta;
- c. Teoria della sovranità territoriale limitata.

7.1.a. Teoria della sovranità territoriale assoluta o dottrina Harmon

La prima teoria oggetto di esame è la cd. "teoria della sovranità assoluta" la quale sostiene che lo Stato che si colloca a monte di un corso d'acqua internazionale ha la possibilità di esercitare un'illimitata sovranità sulla porzione di corso d'acqua ubicata all'interno del proprio territorio. Questa teoria ha avuto origine da una disputa tra Stati Uniti e Messico sull'utilizzo delle acque del Rio Grande ed è nota nella letteratura giuridica anche come "dottrina Harmon", dal nome del procuratore generale degli Stati Uniti Judson Harmon sulla base degli arresti del contenzioso *The Schooner "Exchange" V. McFaddon and Others* del 1812¹⁵⁹. Quella pronuncia fu utilizzata per ribadire e dichiarare che gli Stati Uniti avevano il diritto assoluto di deviare il corso del Rio Grande¹⁶⁰ dichiarando che:

«The fact that the Rio Grande lacks sufficient water to permit its use by the inhabitants of both countries does not entitle Mexico to impose restrictions on the USA which would hamper the development of the

¹⁵⁸ P. Buirette, *Genese d'un droit fluvial international general, utilisation à des fins autres que la navigation*, RGDIP, 1991, pagg. 5-69; L. Caflish, *Regles generals du droit international des courts d'eau internationaux*, RCADI, Vol. VII, 1989, pagg. 12-225; M. Arcari, *Il Regime giuridico delle utilizzazioni dei corsi d'acqua internazionali*, Padova, 1998; T. Tvedt, O.M.C. Intyre, T.K. Woldesadik, *A history of water: sovereignty and international water law*, Blumsboory Collection, Londra, 2015.

¹⁵⁹ Disponibile su <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/11/116/>

¹⁶⁰ Con riferimento al Rio Grande, fa d'uopo segnalare che le controversie tra Stati Uniti e Messico permangono oggi giorno, ancor di più in considerazione dell'emergenza idrica che si sta imponendo non più come episodio contingente ma come dimensione strutturale. Sul punto si veda F. Menga, *Il futuro dell'acqua*, ISPI, 2023, consultabile su <https://www.ispionline.it/it/il-futuro-dell-acqua>.

latter's territory or deprive its inhabitants of an advantage with which nature had endowed it and which is situated entirely within its territory. To admit such a principle would be completely contrary to the principle that USA exercises full sovereignty over its national territory» («Il fatto che il Rio Grande manchi di acqua sufficiente per consentirne l'uso da parte degli abitanti di entrambi i Paesi non autorizza il Messico a imporre agli Stati Uniti restrizioni che ostacolerebbero lo sviluppo del territorio di questi ultimi o priverebbero i loro abitanti di un vantaggio di cui la natura li ha dotati e che si trova interamente sul loro territorio. Ammettere un simile principio sarebbe del tutto contrario al principio secondo cui gli Stati Uniti esercitano la piena sovranità sul proprio territorio nazionale» - au. trad.)¹⁶¹.

Nella fattispecie, a seguito delle proteste messicane e alla proposta di separare in maniera incisiva le risorse idriche del Rio Grande, il governo statunitense, sulla scorta del principio della competenza territoriale, ha sostanzialmente affermato un'illimitata autorità su quelle porzioni di corsi d'acqua internazionali ricadenti nel territorio federale, indipendentemente dagli interessi, dalle conseguenze e dalle pretese degli altri Stati confinanti. Si richiamava, fino alle estreme conseguenze, l'idea di proprietà privata presente nel diritto romano con riferimento agli Stati.

Più precisamente, la risorsa idrica, lungi dall'essere ritenuta quale naturalmente mobile e condivisa, veniva intesa quale una qualunque risorsa naturale statica su cui esercitare una sovranità e conseguentemente un controllo totale. Questa dottrina, pertanto, portava alla proclamazione del diritto degli Stati collocati a monte rispetto ai corsi d'acqua di potersi riservare in via esclusiva ed inattaccabile i diritti di utilizzo e sfruttamento¹⁶².

Tale teoria è stata più volte utilizzata da vari Stati: si pensi al caso del Cile per l'acqua del Rio Mauri, all'India rispetto al Pakistan per l'Indo o alle controversie tra Egitto, Sudan ed Etiopia con riferimento alle acque del Nilo Azzurro¹⁶³.

¹⁶¹ Cfr. P. Birnie e A. Boyle, *International Law and the Environment*, Oxford University Press, Oxford-New York, 2002, pag. 332.

¹⁶² S. McCaffrey, *The coming freshwater crisis: International legal and institutional responses*, HeinOnline, 1996, pag. 549.

¹⁶³ Cfr. L. Cafilish, *Regles generals du droit international des cours d'eau internationaux*, RCADI, Vol. 219, 1989, pag. 49; M. Mubiala, *Le concept de cours d'eau international*, in *L'évolution du droit des cours d'eau internationaux à la lumière de l'expérience africaine, notamment dans le bassin du Congo/Zaire*, Graduate Institute Publications, Genève, 1995.

Gli Stati montanari ritengono che la predetta teoria troverebbe un conforto nella risoluzione dell'Assemblea delle Nazioni Unite che ha adottato la Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati, e, più in dettaglio, nel dettaglio di cui all'art. 2 secondo cui «*Every State has and shall freely exercise full permanent sovereignty, including possession, use and disposal, over all its wealth, natural resources and economic activities*» (ogni Stato ha e deve esercitare liberamente e permanentemente la sovranità, compreso il possesso, l'uso e la disposizione, su tutte le sue ricchezze, risorse naturali e attività economiche, trad. au.)¹⁶⁴.

Alla teoria della sovranità assoluta si rifà tradizionalmente anche la teoria della cd. *supra-riveraineté*, che trovò la sua più compiuta elaborazione da parte governo dello Zaire (attuale Repubblica Democratica del Congo) negli anni '70 del Novecento¹⁶⁵.

Secondo questa teoria si riconosce una posizione dominante ad uno Stato rivierasco, cioè a quello sul cui territorio sgorgano la maggior parte delle acque di un corso d'acqua internazionale, attribuendo a quest'ultimo un carattere nazionale e sottraendolo alla disciplina internazionale¹⁶⁶.

In altre parole, la teoria della sovranità territoriale assoluta comporta la totale negazione verso gli Stati a valle e i loro diritti e bisogni.

È bene precisare che è la stessa Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati, utilizzata per giustificare la teoria in commento, che stabilisce all'art. 3 che:

«In the exploitation of natural resources shared by two or more countries, each State must co-operate on the basis of a system of information and prior consultations in order to achieve optimum use of such resources without causing damage to the legitimate interest of others» («Nello sfruttamento delle risorse naturali condivise da due o più Paesi, ogni Stato deve cooperare sulla base di un sistema di informazione e di consultazioni preventive, al fine di ottenere un uso ottimale di tali risorse senza arrecare danno agli interessi legittimi degli altri», trad. au.)¹⁶⁷.

¹⁶⁴ GAUN, res. 3281 (XXIX), *Charter of economic rights and duties of States*, disponibile al link: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/2778/download>

¹⁶⁵ M. Mubiala, *Les théories relatives à l'utilisation des cours d'eau internationaux*, in *L'évolution du droit des cours d'eau internationaux à la lumière de l'expérience africaine, notamment dans le bassin du Congo/Zaire*, Graduate Institute Publications, Genève, 1995.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ GAUN, res. 3281 (XXIX), *Charter of economic rights and duties of States*, op. cit..

Occorre segnalare che la teoria in questione, seppur ampiamente utilizzata dagli Stati per giustificare le proprie ambizioni egoistiche, non ha mai riscontrato grande successo nella letteratura.¹⁶⁸ Anche rispetto agli Stati Uniti, dove per prima era “sgorgata”, è stata rapidamente respinta e successivamente anche smentita dalla giurisprudenza internazionale¹⁶⁹. Sia a tal proposito consentito richiamare, seppur brevemente, le statuizioni del Tribunale arbitrale che, nel caso relativo all’utilizzo delle acque del lago Lanoux¹⁷⁰ (già citato), ha sostenuto, con riferimento alla dottrina Harmon che:

*«l’État d’amont a, d’après les règles de la bonne foi, l’obligation de prendre en considération les différents intérêts en présence, de chercher à leur donner toutes les satisfactions compatibles avec la poursuite de ses propres intérêts et de montrer qu’il a, à ce sujet, un souci réel de concilier les intérêts de l’autre riverain avec les siens propres»*¹⁷¹ («lo Stato a monte ha, secondo le regole della buona fede, l’obbligo di prendere in considerazione i diversi interessi coinvolti, di cercare di dare loro ogni soddisfazione compatibile con il perseguimento dei propri interessi e di dimostrare di avere, a questo proposito, un’autentica preoccupazione di conciliare gli interessi dell’altro rivierasco con i propri» - trad. au.)

A fare da contraltare alla teoria della sovranità assoluta, è stata elaborata la teoria dell’integrità territoriale assoluta da parte degli Stati a valle¹⁷².

7.1.b. La teoria dell’integrità territoriale assoluta.

Come detto, alla teoria della sovranità territoriale assoluta, fondata sull’idea che uno Stato rivierasco possa disporre liberamente delle acque che scorrono nel proprio territorio senza

¹⁶⁸ Cfr. P. Birnie e A. Boyle, *International Law & the Environment* (second edition), Oxford University Press, Oxford, 2002, pag. 301; M. A. Salman, K. Uprety, *Conflict and Cooperation on South Asia’s International Rivers*, in *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 13, Issue 1, 2002.

¹⁶⁹ J. G. Laylin e R. L. Bianchi, *The Role of Adjudication in International River Disputes: The Lake Lanoux Case*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 53, N. 1, 1959.

¹⁷⁰ Sul tema si veda anche A. Gervais, *L’affaire du lac Lanoux, étude critique de la sentence arbitrale du Tribunal arbitral*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1960, n. 6, pagg. 372-434.

¹⁷¹ V. Coussirat-Coustère, P. Michel Eisemann, *Répertoire de la Jurisprudence Arbitrale Internationale 1946-1988*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1991.

¹⁷² Cfr. H.Q. Trung, Y.D. Salatikoye, B. Bibi, *Modern rules governing the peaceful management of international watercourses: from doctrines and theories to conventional principles*, in *International Journal of Environment and Pollution Research*, Vol. 7, N. 3, pagg.15-33, 2019.

preoccuparsi degli interessi dello Stato a valle, si oppone la teoria dell'integrità territoriale assoluta.

In dettaglio, partendo dal principio dell'integrità territoriale e dell'uguaglianza degli Stati¹⁷³, è stato sostenuto¹⁷⁴ che uno Stato a valle ha il diritto di esigere la permanenza del flusso naturale delle acque provenienti da altri Paesi, ma non può da parte sua ridurre il flusso naturale delle acque che scorrono attraverso il suo territorio verso altri Stati¹⁷⁵. Simmetricamente opposta alla teoria della sovranità assoluta, garantendo un diritto di veto agli Stati rivieraschi sugli interventi degli Stati a monte, la dottrina in commento ribalta i rapporti di forza prodotti dalla dottrina Harmon¹⁷⁶.

La teoria richiamata troverebbe le sue origini nel diritto francese e nella *common law*¹⁷⁷ e, in particolare, nel principio della natura debitoria secondo il quale uno Stato ha il diritto di non vedere le proprie risorse dirette alterate né in quantità né in qualità.

Il giurista Sauser-Hall definisce la teoria della sovranità limitata come «*l'affermazione che gli Stati a valle, specialmente quelli che controllano l'ultimo segmento del corso d'acqua, possono esigere dai loro vicini a monte, la trasmissione di una quantità d'acqua pari a quella che essi stessi hanno ricevuto*» (au. trad.)¹⁷⁸.

Secondo Sauser-Hall¹⁷⁹, ogni Stato costiero avrebbe diritto ad una certa quantità d'acqua, con la conseguenza che gli Stati a valle godrebbero di una forma di diritto dominicale sul bacino idrico ivi incluse le risorse defluenti nel territorio degli Stati montani¹⁸⁰.

¹⁷³ S. MC Caffrey, *The law of international water courses non navigation uses*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

¹⁷⁴ L. Caflisch, *Règles Générales Du Droit Des Cours D'eau Internationaux*, Vol. 219, 1989.

¹⁷⁵ Cfr. A. Di Marco, *Il diritto dell'acqua, principi internazionali e regolamentazione dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, 2018.

¹⁷⁶ G. Sauser-Hall, *L'utilisation industrielle des fleuves internationaux*, in *Recueil des cours - Académie de Droit International* de La Haye, Aja, 1955.

¹⁷⁷ P.K. Menon, *Water resources development of International rivers with special reference to the developing world*, The national Lawver, Vol. 9, 1975.

¹⁷⁸ Sul punto, Sauser-Hall, *L'utilisation industrielle des fleuves internationaux*, *op. cit.*.

¹⁷⁹ Sul punto, Sauser-Hall, *L'utilisation industrielle des fleuves internationaux*, *op.cit.*; P.K. Menon, *Water resources development of International rivers with special reference to the developing world*, The national Lawver, Vol. 9, 1975; Cfr. *Ex multis*, H. Q. Trung, Y. D. Salatikoje, B. Bibi, *Modern rules governing the peaceful management of international watercourses: from doctrines and theories to conventional principles*, in *International Journal of Environment and Pollution Research*, Vol. 7, No. 3, 2019, pagg.15-33.

¹⁸⁰ Sul punto, Sauser-Hall, *L'utilisation industrielle des fleuves internationaux*, *op. cit.*; P.K. Menon, *Water resources development of International rivers with special reference to the developing world*, The national Lawver, Vol. 9, 1975.

Sebbene non sia stata riconosciuta dal diritto internazionale, questa teoria è stata comunque difesa da alcuni Stati rivieraschi e applicata in alcuni casi giurisprudenziali¹⁸¹. È stata ad esempio utilizzata dall'Egitto, che, per la sua posizione geografica, è totalmente dipendente dagli Stati a monte (Sudan ed Etiopia). In questo scenario, la politica idrica adottata dai Paesi a valle può modificare il flusso normale o la qualità naturale delle acque del Nilo, producendo conseguenze gravi sull'Egitto.

Altri Paesi “a valle”, tra cui il Pakistan, il Bangladesh e la Bolivia, si sono schierati a favore del riconoscimento internazionale della teoria dell'integrità territoriale assoluta.

La principale ipotesi in cui questa teoria è stata invocata è quella del caso del Lago Lanoux che ha visto Spagna e Francia in contenzioso nel 1957.

Occorre, pertanto, soffermarsi, più ampiamente su questo giudizio.

In questa sede, il tribunale arbitrale ha respinto nettamente anche la teoria dell'integrità territoriale assoluta, sostenendo che:

«la règle suivant laquelle les états ne peuvent utiliser la force hydraulique des cours d'eau internationaux qu'à la condition d'un accord préalable entre les états intéressés ne peut être établie ni à titre de coutume, ni encore moins à titre de principe général du droit. [...] l'existence d'une règle imposant un accord préalable à l'aménagement hydraulique d'un cours d'eau imposant un accord préalable à l'aménagement hydraulique d'un cours d'eau international ne peut donc résulter, entre Espagne et la France, que d'un acte conventionnel»¹⁸² («la regola secondo cui gli Stati possono utilizzare la forza idraulica dei corsi d'acqua internazionali solo a condizione di un accordo preventivo tra gli Stati interessati non può essere stabilita né come consuetudine né, tanto meno, come principio generale del diritto. [...] l'esistenza di una norma che impone un accordo preventivo per lo sviluppo idraulico di un corso d'acqua che impone un accordo preventivo per lo sviluppo idraulico di un corso d'acqua internazionale può quindi risultare, tra Spagna e Francia, solo da un atto convenzionale» - trad. au.)

¹⁸¹ F.R. Loures, A. Rieu Clarke, *The UN Watercourses Convention in Force Strengthening International Law for Transboundary Water Management*, Routledge, 2013.

¹⁸² Decisione sul lago di LaNoux disponibile su https://legal.un.org/riaa/volumes/riaa_XII.pdf.

Il Tribunale arbitrale ha quindi riorientato entrambe le teorie a cui si riferivano gli Stati-parti affermando, in conclusione, la teoria della sovranità limitata che si avrà modo di esporre più in dettaglio nel prossimo paragrafo.

7.1.c. Teoria della sovranità territoriale limitata

Oggi, il concetto più equilibrato di “sovranità territoriale limitata” è ampiamente accettato come il fondamento su cui si è evoluto il diritto dei corsi d’acqua internazionali in generale e la UNWC¹⁸³ in particolare¹⁸⁴.

In dettaglio, la teoria della sovranità limitata prevede l’uguaglianza e la parità dei diritti tra gli Stati montani e a valle interessati dalle stesse risorse idriche, implicando con ciò che la sovranità degli Stati rivieraschi non possa essere evidentemente assoluta.

In sostanza, si contempla quella che è stata definita la condivisione dei diritti tra gli Stati rivieraschi¹⁸⁵ contrapponendosi all’unilateralismo delle dottrine precedentemente analizzate, e imponendo l’obbligo di buona fede tra gli Stati e di cooperazione nell’ottica di realizzare e soddisfare le aspettative degli Stati coinvolti in modo compatibile con gli interessi di tutti¹⁸⁶, vale a dire non superando il proprio diritto all’utilizzo equo.

Ad oggi, questa teoria è dominante nella dottrina, nelle convenzioni e nella giurisprudenza internazionale¹⁸⁷.

In concreto, la prima pronuncia in cui si rintraccia la teoria della sovranità limitata è la nota sentenza della Corte Permanente di Giustizia Internazionale (CPGI) relativa alla controversia sorta intorno alla gestione del fiume Oder.

In questa sentenza la Corte ha avuto modo di affermare che *«la comunità di interessi su un fiume navigabile è alla base di una comunità di diritti, i cui tratti essenziali sono la perfetta uguaglianza di tutti gli Stati fluviali nell’uso di tutto il percorso del fiume, con l’esclusione dei privilegi di un fiume unico rispetto agli altri»*(trad. au.)¹⁸⁸.

¹⁸³ *Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses* - La Convenzione sul diritto degli usi non di navigazione dei corsi d’acqua internazionali, comunemente indicata come Convenzione delle Nazioni Unite sui corsi d’acqua, è un trattato internazionale, adottato dalle Nazioni Unite il 21 maggio 1997. Sul punto vedi *infra*.

¹⁸⁴ M.M. Rahaman, *Principles of international water law: creating effective transboundary water resources management*, in *International Journal Sustainable Society*, Vol. 1, N. 3, 2009.

¹⁸⁵ A. Di Marco, *op. cit.*, pagg. 112 ss.

¹⁸⁶ Cfr. M. Wolfrom, *L’utilisation des fins autres que la navigation des eaux des fleuves, lacs et canaux internationaux*, Pedone, Parigi, 1964.

¹⁸⁷ A. Di Marco, *op. cit.*, pagg. 114 ss.

¹⁸⁸ CPGI, 1 settembre 1929, *Jurisdiction territorial de la commission internationale de l’Oder*, C.P.J.I. Rec, Serie A, N. 23, 2005, pag. 27.

Il caso del fiume Oder è stato citato recentemente anche nella causa Gabčíkovo-Nagymaros, in cui si è pronunciata la Corte internazionale di giustizia.

In particolare, la Corte ha sostenuto il principio per cui tutti gli Stati rivieraschi godono di un uguale diritto all'uso di un corso d'acqua internazionale¹⁸⁹. In particolare, in questa pronuncia, i giudici hanno ritenuto che l'attuazione unilaterale di un progetto slovacco sul Danubio (denominato "variante C"), che consentiva alla Slovacchia (all'epoca Cecoslovacchia) di utilizzare tra l'80% e il 90% delle acque del fiume transfrontaliero a suo esclusivo vantaggio, rappresentasse una violazione del «*diritto fondamentale dell'Ungheria a una ripartizione equa e ragionevole delle risorse di un corso d'acqua internazionale*»¹⁹⁰.

Nel dettaglio, la Corte ha rilevato che:

*«Lo sviluppo moderno del diritto internazionale ha rafforzato questo principio [dell'uso equo della risorsa] anche per gli usi non navigabili dei corsi d'acqua internazionali, come dimostra l'adozione della Convenzione del 21 maggio 1997 sul diritto degli usi non navigabili dei corsi d'acqua internazionali da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite»*¹⁹¹.

Prendendo le mosse da queste considerazioni, la Corte ha, quindi, concluso che:

*«La Cecoslovacchia, assumendo unilateralmente il controllo di una risorsa condivisa e privando così l'Ungheria del suo diritto a una quota equa e ragionevole della risorsa naturale del Danubio [...] non ha rispettato la proporzionalità richiesta dal diritto internazionale»*¹⁹².

In sostanza, si può affermare - sulla scorta di queste pronunce - che le risorse idriche, qualora interessino due o più Stati, non sono solo un elemento geografico del territorio, ma sono alla base di una comunità di interessi che deve essere governata da principi comuni ispirati alla proporzionalità e all'equo utilizzo¹⁹³.

Il concetto di sovranità territoriale limitata si riflette fortemente nel principio dell'uso equo e ragionevole, che oggi può essere considerato un principio di diritto internazionale

¹⁸⁹ Sul punto, *amplius*, B. McGarry, M.M. Mbengue, S. Forlati, *The Gabčíkovo-Nagymaros Judgment and Its Contribution to the Development of International Law*, Brill2020; E. Ruozi, *Il diritto dei trattati: il rispetto del principio pacta sunt servanda alla prova delle nuove esigenze della comunità internazionale*, Giappichelli, 2002.

¹⁹⁰ Disponibile su <https://www.icj-cij.org/files/case-related/92/092-19970925-JUD-01-00-EN.pdf>.

¹⁹¹ *Ibidem*.

¹⁹² *Ibidem*.

¹⁹³ S. McCaffrey, *The Law of International Watercourses - Non-Navigational Uses*, 2a ed., Oxford University Press, Oxford, 2007.

consuetudinario. Esso mira a conciliare gli interessi in conflitto attraverso i confini internazionali, in modo da fornire il massimo beneficio a ciascuno Stato del bacino dagli usi delle acque, con il minimo danno per ciascuno di essi.

Da qui la Carta europea dell'acqua promulgata a Strasburgo dal Consiglio d'Europa il 6 maggio 1968, dove si afferma che *«l'acqua è un patrimonio comune, il cui valore deve essere riconosciuto da tutti. Ognuno ha il dovere di economizzarla e di usarla con cura»* (principio 10); *«l'acqua non ha confini, è una risorsa comune che richiede una cooperazione internazionale»* (principio 12)¹⁹⁴.

L'emergere del concetto di condivisione e distribuzione riferita all'acqua suggerirebbe la collocazione di quest'ultima nella categoria delle risorse naturali condivise. La *governance* globale di questa risorsa e i problemi a questa connessi, saranno affrontati nella prossima sezione del presente capitolo.

¹⁹⁴ Consiglio d'Europa, *Chartre de l'Eau*, 31 ottobre 1967, DEL/CONCL, 16. Sul punto si veda anche A. Kiss, *Project de la Charte européenne de l'eau*, COE, 2001.

**SEZIONE 2: L'ACQUA COME RISORSA NATURALE E COME DIRITTO. LA GOVERNANCE
GLOBALE DELLA RISORSA IDRICA.**

1. Introduzione. La scarsità della risorsa e il *water grabbing*.

L'acqua, oltre ad essere un elemento tipico del territorio degli Stati (un elemento per così dire "geografico"), viene in considerazione, in primo luogo, quale risorsa economica il cui valore è in continua crescita.

Contestualmente, i cambiamenti climatici e la stagione di siccità ormai perenne cui stiamo assistendo fanno sì che l'accesso alla risorsa idrica sia sempre più complicato e problematico. Le carestie e la sistematica carenza di acqua rendono di volta in volta maggiormente brutale anche il rapporto tra poteri economici e politici facendo emergere con una certa insistenza la necessità di fissare regole certe e concrete, oltre che universalmente accettate.

La presente sezione si sforza di ricostruire l'evoluzione normativa che si è avuta in ambito internazionale sia con specifico riferimento all'accesso alla risorsa idrica che con un puntuale richiamo al diritto umano all'acqua. Quella che sta progressivamente emergendo, sulla scorta dell'impianto normativo, giurisprudenziale e consuetudinario di rango internazionale è un vero e proprio modello di governance globale delle risorse idriche¹⁹⁵.

Tra le problematiche che sono emerse con maggiore insistenza c'è senza dubbio quella del cd. *Water grabbing* che sulla scorta del cd. *Land grabbing*, consiste in un processo in cui potenti *players* prendono il controllo o riallocano a proprio vantaggio le risorse idriche utilizzate dalle comunità locali o che alimentano gli ecosistemi acquatici su cui le comunità basano il proprio sostentamento¹⁹⁶. Questo processo, in altre parole, comporta l'accaparramento di risorse a danno di paesi più poveri, spesso del sud-America, dell'Africa sub-sahariana o delle zone più povere dell'Asia.

Si pensi, a titolo di esempio che oltre 30 milioni di ettari sono stati acquistati da parte di Cina ed Emirati Arabi Uniti in Africa al fine di soddisfare il proprio bisogno alimentare o per sfruttare i territori per ampliare il mercato *non-food* di prodotti derivati da biomasse¹⁹⁷. Così facendo, si è sottratto alle popolazioni locali la possibilità di utilizzare il proprio territorio con conseguenze

¹⁹⁵ G. Rossi, *La governance globale delle risorse idriche*, in *Munera*, Fasc. 1, 2018, pagg. 25-35.

¹⁹⁶ G. Veldwisch, J. Franco, L. Mehta, *Water Grabbing: Practices of Contestation and Appropriation of Water Resources in the Context of Expanding Global Capital*, in R. Boelens, T. Perreault, J. Vos, *Water Justice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, pagg. 59-70.

¹⁹⁷ E. Bomban, M. Iannelli, *Water Grabbing, Le guerre nascoste per l'acqua nel XXI secolo*, Emi, 2018, pag. 118.

negative sulle comunità rurali e sulla loro capacità di autosostentarsi¹⁹⁸. Questa operazione spesso si traduce anche in fenomeni di *water grabbing*, cioè nella sottrazione di risorse idriche da destinare al consumo umano o agricolo in un contesto di risorse scarse per indirizzarle verso consumi quali produzione di bio-masse ad uso non agricolo o per colture inefficienti¹⁹⁹.

Questo fenomeno ha assunto una portata ormai relevantissima: i paesi maggiormente colpiti sono il Gabon, la Repubblica democratica del Congo, il Sudan/Sud-Sudan con volumi pro quota pari a 4450, 2380 e 1850 metri cubi di acqua pro quota accaparrati annualmente mediante l'acquisto di terre²⁰⁰.

Questo approccio verso l'acquisizione di terreni e risorse idriche è figlio di una logica in cui ogni elemento naturale si traduce in una merce da acquisire e accumulare a scapito di altri.

In questo contesto, proprio il *water grabbing* rappresenta “*uno dei processi più diffusi di appropriazione, privatizzazione, depauperamento, commercializzazione e finanziarizzazione di terreni, risorse idriche e risorse naturali*”²⁰¹.

2. La Conferenza di Mar de la Plata.

Per la prima volta, il concetto di risorsa naturale condivisa riferito all'acqua è stato formulato, esplicitamente, durante la conferenza sull'acqua di Mar de la Plata, Argentina nel 1977. Questo evento ha rappresentato la vera prima²⁰² iniziativa ONU sul diritto dell'acqua²⁰³.

Questa nozione riassume l'idea, emersa nel capitolo precedente, dell'acqua come risorsa comune condivisa tra i vari Stati rivieraschi, stimolando la cooperazione, basata sui principi di uguaglianza, sovranità e integrità territoriale, in modo da equilibrare la regolazione degli usi delle risorse idriche. Gli obiettivi della Conferenza erano: valutare lo stato delle risorse idriche; garantire la disponibilità di un'adeguata fornitura di acqua di qualità per soddisfare le esigenze socio-economiche del pianeta; aumentare l'efficienza dell'uso dell'acqua; promuoverne la

¹⁹⁸ *Ibidem*.

¹⁹⁹ Ivi, pag. 119.

²⁰⁰ AA.VV., The global farmland grab in 2016: how big, how bad?, in Grain, 16 giugno 2016. Si veda sul punto anche E. Bompan, M. Iannelli, op. cit., pag. 119 ss.

²⁰¹ E. Bompan, M. Iannelli, op. cit., pag. 120.

²⁰² Non va dimenticato che la International Law Association (ILA) organizzò a Helsinki, in Finlandia, nell'agosto 1966 un evento che si concluse con la predisposizione delle “Regole di Helsinki sugli usi delle acque dei fiumi internazionali”. Queste linee guida internazionali regolavano le modalità di utilizzo dei fiumi e delle relative acque sotterranee che attraversano i confini nazionali. Cfr. R. Krishna; M.A. Salman, *International Groundwater Law and the World Bank Policy for Projects on Transboundary Groundwater*, in M. A. Salman, *Groundwater: Legal and Policy Perspectives: Proceedings of a World Bank Seminar*, World Bank Publications, pagg. 171–172.

²⁰³ A. Di Marco, op. cit. pag. 123 ss.

tutela, a livello nazionale e internazionale, in modo da evitare una crisi idrica di dimensioni globali prima della fine del ventesimo secolo²⁰⁴.

Considerato lo scenario nel quale le comunità si trovano a esistere, allo stato attuale, si può dire che tali obiettivi non siano stati raggiunti.

Durante la conferenza di Mar de la Plata, al contempo, emerse anche una nuova idea di regolazione delle acque: non solo limitata alla storica necessità di navigabilità, ma rivolta anche ad altre attività come l'irrigazione, l'industria e le esigenze igieniche e alimentari²⁰⁵.

Il passo sicuramente più rilevante e più paradigmatico è quello finale in cui si sostiene che

«the necessity of rapid, resolute and purposeful action in order to give every human being easy access to clean water as basic ingredient of life and the conviction that expanded irrigation in arid and semi-arid countries would be a major input towards the substantially increased food production necessary to overcome the present food crisis». («la necessità di un'azione rapida, risoluta e mirata per dare a ogni essere umano un facile accesso all'acqua potabile come ingrediente di base della vita e la convinzione che l'espansione dell'irrigazione nei paesi aridi e semi-aridi sarebbe un contributo importante per un sostanziale aumento della produzione alimentare necessaria per superare l'attuale crisi alimentare, trad. au.)»²⁰⁶.

In questo contesto, il documento finale segnalava, altresì, che:

«all people whatever their stage of development and their social and economic conditions, have the right to have access to drinking water in quantities and of a quality equal to their basic needs (tutte le persone, a prescindere dal loro stadio di sviluppo e dalle loro condizioni sociali ed economiche, hanno il diritto di avere accesso all'acqua potabile in quantità e qualità pari ai loro bisogni fondamentali» - trad. au.)²⁰⁷.

²⁰⁴ Cfr. Sul punto anche M. Falkenmark, *Global Water Issues Confronting Humanity*, in *Journal of Peace Research*, Fasc. 27, 1990, pagg. 177-190.

²⁰⁵ A. Di Marco, *op. cit.*

²⁰⁶ Resolution n. 32/158 - 19 December 1977 disponibile su <https://digitallibrary.un.org/record/724642>

²⁰⁷ Sul punto si veda M.A. Salman, *The human right to water and sanitation: is the obligation deliverable?*, in *Water International*, Routledge, Taylor & Francis group, Londra, 2014, pag. 2.

In esito ai lavori, fu approvato il Piano d'azione di Mar del Plata, che ha rappresentato il primo approccio coordinato a livello internazionale alla gestione integrata delle risorse idriche. Il piano era composto da due parti:

- (i) una serie di raccomandazioni che coprivano tutte le componenti essenziali della gestione dell'acqua;
- (ii) dodici risoluzioni su una vasta gamma di aree tematiche specifiche. Il piano trattava la valutazione dell'uso e dell'efficienza dell'acqua; i rischi naturali; l'ambiente; la salute e il controllo dell'inquinamento; la politica; la pianificazione e la gestione; l'informazione pubblica; l'educazione; la formazione, la ricerca e la cooperazione regionale e internazionale²⁰⁸.

Ad oggi, si può ben ritenere che la conferenza di Mar del Plata sia stata una tappa fondamentale²⁰⁹ per aver alimentato e stimolato il dibattito in tema di diritto all'acqua anche grazie alla partecipazione attiva dei Paesi in via di sviluppo e alle discussioni su vari aspetti della gestione dell'acqua, in particolare, sulle analisi specifiche per Paese e regione²¹⁰.

La conferenza ha elaborato un modello per la gestione dell'acqua su una base olistica e globale, che è diventato un modello chiave della gestione integrata delle risorse idriche negli anni '90²¹¹. Per fornire acqua potabile e servizi igienici a tutti e per accelerare la volontà politica e gli investimenti nel settore idrico, la conferenza ha disposto che il periodo 1980-1990 fosse considerato il Decennio internazionale dell'approvvigionamento idrico e dei servizi igienici.

La conferenza di Mar del Plata è stata senza dubbio una pietra miliare nella storia dello sviluppo delle risorse idriche del XX secolo. Vista da qualsiasi punto di vista, la conferenza è diventata un importante parametro di riferimento per la gestione delle risorse idriche, in particolare, per l'IWRM²¹² che verrà sviluppato *infra*.

²⁰⁸ A. K. Biswas, *Integrated Water Resources Management: a Reassessment*, in *Water International*, Vol. 29, Issue 2, 2004, pagg. 248-256.

²⁰⁹ Cfr. C. Iannello, *Il diritto all'acqua, Proprietà collettiva e costituzione*, Editoriale Scientifica, 2013, pagg. 47-50.

²¹⁰ Cfr. A. K. Biswas, *From Mar del Plata to Kyoto: An analysis of global water policy dialogue*, in *Global environment Change*, 14, 2004, pagg. 81-88; sul punto si veda anche E. Quadri, *Acqua e ambiente: una sfida per le generazioni future*, Aracne, 2020, pagg. 98-99.

²¹¹ Cfr. A. K. Biswas, *From Mar del Plata to Kyoto: An analysis of global water policy dialogue*, *op. cit.*.

²¹² M.A. Salman, *The human right to water and sanitation: is the obligation deliverable?*, in *Water International* Routledge, Taylor & Francis Group, Londra, 2014, pag. 2 ss.

Purtroppo, la gestione transfrontaliera delle risorse idriche non è stata discussa in modo esaustivo e durante il dibattito non è stato sviluppato uno schema di attuazione del Piano d'azione²¹³.

In definitiva, si può ritenere che il lascito più rilevante della Conferenza del Mar de la Plata sia aver disposto che l'acqua – attesa la sua natura di risorsa necessariamente condivisa – comporta l'obbligo giuridico riferito alla generalità degli Stati di amministrare le risorse idriche naturali in modo equo e ragionevole.

Perché si desse ampio respiro alle intuizioni della Conferenza, tuttavia, si dovettero attendere gli anni Novanta dello scorso secolo e la nuova sensibilità che cominciò a registrarsi in quel periodo.

All'inizio degli anni Novanta, secondo quanto riporta autorevole dottrina²¹⁴, circa l'80% delle malattie nei paesi in via di sviluppo era dovuta al basso livello qualitativo o alla contaminazione delle risorse idriche attinte. La sensibilità maturata nei decenni precedenti, negli anni Novanta trovò finalmente compimento prima nella dichiarazione di Dublino²¹⁵ e successivamente con l'adozione dell'Agenda 21²¹⁶.

In seguito, questo nuovo approccio trovò compimento nella Convenzione di Helsinki e infine nella positivizzazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui corsi d'acqua di New York.

Si può dire che le premesse della Conferenza del Mar de la Plata hanno portato all'affermazione dei principi di diritto dell'acqua tra cui quello dell'utilizzo equo e ragionevole che è oggi considerato diritto consuetudinario²¹⁷ e un principio fondamentale della comunità internazionale²¹⁸. Come si vedrà, questi principi hanno trovato un puntuale riscontro anche nel diritto europeo e nel diritto italiano.

Dell'evoluzione del diritto internazionale dell'acqua si darà conto nei paragrafi che seguono.

²¹³ A. K. Biswas, *Integrated Water Resources Management: a Reassessment*, op. cit., 2004.

²¹⁴ Cfr. F. Caporale, *I servizi idrici, dimensione economica e rilevanza sociale*, FrancoAngeli, 2017.

²¹⁵ La dichiarazione di Dublino ha definito al principio n. 1 l'acqua dolce come risorsa naturale limitata e vulnerabile, essenziale per sostenere la vita, lo sviluppo e l'ambiente.

²¹⁶ L'Agenda 21 rappresenta il programma di azione scaturito dalla Conferenza ONU su ambiente e sviluppo di Rio de Janeiro nel 1992. Al capitolo 18 è stato sostenuto che le risorse di acqua dolce rappresentano una componente essenziale dell'idrosfera e parte indispensabile di tutti gli eco-sistemi terrestri.

²¹⁷ Cfr. S. Schwebel, *Troisième rapport sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*, in *Annuaire CDI*, Vol. II, Part. 1, 1982.

²¹⁸ Cfr. S. McCaffrey, *The UN Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses*, pag. 20-2, in AA.VV., *The UN Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2018.

3. Convenzione di Helsinki.

La UNECE *Water Convention* è stata adottata nel 1992 a Helsinki per favorire la cooperazione tra Paesi europei e non europei da parte della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite.

In dettaglio, la Convenzione introdusse il principio di precauzione, il principio di chi inquina paga e puntò ad indirizzare la gestione delle risorse per realizzare e soddisfare le necessità delle future generazioni senza compromettere l'utilizzo per la generazione presente.

Il risultato più importante di questa convenzione fu quello di favorire accordi bilaterali e multilaterali tra Stati europei e non europei²¹⁹.

Uno dei principali meriti della Convenzione risiede nel fatto che essa fa parte di un più ampio quadro giuridico ambientale istituito per affrontare il problema della cooperazione transfrontaliera. Furono parallelamente adottate altre quattro convenzioni ambientali e i relativi protocolli riguardanti: l'inquinamento atmosferico; incidenti industriali; valutazioni di impatto ambientale; l'accesso alle informazioni; la partecipazione pubblica al processo decisionale; l'accesso alla giustizia²²⁰.

4. Convenzione di New York sui corsi d'acqua.

“*Consapevoli della crescente domanda di acqua e dell'impatto del comportamento umano*”²²¹, le Nazioni Unite hanno adottato redatto il 21 maggio 1997 la “Convenzione sul diritto delle utilizzazioni dei corsi d'acqua internazionali diverse dalla navigazione”²²², comunemente indicata come “Convenzione delle Nazioni Unite sui corsi d'acqua” o “CUADN” o “*UN Watercourses Convention*”, nell'ottica di conservare, custodire e gestire le risorse idriche per

²¹⁹ Si veda anche sul punto R. Briganti, *Il diritto all'acqua, tra tutela dei beni comuni e governo dei servizi pubblici*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, pagg. 29-40.

²²⁰ G. Rossi, *La governance globale delle risorse idriche*, in *Munera*, Fasc. 1, 2018, pagg. 25-35.

²²¹ Nella formulazione originale il testo riporta: “*Mindful of increasing demands for water and the impact of human behavior*”, per un confronto con il testo originale si consulti il seguente link: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1998/09/19980925%2006-30%20PM/Ch_XXVII_12p.pdf

²²² Per quanto riguarda l'uso dei corsi d'acqua per scopi diversi dalla navigazione, la Commissione di diritto internazionale, fino al 1974, si è orientata verso la compilazione di un elenco predefinito sui vari usi possibili dell'acqua. Questo orientamento è evidente dal punto D del questionario preparato dalla Commissione (in *Yearbook of Int. Environmental Law*, 1976, Vol. II, pagg. 147-148). Tuttavia, preso atto dell'orientamento convergente emerso dalle risposte degli Stati - che indicavano solo un possibile elenco non esaustivo e quindi da interpretare come strumento di orientamento - la Commissione ha successivamente deciso di elaborare norme generali applicabili a tutti gli usi dei corsi d'acqua come emerge dal testo UN Doc. A / 49/10, pag. 197. Art. 1, par. 1 del progetto di accordo adottato dalla CDI nel 1994, specifica, infatti, che il termine “usi” deve essere interpretato in senso ampio, cioè come comprensivo di tutti gli usi dei corsi d'acqua diversi dalla navigazione. La definizione della CDI è sostanzialmente riportata nella bozza finale dell'accordo quadro sull'uso delle vie navigabili internazionali.

le generazioni presenti e future. Dal momento della sua stesura, la Convenzione ha impiegato più di 17 anni per entrare infine in vigore il 17 agosto 2014²²³. Infatti, il trattato è stato ratificato da soli 36 stati e, ad oggi, la maggior parte degli Stati, in particolare quelli più sviluppati, restano al di fuori dell'ambito di applicazione.

La Convenzione disciplina gli usi e la conservazione di tutte le acque che attraversano confini, comprese le acque superficiali e sotterranee²²⁴. In particolare, quest'ultima è composta da 37 articoli che stabiliscono le norme fondamentali del diritto internazionale dell'acqua²²⁵.

Il termine “*watercourse*” (corsi d'acqua) si riferisce a un sistema di acque superficiali e sotterranee che, per le loro caratteristiche fisiche, costituisce un complesso unitario che di norma confluisce in uno stesso punto comune (art. 2, punto a)²²⁶. Secondo la definizione

²²³ Si veda sul punto lo sferzante intervento di A. Silverio, *Convenzione (non ancora in vigore) sul diritto delle utilizzazioni dei corsi d'acqua internazionali diverse dalla navigazione - ed altro - adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a New York in data 21 maggio 1997*, *Ambienteditto.it*, 2007, disponibile su https://www.ambienteditto.it/dottrina/Dottrina_2008/convenzione_silverio.htm#7

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ Cfr. C. Brahic, *Can legislation stop the wells running dry?*, in *New Scientist*, 8 November 2008, disponibile su <http://www.newscientist.com/Article/mg20026S14.000-can-legislation-stop-the-wells-running-dry.html?full=true>.

²²⁶ La nozione di “sistema di corsi d'acqua” - introdotta per la prima volta nella sessione della CDI del 1980 come formula di compromesso (e riportata nell'articolo 2, paragrafo A, del progetto di Convenzione adottato dal Gruppo di lavoro - UN Doc. A/51/869, pag. 6) non è una novità nel campo del diritto internazionale. Questa espressione è stata a lungo utilizzata negli accordi internazionali per indicare un fiume o un corso d'acqua, i suoi affluenti e i canali ad esso collegati. Così il Trattato di pace di Versailles del 1919 (art. 331), la Convenzione che stabilisce lo *status* definitivo del Danubio (artt. 1-2), la Convenzione tra l'ex URSS e l'Ungheria (Uzhgorod, 9 giugno 1950) riguardante le misure per prevenire le inondazioni e regolare il regime idrico al confine russo-ungherese nella zona del fiume Tibisco (artt. 1-2), il Trattato del 1960 concluso tra India e Pakistan (preambolo, artt. 1, par. 2-3 e 8), l'Accordo del 1964 tra la Polonia e l'ex URSS sull'idroeconomia delle acque di confine (art. 2, par. 3), la Convenzione del 1972 tra l'Italia e l'ex URSS (art. 2, par. 3), la Convenzione fra l'Italia e la Svizzera del 1972 per la protezione delle acque comuni contro l'inquinamento, l'Accordo fra la Finlandia e la Svezia sui fiumi di confine del 16 settembre 1971 (art. 1), l'Accordo relativo al Piano d'azione per la gestione ecologicamente razionale del bacino comune dello Zambesi e l'annesso Piano d'azione (art. 15), la Legge sulla navigazione e l'ambiente (art. 15), l'Atto relativo alla navigazione e alla cooperazione economica tra gli Stati del bacino del Niger, la Convenzione che istituisce l'Organizzazione per la valorizzazione del bacino del Gambia, la Convenzione e i relativi Statuti relativi alla valorizzazione del bacino del Ciad, il Trattato sul bacino del Rio de la Plata, il Trattato relativo alla valorizzazione delle risorse idrauliche del bacino del fiume Columbia, concluso il 17 gennaio 1961 tra Canada e Stati Uniti d'America, ecc.

Nonostante l'uso diffuso del termine, la Commissione ha deciso di superare questo concetto nella sessione del 1991 (UN Doc. A/46/10, pagg. 154-160) - in cui ha introdotto l'espressione “corso d'acqua internazionale”. Nelle sessioni precedenti alcuni delegati avevano sottolineato che la nozione di “sistema di corsi d'acqua” era imprecisa e relativa, nel senso che questa nozione poteva essere definita internazionale solo nella misura in cui l'uso dell'acqua in un suo punto poteva avere effetti in altre parti dello stesso sistema situate al di là del confine. Cfr. *Report of the Commission on the Work of its Thirty-Second Session*, in *Yearbook of Int. Environmental Law*, 1980, Vol. II, pt. 2, pagg. 108-109; *Report of the Commission on the Work of its Thirty-Fifth Session*, in *Yearbook of the International Law Commission*, 1983, Vol. II, parte 2, pag. 69.

tradizionale ci si riferisce a un corso unitario che può essere costituito da fiumi, laghi, falde acquifere, ghiacciai, serbatoi d'acqua o canali di irrigazione²²⁷.

Preme precisare tuttavia, che non tutte le vie d'acqua internazionali confluiscono in un punto comune. Questo spiega perché il paragrafo b dell'art. 2 include l'espressione "normalmente". Con l'inserimento del predetto avverbio si è voluto tenere conto delle esperienze acquisite nel campo dell'idrologia moderna e della conoscenza della complessità del movimento di acque come il Danubio e il Reno, nonché di alcuni casi particolari come il Rio Grande, l'Irrawaddy, il Mékong e il Nilo²²⁸.

Più in dettaglio, la Convenzione di New York, come disposto dall'art. 1, si pone lo scopo di garantire l'uso dei corsi d'acqua, oltre che per fini di navigazione, e le misure di protezione, conservazione e gestione relative agli usi di tali corsi d'acqua e delle loro acque (*"The present Convention applies to uses of international watercourses and of their waters for purposes other*

²²⁷ Tuttavia, esistono anche acque sotterranee che non comunicano con i corsi d'acqua di superficie (serbatoi sotterranei isolati, cioè che non hanno alcun collegamento fisico con le acque di superficie). Se in precedenza la Commissione di diritto internazionale e successivamente il Gruppo di lavoro dell'Assemblea generale avevano escluso dal campo di applicazione del progetto di Convenzione quadro la nozione di acque sotterranee non comunicanti (UN Doc. A / 49/10, pagg. 201-202), nella sessione del 1994 la Commissione di diritto internazionale ha riconosciuto, in una risoluzione separata, l'applicabilità dei principi contenuti nel progetto di articoli alle acque sotterranee non comunicanti, ma ha indebolito questo assunto con la raccomandazione agli Stati "... guidati dai principi contenuti nel progetto di articoli sul diritto degli usi non nautici dei corsi d'acqua internazionali, ove appropriato, nel regolare le falde acquifere transfrontaliere" (UN Doc. A / 49/10, p. 326). La distinzione tra acque sotterranee non comunicanti e acque sotterranee fisicamente collegate a corsi d'acqua superficiali non compare, per quanto riguarda gli effetti giuridici, in una serie di strumenti internazionali: a) l'art. 1 delle Regole di Seoul adottate dalla Commissione europea. 1 delle Regole di Seoul adottate dall'ILA (*International Law Association*) nel 1986; b) il capitolo 18 dell'Agenda 21 di Rio del 1992; c) il punto 1 dell'Allegato alle Dichiarazioni di principio sugli accordi provvisori di autogoverno (Washington, 13 settembre 1993), conclusi tra Israeliani e Palestinesi che ha come obiettivo lo studio della distribuzione delle risorse idriche sotterranee; d) l'art. 40 dell'Accordo provvisorio sull'Occidente e la Palestina. d), l'art. 40 dell'Accordo provvisorio sulla Cisgiordania e la Striscia di Gaza (Washington, 28 settembre 1995) concluso tra Israele e Palestina che definisce le rispettive responsabilità delle parti nell'uso e nella gestione delle risorse idriche dei territori in questione che, in parte preponderante, sono racchiuse in falde sotterranee isolate dai corsi d'acqua di superficie.

²²⁸ Si ricordi che le acque superficiali e sotterranee sono regolamentate, per quanto riguarda la loro protezione dall'inquinamento derivante dal loro sfruttamento quantitativo, in una serie di dichiarazioni non vincolanti, convenzioni internazionali e direttive comunitarie (ad esempio, la Direttiva 80/86/CEE del Consiglio del 17 dicembre 1979 è specificamente dedicata alla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento). Vanno ricordati altresì: a) l'art. II delle Regole di Helsinki del 1966; i parr. 10, lett. a) e b) e 39, lett. a) del Piano d'azione di Mar del Plata, adottato alla Conferenza delle Nazioni Unite sull'acqua tenutasi a Mar del Plata tra il 14 e il 25 marzo 1977; l'art. III, par. 2 della Carta sulla gestione delle acque sotterranee approvata nel 1989 dall'ECE (Commissione Economica per l'Europa); il capitolo 18 dell'Agenda 21 adottata alla Conferenza di Rio del 1992. Tra le convenzioni internazionali ricordiamo: l'art. 4 dello Statuto relativo alle acque sotterranee; l'art. 2 dell'Accordo relativo all'uso delle risorse idriche nelle acque di confine (Varsavia, 17 luglio 1964) concluso tra la Polonia e l'ex Unione Sovietica; l'art. 1 della Convenzione relativa alla protezione delle risorse idriche nelle acque di confine, l'art. 1 della Convenzione relativa alla protezione delle acque italo-svizzere dall'inquinamento (Roma, 20 aprile 1972) conclusa tra l'Italia e la Svizzera e il punto 5 del "Verbale 242" dell'Accordo sulla soluzione definitiva del problema internazionale della salinità del fiume Colorado (Città del Messico, 30 agosto 1973) concluso tra il Messico e gli Stati Uniti.

than navigation and to measures of protection, preservation and management related to the uses of those watercourses and their waters”)²²⁹.

Tuttavia, il par. 2 dell’art. 1 dispone che la Convenzione non regola gli usi dei corsi d’acqua internazionali diversi dalla navigazione²³⁰, sebbene non escluda completamente lo scopo della navigazione dal campo di applicazione della convenzione poiché le esigenze della navigazione influenzano il volume e la qualità dell’acqua disponibile per altri scopi.

Tra i principali meriti della Convenzione, come vedremo, c’è aver regolato in maniera puntuale e dettagliata le modalità di uso e gestione delle risorse idriche. In particolare sono stati sanciti: all’art. 5 il principio di uso equo e ragionevole “*Equitable and reasonable utilization and*

²²⁹ Cfr. Il testo originale su https://treaties.un.org/doc/Treaties/1998/09/19980925%2006-30%20PM/Ch_XXVII_12p.pdf

²³⁰ Numerosi trattati internazionali trattano o hanno trattato specificamente la disciplina della navigazione fluviale. Tra gli altri: il Trattato sul commercio e la navigazione fluviale, concluso tra Brasile e Bolivia (Rio de Janeiro, 12 agosto 1910), l’Accordo concluso tra la Liberia e il Regno Unito di Gran Bretagna/Irlanda del Nord (Monrovia, 10 aprile 1913) relativo alla navigazione sul fiume Manoh e la cui abrogazione è avvenuta il 23 marzo 1920, lo Scambio di Note tra Italia e Regno Unito (Roma, 12 e 15 giugno 1925) relativo alla regolamentazione dell’uso delle acque del fiume Gâch e lo Scambio di Note tra il Regno Unito di Gran Bretagna/Irlanda del Nord e il Siam (Bangkok, 17 luglio 1927, 7 febbraio, 18 febbraio e 21 agosto 1928) relativo alla navigazione del Mekong. Ancora, la Convenzione tra l’ex Cecoslovacchia e l’Ungheria per l’applicazione del regolamento di polizia della navigazione nel settore del Danubio che segna il confine tra l’Ungheria e l’ex Cecoslovacchia nonché per la regolamentazione della navigazione in questo settore del fiume, con un protocollo aggiuntivo, firmato a Praga il 14 novembre 1928, e il secondo protocollo aggiuntivo, firmato a Budapest il 30 gennaio 1931 e a Praga il 10 marzo 1931. Seguono la Convenzione conclusa tra Bulgaria, ex Cecoslovacchia, Repubblica Socialista Sovietica Ucraina, Romania, Ungheria, ex URSS, relativa al regime di navigazione sul Danubio (con allegati e protocollo aggiuntivo), l’Accordo concluso tra la Romania e l’Austria (Bucarest, 11 maggio 1955) che regola alcune questioni relative alla navigazione sul Danubio, lo scambio di note tra Canada e Stati Uniti (Ottawa, 23 luglio e 26 ottobre 1956 e 26 febbraio 1957) che costituisce un accordo relativo ai lavori per migliorare la navigazione nei canali di comunicazione dei Grandi Laghi (via Marittima di San Lorenzo), gli articoli da 1 a 16 dell’Allegato 8 (Navigazione fluviale) del Trattato concluso tra la Francia e l’ex Repubblica Federale di Germania sul regolamento della questione relativa alla Sarre (Lussemburgo, 27 ottobre 1956), la Convenzione conclusa tra la Francia e l’ex Repubblica federale di Germania (Lussemburgo, 27 ottobre 1956) sulla regolamentazione del corso superiore del Reno tra Bâle e Strasburgo, l’Accordo concluso tra la Bulgaria e l’ex Jugoslavia (Sofia, 19 aprile 1957) per una più precisa regolamentazione della navigazione sul Danubio (con lettere allegate), l’Accordo concluso tra l’ex U.R.S.S. e l’Austria (Mosca, 14 giugno 1957) relativo al regolamento di alcune questioni tecniche e commerciali relative alla navigazione sul Danubio, il Protocollo preliminare firmato tra Brasile e Bolivia (La Paz, 29 marzo 1958) relativo al regime permanente di navigazione sui fiumi brasiliani e boliviani appartenenti al sistema idrografico amazzonico e l’Accordo tra Alto Volta Ciad Camerun, Costa d’Avorio Dahomei, Guinea, Mali, Niger, Nigeria (Niamey, 26 ottobre 1963) relativo alla navigazione e alla cooperazione economica tra gli Stati del bacino del Niger. Lo scambio di note tra Argentina e Uruguay (Buenos Aires, 8 e 12 febbraio 1967) che costituisce un accordo relativo ai problemi della navigazione fluviale. Infine, la Convenzione conclusa tra Dahomey, Mali, Niger, Nigeria e Paesi Bassi (Niamey, 22 settembre 1967) riguardante uno studio sulla navigabilità della parte centrale del fiume Niger, l’Accordo concluso tra Austria e Svizzera (Lago di Costanza, 1° giugno 1973) relativo alla navigazione sul Vecchio Reno, l’Accordo tra l’ex Repubblica federale di Germania e la Svizzera (Lago di Costanza, 1° giugno 1973), l’Accordo concluso tra l’Iran e l’Iraq (Baghdad, 26 dicembre 1975) relativo alle regole di navigazione nello Shatt Al Arab (con scambio di lettere), lo Statuto del fiume Uruguay firmato tra Argentina e Uruguay (Salto, 26 febbraio 1975), lo Scambio di Note tra la Francia e l’ex Repubblica Federale di Germania (Bonn, 6 dicembre 1982) che costituisce un accordo relativo alla regolazione del Reno tra Budenheim e Saint-Goar e l’Accordo concluso tra la Finlandia e l’ex URSS (Helsinki, 26 ottobre 1989) relativo alla regolamentazione degli affluenti del lago Saimaa e del fiume Vuoksi (con allegati).

participation”; all’art. 6 i fattori rilevanti per l’uso equo e ragionevole “*Factors relevant to equitable and reasonable utilization*”; all’art. 7 l’obbligo di non cagionare danno significativo “*Obligation not to cause significant harm*”; all’art. 8 l’obbligo di cooperazione “*General obligation to cooperate*”; e all’art. 9 lo scambio regolare di dati e informazioni “*Regular exchange of data and information*”.

Si segnala che la quarta e la quinta parte della Convenzione di New York del 1997 prevedono l’adozione da parte dello Stato di numerose misure per la protezione, la conservazione e la gestione delle risorse idriche condivise, con specifico riferimento alla protezione degli ecosistemi fluviali, alla riduzione e al controllo dell’inquinamento fluviale, all’introduzione di nuove specie nei corsi d’acqua e alla protezione dell’ambiente marino²³¹.

Queste disposizioni sono modellate sugli analoghi articoli contenuti nella Parte XII della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982, dedicata alla protezione dell’ambiente marino, e impongono un uso ecologicamente sostenibile delle risorse idriche, tale da non alterare irrimediabilmente la natura dell’equilibrio dei corsi d’acqua e le possibilità di una loro futura fruibilità²³².

Tra questi si darà conto del principio dell’uso equo e ragionevole, dei fattori che ne determinano l’uso equo e ragionevole e dell’obbligo di non cagionare danno significativo, quali principi fondanti del diritto internazionale dell’acqua.

4.1. Principio dell’uso equo e ragionevole

L’art. 5 citato stabilisce il principio per cui al diritto di fruire di un corso d’acqua corrisponde il dovere di cooperare alla protezione e valorizzazione del bacino idrico.

Scopo principale della disposizione è quello di rafforzare i legami tra gli Stati per efficientare l’uso delle medesime risorse adottando tutte le opportune misure di protezione, controllo, regolazione e di garanzia del flusso e della qualità²³³.

²³¹ Per un confronto con il testo originale si consulti il link: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1998/09/19980925%2006-30%20PM/Ch_XXVII_12p.pdf ; sul punto si veda anche S. Annibale, *Convenzione (non ancora in vigore) sul diritto delle utilizzazioni dei corsi d’acqua internazionali diverse dalla navigazione - ed altro - adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite a New York in data 21 maggio 1997*, in *AmbienteDiritto.it*, 27 febbraio 2008, pagg. 1-47; si veda anche E. Cangelosi, *Il diritto umano all’acqua*, in *Storia e Futuro, Rivista di Storia e Storiografia Contemporanea online*, N. 51, 2019.

²³² Per approfondire si veda anche S. Annibale, *Convenzione (non ancora in vigore) sul diritto delle utilizzazioni dei corsi d’acqua internazionali diverse dalla navigazione - ed altro - adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite a New York*, in data 21 maggio 1997, *op. cit.*; per ulteriori approfondimenti anche M. Arcari, *Sviluppi nel diritto internazionale in materia di uso e protezione delle risorse idriche: la Convenzione di New York sui corsi d’acqua internazionali*, in *Rivista Giuridica Dell’ambiente*, N. 15, 2000, pagg. 57-1076.

²³³ A. Di Marco, *op. cit.*

In dettaglio, la richiamata disposizione sancisce che:

«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.

2. Watercourse States shall participate in the use, development and protection of an international watercourse in an equitable and reasonable manner. Such participation includes both the right to utilize the watercourse and the duty to cooperate in the protection and development thereof, as provided in the present Convention». («Gli Stati del corso d'acqua utilizzano sul proprio territorio il corso d'acqua internazionale in modo equo e ragionevole. In particolare, un corso d'acqua internazionale viene utilizzato e messo in valore dagli Stati del corso d'acqua in vista di un utilizzo e di vantaggi ottimali e durevoli, tenendo conto degli interessi degli Stati del corso d'acqua interessati, compatibili con le esigenze di una protezione adeguata del corso d'acqua.

*2. Gli Stati del corso d'acqua parteciperanno all'uso, allo sviluppo e alla protezione di un corso d'acqua internazionale in modo equo e ragionevole. Tale partecipazione include sia il diritto di utilizzare il corso d'acqua sia il dovere di cooperare alla protezione e allo sviluppo dello stesso, come previsto dalla presente Convenzione»).*²³⁴

Il principio dell'uso equo e ragionevole svolge un'importante funzione operativa a livello di processo, richiedendo che tutti i fattori e le circostanze pertinenti (naturali e socioeconomici) siano presi in considerazione nel processo di bilanciamento delle esigenze e degli usi proposti da ciascuno Stato rivierasco²³⁵.

²³⁴ Consultabile su https://treaties.un.org/doc/Treaties/1998/09/19980925%2006-30%20PM/Ch_XXVII_12p.pdf

²³⁵ Si ricordi, a tal proposito, la già citata pronuncia sul caso Gabcikovo-Nagymaros, in cui la Corte di giustizia internazionale ha chiesto che le parti pianificassero insieme il completamento delle infrastrutture idrauliche contestate al fine di adottare un regime congiunto per la gestione al fine di conciliare le regole di diritto ambientale con le esigenze di sviluppo economico. Cfr. ICJ, *Progetto Gabcikovo-Nagymaros (Hongri c. Slovaquie)*, Sentenza del 25 settembre 1997 n. 692, par. 141. La Corte ha ricordato in questo contesto che, come ha detto nei casi della piattaforma continentale del Mare del Nord: «*les parties ont l'obligation de se comporter de telle manière que la négociation ait un sens, ce qui n'est pas le cas lorsque l'une d'elles insiste sur sa propre position sans envisager aucune modification*» (C. I.J. Recueil 1969, pag. 47, par. 85).

La qualificazione della risorsa idrica come naturalmente condivisa implica una gestione e una protezione congiunte che tengano conto della comunità di interessi.

Questo interesse, di conseguenza, porterà alla configurazione dell'acqua come "bene comune", come elemento naturale su cui i diversi Stati possono esercitare legittimamente ed efficacemente la propria sovranità solo in modo congiunto e comune.

La regola che vincola gli Stati rivieraschi a un uso equo e ragionevole delle acque comuni, insieme a quella dell'uso diligente dei corsi d'acqua internazionali, ha l'obiettivo di non privare gli altri Stati dell'esercizio del diritto all'uso dell'acqua secondo il principio dell'uguaglianza tra i Paesi²³⁶. Piuttosto, il principio, come si è avuto modo di rilevare, implica l'uguale diritto degli Stati rivieraschi a godere in misura equa e ragionevole degli usi e dei benefici di un corso d'acqua internazionale²³⁷.

²³⁶ Per quanto riguarda l'uso, la gestione e la valorizzazione delle risorse comuni presenti nell'acqua, si raccomanda che le politiche nazionali tengano conto del diritto che ogni Paese ha - essendo parte della divisione di queste risorse - di utilizzarle equamente per promuovere la solidarietà e la cooperazione (in particolare i principi 90-91). Nella sessione di Salisburgo del 1961, l'Istituto di diritto internazionale ha adottato una risoluzione sull'uso dei corsi d'acqua per scopi diversi dalla navigazione, che prevede in particolare il diritto di ogni Stato di un corso d'acqua di utilizzare le acque che attraversa o costeggia sul proprio territorio e prevede anche la risoluzione delle controversie su base paritaria in caso di disaccordo. Vedi anche: la Convenzione conclusa tra l'ex Jugoslavia e la Romania (Belgrado, 14 dicembre 1931) relativa alla navigazione e al sistema idrotecnico del canale e del fiume Bega; il Trattato concluso tra la Germania e i Paesi Bassi (L'Aia, 17 maggio 1939) per lo sfruttamento delle miniere di carbone situate lungo il fiume Worm (con protocollo finale). L'allegato 14 del Trattato concluso tra la Francia e l'ex Repubblica Federale di Germania sul regolamento della questione relativa alla Saar (Lussemburgo, 27 ottobre 1956) prevede un elenco (I. Mines; II Energie; III Travaux publics) dei principali soggetti di cui al par. 3, lett. a, dell'art. 1 del Trattato. 3, lettera a), dell'art. 48 di questo trattato. 48 di questo trattato. L'accordo concluso tra il Lussemburgo e l'ex Repubblica federale di Germania (Bonn, 14 settembre 1976) sulla manutenzione, il rinnovamento e lo sfruttamento della parte della Mosella comune ai due Stati.

²³⁷ Il principio dell'uso equo delle vie navigabili internazionali è già presente in numerosi strumenti internazionali precedenti, vincolanti e non. In particolare: l'art. 7, par. 2-3, dell'Allegato 8 (Navigazione fluviale) al Trattato concluso tra la Francia e l'ex Repubblica Federale di Germania sul regolamento della questione relativa alla Saar (Lussemburgo, 27 ottobre 1956) stabilisce che «*Chacun des deux gouvernements exerce la police fluviale dans la partie de la Sarre située sur son territoire. Les autorités compétentes des deux pays s'apportent mutuellement leur concours is cet effet*» (par. 2) e che «*the normal utilization de l'eau, telle qu'elle résulte de la réglementation en vigueur dans le pays d'utilisation, est libre dans la partie de la rivière Sarre formant frontière. Toute utilisation ne remplissant pas les conditions précédentes nécessite, à partir de la date d'entrée en vigueur du traité, l'accord réciproque des deux gouvernements*» (par. 3). Si citano, inoltre, l'art. 3 della Risoluzione dell'Istituto di diritto internazionale dedicata agli usi delle acque internazionali non marittime (Salisburgo, 1961), l'art. IV delle Regole di Helsinki elaborate dall'ILA nel 1966, la Raccomandazione n. 51 del Piano d'azione sull'ambiente umano approvato dalla Conferenza di Stoccolma nel 1972, il Principio 1 dei Principi di condotta in campo ambientale per la guida degli Stati nella conservazione e nell'uso armonioso delle risorse naturali condivise tra due o più Stati, approvati nel 1978 dall'UNEP, la Raccomandazione n. 91 del Piano d'azione adottato dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'acqua (Mar del Plata, marzo 1977). Nella prassi giurisprudenziale il criterio dell'equità è infine applicato in relazione ai problemi di delimitazione marittima in più sentenze: nella sentenza della Corte Internazionale di Giustizia del 1969 (caso della piattaforma continentale del Mare del Nord, Danimarca e Paesi Bassi contro l'ex Repubblica Federale di Germania, in *Corte Internazionale di Giustizia, Report of Judgments, Advisory Opinions and Orders*, 1969, pag. 4), nella decisione della Corte permanente di giustizia internazionale del 1929, nel caso della Giurisdizione territoriale della Commissione internazionale del fiume Oder, nel caso Lago Lanoux e nella sentenza della Corte internazionale di giustizia del 25 settembre 1977 sul caso "Progetto Gabčíkovo-Nagymaros".

L'emergere di una sorta di comunione proprietaria su un corpo idrico, in grado di contemperare i molteplici interessi statali, si realizzerebbe compiutamente nei casi di costruzione e gestione delle infrastrutture, dei siti e delle opere idrauliche necessarie per l'utilizzo, la protezione e la conservazione delle risorse generate da un corpo idrico.

In questo senso, Della Penna ha rilevato che «*In un regime in cui vi sono risorse di proprietà comune ("beni pubblici" o "beni della comunità"), un bacino idrico viene sviluppato e gestito congiuntamente come un'unità, senza considerare i confini internazionali, con una condivisione concordata dei benefici e un'equa partecipazione a tale sviluppo e gestione. Sebbene la piena applicazione di questo approccio sia ancora rara, ci sono buone ragioni per ritenere che la pratica delle nazioni continuerà a muoversi sempre di più in questa direzione*» (trad. au.)²³⁸.

Secondo il già menzionato autore, la Convenzione di New York farebbe emergere il principio della proprietà comune dell'acqua, atteso l'imposizione dell'obbligo di cooperare sulla base dell'uguaglianza, dell'integrità territoriale e della buona fede, eventualmente costituendo "commissioni congiunte"²³⁹ per la realizzazione di infrastrutture di gestione e tutela della risorsa idrica in comune²⁴⁰.

La Convenzione comporta per gli Stati rivieraschi un obbligo di cooperazione che deve essere inteso come un confronto attivo e continuo sulla base di reciproci diritti e responsabilità²⁴¹.

Gli Stati costieri sono tenuti a utilizzare un corso d'acqua internazionale²⁴² nei rispettivi territori in modo equo e ragionevole, al fine di ottenere un uso e un vantaggio ottimale e duraturo, compatibilmente con le esigenze di un'adeguata protezione del corso d'acqua.

²³⁸ J.W. Dellapenna, *Treaties & instruments for managing internationally - shared - water resources: restricted sovereignty Vs. Community of property*, in *Case western reserve journal of international law*, 1994, pagg. 40-41.

²³⁹ Art. 8 co. 2 Convenzione di New York del 1997: "Nel determinare le modalità di tale cooperazione, gli Stati del corso d'acqua potranno valutare la creazione di meccanismi o commissioni congiunte, se ritenuto necessario, per agevolare la cooperazione relativa alle misure e procedure pertinenti, basandosi sull'esperienza acquisita attraverso la cooperazione nell'ambito dei meccanismi e delle commissioni congiunte esistenti nelle varie regioni".

²⁴⁰ J.W. Dellapenna, *Treaties & instruments for managing internationally - shared - water resources: restricted sovereignty Vs. Community of property*, op. cit., pagg. 40-41.

²⁴¹ M. Arcari, *Il regime giuridico delle utilizzazioni dei corsi d'acqua internazionali*, CEDAM, 1998.

²⁴² Sul punto è stato obiettato dal Presidente Pinto (PINTO, A / CN.4 / SR. 1609, punto 28, in *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1980, Vol. I) che sarebbe stato più pragmatico e coerente con la prassi degli Stati definire un "corso d'acqua" come un "*cours d'eau, affluents, lacs ou chenaux separant ou traversant les territoires de deux ou plusieurs Etats*", e poi aggiungere nello stesso paragrafo la frase "*à des fins autres que la navigation*" dopo l'espressione "*utilisation de l'eau des réseaux de voies d'eau internationales*". La considerazione appena esposta non era del tutto stravagante in quanto, nei precedenti trattati internazionali, la natura internazionale di un fiume internazionale veniva desunta da un dato preciso: quando un fiume attraversa (va) più Stati o separa (va) almeno due Paesi. Così, l'art. V del Trattato di pace tra Austria e Francia (Parigi, 30 maggio 1814), l'art. 108 dell'Atto

In sostanza, una partecipazione equa e ragionevole determina l'adozione di un approccio di protezione dell'ecosistema²⁴³, che includa gli obblighi di protezione delle acque, intese in senso ampio e inclusivo degli ecosistemi ad esse collegati. Pertanto, considerato il dovere di partecipazione attiva, non solo la violazione, ma anche l'inerzia produce una ipotesi di violazione della Convenzione. Conseguentemente, all'interno dei rispettivi territori, gli Stati sono tenuti, se possibile, a garantire la manutenzione e la protezione degli impianti, delle ristrutturazioni e delle altre opere connesse a un corso d'acqua internazionale.

Infatti, anche in assenza di danni significativi agli altri Stati costieri, si potrebbe configurare una responsabilità per il solo fatto, ad esempio, di determinare attraverso attività inquinanti il degrado dell'estuario di un fiume o l'eutrofizzazione di un tratto costiero²⁴⁴.

4.1.a. I fattori per determinare l'uso equo e ragionevole

Un uso equo e ragionevole di un corso d'acqua internazionale implica l'analisi di ogni fattore e circostanza rilevante. L'elenco dei fattori riportati dalla Convenzione non è esaustivo in quanto l'ampia diversità che caratterizza i corsi d'acqua internazionali e le diverse esigenze umane non hanno permesso di stabilire un elenco completo e definitivo²⁴⁵.

Tra i principali fattori a determinare l'uso equo e ragionevole individuiamo:

- a) i fattori geografici (per esempio, l'estensione del corso d'acqua internazionale sul territorio di ciascuno degli Stati rivieraschi), idrografici (per esempio, ampiezza, descrizione, rilievo cartografico), idrologici (proprietà dell'acqua, ivi compresa la loro estensione, la loro distribuzione, la parte appartenente a ciascuno Stato interessato), climatici, ecologici e altri fattori di natura naturale;
- b) le esigenze economiche e sociali degli Stati interessati;
- c) la popolazione fiscale appartenente a ciascun Paese (e il grado o l'entità della dipendenza);

finale del Congresso di Vienna (9 giugno 1815), l'art. 331 del Trattato di pace con la Germania (9 giugno 1815), l'art. 331 del Trattato di pace con la Germania (Versailles, 28 giugno 1919), lo Statuto sul regime dei corsi d'acqua navigabili d'interesse internazionale (Barcellona, 20 aprile 1921), l'art. 1 del Regolamento approvato a Parigi (Parigi, 30 maggio 1814), l'art. 1 del Regolamento approvato nella sessione di Parigi del 1934. Tuttavia, i successivi trattati internazionali hanno sostituito il termine "fiume" con quello di "corso d'acqua", considerando che altri elementi secondari (affluenti e laghi) possono concorrere a formare il ramo principale di un fiume per usi economico-industriali (ZICCARDI, Sui corsi d'acqua internazionali e il loro uso da parte dei privati, in *Vita jur. int.*, 1992, pag. 438).

²⁴³ Cfr. J.W. Dellapenna, *Treaties & instruments for managing internationally - shared - water resources: restricted sovereignty Vs. Community of property*, op. cit., pagg. 40-41.

²⁴⁴ *Ibidem*.

²⁴⁵ Cfr. S. Salman, *Equitable and Reasonable Utilization and the Obligation Against Causing Significant Harm – Are they Reconcilable?*, *AJIL Unbound*, 2021, pagg. 183-188.

- d) gli effetti derivanti dall'uso/utilizzo della risorsa da parte di uno Stato rispetto ad altri Paesi che condividono lo stesso corso d'acqua internazionale;
- e) gli usi attuali e potenziali del corso d'acqua (al fine di dimostrare che né l'uno né l'altro hanno la priorità);
- f) la conservazione, la protezione, la valorizzazione e l'economia delle risorse utilizzabili presenti in un corso d'acqua, oltre ai costi derivanti dall'attuazione di tali misure;
- g) l'esistenza di altre opzioni, di valore equivalente, in grado di sostituire un particolare uso, attuale o previsto. I fattori rilevanti devono essere esaminati nel loro insieme per ottenere un quadro complessivo²⁴⁶.

Per quanto riguarda i singoli fattori inclusi nell'elenco dell'art. 6, si tiene conto sia delle condizioni fisiche e naturali del corso d'acqua, sia dei fattori geografici (all'estensione nel territorio dei singoli Stati rivieraschi). In secondo luogo, come si è avuto modo di vedere, si deve tener conto delle concrete esigenze idriche degli Stati costieri e del grado di dipendenza dai corsi d'acqua sia in termini economici che sociali.

Come si è visto, deve essere preso in considerazione anche l'impatto che l'utilizzo del corso d'acqua può avere valutando qual è l'utilizzo attuale che gli Stati rivieraschi ne fanno, partendo da una base di sostanziale parità, senza attribuire alcuna priorità intrinseca. Devono, altresì, essere immaginate strategie finalizzate alla conservazione e protezione del corso d'acqua, e in questa prospettiva deve essere compiuta una prognosi del costo sociale, economico e ambientale della misura.

Da ultimo, devono essere valorizzate tutte le possibili soluzioni e i mezzi alternativi (anche non basati sullo sfruttamento della risorsa idrica) con cui soddisfare le esigenze degli Stati rivieraschi legate a un uso specifico del corso d'acqua.

La funzione peculiare del menzionato articolo sembra essere quella di impedire la valutazione unilaterale da parte di uno Stato costiero del carattere equo e ragionevole dell'uso del corso d'acqua. Più in generale, rappresenta una conferma, insieme al co. 2 dell'art. 5, dell'importanza della cooperazione tra i rivieraschi e degli aspetti procedurali di questa cooperazione per l'adempimento della regola dell'uso equo²⁴⁷.

²⁴⁶ Sul punto si veda art. 6 della Convenzione. Cfr. il testo originale su https://treaties.un.org/doc/Treaties/1998/09/19980925%2006-30%20PM/Ch_XXVII_12p.pdf

²⁴⁷ I fattori che possono influenzare un corso d'acqua sono previsti anche dall'art. 5 delle Regole di Helsinki. E ancora, l'obbligo di garantire la protezione e la sicurezza delle opere si ritrova in alcuni precedenti accordi internazionali: l'art. 8 della Convenzione del 1957 stipulata tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana

4.1.b. *Gestione delle controversie: cenni.*

In caso di controversie circa le modalità di utilizzo di un corso d'acqua internazionale, come disposto dall'art. 10 co. 2, devono essere risolte ai sensi degli articoli 5-7, con particolare riferimento e attenzione al soddisfacimento dei bisogni umani essenziali. In particolare, il co. 2, ultima parte, presta particolare attenzione ai bisogni umani, nel senso che gli Stati sono tenuti a garantire che l'approvvigionamento idrico sia sufficiente a soddisfare i bisogni umani, sia che si tratti di acqua potabile sia che si tratti di acqua riservata alla produzione di alimenti destinati a prevenire la fame²⁴⁸.

4.2. *Obbligo di non causare danni*

Come anticipato *supra*, l'articolo 7 ha introdotto l'obbligo di non causare *danni significativi* (“*obligation not to cause significant harm*”)²⁴⁹.

Il principio di non causare danno significativo²⁵⁰ impone agli Stati di adottare standard elevati per evitare di produrre danni sostanziali alle risorse idriche di un altro Stato. Il principio, in concreto, impedirebbe agli Stati a monte di sfruttare le risorse idriche se gli Stati a valle ne sono danneggiati²⁵¹.

In particolare, secondo alcuna dottrina, questo principio è rivolto a tutelare gli Stati a valle da eventuali azioni degli Stati a monte²⁵².

relativa all'utilizzo della forza idraulica della Convenzione del 1957 stipulata tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana relativa all'utilizzazione della forza idraulica dello Spöl; l'art. 2 della Convenzione relativa alle opere idrauliche dello Spöl. 2 della Convenzione relativa allo sfruttamento idroelettrico dell'Emosson, conclusa nel 1963 tra Francia e Svizzera. Disponibile al seguente link: <https://www.certifico.com/component/attachments/download/30797>.

²⁴⁸ Una riserva di questo tipo è contenuta anche nella Dichiarazione di Delft, adottata a conclusione del simposio tenutosi nei Paesi Bassi (Delft) dal 3 al giugno 1991, sotto gli auspici dell'UNEP (Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite). La Dichiarazione prevedeva che entro gli anni 2000 circa la metà della popolazione mondiale avrebbe vissuto nelle città. Ciò avrebbe aumentato in modo significativo il fabbisogno di acqua nelle aree metropolitane, aggravato anche dal crescente utilizzo dell'acqua per scopi agricoli e dai problemi generati dall'inquinamento urbano e industriale. Gli specialisti che hanno partecipato al simposio hanno concluso che sarà necessario adottare misure preventive per proteggere e conservare le risorse idriche e ambientali al fine di soddisfare in modo sostenibile i bisogni dell'umanità. Queste misure saranno impossibili da applicare se questo o un altro tipo di utilizzo dell'acqua beneficia di un trattamento prioritario. L'assenza di un ordine di priorità faciliterà l'applicazione di misure volte a garantire il soddisfacimento dei bisogni umani essenziali.

²⁴⁹ Cfr. S. Gebriye Setegn e M.C. Donoso, *Sustainability of Integrated Water Resources Management: Water Governance*, Springer, 2015.

²⁵⁰ Sul punto si veda, J. W. Dellapenna, *Le regole di Berlino sulle risorse idriche: il nuovo paradigma del diritto internazionale dell'acqua*. Universidade do Algarve.

²⁵¹ S. Gebriye Setegn e M.C. Donoso, *Sustainability of Integrated Water Resources Management: Water Governance*, Springer, 2015.

²⁵² L. Boisson de Chazournes, *Fresh Water in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, pagg. 83-96.

L'obbligo di non arrecare danni viene in considerazione come il secondo principio che promana dall'affermazione dell'acqua come risorsa naturale in comune. Questo obbligo si ricollega a quello di non produrre dei danni e pregiudizi al di fuori del territorio del proprio Stato. Più in generale si può ritenere che questo principio derivi dal brocardo latino *sic utere tuo ut alienum non laedas*, che ha avuto la sua prima celebre formulazione nel cd. *Trail smelter arbitration*²⁵³. Questo principio ha trovato la sua "positivizzazione" all'art. 7 della Convenzione di New York. Il tema di maggior rilievo su cui si sono interrogati gli interpreti, e, per essi, gli Stati, è quello della nozione di danno.

In dettaglio, sul punto, la prassi internazionale si è approcciata secondo diversi orientamenti qualificandolo via via "sostanziale"²⁵⁴ o "grave"²⁵⁵ o "apprezzabile"²⁵⁶ o "significativo"²⁵⁷.

Secondo il commentario della Commissione di diritto internazionale sull'art. 7 la parola "apprezzabile" tradurrebbe un criterio fattuale. Il danno deve poter essere stabilito sulla base di constatazioni effettive. Deve aver prodotto un effetto nocivo di qualche importanza nello Stato colpito. Il danno apprezzabile è in sostanza quello che non insignificante senza necessariamente doversi configurare come grave²⁵⁸.

In sintesi, sembra si possa escludere il danno semplice e trascurabile e che gli effetti minori di una condotta dello Stato vicino possano e debbano essere tollerati.

Il danno, in concreto, deve essere valutato alla luce della cd. *Due diligence*, cioè di quella diligenza e attenzione tenuta da parte di uno Stato nello sfruttamento delle proprie risorse.

In altre parole, la responsabilità di uno Stato rivierasco sorge quando sia possibile dimostrare che vi sia stata negligenza o un comportamento volontario atto a produrre e a determinare il danno²⁵⁹.

²⁵³ Cfr. Sul punto J. D. Wirth, *The Trail Smelter Dispute: Canadians and Americans Confront Transboundary Pollution*, 1927-41, The University of Chicago Press, Chicago, 1996.

²⁵⁴ Cfr. Le regole di Helsinki, cit.

²⁵⁵ La Convenzione sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali ha adottato l'aggettivo grave all'art. 1. La Convenzione è stata firmata a Helsinki il 17 marzo 1992.

²⁵⁶ La Commissione di diritto internazionale, nell'avvio dei propri lavori per la Convenzione del 1997 ha adottato la terminologia "apprezzabile" per poi orientarsi su quello di significativo.

²⁵⁷ Convenzione di Helsinki sulla protezione e l'uso dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali. La Convenzione è stata adottata il 17 marzo 1992 a Helsinki da 26 Paesi membri della Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) e dalla Comunità Europea, ed è entrata in vigore il 6 ottobre 1996. Disponibile su <https://www.mase.gov.it/pagina/la-convenzione-acque#:~:text=L'obiettivo%20della%20Convenzione%20Acque,Convenzione%20il%2023%20maggio%201996>

²⁵⁸ Cfr. *Commentaire sur l'article 7*, A.C.D.I., Vol. II, parte 2, 1994, pag. 109.

²⁵⁹ L. Caflish, *Regulation of the Uses of International watercourses*, in L. Bosson *De chazoures*, S. Slamn, *international watercourse, enhancing cooperation and managing conflict*, Washington, 1998.

L'obbligo di non cagionare danni, pertanto, dovrebbe essere letto come un obbligo di comportamento, un divieto di adottare condotte volontarie o negligenti, e non come un obbligo di risultato valorizzando pertanto la portata della *due diligence*²⁶⁰.

Proprio il riferimento alla diligenza dovuta è valorizzato nel co. 2 dell'articolo in commento. Infatti, nel caso in cui il danno si sia prodotto nonostante l'esercizio della due diligence, si impone l'obbligo di cooperazione internazionale per superare, contenere e gestire l'emergenza prodottasi²⁶¹.

L'obbligo di cooperazione, in dettaglio, è sancito, come si è visto, nell'art. 8 della Convenzione di New York del 1997 e deriva dal principio generale di cooperazione internazionale riconosciuto da molte convenzioni e dalla giurisprudenza internazionale²⁶².

Questo obbligo comporta, a sua volta, un ulteriore onere di scambio di informazioni e di notifica reciproca di progetti infrastrutturali e caratterizza la parte IV della Convenzione dedicata alla tutela degli ecosistemi²⁶³.

A dispetto delle perplessità in merito alla sua concreta effettività, l'obbligo di cooperazione rafforza quella prospettiva che configurava la risorsa idrica come risorsa condivisa e fondamento di comunità di diritto, strutturando la necessaria armonizzazione e l'inevitabile coordinamento degli usi di una risorsa sensibile e sempre più scarsa²⁶⁴.

5. Prospettive del diritto internazionale dell'acqua.

Nel 2004 l'*International Law Association* ha deciso di riassumere il diritto consuetudinario internazionale dell'acqua in un unico testo alla luce della Convenzione sui corsi d'acqua e dello sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente, emessa dopo l'adozione delle Regole di Helsinki del 1966²⁶⁵.

L'Associazione ha, dunque, adottato le *Regole di Berlino del 2004 sulle risorse idriche*, con l'obiettivo di introdurre diversi livelli nello sviluppo del diritto internazionale dell'acqua

²⁶⁰ La diligenza richiesta in questa sede, in qualche modo si ricollega a quella di tradizione romanistica del *bonus pater familias*.

²⁶¹ M.C. Caffrey, *The UNConvention of the Law of the Non -navigation uses of international watercourses: prospects and pitfalls*, world bank technical papers, N. 414, 1998.

²⁶² A. Di Marco, *op. cit.*

²⁶³ A. Tanzi, *Sviluppi nel diritto internazionale in materia di uso e protezione delle risorse idriche: la Convenzione di New York sui corsi d'acqua internazionali*, in *Rivista Giuridica dell'ambiente*, Vol. 15, N. 6, 2000.

²⁶⁴ A. Di Marco, *op. cit.*

²⁶⁵ P. Canelas De Castro, *L'evoluzione del diritto internazionale dell'acqua*, in *International Journal of Sustainable Development and Planning*, Vol. 10, N. 6, 2015.

(*International Law Association 2004*)²⁶⁶. In primo luogo, le anzidette regole hanno esteso l'applicabilità delle leggi internazionali sulle acque anche alle acque puramente nazionali. Il diritto di partecipazione pubblica, l'obbligo di compiere i migliori sforzi per raggiungere una gestione congiunta e integrata delle acque e i doveri di sostenibilità e di minimizzazione del danno ambientale sono principi sintetizzati durante l'elaborazione delle Regole di Berlino²⁶⁷. Inoltre, le Regole di Berlino hanno mantenuto la dicotomia *uso equo-nessun danno significativo*, ma hanno superato l'apparente tensione tra i due principi incorporandone uno nell'altro: “*Gli Stati del bacino gestiscono, nei rispettivi territori, le acque di un bacino idrografico internazionale in modo equo e ragionevole, tenendo in debito conto l'obbligo di non causare danni significativi agli altri Stati del bacino*”²⁶⁸.

Questo articolo esprime alcune delle poche regole riguardanti le acque condivise a livello internazionale che non sembrano essere mai state oggetto di dissenso. Sebbene siano universalmente applicate, raramente le regole sono affermate esplicitamente: gli Stati di bacino - uno Stato che comprende una qualsiasi porzione di un bacino internazionale - hanno il diritto di partecipare alla gestione delle acque del bacino. Tale diritto si estende, pertanto, alla gestione delle acque di un fiume, di un lago, di una falda acquifera o di un'altra fonte idrica superficiale o sotterranea che fa parte del bacino.

Dal 2004, altri strumenti giuridici internazionali hanno esercitato una certa influenza sul dibattito uso ragionevole dell'acqua - impegno a non arrecare alcun danno significativo.

In mancanza di uno strumento contrattuale vincolante che disciplinasse tutti i tipi di acque sotterranee, nel 2008 la Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite ha redatto un progetto di articolato sul diritto degli “acquiferi transfrontalieri”. La bozza del progetto chiariva alcuni principi che regolano gli acquiferi transfrontalieri, rafforzando al contempo il duplice principio dell'uso equo e dell'assenza di danni significativi²⁶⁹.

²⁶⁶ Per un confronto con il testo si veda *International Law Association Berlin Conference (2004)*, in *Water Resources Law* al link: https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ILA/ILA_Berlin_Rules-2004.pdf; si veda anche il contributo di J. Della Penna, *The Berlin Rules on Water Resources: The New Paradigm for International Water Law*, in *World Environmental and Water Resource Congress 2006: Examining the Confluence of Environmental and Water Concerns*, disponibile su <https://doi.org/10.1061/40856>

²⁶⁷ Sul punto si veda S. McCaffrey, *The Law of International Watercourses - Non-Navigational Uses*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

²⁶⁸ Art. 10, co. 1, cfr. Il testo originale su https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ILA/ILA_Berlin_Rules-2004.pdf

²⁶⁹ *Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*. Disponibile su https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/8_3_1994.pdf

In particolare, l'articolo 3 stabilisce che ogni Stato acquifero ha la sovranità sulla porzione di un acquifero transfrontaliero o di un sistema acquifero situato nel suo territorio, in conformità con il diritto internazionale²⁷⁰. Il relatore speciale della Commissione di diritto internazionale (ILC), Chusei Yamada, ha specificato, in proposito, che la presenza di questo principio è una concessione agli Stati dotati di detti acquiferi poiché le falde acquifere sono analoghe alle risorse minerarie e sono regolate dal principio della sovranità territoriale²⁷¹.

Ciò che risulta ancora oggi difficile è accertare con certezza se e come il diritto internazionale abbia risolto le tensioni intrinseche tra gli Stati a monte e a valle²⁷². Si potrebbe concludere, da un lato, che i principi dell'uso equo e dell'assenza di danni significativi siano fra loro complementari e che operino congiuntamente. Tuttavia, nei casi in cui i principi non possano essere conciliati, alcuni interpreti hanno osservato che il principio sull'uso equo ha il primato su quello inerente all'assenza di danni significativi.

Il primo argomento a sostegno di questa tesi è che la Corte internazionale di giustizia (CIG) si è basata sul principio dell'uso equo della Convenzione sui corsi d'acqua per rendere la sua decisione nel caso Gabčíkovo-Nagymaros (Gabčíkovo-Nagymaros 1997)²⁷³ mentre ha menzionato a malapena il principio di assenza di danni significativi.

Altro argomento a sostegno del primato del principio dell'equo utilizzo sta nella considerazione che questa dottrina è applicata in moltissimi accordi bilaterali e multilaterali, organismi giudiziari e politiche nazionali²⁷⁴. Un rapporto del 1994 dell'ILC ha concluso che: «Un'indagine su tutte le prove disponibili della pratica generale degli Stati, accettata come legge, per quanto riguarda gli usi non nautici dei corsi d'acqua internazionali [...] rivela che c'è un sostegno schiacciante per la dottrina dell'uso equo come regola generale di legge per la determinazione dei diritti e degli obblighi degli Stati in questo campo» (trad. au.)²⁷⁵.

²⁷⁰ P. Canelas De Castro, *L'evoluzione del diritto internazionale dell'acqua*, in *Int. J. Sus. Dev. Plann.*, Vol. 10, N. 6, 2015.

²⁷¹ C. Yamada, *Codificazione del diritto degli acquiferi transfrontalieri (acque sotterranee) da parte delle Nazioni Unite*, UNESCO Digital Library, 2022.

²⁷² *Ibidem*.

²⁷³ <https://www.icj-cij.org/files/case-related/92/092-19970925-JUD-01-00-EN.pdf>. Si veda anche A. Schwabach, *Diverting the Danube: The Gabčíkovo-Nagymaros Dispute and International Freshwater Law*, 1996; M. Greco, A. Carravetta, R. Della Morte, *River Flow 2004*, Vol. 1, Taylor & Francis, 2004, pagg. 138-141.

²⁷⁴ AA.VV. *The UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses*, Oxford University Press, Oxford, 2018.

²⁷⁵ UN A/CN.4/SER.A/1994/Add.1, *Yearbook Of The International Law Commission, Report of the Commission to the General Assembly on the work of its forty-sixth session*, 1994. Disponibile nella versione originale su https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1994_v2_p2.pdf

Anche il principio di sovranità, contenuto nel Progetto di articoli sul diritto degli acquiferi transfrontalieri segna il passo rispetto alla visione dell'acqua come semplice risorsa²⁷⁶.

Dal punto di vista dei principi di gestione delle risorse naturali transfrontaliere, la sovranità territoriale è ancora meno restrittiva per l'azione degli Stati rispetto all'uso equo. Tuttavia, resta il fatto che né il Progetto di articoli sul diritto degli acquiferi transfrontalieri né la Convenzione sui corsi d'acqua sono entrati in vigore²⁷⁷.

In questo momento, in ogni caso, va considerato che la giurisprudenza, i tribunali e le politiche nazionali fanno solitamente riferimento ai principi enunciati nelle Convenzioni internazionali. D'altra parte, l'apparente mancanza di progressi non fa riporre fiducia nel fatto che i principi di base siano accettati dagli Stati nazionali e non chiarisce nulla riguardo alla relazione uso equo-nessun danno significativo²⁷⁸.

È dunque plausibile ritenere che, quando un insieme di usi ragionevoli ed equi non può essere soddisfatto dalle risorse idriche a disposizione, la soluzione sia quella di bilanciare le necessità concorrenti soppesando i fattori e le circostanze pertinenti.

6. Il sistema di controllo o regolazione

Un mezzo per regolare il flusso dell'acqua in un corso d'acqua internazionale è il sistema di controllo o di regolazione. Salvo disposizioni contrarie, gli Stati per i quali passa un corso d'acqua partecipano in egual misura alla costruzione e alla manutenzione o al finanziamento delle opere di regolazione che intendono realizzare. Per "regolazione" si intende l'uso di opere idrauliche o di qualsiasi altra misura impiegata, in modo continuativo, per modificare, variare o controllare in altro modo il flusso dell'acqua in un corso d'acqua internazionale²⁷⁹.

I mezzi concreti di regolazione sono generalmente dighe, serbatoi, barriere divisorie, canali, argini, ecc. Queste opere sono necessarie per regolare il flusso dell'acqua al fine di: a) prevenire le inondazioni in un certo periodo dell'anno e la siccità in un altro periodo; b) prevenire qualsiasi tipo di erosione degli argini o di alterazione del corso d'acqua; c) garantire un

²⁷⁶ AA.VV. *The UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses*, Oxford University Press, 2018.

²⁷⁷ P. Canelas De Castro, *ult. op. cit.*

²⁷⁸ S. Gebriye Setegn, M.C. Donoso, *ult. op. cit.*

²⁷⁹ Sul punto si veda l'art. 25 della Convenzione di New York del 1997. Per approfondimenti sul punto si rimanda al prezioso A. Silverio, *La Convenzione non ancora in vigore) sul diritto delle utilizzazioni dei corsi d'acqua internazionali diverse dalla navigazione - ed altro - adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a New York, in data 21 maggio 1997, op. cit.*

sufficiente apporto di acqua, ad esempio per mantenere l'inquinamento entro limiti accettabili o per consentire la navigazione e il flottaggio.

Grazie alle opere di controllo e regolazione, è possibile prolungare i periodi di irrigazione, avviare o potenziare la produzione di energia elettrica, diminuire le discariche, impedire la formazione di acque stagnanti in cui si producono e vivono le zanzare che trasmettono la malaria e mantenere le zone di pesca²⁸⁰.

7. Il diritto umano all'acqua nei trattati internazionali.

Come si è detto nei paragrafi precedenti, la pietra miliare del diritto internazionale dell'acqua è stata la Conferenza delle Nazioni Unite sull'acqua, tenutasi a Mar de la Plata, in Argentina, nel 1977²⁸¹.

Successivamente, nel settembre 1990, le Nazioni Unite hanno organizzato la conferenza finale del Decennio internazionale dell'acqua potabile a Nuova Delhi. In seguito, nel gennaio 1992 si è tenuta a Dublino la Conferenza delle Nazioni Unite sull'acqua e l'ambiente, conclusasi con l'importante "Dichiarazione finale di Dublino"²⁸² sull'acqua e lo sviluppo sostenibile²⁸³.

Nello stesso periodo, la giurisprudenza ha contribuito allo sviluppo di casi specifici riguardanti il diritto umano all'acqua.

Uno dei primi casi su cui si è pronunciata la giurisprudenza è il famoso caso della Corte interamericana dei diritti umani della comunità indigena Sawhoyamaya contro lo Stato del Paraguay.

In dettaglio, nel 1991, lo Stato ha trasferito i Sawhoyamaya, impedendo loro di accedere ai servizi essenziali di base, come acqua, cibo, istruzione e servizi sanitari. La sentenza ha imposto la restituzione delle terre, l'implementazione dei beni e dei servizi di base. Con questa pronuncia è stato riconosciuto che l'acqua è un diritto da includere nell'accesso alla terra²⁸⁴.

²⁸⁰ Molte di queste disposizioni sono citate anche nei seguenti accordi internazionali: Accordo tra l'ex U.R.S.S., la Finlandia e la Norvegia per la regolazione del regime del lago Inari per mezzo dell'impianto idroelettrico e della diga di Kaitakoski; Trattato tra gli Stati Uniti d'America e il Messico sull'uso delle acque del Colorado, della Tijuana e del Rio Grande (Rio Bravo) da Fort-Quitman al Golfo del Messico; Accordo tra la Repubblica araba unita e il Sudan per il pieno utilizzo delle acque del Nilo; Trattato relativo al bacino del Rio de La Plata; Trattato relativo all'utilizzo delle acque dell'Indo.

²⁸¹ <https://www.ircwash.org/sites/default/files/71UN77-161.6.pdf>

²⁸² AA.VV., *International Environment Reporter: Current Report*, Volume 14, Bureau of National Affairs, 1991.

²⁸³ Il testo della Dichiarazione finale di Dublino" sull'acqua e lo sviluppo sostenibile è disponibile su <https://www.wmo.int/pages/prog/hwarp/documents/english/icwedece.html>.

²⁸⁴ Per un commento sul punto si veda N. Posenato, *La giurisprudenza della Corte interamericana in materia di diritti alla vita e alla proprietà dei popoli indigeni e tribali*, in *DPCE online*, Fasc. 1, 2018.

Tuttavia, il rilevante caso che ha affermato il diritto all'acqua è quello di Azurix Corporation contro Argentina²⁸⁵.

La controversia ha avuto luogo tra la Repubblica Argentina e Azurix Corporation per le discrepanze derivanti da un contratto trentennale tra le parti per la gestione dell'approvvigionamento idrico di varie province.

In concreto, la principale considerazione sul diritto all'acqua è stata fatta implicitamente durante l'arbitrato per il risarcimento, dove si è richiesta la corresponsione nei confronti di Azurix di un equo compenso sulla base del valore di mercato dell'investimento pari a oltre 400 milioni di euro.

L'istanza di risarcimento non è stata del tutto accolta, sulla base del fatto che - attesi i limiti imposti all'aumento del prezzo dell'acqua e gli investimenti necessari per garantire un sistema idrico più funzionante e pulito - questo *business* non potesse avere un tale ritorno.

Questa prima fase di tentativi e iniziative internazionali è terminata a seguito della Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo, tenutasi a Rio de Janeiro nel giugno 1992, durante la quale il problema dell'acqua è stato ampiamente discusso²⁸⁶.

Più recentemente e con particolare efficacia è intervenuto il cd. Gruppo di Lisbona, la Fondazione Mario Soares - che nel settembre 1998 ha promosso il "Manifesto dell'acqua" - i due Forum mondiali dell'acqua di Marrakesh (1997) e dell'Aia (2000)²⁸⁷, a cui si sono aggiunti i Forum sociali mondiali di Porto Alegre e i Forum alternativi mondiali dell'acqua di Firenze (2003) e Ginevra (2005).

Il momento finale dell'evoluzione del diritto internazionale dell'acqua è rappresentato dalla Risoluzione 64/292 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e del Consiglio dei Diritti Umani (Risoluzione 15/L.14 del Consiglio dei Diritti Umani).

Difatti, nel luglio del 2010 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha finalmente riconosciuto per la prima volta il principio che l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienici

²⁸⁵ ICSID Case No. ARB/01/12. Per il testo della decisione si consulti https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/parties_publications/C8394/Claimants%27%20documents/CL%20-%20Exhibits/CL-0107.pdf. Per un commento sul punto si veda, A. A. Escobar, *International Centre For The Settlement Of Investment Disputes (Icsid): Azurix Corp. V. The Argentine Republic (ICSID Case No. ARB/01/12)*, in *International Legal Materials*, Fasc. 47, N. 3, 2008, pagg. 445-47, Disponibile su: <http://www.jstor.org/stable/20695822>.

²⁸⁶ AA.VV. *Global Water Resource Issues*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

²⁸⁷ Il Forum è stato organizzato dal Consiglio Mondiale dell'Acqua, istituito nel 1994 dalla Banca Mondiale con la collaborazione di alcuni membri e grandi aziende. Nello stesso periodo è stata istituita la *Global Water Partnership*, che mira a riunire autorità pubbliche e investitori privati.

è un diritto umano. Il principio implica anche diversi obblighi per gli Stati che devono rispettare e adempiere ai loro doveri internazionali²⁸⁸.

Più recentemente, nel 2015, la risoluzione dell'Assemblea Generale n. 7/169 su "Diritti umani per l'acqua potabile e i servizi igienici"²⁸⁹ ha disposto:

«that the human right to safe drinking water entitles everyone, without discrimination, to have access to sufficient, safe, acceptable, physically accessible and affordable water for personal and domestic use, and that the human right to sanitation entitles everyone, without discrimination, to have physical and affordable access to sanitation, in all spheres of life, that is safe, hygienic, secure, socially and culturally acceptable and that provides privacy and ensures dignity, while reaffirming that both rights are components of the right to an adequate standard of living» («che il diritto umano all'acqua potabile sicura dà diritto a tutti, senza discriminazioni, di avere accesso ad acqua sufficiente, sicura, accettabile, fisicamente accessibile e conveniente per uso personale e domestico, e che il diritto umano all'igiene dà diritto a tutti, senza discriminazioni, di avere accesso fisico e conveniente ai servizi igienico-sanitari, in tutte le sfere della vita, che sia sicuro, igienico, protetto, socialmente e culturalmente accettabile e che fornisca privacy e garantisca dignità, riaffermando nel contempo che entrambi i diritti sono componenti del diritto a un tenore di vita adeguato» - trad. au.)²⁹⁰.

Successivamente, occorre segnalare anche la delibera dell'Assemblea Generale 70/169 del 17 dicembre 2015, nella quale l'Assemblea ha riconosciuto i diritti all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari come diritti umani che sono essenziali per il pieno godimento del diritto alla vita e di tutti gli altri diritti umani, e richiamando altresì tutte le deliberazioni dell'Assemblea

²⁸⁸ Assemblea generale delle Nazioni Unite adotta la Risoluzione 64/292 che riconosce l'accesso ad un'acqua sicura e pulita e all'igiene come un diritto umano (A/RES/64/292) 28 luglio 2010, disponibile su *UN expert welcomes declaration that clean water and sanitation is a human right*, 2010: www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=58861; su punto si veda il già citato E. Cangelosi, *Il diritto umano all'acqua*, in *Storia e Futuro*, in *Rivista di Storia e Storiografia Contemporanea online*, N. 51, 2019.

²⁸⁹ Disponibile su https://contrattoacqua.it/public/upload/1/2/tab_elms_docs/1458665137n1544272-risoluzione-assemblea-onu-water-17-dicembre-2015.pdf

²⁹⁰ Consultabile su https://contrattoacqua.it/public/upload/1/2/tab_elms_docs/1458665137n1544272-risoluzione-assemblea-onu-water-17-dicembre-2015.pdf

relative alla piena realizzazione dell'umano diritti all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari, sul tema è intervenuta una risoluzione adottata dal Human Rights Council (Consiglio dei diritti Umani) il 29 Settembre 2016 che ha affermato:

«the human rights to safe drinking water and sanitation as components of the right to an adequate standard of living are essential for the full enjoyment of the right to life and all human rights [...] that the human right to safe drinking water entitles everyone, without discrimination, to have access to sufficient, safe, acceptable, physically accessible and affordable water for personal and domestic use, and that the human right to sanitation entitles everyone, without discrimination, to have physical and affordable access to sanitation, in all spheres of life, that is safe, hygienic, secure, socially and culturally acceptable and that provides privacy and ensures dignity, while reaffirming that both rights are components of the right to an adequate standard of living» («i diritti umani all'acqua potabile sicura e ai servizi igienico-sanitari come componenti del diritto a uno standard di vita adeguato sono essenziali per il pieno godimento del diritto alla vita e di tutti i diritti umani [...] che il diritto umano all'acqua potabile sicura dà diritto a tutti, senza discriminazione, per avere accesso ad acqua sufficiente, sicura, accettabile, fisicamente accessibile e conveniente per uso personale e domestico, e che il diritto umano ai servizi igienico-sanitari dà diritto a tutti, senza discriminazione, di avere accesso fisico e conveniente ai servizi igienico-sanitari, in tutte le sfere della vita , che sia sicuro, igienico, protetto, socialmente e culturalmente accettabile e che garantisca privacy e dignità, riaffermando nel contempo che entrambi i diritti sono componenti del diritto a un tenore di vita adeguato» - trad. au.)²⁹¹.

In particolare, il Consiglio ribadiva come gli Stati abbiano la responsabilità primaria di garantire il pieno realizzazione di tutti i diritti umani e che siano tenuti a prendere provvedimenti, a livello nazionale e internazionale di assistenza e cooperazione, soprattutto economica e tecnica, al

²⁹¹ Risoluzione 70/169, “*The human rights to safe drinking water and sanitation*” disponibile su https://contrattoacqua.it/public/upload/1/2/tab_elms_docs/1484757847risoluzione-urc--33_10-2016-en.pdf

massimo delle loro risorse disponibili, per giungere progressivamente alla piena realizzazione del diritto ad una sicura acqua potabile e idonei servizi igienici con tutti i mezzi idonei, compresa in particolare l'adozione di misure legislative finalizzate all'attuazione dei loro obblighi.

Questa risoluzione, inoltre, voleva ribadire la necessità, oltre al diritto all'acqua, anche di quello ai servizi igienici. In effetti, è stata avvertita una certa preoccupazione per il diritto ai servizi igienici, che è stato spesso trascurato rispetto al diritto all'acqua.

8. Il diritto internazionale all'acqua nella dottrina. Spunti.

Il diritto all'acqua è stato configurato come un diritto sociale da ricondurre al più ampio ambito del diritto alla vita²⁹².

Come ha notato Luigi Ferrajoli²⁹³, il paradigma del diritto alla vita così come era stato teorizzato alle origini della civiltà giuridica moderna - come "diritto a non essere uccisi" e cioè come semplice immunità o "libertà negativa" - è profondamente mutato e comprende anche il "diritto alla sussistenza" in senso proprio. Contrariamente all'ideologia liberale classica per la quale la sopravvivenza era un fenomeno naturale, affidato al rapporto dell'uomo con la natura, oggi la sopravvivenza è un fatto sociale, affidato alle possibilità di lavoro, di consumo e di sussistenza offerte dall'integrazione sociale²⁹⁴.

Pertanto, ciò di cui gli uomini hanno un bisogno vitale oggi è un prodotto scarso, conteso e vulnerabile a causa dell'intervento umano²⁹⁵.

²⁹² È importante sottolineare, in questo contesto, il cosiddetto *Manifesto dell'acqua*, scritto nel 1998 da un comitato internazionale guidato dall'ex presidente del Portogallo Mario Soares.

Le idee chiave sono quattro:

1. l'acqua è una fonte di vita insostituibile e un "bene vitale" che appartiene a tutti gli abitanti della terra in comune;
2. L'acqua è un patrimonio dell'umanità e per questo è una risorsa che, a differenza di qualsiasi altra, non può essere oggetto di proprietà privata;
3. La società umana è condotta, ai diversi livelli della sua organizzazione, deve garantire anche in termini economici il diritto di accesso a tutti senza alcuna discriminazione;
4. gestione dell'acqua e istituzioni democratiche, democrazia partecipativa e rappresentativa. Per questo motivo, è urgente organizzare, a livello globale, una "Rete dei Parlamenti dell'acqua", lanciare campagne di informazione internazionali e istituire un "Osservatorio mondiale per i diritti dell'acqua".

²⁹³ L. Ferrajoli, *L'acqua come bene comune e il diritto all'acqua come diritto fondamentale*, Relazione al Convegno internazionale sul diritto all'acqua, Gorizia, 8 febbraio 2003.

²⁹⁴ Sul punto sia consentito rinviare anche a F. Anastasi, *The human right to water in international treaties: existence, prevention and management*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, Anno XXIII - Fascicolo n. 3/2023.

²⁹⁵ Sulle questioni connesse al diritto all'acqua nel diritto internazionale si veda *amplius*: A. Di Lieto, *Il diritto all'acqua nel diritto internazionale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, Fasc. 5, 2004, pagg. 749 ss; H. Elvera, *Peaceful Use of international Rivers: the euphrates and tigris rivers dispute*, Ardsley, Transnational, 2022, pagg. 256-262; L. Garofalo, *Osservazioni sul diritto all'acqua nell'ordinamento internazionale*, in *Analisi Giuridica*

Il problema centrale è garantire l'accesso all'acqua a milioni di persone che, per ragioni politiche, economiche ed ecologiche, non sono in grado di smaltirla, così come non hanno cibo sufficiente e medicine a prezzi accessibili.

Proprio per queste ragioni è stato proposto di concepire il diritto all'acqua come un "diritto sociale"²⁹⁶.

Si tratta di un "nuovo" diritto sociale, perché nuovo è il bisogno che lo sottende, generato dalla crescente scarsità del bene necessario, dalla disuguaglianza con cui è distribuito o accessibile, dalle controversie causate dalla competizione per il suo accaparramento.

Il problema è quindi quello di una riforma diffusa degli ordinamenti nazionali che includa il diritto all'accesso all'acqua e al consumo idrico tra i diritti sociali costituzionalmente garantiti che possono essere portati in giudizio e che affronti il problema della garanzia di questo diritto a favore di tutti i membri del gruppo sociale, a partire dai più svantaggiati ed emarginati²⁹⁷.

È stato anche osservato sul punto che «*se il diritto alla vita ed alla salute costituisce il diritto fondamentale per eccellenza e se tale diritto non può trovare garanzia se non attraverso l'utilizzo dell'acqua nella misura necessaria, è ovvio che il diritto all'utilizzo dell'acqua [...] goda del medesimo trattamento normativo riservato, nell'ordinamento di riferimento, al diritto fondamentale cui è direttamente e imprescindibilmente funzionale*»²⁹⁸.

Tuttavia, attualmente esistono trattati internazionali dai quali è possibile dedurre l'esistenza di un diritto all'acqua e all'igiene, in quanto elementi essenziali per soddisfare i bisogni fondamentali di un essere umano.

In particolare, sono stati elaborati numerosi trattati internazionali che hanno posto il problema dell'esistenza di un diritto all'acqua e all'igiene, come elemento indispensabile per soddisfare i bisogni fondamentali di un essere umano.

Per quanto riguarda alcune categorie di persone, il diritto all'acqua è espressamente menzionato, ad esempio, nella Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di

dell'Economia, Fasc. 1, 2010, pag. 18; D. Zolo, *Il diritto all'acqua come diritto sociale e come diritto collettivo. Il caso palestinese*, op. cit;

²⁹⁶ T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, in T.H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, The University of Chicago Press, Chicago, 1964.

²⁹⁷ Si veda sul punto, in tema di accesso alla risorsa idrica e gestione del consumo, F. Anastasi, *Smart cities and the management of water consumption*, in *La Revue Internationale des Gouvernements Ouverts - International Journal of Open Government*, vol. 9, 2020,

²⁹⁸ L. Garofalo, *Osservazioni sul diritto all'acqua nell'ordinamento internazionale*, in *Analisi giuridica dell'Economia*, Fasc. 1, giugno 2010, pagg. 22 ss.

discriminazione contro le donne (New York, 1979), nella Convenzione sui diritti del fanciullo (New York, 1989) e nella Convenzione sui diritti delle persone disabili (New York, 2007)²⁹⁹.

La Convenzione sugli usi dei corsi d'acqua internazionali diversi dalla navigazione (New York, 1997)³⁰⁰ prevede che, in caso di conflitto tra diversi usi di un corso d'acqua internazionale, si debba prestare particolare attenzione alle esigenze vitali dell'individuo.

Il diritto umano all'acqua e all'igiene è affrontato in modo specifico nel Protocollo sull'acqua e la salute (Londra, 1999) della Convenzione sulla protezione e l'uso dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali (Helsinki, 1992), con l'obiettivo di proteggere la salute e il benessere umano attraverso la gestione delle risorse idriche. Mentre, queste convenzioni elaborano il diritto umano all'acqua e all'igiene in modo condizionato ("dovrebbero")³⁰¹, il protocollo, invece, è molto chiaro sugli obiettivi che le parti perseguono e sugli aspetti principali del diritto umano all'acqua (per l'alimentazione e l'igiene) (cfr. art. 5).

In realtà, il diritto all'acqua e all'igiene, pur avendo una sua specificità, è già implicito in diversi diritti umani ribaditi e affermati in altri trattati sui diritti umani, tra cui il diritto alla vita, all'alimentazione, alla casa e alla salute. Così, anche se non espressamente menzionato, il diritto all'acqua può essere facilmente incluso nel diritto alla vita (art. 6) del Patto sui diritti economici,

²⁹⁹ "Gli Stati parti adottano tutte le misure appropriate per eliminare la discriminazione nei confronti delle donne nelle zone rurali, al fine di garantire, su una base di uguaglianza tra uomini e donne, la loro partecipazione allo sviluppo rurale e il loro beneficio e, in particolare, assicurano a tali donne il diritto di partecipare allo sviluppo rurale:

(h) Godere di condizioni di vita adeguate, in particolare per quanto riguarda l'alloggio, i servizi igienici, la fornitura di elettricità e acqua, i trasporti e le comunicazioni" (art. 14, par. 2).

"1. Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo al godimento del più alto livello di salute raggiungibile e a strutture per la cura delle malattie e la riabilitazione della salute. Gli Stati parti si adoperano per garantire che nessun fanciullo sia privato del suo diritto di accesso a tali servizi sanitari".

2. Gli Stati parti perseguono l'attuazione di questo diritto e, in particolare, adottano misure appropriate:

(c) Combattere le malattie e la malnutrizione, anche nell'ambito dell'assistenza sanitaria primaria, attraverso, tra l'altro, l'applicazione di tecnologie prontamente disponibili e la fornitura di cibo nutriente adeguato e di acqua potabile pulita, tenendo conto dei pericoli e dei rischi dell'inquinamento ambientale" (art. 24, par. 2).

"Gli Stati parti riconoscono il diritto delle persone con disabilità alla protezione sociale e al godimento di tale diritto senza discriminazioni sulla base della disabilità e adottano misure adeguate per salvaguardare e promuovere la realizzazione di tale diritto, comprese le misure:

(a) Garantire l'accesso paritario delle persone con disabilità ai servizi idrici puliti e garantire l'accesso a servizi, dispositivi e altri tipi di assistenza appropriati e a prezzi accessibili per soddisfare le esigenze legate alla disabilità (...)" (art. 28, par. 2).

³⁰⁰ Cfr. SC. McCaffrey, M. Sinjela, *The 1997 United Nations Conventions on International Watercourses*, in *American Journal of international Law*, 1998.

Cfr. anche A. Tanzi, M. Arcari, *La convenzione delle Nazioni Unite sul diritto dei corsi d'acqua internazionali*, Kuver law international, Londra, 2001.

³⁰¹ "Un accesso equo all'acqua, adeguato sia in termini di quantità che di qualità, dovrebbe essere fornito a tutti i membri della popolazione, in particolare a coloro che soffrono di uno svantaggio o di un'esclusione sociale" (art. 5, l.) - "Una considerazione speciale dovrebbe essere data alla protezione delle persone particolarmente vulnerabili alle malattie legate all'acqua" (art. 5, k).

sociali e culturali (New York, 1966), nel diritto all'alimentazione e all'alloggio (art. 11) e nel diritto alla salute (art. 12).

Nel suo "General Comment" - Commento generale n. 15 (2002) sul diritto all'acqua, il *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* - Comitato per i diritti economici, sociali e culturali ha ribadito l'importanza di questo diritto, che deve essere inteso anche come condizione per poter beneficiare di altri diritti umani, e ha specificato 11 contenuti concreti (per dissetarsi, per l'igiene personale, per uso domestico)³⁰².

Il diritto all'acqua, in concreto, deve essere dedotto all'interno degli artt. 11 e 12 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966)³⁰³. In particolare, ad avviso del Comitato, l'articolo 11, comma 1, del Patto specifica una serie di diritti emanante e indispensabile per la realizzazione del diritto a un tenore di vita adeguato "*compreso cibo, vestiario e alloggio adeguati*". Tuttavia, sempre nella lettura datane dal Comitato, l'utilizzo della parola "compreso" indica che questo elenco di diritti non deve essere inteso in maniera esaustiva ma esemplificativa.

Più in dettaglio, il diritto all'acqua rientra chiaramente nella categoria delle garanzie indispensabili per assicurare un adeguato tenore di vita, poiché esso è una delle condizioni fondamentali per la sopravvivenza.

In questo contesto è emersa la nozione di acqua quale *res publica iuris gentium*, cioè di una risorsa (*rectius* un bene) che appartiene a tutti e che chiunque può utilizzare purché ne sia garantita la fruizione, in qualità e in quantità sufficienti, anche alle generazioni future³⁰⁴.

Tale nozione, per certi versi surrogata dal diritto romano, si allontana rispetto al concetto di *res communis omnium* in quanto, quest'ultima nozione, prevedeva, secondo alcuni, che avesse "*come sua destinazione non l'uso promiscuo di tutti gli utenti, ma un accesso esclusivo che sottraeva la porzione occupata del bene agli usi comuni*"³⁰⁵.

³⁰² "L'acqua è una risorsa naturale limitata e un bene pubblico fondamentale per la vita e la salute. Il diritto umano all'acqua è indispensabile per condurre una vita nella dignità umana. È un prerequisito [o la realizzazione di altri diritti umani] "Il diritto umano all'acqua dà a tutti la possibilità di disporre di acqua sufficiente, sicura, accettabile, fisicamente accessibile ed economica [o per usi personali e domestici. Una quantità adeguata di acqua sicura è necessaria per prevenire la morte per disidratazione, per ridurre il rischio di malattie legate all'acqua e per provvedere al consumo, alla cucina e alle esigenze igieniche personali e domestiche".

Cfr. Documento delle nazioni unite E/C.12/2002/11 del 20 gennaio 2003 par. 1.

³⁰³ *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 16 dicembre 1966, disponibile su: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>.

³⁰⁴ F. Spagnuolo, *Note minime sul water grabbing e diritto di accesso all'acqua*, in *Rivista di diritto agrario*, Fasc. 3, Parte 1, 2013.

³⁰⁵ A. Di Marco, *ult. op. cit*, pag. 72.

Pertanto, in sostanza, l'emersione dell'acqua come "bene pubblico mondiale" non determinerebbe la creazione di un regime di proprietà riferibile alla Comunità internazionale nel suo complesso, ma comporterebbe la creazione di un modello di protezione degli interessi globali dell'acqua, in pratica un diritto pubblico mondiale di natura sovranazionale volto a disciplinare le libertà private³⁰⁶.

Per quanto riguarda i suoi contenuti, il diritto umano all'acqua e all'igiene implica l'obbligo dello Stato di garantire la disponibilità, la qualità, l'accessibilità dell'acqua all'individuo, nonché la relativa informazione. In particolare, il costo dell'approvvigionamento idrico deve essere sostenibile da tutti: l'acqua deve essere considerata come un bene sociale e culturale, quindi non un bene commerciale, da distribuire a tutti a un costo accessibile.

Si tratta di una sorta di naturalismo idrologico, che a volte, soprattutto in Vandana Shiva, assume le caratteristiche di una sorta "etica globale" quasi con accenti religiosi³⁰⁷.

Parte della dottrina ha cercato di chiarire la portata di questo diritto naturale a livello normativo. Infatti, come si vedrà nel prossimo paragrafo, pur essendo un servizio pubblico c'è chi lo ha inteso come un diritto da garantire a tutti gratuitamente fino a una certa quota, in misura superiore ai costi crescenti fino a una certa quota oltre la quale si subiranno forti penalizzazioni economiche volte a disincentivare gli sprechi³⁰⁸.

9. L'applicabilità delle regole del GATS ai servizi idrici.

Come detto nel paragrafo precedente, il tema dell'applicabilità delle norme di diritto internazionale dell'economia alle risorse idriche è stato affrontato con sistematicità da parte della dottrina³⁰⁹.

In particolare, occorre prendere le mosse dall'Accordo generale del commercio dei servizi (GATS), che sebbene non faccia esplicito riferimento alle risorse idriche, tuttavia, si può ritenere applicabile a queste attesa la porta ampia e comprensiva del dettato normativo³¹⁰.

³⁰⁶ Sul punto si veda A. Suy, *La theorie des bien public mondiaux: une solution à la crise*, L'Harmattan, 2009; J.M. Sorel, *La notion de bien public mondial vue du droit international*, in R. Mehdi, S. Maljean-dunbois, *La société internationale et les grandes pandemies*, Pedone, Parigi, 2007.

³⁰⁷ V. Shiva, *Water Wars: Privatisation, Pollution and Profit*, Cambridge, South End Press, trad. It., Feltrinelli, Milano, 2002.

³⁰⁸ J.P.H. Crontiras, H. Ruiz-Fabri, *L'Organisation mondiale du commerce et les services publics*, Pedone, Parigi, 2003.

³⁰⁹ Ibidem.

³¹⁰ Cfr. F. Duhautoy, *L'accès à l'eau, droit de l'homme ou loi du marché?*, Parigi, 2015, pag. 435 ss.

In particolare, l'art. XXVIII GATS che contiene le definizioni, dispone che “*supply of a service includes the production, distribution, marketing, sale and delivery of a service*”³¹¹.

In questo senso, la risorsa idrica andrebbe certamente a ricadere nell'ambito di applicazione del GATS nel momento in cui viene estratta, pompata, depurata e trasportata mediante canalizzazione.

L'interpretazione è confermata anche dall'art. 1 co. 3 lett. b e c) che, fissando il campo di applicazione della norma, dispone che «*services includes any service in any sector except services supplied in the exercise of governmental authority [...] a service supplied in the exercise of governmental authority means any service which is supplied neither on a commercial basis, nor in competition with one or more service suppliers*»³¹².

Sulla scorta della richiamata disposizione, pertanto, i servizi idrici dovrebbero ricadere nell'ambito di applicazione del GATS a meno che non siano forniti al di fuori di un contesto commerciale e concorrenziale³¹³. In questa ipotesi i pubblici poteri fornirebbero il servizio senza fine di lucro.

In concreto, tuttavia, questa modalità di erogazione del servizio essendo poco diffusa, estende le regole del GATS anche ai servizi collegati all'acqua³¹⁴.

In realtà, nel senso di una inclusione dei predetti servizi nell'ambito di applicazione del GATS depongono le classificazioni di servizi contenute nel *Provisional Central Product Classification* dell'ONU³¹⁵ e nel *Service Sectoral Classification List (W/120)*³¹⁶. In particolare, il W/120 include i servizi idrici nell'ambito dei servizi ambientali e dei servizi di trasporto³¹⁷. L'inserimento dei servizi di fornitura idrica e di trattamento delle acque reflue all'interno *dei environmental goods and services-EGS* di cui al V/120 esemplifica l'intensione di voler procedere al superamento e alla riduzione dei limiti agli scambi, tariffari e non, in modo da promuovere la preservazione dell'ambiente e l'uso ottimale delle risorse. Questa logica,

³¹¹ Per un confronto con il testo normativo si veda https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gats_art28_oth.pdf; In dottrina, sul punto si veda il contributo di J. Ph. Crontiras, H. Ruiz-Fabbri, *L'organisation mondiale du commerce et les services publics*, Parigi, 2003, pag. 49 ss.

³¹² Art. 1 del GATS adottato nel 1994 e incorporato nell'atto dell'Uruguay round del WTO, disponibile su <http://library.arcticportal.org/1587/1/gats.pdf>

³¹³ Art. 1 par. 3 lett. b) e C) del GATS. Si veda nota *supra*.

³¹⁴ Cfr. A. Di Marco, *ult. op. cit.*, pag. 39 ss.

³¹⁵ *Provisional Central Product Classification* dell'ONU è reperibile sul sito WTO al seguente indirizzo <https://unstats.un.org/unsd/classifications/unsdclassifications/cpcv21.pdf>

³¹⁶ Wto, MTN.GNS/W/120 del 10 luglio 1991. La *Service Sectoral Classification List* è reperibile sul sito WTO al seguente indirizzo https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_sectors_e.htm.

³¹⁷ *Ibidem*.

tuttavia, deve essere revocata in dubbio attesa la difficoltà degli Stati del WTO a definire in maniera comune una nozione di EGS³¹⁸.

In concreto, l'applicazione delle regole del GATS ai servizi idrici importerebbe per gli Stati l'obbligo di rispettare le regole di portata generale di cui all'accordo generale del commercio dei servizi. In particolare, il principio della nazione più favorita³¹⁹, quello dell'accesso al mercato³²⁰ e del trattamento nazionale³²¹. Allo stato attuale, tuttavia, nessuno stato ha adottato liste di impegni specifici per sottoporre i servizi di fornitura idrica alla disciplina del GATS³²². Alcuni paesi, diversamente, hanno accettato di accordare l'accesso al proprio mercato nazionale a fornitori stranieri per la costruzione e manutenzione dei canali di scolo, reti fognarie e costruzioni delle opere al genio civile³²³. Come si vedrà nel capitolo successivo, l'Unione Europea ha richiesto la introduzione nella categoria Servizi Ambientali W/120 la voce acqua per usi domestici e gestione di servizi fognari, recupero delle acque di scarico, purificazione e servizi di distribuzione attraverso la rete³²⁴. Tuttavia, l'inclusione di servizi idrici nelle liste di impegni del W/120 è stato letto come un "cavallo di Troia", un rimedio necessario alla realizzazione della liberalizzazione dei servizi idrici mediante l'applicazione delle regole del GATS³²⁵.

È stato, inoltre, sostenuto che l'applicazione delle regole del GATS non si debba necessariamente tradurre nella liberalizzazione dei servizi idrici atteso che il termine "privatizzazione" non è, in concreto, contenuto all'interno del dettato normativo³²⁶.

³¹⁸ Cfr. R. Steenblik, *Environmental Goods; a comparison of the APEC and OECD Lists*, in *OECD Trade and Environment*, Working Paper, N. 4, 2005.

³¹⁹ Il principio NPF del GATS dispone che il miglior trattamento che un membro fornisce ai fornitori di servizi di un qualsiasi stato membro deve essere esteso a tutti i membri del WTO. Disponibile su: <http://library.arcticportal.org/1587/1/gats.pdf>

³²⁰ Il principio dell'accesso al mercato, art. 16 GATS, dispone che ciascun membro accoglierà ai servizi e ai prestatori di servizi di un altro membro il trattamento previsto nelle sue liste di impegni specifici. Disponibile su: <http://library.arcticportal.org/1587/1/gats.pdf>

³²¹ Il principio del trattamento nazionale, art. 17 GATS, stabilisce che ogni membro riconosce ai servizi e ai prestatori di servizi di un altro membro un trattamento non meno favorevole di quello accordato ai propri. Disponibile su: <http://library.arcticportal.org/1587/1/gats.pdf>

³²² CFR. C.WU, H. Huang, *Right to water in the Shadow of trade liberalization*, in J. Chaisse, *The regulation of the global water services market*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.

³²³ *Ibidem*.

³²⁴ Sul punto si vedano, Comunicazione delle Comunità europee e degli Stati membri, AGCS 2000: servizi relativi all'ambiente, 22 dicembre 2000, S/CSS/W/38; Comunicazione delle Comunità europee in seno al Comitato economico e dell'ambiente dell'OMC "Accesso ai mercati per i beni ambientali" OMC doc. TN/TE/W/47, 2005.

³²⁵ A. Di marco, op. cit. pag. 43.

³²⁶ L'art. XVIII, lett. g) dispone che "service supplier means any person that supplies a service". Cfr. A. Di Marco, op. cit. pag. 44 e ss.

Si potrebbe ben ritenere, pur nell'applicazione del dettato del GATS, che il prestatore di servizi sia un soggetto pubblico.

Peraltro, il GATS non preclude neanche che i servizi aperti alla concorrenza internazionale siano, poi, in concreto, gravati da oneri di servizio pubblico³²⁷.

Si può concludere nel senso che, fermo il dibattito interno agli Stati in merito al servizio di gestione delle risorse idriche, la disciplina dei GATS *sic et simpliciter* non impone alcuna limitazione agli Stati nel perseguimento degli obiettivi di politica sociale se non nella misura che questi ultimi vorranno accettare³²⁸.

10. Il modello attuale di governance globale delle risorse idriche e l'IWRM.

L'emersione di un diritto pubblico globale teso a regolare le libertà dei privati sta producendo un meccanismo di neo-istituzionalizzazione della gestione dell'acqua in cui gli stati e le autorità statuali dovrebbero garantire standard comuni minimi nell'accesso alla risorsa idrica³²⁹. L'indicazione provenuta dal DESC (vedi *supra* pag. 56), suggerisce una soluzione olistica ed integrata per la gestione dell'acqua che concili l'intervento pubblico e le molteplici dimensioni della risorsa.

Come è stato accennato, l'idea prevalente nella dottrina internazionale è quella di una *governance* globale basata sul riconoscimento dell'acqua quale bene pubblico e diritto pubblico mondiale.

In questo senso, autorevole dottrina³³⁰ ha avuto modo di rilevare che se l'obiettivo è quello di rendere l'acqua un bene pubblico globale *by design*, data la natura contestata dell'acqua, evocare la sua pubblicità potrebbe non essere sufficiente. Proclamare l'acqua un bene pubblico è solo un mezzo finalizzato al fine più ampio che è quello di garantire l'accesso all'acqua a tutte le persone³³¹.

³²⁷ Si veda l'accordo sulle telecomunicazioni di base o "Regulatory Principles in the Telecommunication sector, 24 aprile 1996, disponibile su https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/tel23_e.htm

³²⁸ Sul punto si veda J.A. Marchetti, P.C. Mavroidis, *What are the Main Challenges for the GATS Framework? Don't talk about revolution*, eur. Busin. Org.L.R., 2004, pag. 537; F. Costamagna, *L'impatto del GATS sull'autonomia regolamentare degli stati membri nei servizi idrici ed energetici*, in *Dir. comm. internaz.*, 2005, pag. 501.

³²⁹ W. Block, *Problèmes écologiques: les droits de propriété sont la solution*, in J.Y. Cherot, A. Seriaux, M. Flory, *Droit et environnement. Propos pluridisciplinaire sur en droit en construction*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1995.

³³⁰ L. Mehta, *Problems of publicness and access rights: perspective from the water domain*, In I. Kaul, *Fournir des biens publics mondiaux: gerer la mondialisation*, PNUD, New York/Oxford, 2023.

³³¹ *Ivi*, pag. 558.

In realtà, l'interpretazione più corretta dovrebbe essere quella, con riferimento alle osservazioni generali n. 15, non tanto di attribuire al diritto all'acqua uno specifico regime proprietario, quanto a quello di renderlo un bene pubblico accessibile a tutti con un approccio integrato e per l'appunto pubblico.

In questo stesso alveo, in concreto, si muove l'Agenda 21, che, come detto, segnala che la gestione integrata delle risorse idriche deve essere condotta a livello di bacino o sub-bacino idrografico.

Ciò non ha come scopo quello di sminuire la portata della regolazione internazionale quanto sottolineare come vada compreso in dettaglio che la migliore conciliazione dei diversi aspetti dell'acqua può avvenire solo in una dimensione prossima ai fruitori³³².

Per realizzare questo obiettivo, tuttavia, è necessario procedere ad una pianificazione territoriale volta a proteggere, conservare, e gestire in modo sostenibile e razionale le risorse idriche proprio in funzione dei bisogni delle collettività nel quadro delle politiche di sviluppo nazionale. In concreto, pertanto, alla luce delle indicazioni emerse a livello internazionale, si potrebbe concludere nel senso di ritenere necessario ed indefettibile l'emergere di due approcci complementari e paralleli. Da un lato, la pianificazione locale a livello di ecosistema, per individuare i bisogni territoriali e gli usi locali; dall'altro una pianificazione per bacino e sub-bacino da realizzarsi anche nel contesto di iniziative transnazionali laddove necessario per le caratteristiche superficiali o sotterranee delle risorse idriche³³³.

La concreta realizzazione di questi approcci dovrebbe realizzare il cd. *Integrated water resource management* (IWRM) cioè quell'approccio sistemico e olistico nella gestione delle risorse idriche³³⁴.

Siffatta definizione è stata accettata a livello globale a seguito del *Technical Advisory Committee* del *Global Water Partnership* (GWP) partendo dalla considerazione per cui le risorse idriche sono «una componente integrante dell'ecosistema, una risorsa naturale e un bene economico e sociale»³³⁵.

³³² Cfr. A. Taithe, *L'eau, Un bien? un Droit? Tensions et opportunités*, Parigi, 2008, pag. 93.

³³³ Cfr. B. Drobenko, *Les nouveaux grands principes du droit moderne de l'eau*, in *Courrier du Savoie*, v. 5, avr. 2014, pagg. 94-95.

³³⁴ A. Di Marco, *ult. op. cit.*, pag. 76.

³³⁵ Per un'evoluzione del concetto di IWRM si veda: M.M. Rahaman, O. Varis, *Integrated water resources management: evolution, prospects and future challenges*, *Sustainability: Science, Practice & Policy*, 2005, pag. 15 ss.

In questo contesto, l'IWRM si pone come quel processo volto a promuovere lo sviluppo coordinato e la gestione delle risorse idriche nella prospettiva di ottimizzare e massimizzare il risultato economico e il benessere sociale in modo equo rispetto alla sostenibilità degli ecosistemi³³⁶ e, quindi, quale modello di gestione delle risorse che si ispira a tre fondamentali principi: sostenibilità, equità, efficienza³³⁷.

Si pone tuttavia un problema sul punto: in virtù dei differenti contesti e livelli di sviluppo economico e sociale raggiunti dai territori non è possibile interpretare l'IWRM come «*un progetto universale per la gestione delle risorse idriche in tutto il mondo*»³³⁸. La sua stessa definizione, infatti, non fornisce alcuna indicazione reale su come applicare una gestione integrata, razionale, equa ed efficiente delle acque e se ad una prima analisi può apparire il suo approccio olistico, se osservato in profondità, lo stesso appare, in realtà, un concetto riduzionista, di difficile se non impossibile applicazione.

Numerosi sono infatti gli autori che criticamente sottolineano il forte divario tra l'enunciazione teorica del principio dell'IWRM e la sua reale applicazione³³⁹, ovvero «*the knowledge gap between IWRM policy and practice*»³⁴⁰ e l'ambiguità della sua definizione³⁴¹.

Concretamente, a causa della forte complessità insita nel concetto e delle lacune in termini di conoscenza, competenze ed esperienze, l'IWRM «*continua ad essere amorfo e non c'è accordo su questioni fondamentali come quali aspetti dovrebbero essere integrati, come, da chi o anche se tale integrazione in un senso più ampio sia possibile*»³⁴² e rischia di ridursi a «*(I) una teoria su (II) un'argomentazione a favore e (III) nella migliore delle ipotesi un insieme di principi a favore di un certo approccio alla gestione delle risorse idriche*»³⁴³.

³³⁶ *Ibidem*.

³³⁷ A. Di Marco, *ult. op. cit.*, pagg. 76-77.

³³⁸ T. Jønch-Clausen, J. Fugl, *Firming up the Conceptual Basis of Integrated Water Resources Management*, in *International Journal of Water Resources Development*, Volume 17, 2001 - Issue 4.

³³⁹ P. Jeffrey P, M. Gearey, *Integrated water resources management: lost on the road from ambition to realisation?*, in *Water Science Technology*, 2006, pag. 53.

³⁴⁰ G. Jewitt, *Can Integrated Water Resources Management sustain the provision of ecosystem goods and services?*. In *Physics and Chemistry of The Earth - PHYS CHEM EARTH*, 27. 2002, pagg. 887-895.

³⁴¹ T. Jønch-Clausen, J. Fugl, *Firming up the Conceptual Basis of Integrated Water Resources Management*, *op. cit.*; A. Biswas, *Integrated Water Resources Management: A Reassessment*, In *Water International*, Vol. 29, 2004.

³⁴² A. Biswas, *Integrated Water Resources Management: A Reassessment*, In *Water International*. 29, 8-10, 2004, pag. 248.

³⁴³ Cfr. P. Jeffrey, M. Gearey, *Integrated water resources management: lost on the road from ambition to realisation?*, in *Water science and technology : a journal of the International Association on Water Pollution Research*, Vol. 53, N. 1, 2006, pag. 4.

Per quanto l'integrazione sia una condizione necessaria per una gestione sostenibile delle risorse idriche, insomma, la stessa, da sola, non è sufficiente³⁴⁴.

A valle di questa ricostruzione del diritto all'acqua nell'ordinamento globale, e della definizione dei contorni della governance globale, si può affermare che l'acqua, in ambito internazionale è presa in considerazione quale bene pubblico strumentale all'immediata fruibilità di tutti e deve essere inquadrato in una cornice di gestione pubblica.

11. La conferenza di New York 2023 sull'acqua. Nuovi rimedi per vecchi problemi?

A livello globale, il consumo di acqua è aumentato di circa l'1% all'anno negli ultimi 40 anni. La maggior parte di questo aumento è concentrato nei Paesi a medio e basso reddito, e soprattutto nelle cd. economie emergenti³⁴⁵: tale tendenza è determinata da una combinazione di crescita demografica, sviluppo socioeconomico e cambiamento dei modelli di consumo.

Le regioni con i maggiori prelievi idrici pro-capite sono state l'America settentrionale e l'Asia centrale (FAO, 2022). Tra il 2010 e il 2018, i prelievi municipali sono aumentati del 3%, mentre i prelievi agricoli sono aumentati del 5% e ora rappresentano il 72% dei prelievi totali. Nel frattempo, i prelievi industriali sono diminuiti del 12%, sulla scorta della riduzione dei prelievi collegati alla produzione di energia termica, atteso che i processi di raffreddamento sono stati resi più efficienti dal punto di vista idrico³⁴⁶.

L'anno 2023 segna la prima grande conferenza delle Nazioni Unite dedicata all'acqua dal 1977. La Conferenza ONU sull'acqua 2023 si concentra sui progressi verso gli obiettivi legati all'acqua e ai servizi igienico-sanitari, in concomitanza con la revisione globale a medio termine del Decennio internazionale per l'azione "Acqua per lo sviluppo sostenibile 2018-2028".

L'adozione del sesto Obiettivo di Sviluppo Sostenibile (SDG 6) mira a garantire la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari per tutti, concentrandosi sull'acqua potabile e sui servizi igienico-sanitari, sulla gestione sostenibile delle risorse idriche, sulla qualità dell'acqua, sulla gestione integrata delle risorse idriche (IWRM), sugli ecosistemi legati all'acqua e sull'ambiente favorevole.

³⁴⁴ Cfr. Jønch-Clausen, Fugl, *Firming up the Conceptual Basis of Integrated Water Resources Management*, Routledge, 2001, pag. 507.

³⁴⁵ H. Ritchie, M. Roser, *Water Use and Stress, How much water do we use? How did it change over time?*, 2017.

³⁴⁶ FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture 2022. Towards Blue Transformation*. Rome, FAO, 2022, <https://doi.org/10.4060/cc0461en>

Nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, i Paesi coinvolti si sono impegnati a seguire e rivedere sistematicamente i progressi compiuti nell'ambito degli SDG e gli obiettivi prefissati, sulla base di una serie di indicatori globali.

Ai ritmi attuali, i progressi verso tutti gli obiettivi del sesto Obiettivo di Sviluppo Sostenibile (SDG 6) non sono raggiungibili e in alcune aree la velocità di attuazione deve essere per lo meno quadruplicata³⁴⁷.

Il Quadro di accelerazione globale (*Global Acceleration Framework*, GAF) dell'SDG 6 è stato concepito per accelerare questi progressi e i partenariati e la cooperazione sono fondamentali³⁴⁸.

In questo contesto, il rapporto delle Nazioni Unite sull'acqua, il *World Water Development Report 2023* delle Nazioni Unite mira a informare le discussioni della conferenza delle Nazioni Unite, descrivendo come la costruzione di rapporti di partenariato e il rafforzamento della cooperazione in tutti gli ambiti dello sviluppo sostenibile siano fondamentali per accelerare i progressi verso l'SDG 6 e realizzare il diritto umano all'acqua e ai servizi igienici³⁴⁹.

In dettaglio, i partenariati e gli accordi di cooperazione non possono essere strutturati secondo un approccio "uguale per tutti", dato il numero di fattori in gioco in termini di portata, area tematica, beneficiari, partner, politica e personalità, tra gli altri.

Il rapporto conclude segnalando la necessità di operare uno sforzo per la realizzazione della comune finalità nella prospettiva di lavorare mediante collaborazioni per realizzare l'obiettivo dello sviluppo eco-sostenibile.

³⁴⁷ UNESCO World Water Assessment Programme, The United Nations World Water Development Report 2023: partnerships and cooperation for water, 2023, disponibile su <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000384655>

³⁴⁸ *Ibidem*.

³⁴⁹ *Ibidem*.

**CAPITOLO 2. *GOVERNANCE* EUROPEA DELLA RISORSA IDRICA. ACQUA COME DIRITTO E
COME SERVIZIO.**

SEZIONE 1 – IL DIRITTO DELL’ACQUA NELL’UE.

1. Introduzione

Il seguente capitolo è articolato su due sezioni.

La prima indaga lo sviluppo della normativa europea in materia di regolazione idrica atteso il complesso contesto idrologico esistente nel territorio dell’Unione.

Nella seconda sezione si ricostruisce il quadro normativo vigente nell’ordinamento euro-unitario analizzando, principalmente lo sviluppo del diritto all’acqua.

Nella terza sezione si valorizza l’aspetto di “servizio” della risorsa idrica valorizzando le direttive che sono state elaborate con la finalità di garantire una tutela olistica dell’acqua in tutta l’Unione.

Scopo della trattazione svolta in questa sede è triplice: da un lato, comprendere i complessi meccanismi che hanno portato all’affermazione del diritto all’acqua; dall’altro comprendere come la tutela del diritto passi necessariamente per il tramite del servizio che concretamente la eroga e distribuisce; da ultimo, analizzare il contesto regolatorio sovra-nazionale cui necessariamente la normativa interna si deve riferire.

La trattazione farà, peraltro, emergere anche lo stretto rapporto tra cambiamenti climatici e necessità regolatoria, segnalando come la scarsità della risorsa comporti, anche, la maggiore frequenza di fenomeni atmosferici estremi che non solo non colmano l’indisponibilità temporanea, ma tendono altresì ad aggravarla.

2. Le risorse idriche nell’Unione Europea.

La geografia dell’Unione Europea, e dell’Europa in genere, è costellata da molteplici bacini idrografici di primario rilievo³⁵⁰.

Secondo la definizione più autorevole, si definisce “bacino idrografico” l’area della superficie terrestre, o “area topografica”, a volte identificabile anche con una pianura o una valle, delimitata da una linea spartiacque perimetrale (di natura orografica o topografica), che per via diretta o indiretta raccoglie le acque a un unico solco di scarico (fiume) o a una cavità di raccolta (lago, inghiottitoio) o comunque verso un corpo idrico recettore³⁵¹.

³⁵⁰ P. Bonavero, E. Dansero, A. Vanolo, *Geografie dell’Unione Europea: temi, problemi e politiche nella costruzione dello spazio comunitario*, UTET, Torino, 2006.

³⁵¹ Treccani, “Bacino” (voce), su Treccani online, consultabile al link: <https://www.treccani.it>.

Nel territorio dell'Europa, tra i principali Bacini, individuiamo: il Danubiano³⁵², il Renano³⁵³, il Padano³⁵⁴, l'Elbano³⁵⁵, il Tiberino³⁵⁶, il Bacino dell'Ebro³⁵⁷ e quello del Rodano³⁵⁸.

³⁵² Il Danubio attraversa diversi paesi dell'Europa centrale e orientale. Viene utilizzato per vari scopi, tra cui la navigazione, la produzione di energia idroelettrica, l'agricoltura, l'approvvigionamento idrico industriale e la ricreazione. Per approfondire le specificità del bacino del Danubio si veda la Relazione speciale "La qualità delle acque nel bacino idrografico danubiano: sono stati compiuti progressi nell'attuazione della direttiva quadro in materia di acque, ma resta ancora strada da fare", Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, disponibile su <https://www.eca.europa.eu>; sul punto si vedano anche il contributo "Il Bacino del Danubio" a cura di A. Plebani, A. Pigoli, R. Redaelli, P. Maggiolini disponibile su <https://www.waterandfoodsecurity.org>; AA. VV., *Mapping water provisioning services to support the ecosystem–water–food–energy nexus in the Danube River basin*, in *Ecosystem Services*, Fasc. 17, 2016, pagg. 278-292.

³⁵³ Il Reno scorre attraverso più paesi, tra cui Germania, Francia e Paesi Bassi. Serve come un'importante rotta commerciale, sostiene le industrie, fornisce acqua per l'agricoltura e viene utilizzata per attività ricreative. Per un approfondimento sulle peculiarità del bacino del Reno si consiglia di consultare L. Canali; M. Mussetti, *Carta: Il sistema Reno*, in *Il triangolo sì*, Limes, Fasc. 4, 2021.

³⁵⁴ Il Po in Italia sostiene una parte significativa della produzione agricola del paese. Viene utilizzato per l'irrigazione, fornendo acqua per la coltivazione del riso e altre colture. Cfr. sul punto, *ex multis*, AA.VV., *Il Po fiume d'Europa: riflessioni e proposte sulle strategie di pianificazione*, Autorità di Bacino del Fiume Po, 1999.

³⁵⁵ L'Elba scorre attraverso la Germania e la Repubblica ceca. È utilizzato per la navigazione, l'approvvigionamento idrico, la produzione di energia idroelettrica e attività ricreative. Cfr. L. Canali, *Carta: Il bacino idrico dell'Elba e il canale di Kiel*, Limes, 9/12/2022, disponibile su <https://www.limesonline.com/carta-bacino-idrico-elba-canale-kiel-germania/130080>.

³⁵⁶ Il Tevere sostiene l'agricoltura e l'approvvigionamento idrico urbano. Le sue acque sono utilizzate per l'irrigazione e l'attingimento potabile. Sul punto si veda M. Bencivenga, E. Di Loreto, L. Liperi, *Il regime idrologico del Tevere, con particolare riguardo alle piene nella città di Roma*, in *La geologia di Roma. Il centro Storico*, Memorie descrittive della Carta Geologica d'Italia, Vol. 50, 1995, pagg. 125-172.

³⁵⁷ L'Ebro in Spagna è utilizzato per l'irrigazione, la produzione di energia idroelettrica, l'approvvigionamento idrico urbano e il supporto degli ecosistemi. Cfr. G. Caraci, Ebro (voce), in *Enciclopedia Italiana*, Treccani, 1932; A. K. Vlora, *La regione del Basso Ebro*, Boll. Soc. Geogr. Italiana, IX, v. V, fasc. 4-6, 1964, p. 171 à 224; più risalente si consiglia anche D. Fernandez y Domingo, *Rio Ebro. Sua helades e bulrdaciones*, in *Anales de Tortosa*, Barcellona, 1867, pagg. 289-299.

³⁵⁸ Il Rodano in Francia è utilizzato per la navigazione, l'irrigazione, la produzione di energia idroelettrica e l'approvvigionamento idrico. Per approfondimenti, *ex multis*, si veda George, P., *La région du Bas Rhône. Étude de géographie régionale*. 1935, Playoust, 1988.

Figura n. 1 - Carta dei bacini idrografici europei.



Fonte: Wikipedia.org

Come detto, questi bacini idrici supportano un'ampia gamma di attività, tra cui l'approvvigionamento di acqua potabile; l'agricoltura; la produzione di energia; l'industria; i trasporti; e la manutenzione dell'ecosistema.

In questo scenario, secondo i dati riportati dalla *European Environment Agency* - EEA³⁵⁹, in Europa, le risorse annuali rinnovabili di acqua dolce sono relativamente abbondanti, con una media di 4.560 m³ per persona. Tuttavia, le variazioni climatiche causano notevoli differenze in Europa, che vanno dai 120 m³ per persona all'anno di Malta ai 70.000 m³ per persona all'anno della Norvegia.

Allo stato attuale, dopo essere cresciuto per 50 anni a causa della crescita della popolazione e al miglioramento dei servizi igienico-sanitari, nel nostro continente, a partire dall'anno 2000, il

³⁵⁹ Use of freshwater resources in Europe, in *EEA Indicator Assessment*, EEA, 2019.

consumo della risorsa è diminuito del 24% circa passando da circa 235.000,00 milioni di m³ nel 2000 a circa 177.000,00 milioni di m³ nel 2019³⁶⁰.

Nel dettaglio, secondo la rilevazione ARERA, sebbene in riduzione rispetto agli standard precedenti³⁶¹, la maggior parte dell'acqua utilizzata è attinta dalle acque superficiali³⁶².

Allo stato attuale, pressappoco il 75 % del totale del prelievo idrico proviene da fiumi e bacini idrici e il 25% dalle acque sotterranee³⁶³. I tassi di prelievo sono più alti durante la stagione di estiva³⁶⁴.

I principali utilizzi della risorsa idrica sono: l'agricoltura (58%), il raffreddamento energetico (18%), l'estrazione mineraria (11%) e i consumi domestici (10%).

Da questa ricostruzione e nonostante gli sforzi degli Stati traspare che in tutta l'UE le risorse idriche sono, in realtà, sottoposte a rilevantissimi stress che ne determinano un grave stato di scarsità che si sta trasformando, soprattutto per i paesi dell'Europa meridionale, in una condizione siccitosa quasi permanente³⁶⁵ cui fanno da contraltare eventi alluvionali e/o metereologici estremi.

Difatti, a fronte della progressiva riduzione del consumo delle risorse idriche (*rectius* la riduzione nell'attingimento), in realtà la rigenerazione naturale della stessa risorsa è sempre più messa in crisi dai cambiamenti climatici e dall'antropizzazione e consumo dei suoli e dei territori naturali.

Per misurare il concreto valore di consumo (che quindi tiene conto dell'attingimento, del consumo e della mancata reimmissione rigenerata nel sistema naturale) è stato elaborato il cd. WEI (*water exploitation index* – “Indice di Sfruttamento della Risorsa”)³⁶⁶ che misura il livello di stress cui sono sottoposte le risorse idriche di un determinato territorio³⁶⁷.

³⁶⁰ ARERA, *Relazione annuale sullo stato dei servizi*, 2022, pag. 83. Disponibile su https://www.arera.it/allegati/relaz_ann/23/RA23_volume_1.pdf

³⁶¹ *Ivi*, pag. 84.

³⁶² *Ibidem*.

³⁶³ *Ibidem*.

³⁶⁴ Sul punto si veda l'analisi condotta dalla European Environment Agency, EEA Report No 12/2021 “*Water resources across Europe — confronting water stress: an updated assessment*”, Publications Office of the European Union, 2021. Disponibile su <https://www.eea.europa.eu/publications/water-resources-across-europe-confronting>.

³⁶⁵ Cfr. European Environment Agency, *WISE-SoE WQ Data Request, Data Input Tool for the WISE-SoE#3 "State and Quantity of Water Resources"*. User Manual, Vol. 1.2, 2011.

³⁶⁶ Il WEI si misura sulla base dell'equazione $WEI = \text{Prelievo idrico annuo} / \text{risorsa idrica rinnovabile annua media sul lungo periodo} * 100$ [%].

³⁶⁷ Sul punto si vedano gli studi di J. Alcamo, T. Henrich, T. Rosch, *World Water in 2025 - Global modelling and scenario analysis for the World Commission on Water for the 21st Century. Report A0002*, Centre for Environmental System Research, University of Kassel, 2002.

Questo indice restituisce un parametro di riferimento per capire qual è il concreto impatto del consumo di acqua su un determinato territorio attese le disponibilità concrete dell'area di riferimento.

In particolare, l'utilizzo del menzionato strumento consente di individuare anche le aree più soggette a soffrire di situazioni ricorrenti o permanenti di scarsità d'acqua. Una revisione dell'indice (il cd. WEI +)³⁶⁸ è stata introdotta dal gruppo di esperti europei sulla carenza idrica e della siccità al fine di valutare le prevalenti condizioni di stress idrico in un bacino. Il WEI + è formulato come segue:

$$\text{WEI+} = \left(\frac{\text{consumo della risorsa idrica}}{\text{risorsa idrica rinnovabile}} \right) = \frac{\text{Prelievo} - \text{Restituzione}}{\text{Risorsa idrica rinnovabile}} * 100 [\%]^{369370}.$$

Questo perché, negli ultimi cinque anni, e sicuramente a partire dal 2019, la frequenza degli episodi estremi con siccità prolungata sul territorio ha determinato la necessità di un cambio di approccio da parte del Regolatore europeo.

³⁶⁸ H. Faergemann, *Update on water scarcity and droughts indicator development*, May 2012, presented at the Water Director's Meeting, 4–5 giugno 2012, Denmark. Disponibile su CIRCABC della Commissione Europea all'indirizzo: https://circabc.europa.eu/sd/d/4d22ad88-707e-4856-af63-253353c7eed8/1_Update_on_Water_Scarcity_and_Droughts_indicator_development_May_2012.doc.

³⁶⁹ *Ivi*.

³⁷⁰ Oltre al WEI+, si riscontrano altri parametri di misurazione del consumo delle risorse idriche. I principali Indicatori sono:

1. lo *Standardized Precipitation Index* (SPI; McKee et al., 1993, World Meteorological Organization, 2012) che è ampiamente diffuso a livello internazionale, nazionale e regionale/locale per il monitoraggio, a diverse scale temporali, della siccità in termini di *deficit* (o *surplus*) di precipitazione rispetto alla media climatologica. Le soglie SPI associate ai diversi livelli di severità della siccità sono già definite e note in letteratura;
2. il *fraction of Absorbed Photosynthetically Active Solar Radiation* (fAPAR; Gobron et al., 2000) che misura l'impatto della siccità sulla vegetazione.
3. Il set comune di indicatori è, inoltre, arricchito dai seguenti:
4. lo *Standardized Run-off Index* (SRI; Shukla e Wood, 2008), noto anche come *Standardized Discharge Index* (SDI) o come *Standardized Flow Index* (SFI), da adottare in maniera complementare allo SPI come indicatore per la siccità idrologica. Il suo calcolo richiede la disponibilità di serie adeguatamente lunghe e stazionarie di portate medie mensili;
5. lo *Standardized SnowPack Index* (SSPI), indicatore analogo allo SPI in cui si utilizzano i valori dell'equivalente in acqua della neve (SWE–*snow water equivalent*; in kg m⁻²) anziché quelli di pioggia, e di cui si consiglia l'utilizzo in quei distretti idrografici/aree in cui è rilevante per la disponibilità della risorsa idrica l'apporto fornito dal manto nevoso/snowpack. La stima del manto nevoso richiede, però, l'utilizzo di specifici modelli che sono stati già testati e valutati in diverse realtà alpine del territorio italiano;
6. lo *Standardized Precipitation Evapotranspiration Index* (SPEI; Vicente-Serrano et al., 2010; Begueria et al., 2014) che, a differenza dello SPI, considera anche le variazioni in termini di evapotraspirazione potenziale. La scelta del modello da adottare per la stima dell'evapotraspirazione potenziale è in primis determinata dai dati meteorologici a disposizione per l'area in esame;
7. lo *Spring Anomaly Index* (SAI; Romano et al., 2013), da utilizzare in quelle realtà distrettuali in cui le sorgenti, alimentate in maggioranza da acquiferi fratturati e captate all'emergenza, costituiscono una risorsa idrica ampiamente sfruttata, in particolar modo a scopo idropotabile.

Sul punto si veda AA.VV., *Linee guida sugli indicatori di siccità e scarsità idrica da utilizzare nelle attività degli osservatori permanenti per gli utilizzi idrici, stato attuale e prospettive future*, Creiamo PA, 2018.

In particolare, a causa dell'irrigazione intensiva, il Medio Appennino e il Bacino del Po (Italia), la Guadiana (Portogallo e Spagna) e Segura (Spagna) stanno conoscendo una strutturale scarsità d'acqua, non soltanto durante il periodo estivo, ma anche nel corso dell'anno.

Parimenti, le isole del Mediterraneo, come le Baleari, Creta e la Sicilia, ormai, conoscono condizioni di siccità permanente e spesso gravissime durante tutto il corso dell'anno, con l'agricoltura e il turismo che esercitano pressioni molto elevate³⁷¹.

La scarsità d'acqua, tuttavia, non è limitata soltanto all'Europa meridionale. Difatti, in altre parti del Continente anche l'urbanizzazione, unita agli elevati prelievi dai settori dell'energia e dell'industria per il raffreddamento e dal settore dell'approvvigionamento idrico pubblico, stanno creando situazioni di scarsità d'acqua.

Pressioni superiori alla media regionale possono essere osservate nell'area più ampia di Copenaghen, Londra e Stoccolma e nei bacini fluviali dei fiumi Loira, Mosa, Oder e Weser.

Si pensi che fenomeni siccitosi si verificano anche laddove la scarsità d'acqua potrebbe non essere percepita come un problema critico (ad esempio in Scandinavia durante l'estate del 2018, nel bacino dell'Elba³⁷² nell'estate del 2015 e nel bacino del Mar Nero nel 2007)³⁷³. Nell'ultimo decennio, anche in queste aree, gli eventi di siccità sono diventati più frequenti e gravi, con ripercussioni sulla disponibilità stagionale di acqua.

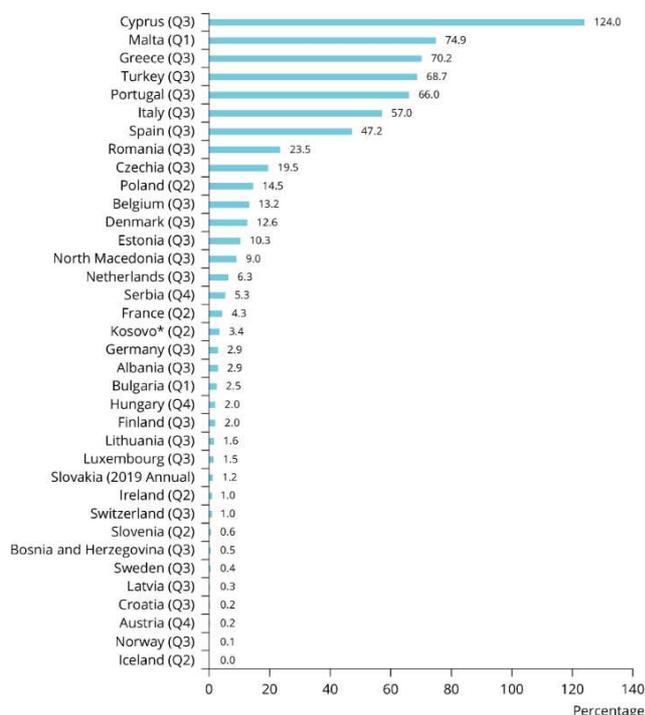
Nel 2019 Cipro, Malta, Grecia, Portogallo, Italia e Spagna hanno affrontato le condizioni di carenza idrica più significative nell'UE-27 su scala stagionale (WEI+ stagionale+ >40%). Malta sta vivendo condizioni di permanente scarsità d'acqua in parte a causa delle sue condizioni idroclimatiche naturali. Anche la Romania presenta problemi di scarsità d'acqua (WEI+ stagionale+ >20%).

³⁷¹ European Environment Agency, EEA Report, N. 12, 2021.

³⁷² Si pensi al riemergere delle *Hungerstein*, le cosiddette Pietre della fame, che ricordano le pesanti siccità passate e mettono in guardia dal rischio di carestia. Sul punto si veda l'articolo pubblicato sulla rivista *Natura* che riguarda la riemersione lungo il corso del fiume Elba. Disponibile su <https://rivistanatura.com/le-pietre-della-fame/>

³⁷³ European Environment Agency, EEA Report, N. 12, 2021.

Grafico n. 1 - Indice WEI+ su base % per Stato europeo nella stagione estiva 2019.



Fonte. EEA – European Environment Agency³⁷⁴

Tra i paesi europei non appartenenti all'UE per i quali sono disponibili i dati, la Turchia è quella più colpita.

L'imprevedibilità degli scenari derivanti dall'inevitabile cambiamento climatico³⁷⁵ (luglio 2023 è stato registrato come il mese più caldo dall'inizio delle rilevazioni meteorologiche con un +1,5 gradi)³⁷⁶ minaccia di ridurre ulteriormente la disponibilità di risorse di acqua dolce soprattutto nell'Europa meridionale, occidentale e orientale e di esacerbare le fluttuazioni naturali della disponibilità stagionale di acqua.

Di conseguenza, si prevede che la frequenza, l'intensità e gli impatti degli eventi di siccità aumenteranno. Sulla base di ciò e del fatto che la tendenza complessiva del passato non mostra

³⁷⁴ EEA – European Environment Agency, *Worst seasonal water scarcity conditions for European countries in 2019, measured by the water exploitation index plus (WEI+)*, 20 dicembre 2022, disponibile su <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/worst-seasonal-water-scarcity-conditions>

³⁷⁵ D. Anghileri, F. Pianosi, R. Soncini-Sessa, *A framework for the quantitative assessment of climate change impacts on water-related activities at the basin scale*, in *Hydrology and Earth System Science*, Vol. 15, 2011, pagg. 2025–2038. Disponibile al link: <https://doi.org/10.5194/hess-15-2025-2011>.

³⁷⁶ Cfr. C. Nadotti, *La conferma di Copernicus: "Luglio è stato il mese più caldo mai registrato sulla Terra"*, la Repubblica, 08 agosto 2023. Disponibile su https://www.repubblica.it/green-and-blue/2023/08/08/news/luglio_mese_piu_caldo_storia_copernicus-410419289/

alcun miglioramento, ma piuttosto un peggioramento rispetto al 2010, sembra improbabile che la scarsità d'acqua si riduca entro il 2030³⁷⁷.

Proprio le prevedibili condizioni climatiche avverse se non estreme e un fabbisogno di acqua costante - anche perché poco efficiente - creeranno una pressione insostenibile sulle risorse idriche volto a determinare un sicuro deterioramento delle risorse potabili in termini di quantità (sfruttamento eccessivo o siccità) e di qualità (inquinamento ed eutrofizzazione).

3. Osservazioni introduttive. L'emersione della tutela dell'ambiente nel diritto UE.

3.1. Agli albori della tutela ambientale in Europa

Nello scenario appena ricostruito, appare evidente come la tutela dell'ambiente e delle risorse idriche rappresenti una delle grandi sfide per l'Europa e uno degli obiettivi prioritari dell'Unione, che si è impegnata a combattere i problemi ambientali su una scala e secondo una strategia globale³⁷⁸.

Naturalmente, l'emersione delle tematiche di gestione e tutela delle risorse idriche, come è stato per il diritto internazionale, è prima passata attraverso la nascita della più ampia tematica ambientale, da cui, emancipandosi, ha poi preso vigore ed energia autonoma.

La finalità del Regolatore europeo era quella di dedicare una certa attenzione alla pianificazione delle risorse idriche e, pertanto, ha promosso strumenti di pianificazione delle risorse idriche per garantire i livelli essenziali di qualità dell'acqua³⁷⁹.

Occorre pertanto ricostruire brevemente le principali tappe dell'evoluzione della politica, prima ambientale e poi, autonomamente, idrica, nell'Unione Europea prima di passare, in dettaglio, all'analisi della normativa di settore al fine di valutarne contorni, portata e conseguenze sulla regolazione del servizio idrico, e, più in generale, sulla *governance* della risorsa.

In origine, i trattati istitutivi delle Comunità europee (i cosiddetti Trattati di Roma del '57) non prevedevano alcuna forma di legislazione per la tutela dell'ambiente. In quella fase, infatti, le

³⁷⁷ *Climate change impacts and adaptation in Europe - Publications Office of the EU*, 9 dicembre 2022. Disponibile al link: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c707e646-99b7-11ea-aac4-01aa75ed71a1/language-en>.

³⁷⁸ M. Montini, *Unione Europea e ambiente*, in S. Nespor e A.L. De Cesaris, *Codice dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2009.

³⁷⁹ Cfr. anche P. Urbani, *Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque: profili istituzionali di un nuovo governo delle acque*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2004, pag. 209 ss. e G. Cordini, *La tutela dell'ambiente idrico in Italia e nell'Unione europea*, *ivi*, 2005; anche L. Garofalo, *Osservazioni sul diritto all'acqua nell'ordinamento internazionale*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, Fasc. 1, 2010, pagg. 15-28; cfr. C. Joachim e L. Mazeau, *Between risk and complexity: Questioni di diritto europeo in materia di protezione delle acque*, in *Journal international de bioéthique et d'éthique des sciences*, 2017.

parti contraenti non ritenevano opportuno adottare una comune politica ambientale: il pericolo, infatti, non era ancora concreto e ben più urgenti erano considerate altre politiche, come quella agricola e quella industriale.

Nel 1972, di fronte alle nuove emergenze ambientali, e a seguito della Conferenza di Stoccolma dell'ONU, in una riunione dei Capi di Stato fu riconosciuta l'urgenza di stabilire regole comuni in materia ambientale. Da quel momento, sono state adottate, come si vedrà nel corso della trattazione, più di 200 disposizioni legislative in materia.

Questi primi atti erano principalmente finalizzati al controllo e all'etichettatura delle sostanze chimiche e pericolose, alla protezione delle acque di superficie e al monitoraggio degli inquinanti.

Tuttavia, permaneva il problema di quale fosse il fondamento delle iniziative della Comunità in materia di ambiente³⁸⁰.

In concreto, l'embrionale politica ambientale è stata portata avanti facendo appello alle disposizioni dello stesso Trattato comunitario, che conferiva alla Comunità poteri di azione in casi impreveduti dal Trattato stesso³⁸¹, sulla base del riferimento contenuto nell'art. 2 finalizzato alla promozione di uno sviluppo armonioso delle iniziative economiche all'interno degli Stati membri, e un'espansione continua ed equilibrata.

Questo riferimento all'equilibrio e all'armonio rappresentò lo spunto per un intervento in materia ambientale³⁸².

Come osservato da Renna «*Il fondamento sostanziale fu originariamente rinvenuto nell'art. 2 del Trattato che nella versione originaria stabiliva per la Comunità il compito di promuovere "uno sviluppo armonioso delle attività economiche ed un'espansione continua ed equilibrata". Il titolo formale per l'esercizio di competenze in materia ambientale fu invece rinvenuto nelle disposizioni di cui agli artt. 100 e 235 della versione originaria del Trattato (successivamente artt. 95 e 308 del testo, attualmente artt. 114 e 352 del Trattato), relativi il primo al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri ed il secondo ai c.d. poteri impliciti della*

³⁸⁰ Cfr. M. Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale Di Diritto Dell'ambiente*, anno 201/ n. 1-2, pag. 63-64.

³⁸¹ Cfr. M. Renna, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, Giugno 2009; sul punto si veda anche AA.VV., *La tutela dell'ambiente*, a cura di R. Ferrara, Vol. XIII del *Trattato di diritto privato dell'Unione Europea*, Giappichelli, 2006; G. Cocco, A. Marzanati, R. Pupilella, *Ambiente, il sistema organizzativo ed i principi fondamentali*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte speciale*, diretto da M.P. Chiti et al., *Diritto dell'ambiente*, Laterza, 2008.

³⁸² Cfr. M. Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale Di Diritto Dell'ambiente*, anno 201/ n. 1-2, pag. 64.

Comunità. In base a tali previsioni e sulla scorta di un'interpretazione evolutiva dell'art. 2 del Trattato, volta a scorgere in tale norma i primi segni del concetto di sviluppo sostenibile, furono adottati programmi e misure di protezione ambientale di armonizzazione delle normative nazionali aventi incidenza sul funzionamento del mercato comune»³⁸³.

Sulla base dell'analisi di Jans, la cd. *prima fase* va dall'entrata in vigore del Trattato istitutivo della CEE, cioè il 1958, fino al 1972³⁸⁴. In questo periodo, sebbene non fosse ancora maturata una reale consapevolezza ambientale né una politica dedicata, vennero adottate le prime direttive rilevanti. Tra le altre si ricordi la direttiva n. 67/584 relativa alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose³⁸⁵, la direttiva n. 70/157 sull'inquinamento acustico³⁸⁶ e la n. 70/220³⁸⁷ relativa alle emissioni inquinanti dei veicoli a motore³⁸⁸.

La progressiva integrazione delle politiche sociali ed economiche con le questioni ambientali emerse come l'unico percorso perseguibile per proseguire una strategia di sviluppo durevole e sostenibile.

Nel 1972 si aprì la *seconda fase*, che durò fino al 1987.

Con l'adozione del primo Programma d'azione per l'ambiente del 1973 ci fu un primo riferimento al tema della gestione delle acque. In particolare, il Primo programma fu incentrato sulla lotta all'inquinamento delle acque e dell'aria al fine di eliminare o limitare gli effetti

³⁸³ M. Renna, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, Giugno 2009, pag. 651 e ss.

³⁸⁴ Sullo sviluppo delle diverse fasi cfr. J.H. Jans, *European Environmental Law*, Groningen, 2000; si veda anche sul punto, L. Kramer, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2002. Ancora, si consulti G. Cataldi, voce *Ambiente (tutela dell')*, in *Diritto della Comunità europea*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 2001. In generale sulla politica europea: L. Kramer, *EC Environmental Law*, London, Sweet& Maxwell, 2006; M. Onida (a cura di), *Europe and the Environment. Legal Issues in Honor of Ludwig Kramer*, Groningen, 2004; E. Louka., *Conflicting Integration - The environmental law of the European union*, London, 2005.

³⁸⁵ Direttiva 67/548/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1967, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose. Disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/classification-packaging-and-labelling-of-dangerous-substances-phase-in-period-until-1-june-2015.html>

³⁸⁶ Direttiva 70/157/CEE del Consiglio, del 6 febbraio 1970, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri relative al livello sonoro ammissibile e al dispositivo di scappamento dei veicoli a motore. Disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/motor-vehicles-with-trailers-permissible-sound-level.html>

³⁸⁷ Direttiva 70/220/CEE del Consiglio, del 20 marzo 1970, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri relative alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico con i gas prodotti dai motori ad accensione comandata dei veicoli a motore. Disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A31970L0220>

³⁸⁸ P. Dell'Anno ed E. Picozza, *Trattato di diritto dell'Ambiente*, Vol. I, Principi generali, CEDAM, Padova, 2012, pag. 153 ss.

negativi prodotti. Da quel momento l'attenzione del Legislatore europeo in tema ambientale si orientò anche nel senso di proteggere e tutelare la risorsa idrica³⁸⁹.

Va detto, tuttavia, che la legislazione europea in materia di acque si è sviluppata in modo sovrapposto, puntando costantemente al riconoscimento di standard ambientali e sanitari più elevati.

L'obiettivo era quello di fissare una disciplina in tema di acqua potabile; di acque di balneazione; e una la regolamentazione dell'emissione di sostanze pericolose nell'acqua.

La prima direttiva del Consiglio, la n. 75/440/CEE sulla qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri sottolineava nel preambolo «*la necessità di proteggere la salute umana e di esercitare un controllo sulle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile e sul trattamento di tali acque*»³⁹⁰.

Questo secondo periodo rappresenta un passaggio fondamentale per la creazione seppur ancora embrionale della politica ambientale. Durante tale seconda fase, emerge la prima significativa attenzione verso le politiche e le tematiche ambientali³⁹¹. A valle del primo Vertice mondiale di Stoccolma del 1972³⁹², le Istituzioni comunitarie redassero il primo documento politico per la protezione dell'ambiente adottato nel 1973, che prese poi il nome di Primo programma d'azione in materia ambientale³⁹³.

Degna di nota fu l'adozione nel 1980 da parte del Consiglio della direttiva sulla qualità delle acque destinate al consumo umano, poi abrogata dalla direttiva 98/83 del Consiglio con l'obiettivo di proteggere «*la salute umana dagli effetti negativi della contaminazione delle acque destinate al consumo umano, garantendone la salubrità e la pulizia*»³⁹⁴.

³⁸⁹ Programma d'azione ambientale dell'UE, disponibile su <https://eng.mst.dk/about-us/international/environmental-action-programme/>

³⁹⁰ Direttiva 75/440/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati Membri, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A31975L0440>

³⁹¹ L. Kramer, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2002.

³⁹² Il report della Conferenza di Stoccolma è leggibile sul sito dell'UNEP (*United Nations Environment Programme*), URL: www.unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=97. Per un commento sul punto cfr. F. Antich, *Origine ed evoluzione del diritto internazionale ambientale. Verso una governance globale dell'ambiente*, in *AmbienteDiritto*. Disponibile al seguente link: https://www.ambientediritto.it/dottrina/Diritto%20internazionale%20ambiente/Origine_evoluzione_diritto_internazionale_ambientale.htm; si veda anche L. MACHADO, *Nuove strade dopo Rio e Stoccolma*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2002, pag. 169 ss.

³⁹³ Cfr. sul punto A. Nucara, *L'ambiente e l'Unione Europea. La fiscalità ambientale e il libero commercio*, Roma, Gangemi, 1999; D. Judge (a cura di), *A Green Dimension for the European Community: Political Issues and Processes*, Frank Cass, Londra, 1993.

³⁹⁴ Direttiva del Consiglio n. 91/676, per evitare l'inquinamento da nitrati.

Da allora sono stati adottati diversi Programmi d'azione ambientale³⁹⁵ che hanno anticipato e consolidato la vera e propria politica ambientale.

Questi ultimi, oltre a costituire un momento di discussione e analisi delle problematiche ambientali, hanno anche fornito la base per anticipare il contenuto dei singoli atti normativi successivamente approvati nel corso della validità del programma stesso³⁹⁶.

Nell'illustrando percorso evolutivo, degno di nota, è sicuramente il Terzo programma di azione (1982-1986), che pone le fondamenta per la politica ambientale vera e propria disciplinando accanto alle misure sul controllo e contenimento degli inquinanti, una prima concreta politica di prevenzione dei danni ambientali.

Molto importante in questo periodo è stata la sentenza del 7 febbraio 1985 della Corte di giustizia delle Comunità europee, la quale ha affermato la natura prioritaria della protezione dell'ambiente nel contenzioso "*Association de défense des brules d'huiles usagées c/ Repubblica Francese*". In dettaglio, la Corte osservò che la costituenda normativa ambientale, lungi dall'essere contraria agli scopi dell'Unione (*rectius razione temporis* Comunità) «*anche se possono avere un effetto restrittivo sul libero esercizio del commercio e sulla libera concorrenza, non debbono tuttavia essere discriminatori né eccedere le restrizioni inevitabili giustificate dal perseguimento dello scopo d'interesse generale costituito dalla tutela dell'ambiente*» in quanto «*la tutela dell'ambiente contro i rischi d'inquinamento rappresenta una finalità d'interesse generale che la Comunità può legittimamente perseguire*»³⁹⁷.

Gli atti che seguirono realizzarono un rafforzamento della tutela ancora più significativo aprendo la cd. Terza fase della politica ambientale.

³⁹⁵ I primi due programmi di azione ambientale (1973-1977 e 1977-1981) stabilirono la centralità dell'interesse ambientale in relazione a qualunque tipo di programma o decisione, anche di natura economica adottata dalla CEE. Si ascrivono a tale periodo le prime direttive comunitarie sulla protezione ambientale: la direttiva n. 75/442 sui rifiuti, la direttiva n. 75/716 sul tenore di zolfo nei combustibili, la direttiva n. 76/464 sulle sostanze pericolose nelle acque, la direttiva n. 78/319 sui rifiuti tossici e nocivi, la direttiva n. 79/409 sulla conservazione degli uccelli selvatici, la direttiva n. 80/778 sulle acque destinate al consumo umano e la direttiva n. 80/779 sulla qualità dell'aria.

³⁹⁶ A. Capria, *Unione Europea ed ambiente*, in S. Nespore, A.L. De Cesaris (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 1999; anche A. Gratani, in *Quaderni delle RGA Speciale 20 anni*, 2006, p. 51; N. De Sadeleer., *Environmental principles from political slogans to legal rules*, Cambridge Press University, Cambridge, 2002.

³⁹⁷ Sentenza del 7.2.1985, Causa 240/83. Disponibile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61983CJ0240&from=EN>

3.2. *L'Atto unico europeo e la terza fase della politica ambientale.*

L'Atto Unico Europeo³⁹⁸ (1987) apre la cosiddetta terza fase della politica ambientale³⁹⁹.

Difatti, il menzionato Atto arricchisce il Trattato comunitario del Titolo VII Ambiente contenente tre nuovi articoli (articolo 130R, 130S e 130T del trattato CE) dedicati all'ambiente. In particolare, l'art. 130R, co 1, dispone che la Comunità deve «*salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente, di contribuire alla protezione della salute umana, di garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali*»⁴⁰⁰.

Interessante anche il dettato dell'art. 1 co. 2 il quale sancisce che «*l'azione della Comunità in materia ambientale è fondata sui principi dell'azione preventiva e della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga". Le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità*»⁴⁰¹. La menzionata disposizione contiene il fondamentale principio cardine del "chi inquina paga", fondamento della responsabilità in materia ambientale.

L'Atto precisa, inoltre, che la Comunità interviene in materia ambientale solo nella misura in cui un'azione può essere realizzata meglio su base comunitaria invece che ad un livello di Stati membri (sussidiarietà).

Sulla scorta del dettato dell'Atto unico si è pronunciata anche la Corte di Giustizia, che prendendo le mosse da quanto già confermato con la sentenza C 240/83 – 7 febbraio 1985, ha avuto modo di ribadire nella pronuncia Commissione c/ Danimarca C- 302/86 del 20 settembre 1988 che «*la tutela dell'ambiente è già stata considerata dalla Corte, nella sentenza 7 febbraio 1985 (causa 240/83, Association de defense des brûleurs d'huiles usagées, Racc. pag. 531), come «uno degli scopi essenziali della Comunità», che, in quanto tale, può giustificare talune limitazioni del principio della libera circolazione delle merci. Questa valutazione è d'altronde confermata dall'Atto unico europeo. In base a quanto precede si deve perciò ritenere che la*

³⁹⁸ Sulla rilevanza e l'impatto dell'Atto Unico Europeo sul sistema istituzionale dell'Unione Europea si vedano *ex multis*, R. Bin, P. Caretti, G. Pitruzzella, *Profili costituzionali dell'Unione Europea. Processo costituente e governance economica*, Il Mulino, 2015; G.P. Orsello, *Ordinamento comunitario e Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2006; G. Tesauro, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Editoriale scientifica, 2011; G. Zagrebelsky, *Atto unico europeo, gerarchia delle fonti interne e ordinamento regionale*, in *Quaderni regionali*, 1989, pag. 65; G. Strozzi e R. Mastroianni, *Diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale*, 7^a edizione, Giappichelli, 2016.

³⁹⁹ Cfr. P. Dell'Anno, E. Picozza, *Trattato di diritto dell'Ambiente*, Vol. I, Principi generali, CEDAM, Padova, 2012, pag. 153 ss.

⁴⁰⁰ Atto Unico Europeo, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U&from=ES>

⁴⁰¹ Atto Unico Europeo, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U&from=ES>

tutela dell'ambiente costituisce un'esigenza imperativa, che può limitare l'applicazione dell'art. 30 del trattato»⁴⁰².

3.3. *Il Trattato di Maastricht.*

Nel 1992 si chiuse anche il quarto Programma di azione (1987-1992) prospettandosi per il Quinto, l'esigenza di integrare la politica ambientale con le altre politiche comunitarie.

Sulla scorta dell'ormai crescente sentimento di attenzione nei confronti delle politiche ambientali e prendendo le mosse dalle indicazioni dell'Atto Unico, nel Trattato di Maastricht - Trattato sull'Unione Europea del 1992⁴⁰³ si confermano i principi già ribaditi con l'atto Unico e la politica ambientale si trasforma in uno scopo ed obiettivo della Comunità Europea, quello cioè della "promozione di uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente" (art. 2 del Trattato)⁴⁰⁴.

Il trattato introduce anche, tra i principi cardine dell'azione politica ambientale euro-unitaria, il principio di precauzione. Al contempo, il principio di sussidiarietà, da principio applicabile solo in materia ambientale diventa principio generale della politica europea trovando il proprio riconoscimento negli articoli introduttivi del trattato⁴⁰⁵.

Prende le mosse in questo periodo anche il Quinto Programma di azione (1993-2000 «Verso la sostenibilità») volto alla ricerca di strumenti di intervento in grado di contemperare le esigenze di crescita economica con quelle di tutela ambientale⁴⁰⁶.

È in questa fase che nasce il rigoroso sistema di controllo delle azioni dei vari operatori economici che si ricollega alla Corte di giustizia e alla Commissione. In questo scenario, la Corte di Giustizia ha svolto un ruolo centrale anche nello stabilire la legittimità delle misure ambientali a livello dell'UE⁴⁰⁷.

⁴⁰² Corte di Giustizia, sentenza del 20 settembre 1988, nella causa 302/86 - Commissione c. Danimarca. Disponibile al seguente link: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:672ac3d2-ebcc-4078-8282-8e14e241c073.0005.03/DOC_1&format=PDF

⁴⁰³ Trattato sull'Unione europea, disponibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>

⁴⁰⁴ Trattato che istituisce la Comunità europea (versione consolidata Nizza) - Parte prima: Principi - Articolo 2. Disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A12002E002>

⁴⁰⁵ N. Lugaresi, *Diritto dell'ambiente*, CEDAM, Padova, 2008.

⁴⁰⁶ Cfr. sul punto R. Rota, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente*, Vol. I°, Principi Generali, CEDAM, Padova, 2012, pagg. 151-225. Si veda anche R. Ferrara e M. A. Sandulli (a cura di), *Trattato diritto Ambientale*, Giuffrè, Milano, 2014.

⁴⁰⁷ H. Wallace et al., *Policy making in the European Union*, 6 Edizione, Oxford University Press, Oxford, 2010.

Le principali responsabilità dell'organo giurisdizionale, nella fase successiva, giuridicamente consolidata, della politica ambientale riguardavano proprio l'attuazione e l'applicazione del sistema giuridico⁴⁰⁸.

3.4. *Il V Piano d'azione ambientale dell'UE.*

In esito alla stipula del trattato di Maastricht, la neonata Unione Europea ha approvato, per il periodo 1993-2000, il Quinto Piano di Azione Ambientale al fine di dare attuazione agli accordi firmati a Rio de Janeiro.⁴⁰⁹

Il quinto piano d'azione ha voluto fare affidamento su un approccio globale alla questione dello sviluppo sostenibile, tenendo conto anche del ruolo crescente della UE sulla scena internazionale⁴¹⁰.

Il piano d'azione in argomento ha affrontato tutte le questioni ambientali prioritarie (cambiamento climatico, acidificazione e inquinamento atmosferico, esaurimento delle risorse naturali, degrado dell'ambiente urbano, degrado delle zone costiere, rifiuti) valutando quali potessero essere gli interventi da adottare sulle attività economiche (agricoltura, industria, energia, trasporti, turismo). Il Piano ha avuto modo di sottolineare la necessità di una collaborazione tra governi, imprese, consumatori e pubblico, nonché la necessità di integrare le normative con strumenti fiscali ed economici.⁴¹¹

Il Piano segnala la necessità di operare un cambiamento nei modelli comportamentali per promuovere la partecipazione di tutti i settori e per rafforzare lo spirito di corresponsabilità.

Ciò segna una fase evolutiva molto significativa della politica ambientale: in particolare per l'ampliamento dei dispositivi, per l'attuazione del programma, per gli strumenti legislativi, economici e finanziari usati e per l'enfasi posta sull'uso degli strumenti dell'economia di mercato al fine di modificare i comportamenti dannosi per l'ambiente.

Inoltre, il Piano indica l'impellente necessità di *“un cambiamento radicale in tutti i settori di intervento della comunità. Esso presuppone che la tutela dell'ambiente venga integrata nella*

⁴⁰⁸ R. Rota, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, op. cit. pag 151-225.

⁴⁰⁹ Cfr. Capitolo 1.

⁴¹⁰ D. Richardson, *La politica dello sviluppo sostenibile: Theory, Policy and Practice* in S. Baker, *Politics of Sustainable Development*, Routledge, Londra, 2012. Ancora, W. M. Lafferty (a cura di), *Governance for Sustainable Development: The Challenge of Adapting Form to Function*, Edgard Elgar Publishing, Northampton, 2004.

⁴¹¹ P. Bourdeau, *The European Community and The Environment: The Fifth Action Programme*, in *Integrated Soil and Sediment Research: A Basis for Proper Protection*, Soil & Environment, Vol 1, Springer, Dordrecht, 1992.

definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie, non solo per il bene dell'ambiente, ma per il bene e il progresso degli altri settori»⁴¹².

Si segnala infine che «*la Comunità e gli Stati membri contribuiranno positivamente all'attuazione di efficaci strategie che affrontino i problemi del cambiamento climatico, della deforestazione, della desertificazione, dell'impoverimento dello strato di ozono e della perdita della biodiversità e adempiranno il più presto possibile gli impegni assunti con la ratifica delle relative convenzioni internazionali*»⁴¹³.

3.5. Conferenza europea sulle città sostenibili di Aalborg del 1994. Cenni.

Dopo la Conferenza mondiale di Rio del Janeiro (1992) si svolse nel 1994 la cd. *Conferenza di Aalborg sulle città sostenibili* volta all'elaborazione di una Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile. L'obiettivo era quello di rilanciare la sfida per lo sviluppo sostenibile a tutti gli Stati membri europei⁴¹⁴.

In questo scenario, si riconosce un ruolo prioritario all'implementazione delle politiche di sostenibilità ambientale per le città e gli enti locali, in particolare nell'attuazione dei programmi di Agenda 21.

3.6. Il trattato di Amsterdam del 1997.

Con le modifiche introdotte nei Trattati europei, la tutela dell'ambiente è diventata un principio fondamentale della UE.

L'art. 2 del Trattato, primariamente, è stato sostituito con una nuova formulazione che così dispone:

«La Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'Unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 3 A, [...] un

⁴¹² Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 1° febbraio 1993 riguardante un programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile - Programma politico e d'azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A41993X0517>

⁴¹³ *Ivi.*

⁴¹⁴ G. Van Begin, *Inspiring Futures for European Local Governments!*, in *Journal of Local Environment The International Journal of Justice and Sustainability*, Vol. 9, 2004.

elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo [...]»⁴¹⁵

Nel solco della riportata previsione è stato inserito, l'art. 3 che prevedeva che le esigenze connessa con la tutela dell'ambiente dovessero essere integrate nella definizione e nella attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'art. 3, favorendo, in particolare, lo sviluppo sostenibile.

Il nuovo testo del Trattato prevedeva dunque la necessità di attuare una integrazione della tutela dell'ambiente “*nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie*” economiche e sociali, in particolare quelle relative al commercio, all'industria, all'energia, all'agricoltura, ai trasporti e al turismo⁴¹⁶.

3.7. Il vertice di Cardiff del 1998.

Il 15 e 16 giugno 1998 a Cardiff si svolse il Vertice che diede il via quello che poi è stato soprannominato “il processo di Cardiff”⁴¹⁷.

In quella circostanza è stata posta la base per l'attivazione di un'azione per l'integrazione dei requisiti di protezione ambientale nelle politiche dell'UE⁴¹⁸.

Con particolare riferimento ai settori dell'agricoltura e dei trasporti, il Consiglio chiese l'adozione di una strategia di azione per integrare le questioni ambientali.

A seguito di questo vertice, il 27 gennaio 1999, la Commissione ha prodotto la comunicazione “Orientamenti per un'agricoltura sostenibile”⁴¹⁹ in cui è stata sottolineata la necessità di un'integrazione completa degli obiettivi ambientali nella politica agricola nell'ottica della riforma della PAC (Politica Agricola Comune)⁴²⁰.

⁴¹⁵ Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi. Disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>

⁴¹⁶ R. Rota, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, op. cit., pagg 151-225.

⁴¹⁷ Sul punto si veda anche M. Unfried, *The Cardiff Process: the Institutional and Political Challenges of Environmental Integration in the EU*, in *Review of European Community and International Environmental Law*, Fasc. 9, 2000, pagg. 112-119.

⁴¹⁸ *Ibidem*.

⁴¹⁹ COM/99/0022 def., Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni - Orientamenti per un'agricoltura sostenibile, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1462458321244&uri=CELEX:51999DC0022>

⁴²⁰ La Politica Agricola Comune (PAC) è la politica agricola dell'Unione Europea ed implementa un sistema di sussidi agricoli e altri programmi. È stato introdotto nel 1962 e da allora ha subito diverse modifiche per ridurre il costo del bilancio CEE (dal 73% nel 1985, al 37% nel 2017[1]) e considerare lo sviluppo rurale tra i suoi obiettivi. Tuttavia, è stato criticato sulla base del suo costo, dei suoi effetti ambientali e umanitari. Cfr. anche sul punto R. Akrill, *The Common Agricultural Policy*, Sheffield Academic Press, Sheffield, 2000); R. Fennell, *The Common Agricultural Policy of the European Community*, Harper Collins, Londra, 1979.

3.8. *La Convenzione di Aarhus del 1998.*

Quasi contestualmente al vertice di Cardiff fu adottata la Convenzione di Aarhus che ribadì la centralità del coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali⁴²¹.

La Convenzione è stata adottata alla quarta conferenza ministeriale “Ambiente per l’Europa”, tenutasi nella città danese di Aarhus nel giugno 1998, dove è stata firmata da 35 Stati e dalla Comunità Europea⁴²².

La Convenzione di Aarhus sull’accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l’accesso alla giustizia in materia ambientale, secondo autorevole dottrina⁴²³, non è da intendersi quale una nuova convenzione sull’ambiente ma come la Convenzione che introduce finalmente la *democrazia* nel processo decisionale pubblico. Più in dettaglio, riprendendo Prieur:

«La démocratie traditionnelle qui ne connaît que le citoyen électeur et passif aurait pu tout naturellement s’ouvrir à la démocratie participative où le citoyen devient acteur et participe à la vie administrative. C’est ce qui est arrivé trop rarement. L’introduction de l’environnement dans les politiques publiques, résultat d’une forte demande sociale de l’opinion publique, va être à l’origine d’une redéfinition des relations du citoyen avec le pouvoir politique et administratif» («Il tradizionale modello democratico che non conosce altro che il cittadino elettore e passivo si sarebbe potuto aprire naturalmente alla democrazia partecipativa laddove il cittadino diventasse attore e partecipe della vita amministrativa. Ma ciò accade troppo raramente. L’introduzione dell’ambiente nella politica pubblica, risultato di una forte domanda sociale dell’opinione pubblica diventa l’origine di una ridefinizione delle relazioni del cittadino con il potere politico e amministrativo» - au. tr).

⁴²¹ M. Prieur, *La Convention d’Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale*, in *Revue juridique de l’Environnement*, 1999, anche C. Hartley, N. Wood, *Public participation in environmental impact assessment-implementing the Aarhus Convention*, in *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 25, 2005, pagg. 319-340.

⁴²² J. Wates, *The Aarhus Convention: a Driving Force for Environmental Democracy*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, Fasc. 2, 2005, pagg. 2-15.

⁴²³ M. Prieur, *La Convention d’Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale*, op. cit.

Il cittadino principale, attore del processo di cambiamento, ha così finalmente la possibilità di contribuire alla discussione intorno allo sviluppo sostenibile. In questo senso, anche le Amministrazioni pubbliche devono intraprendere attività volte alla sensibilizzazione e all'informazione dei cittadini.

In particolare, i punti salienti della Convenzione sono la gestione delle informazioni e la partecipazione degli *stakeholders* al procedimento decisionale.

Con riferimento al primo punto, il testo convenzionale ribadisce che ciascun cittadino deve ricevere informazioni sulla materia ambientale e deve essere in grado di valutare la qualità dell'ambiente e le minacce che sullo stesso gravano. Le amministrazioni devono garantire informazioni comprensibili ed esaustive, anche per il tramite di tecnologie informatiche interattive⁴²⁴.

Quanto al secondo punto, si ribadisce la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali pubblici come principale condizione per il raggiungimento della sostenibilità nello sviluppo economico. Le politiche ambientali devono essere fissate sulla base di un confronto tra le parti sociali al fine di tradursi in condivise strategie: solo una decisione condivisa può essere attuata in modo ottimale con la compartecipazione di tutti. Infatti, sono proprio i cittadini e, in particolare, le associazioni di protezione ambientale ad essere depositari di conoscenze preziose legate alla situazione del territorio, alle esigenze e agli interessi ambientali di chi ci vive⁴²⁵.

Si darà in seguito conto dell'impatto che l'integrazione tra gli arresti della Convenzione di Aarhus e la Direttiva Quadro sulle acque sono stati in grado di realizzare grazie alla lettura degli interpreti e della giurisprudenza.

3.9. Le riforme dell'Agenda 2000

Elementi di natura ambientale sono stati valorizzati anche nell'ambito della cd. Agenda 2000⁴²⁶. Ad esempio, in ambito agricolo, i regolamenti del 1999 insistono nel solco tracciato a partire dal 1992 con le misure agroambientali e approfondiscono il ruolo della politica agricola comune

⁴²⁴ C. Pitea, *Diritto Ambientale e democrazia ambientale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013, pag. 1 ss; M. Boutelet e J. Olivier, *La démocratie environnementale. Participation du public aux décisions et politiques environnementales*, Dijon, 2009; K. Schnack, *Participation, education and democracy: Implication for environmental education, Health Education and Education for sustainable development*, in A. Reid, B.B. Jensen, J. Nikel, V. Simovska (a cura di), *Participation and Learning. Perspectives on education and the Environment, health and Sustainability*, Springer, Berlino, 2008, pagg. 181-196.

⁴²⁵ A. Cunha, A. Swinbank, *Una visione interna del processo di riforma della PAC: Explaining the MacSharry, Agenda 2000, and Fischler Reforms*, Oxford Scholarship Online, Maggio 2011.

⁴²⁶ *Ibidem*.

nello sviluppo rurale. Si punta a riconoscere il sostegno agli agricoltori che adottano metodi di produzione Politica ambientale europea: evoluzione, principi e strumenti agricoli in grado di proteggere l'ambiente e preservare lo spazio naturale⁴²⁷.

In dettaglio, i regolamenti adottati nel quadro di Agenda 2000 prevedono che i finanziamenti garantiti tramite l'utilizzo dei Fondi strutturali debbano garantire la tutela e il miglioramento dell'ambiente e del paesaggio.

Le misure adottate a questo scopo sono:

- la previsione di uno studio sistematico dell'impatto ambientale esercitato dai progetti;
- l'integrazione come obiettivo dei Fondi strutturali dell'ambiente;
- l'elaborazione da parte della Commissione di piani di sviluppo per la protezione ambientale;
- la creazione di una partnership tra le autorità ambientali e le ONG ambientaliste per la redazione di programmi di intervento per l'attuazione della politica di coesione⁴²⁸.

In ambito industriale è stata auspicata l'introduzione di modelli di gestione ambientale e procedure di *audit*, per la produzione e il consumo ecosostenibili capaci di garantire la competitività dell'industria e la tutela dell'ambiente⁴²⁹.

3.10. La politica idrica dell'UE. L'adozione della Direttiva Quadro.

Sulla base del percorso tracciato precedentemente è emerso come la politica idrica dell'Unione europea abbia seguito due percorsi per certi versi paralleli. Da un lato si puntava all'attuazione di una politica «comune» dell'ambiente a livello europeo e, dall'altro, alla regolazione dei servizi pubblici per la realizzazione del mercato unico.

Il diritto dell'UE in materia di acque si è quindi sviluppato inizialmente in modo frammentario, concentrandosi sulle diverse forme di utilizzo e di inquinamento delle acque, su questioni di attuazione e di sussidiarietà⁴³⁰.

⁴²⁷ *Ibidem*.

⁴²⁸ *Agenda2000 per un'unione più forte e più ampia*, COM (97) 2000 def. Della Commissione delle Comunità Europee, 15.07.1996. Disponibile su https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:80958a30-795a-4152-99a5-cf86f455a211.0005.01/DOC_1&format=PDF

⁴²⁹ *Ivi*.

⁴³⁰ E. Morgera, *Environment*, in S. Peers, C. Barnard (a cura di), *European Union Law*, OUP, 2014.

In ogni caso, e forse anche grazie al percorso tortuoso ma tenace che l'ha caratterizzata, la politica idrica dell'Unione è stata, da alcuni⁴³¹, considerata tra i consolidati *acquis* ambientali comunitari.

La svolta nella politica dell'UE in materia è stata raggiunta con la Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio nota come *Direttiva quadro sulle acque* nel 2000 (*Water framework directive* o WFD, nel prosieguo anche solo "WFD" o "DQA") che sarà oggetto di puntuale trattazione nel corso del presente capitolo.

In particolare, questa normativa ha messo le basi per tutti quegli strumenti normativi, strategie e meccanismi politici che sono emersi e si sono evoluti nel corso dei decenni successivi⁴³².

Attualmente i principali problemi di gestione delle risorse idriche sono dovuti alla mancanza di investimenti pubblici per l'efficientamento della rete idrica, oltre che al consumo e alla dispersione da parte dei privati sia nello svolgimento di attività economiche che per uso domestico.

Inoltre, la direttiva in esame è innovativa da molti punti di vista. In primo luogo, concepisce la gestione delle acque facendo riferimento al "bacino idrografico" (artt. 2 e 13) secondo un approccio integrato. Inoltre, propone di regolamentare la gestione delle acque dolci combinando aspetti quantitativi e qualitativi, includendo sia le acque superficiali che quelle sotterranee⁴³³.

L'obiettivo principale della direttiva era ed è quello di:

«ensure access to good quality water in sufficient quantity for all Europeans, and to ensure the good status of all water bodies across Europe» («garantire l'accesso all'acqua di buona qualità e in quantità sufficiente a tutti gli europei, e di assicurare il buono stato di tutti i corpi idrici in Europa» - au. trad.)⁴³⁴.

La stessa Direttiva, all'art 1, prevede che gli Stati membri debbano promuovere l'uso sostenibile delle risorse idriche secondo una strategia di protezione a lungo termine delle risorse

⁴³¹ Sul punto T. Giakoumis, N. Voulvoulis, *The Transition of EU Water Policy Towards the Water Framework Directive's Integrated River Basin Management Paradigm*, in *Environ. Manage.* 2018.

⁴³² Sull'evoluzione storica si veda, tra gli altri, anche E. Quadri, *Acqua e Ambiente: una sfida per le generazioni future*, in *Diritto e Ambiente*, Fasc. 26, Aracne, 2020.

⁴³³ Cfr. S. Hendry, *Frameworks for Water Law Reform*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015; cfr. S. De Vido, *Il diritto all'acqua nella prospettiva europea*, in L. Violini e B. Randazzo (a cura di) *Il diritto all'acqua, atti del seminario di studio svoltosi a Milano il 26 novembre 2015*, Giuffrè, Milano, 2017.

⁴³⁴ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque. Disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02000L0060-20141120>

disponibili garantendo un equilibrio tra l'attingimento e l'utilizzazione delle acque sotterranee, con l'obiettivo di raggiungere un buono stato dei corpi idrici sotterranei.

La Direttiva fissava al 2015 l'obiettivo del raggiungimento di un buono stato ecologico delle risorse idriche europee.

A tal fine, aveva imposto l'obbligo, entro il 2009, per gli Stati, di trasmettere i piani di gestione delle acque dei bacini idrografici in cui si ripartivano i territori nazionali.

L'attuazione di tali piani doveva avvenire entro il 2012 e nel 2013: si sarebbero dovuti misurare ed esaminare i progressi compiuti e le soluzioni da adottare per realizzare l'obiettivo del buono stato delle risorse con scadenza al 2015.

Collegate alla direttiva quadro sono anche le direttive del Consiglio e del Parlamento europeo adottate rispettivamente nel 2006 e nel 2008 sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento e sugli standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque⁴³⁵.

3.11. VI Piano d'azione ambientale dell'UE – “Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta”.

La proposta della Commissione europea sul Sesto piano d'azione per l'ambiente⁴³⁶ è nata da una consultazione avviata dalla Commissione stessa nel 1999 sul Quinto programma d'azione. La valutazione dei risultati raggiunti ha mostrato che, nonostante i progressi compiuti, era necessario intensificare tutte le misure di politica ambientale.

La Commissione rilevò che *«un ambiente sano e pulito fa parte integrante della prosperità e della qualità della vita che desideriamo per noi stessi oggi come per i nostri figli nel futuro. Esigiamo che l'aria che respiriamo, l'acqua che beviamo ed il cibo che consumiamo siano privi di inquinanti e contaminanti; vogliamo vivere senza il fastidio del rumore e desideriamo poter ammirare la bellezza di una natura intatta nelle campagne, lungo le coste e in montagna. Vogliamo poi un mondo libero dalla minaccia dal cambiamento climatico»*⁴³⁷.

⁴³⁵ Direttiva 2008/105/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 e Direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvione.

⁴³⁶ COM/2004/0060 disponibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004DC0060&from=FRN>

⁴³⁷ Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni del 24 gennaio 2001 sul Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea “Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta”. Disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/sixth-environment-action->

Pertanto, a Lussemburgo, nel giugno 2001, è stata adottata in prima lettura una posizione comune sul Sesto Piano d'Azione per l'Ambiente⁴³⁸.

La comunicazione era finalizzata, in concreto, a perseguire, per la politica ambientale dell'Unione Europea del successivo decennio (2002/2010), i seguenti obiettivi:

- *“identificare i rischi per la salute umana, soprattutto per i bambini e gli anziani, e legiferare di conseguenza;*
- *inserire le priorità di ambiente e salute nelle altre politiche e nelle norme sull'aria, sulle acque, sui rifiuti e sul suolo;*
- *potenziare la ricerca nel campo della salute e dell'ambiente;*
- *sviluppare un nuovo sistema di valutazione e gestione del rischio delle sostanze chimiche;*
- *vietare o limitare l'uso dei pesticidi più pericolosi e garantire l'applicazione delle migliori pratiche di uso;*
- *garantire l'applicazione della legislazione sull'acqua;*
- *garantire l'applicazione delle norme sulla qualità dell'aria e definire una strategia sull'inquinamento atmosferico;*
- *adottare ed applicare la direttiva sull'inquinamento acustico”*⁴³⁹.

È interessante notare che dopo l'adozione della Direttiva Quadro sulle Acque, finalmente si fa riferimento esplicito nel piano all'implementazione della legislazione sull'acqua⁴⁴⁰.

3.12. La revisione della politica ambientale comunitaria del 2004.

Nel 2004 la Commissione ha pubblicato una comunicazione dedicata alla revisione della politica ambientale intitolata *“Consolidare il pilastro ambientale dello sviluppo sostenibile”*⁴⁴¹.

In questo documento - prendendo atto della situazione attuale e dei principali eventi che hanno impattato sulla politica ambientale europea - la Commissione ha analizzato lo stato di attuazione

programme.html#:~:text=Il%20sesto%20programma%20di%20azione,delle%20risorse%20e%20dei%20rifiuti.&text=Il%20Sesto%20programma%20di%20azione%20individua%20nel%20cambiamento%20climatico%20la,per%20i%20prossimi%2010%20anni.

⁴³⁸ Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sul Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea “Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta” - Sesto programma di azione per l'ambiente MEMO/01/220, Bruxelles, 11 giugno 2001. Disponibile su https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-01-220_en.htm.

⁴³⁹ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, del 24 gennaio 2001, sul Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea “Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta”. Disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/sixth-environment-action-programme.html>

⁴⁴⁰ Cfr. Comunità europea (CE), Sesto programma di azione per l'ambiente 2001-2010.

⁴⁴¹ Comunicazione della Commissione del 27 gennaio 2005 – “Riesame della politica ambientale 2004” - Gazzetta ufficiale C. 98 del 23 aprile 2004.

dei principi in materia di ambiente nei quattro principali settori individuati dal VI Programma e fissa le priorità da seguire immediatamente.

Il documento della Commissione è la prima revisione della propria politica ambientale dal lancio delle strategie per l'attuazione del VI Programma e dei principi stabiliti a Johannesburg. Con riferimento specifico alla politica idrica si segnala come debba essere rafforzata la dimensione istituzionale e debbano essere rafforzati gli uffici ispettivi e istituite agenzie per l'ambiente e potenziati i sistemi per garantire la qualità dell'aria e dell'acqua (par. 5.1.)⁴⁴².

Più in dettaglio si segnalava, tra le azioni concrete da intraprendere, la necessità di implementare l'iniziativa UE sull'acqua in particolare mediante la proposta di istituire un fondo UE per l'acqua (par. 6.2.1.)⁴⁴³.

3.13. La politica ambientale dopo il Trattato di Lisbona

Dopo il Trattato di Lisbona, con i nuovi poteri che le sono stati attribuiti, la Commissione ha gradualmente ampliato la sua base organizzativa nel settore GAI e nelle politiche ambientali o sociali⁴⁴⁴. In particolare, ha ottenuto il diritto esclusivo di proporre leggi in materie che prima rientravano nel terzo pilastro.

Questo nuovo potere conferito alla Commissione ha permesso di intervenire in molti ambiti diversi legati alle materie ambientali. Infatti, la GAI ha coinvolto anche molte attività di prevenzione e repressione dei danni e dei disastri ambientali⁴⁴⁵.

Sono state quindi introdotte alcune riforme in questo campo che hanno concesso alla Commissione la possibilità di prevenire e gestire le circostanze di crisi. In effetti, il potere conferito alla Commissione rafforza la base costituzionale delle considerazioni sui diritti umani rispetto agli obiettivi⁴⁴⁶.

⁴⁴² Comunicazione della Commissione al Consiglio E al Parlamento europeo - Riesame della politica ambientale - 2003 - Consolidare il pilastro ambientale dello sviluppo sostenibile consultabile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52003DC0745&from=ES>

⁴⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴⁴ H. Wallace, M. A. Pollack, A. R. Young, *Policy making in the European Union*. 6 ed., Oxford University Press, Oxford, 2010, pagg. 357-380.

⁴⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁴⁶ O. Porchia, *Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione Europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2006, pag. 41 e ss.

In sostanza, questo rafforzamento delle competenze consente alla Commissione europea di impegnarsi sempre di più nella promozione della pace, nella protezione dell'ambiente e nella sicurezza sociale⁴⁴⁷.

Oggi, l'attuazione della politica ambientale dell'Unione europea è garantita dal Titolo XX del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, adottato a Lisbona il 13.12.2007 (in vigore dal 01.12.2009) e, in particolare, dagli articoli 191, 192 e 193, che attribuiscono competenze di natura concorrente all'Unione⁴⁴⁸.

L'importanza che la tutela dell'ambiente, divenuta protagonista della scena internazionale, ha assunto nel corso degli anni nel contesto dell'Unione Europea, è oggi evidente e può essere desunta sia dal numero più che significativo di norme secondarie vincolanti assunte (circa 450 tra direttive, decisioni e regolamenti), sia dalla circostanza che, accanto al nucleo centrale di norme dedicate all'ambiente, all'interno dei Trattati sono presenti altre condizioni che pongono la tutela dall'inquinamento, anche in virtù del principio di integrazione di cui all'art. 11 TFUE (che riprende l'art. 6 del Trattato CE), come centrale nell'attività delle istituzioni dell'Unione con riferimento all'attuazione di altre politiche.⁴⁴⁹

La politica ambientale dell'Unione si basa su principi⁴⁵⁰.

Da un lato, si individuano i principi procedurali quali il principio di leale cooperazione (Art. 4 TUE), il principio di attribuzione⁴⁵¹, (art. 5 TUE), il principio di sussidiarietà⁴⁵² (art. 5 TUE) e il principio di proporzionalità per il riparto delle competenze⁴⁵³.

⁴⁴⁷ F. Trauner, *Policy change in the Area of Freedom, Security and Justice: How EU Institution Matter*, Routledge, Londra, 2015.

⁴⁴⁸ J. Jankuv, *Legal Mechanisms of Protection of the Human Environmental Rights in international public law, law of the European union and legal order of the Slovak republic*, Leges, 2018.

⁴⁴⁹ R. Rota, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, op. cit. pagg. 151-225.

⁴⁵⁰ Cfr. M. Renna, op. cit., pag. 667 e ss.; P. Sands, *Principles of International Environmental*, Cambridge Press University, Cambridge, 2003, pag. 732; G. Cordini, *Ambiente (Tutela dell')* in *Diritto delle Comunità Europee, Aggiornamento voce Ambiente*, Appendice VII, 1991, pag. 665; M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007, G. Cordini, P. Fois e S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Giappichelli, Torino, 2008.

⁴⁵¹ Sul principio di attribuzione si veda, *ex multis*, cfr. G. Tesauro, *Diritto Comunitario*, IV ed., CEDAM, Padova, 2005; G. Gaja, *Introduzione al diritto comunitario*, Laterza, 2005, pag. 68

⁴⁵² Sul principio di sussidiarietà si rimanda a Cfr. W.P.J. Wils, *Subsidiarity and EC Environmental Policy: taking People's Concerns seriously*, in *Journal of Environmental law*, 1994, pag. 85; K. Lenaerts, *The Principle of subsidiarity and the environment in the European U: keeping the balance of federalism*, in *Fordham international law journal*, 1994, pag. 846.

⁴⁵³ G. Della Cananea, C. Franchini, *I principi dell'amministrazione europea*, Giappichelli, 2017.

In virtù di questo ultimo principio, la giurisprudenza ha ritenuto che possano essere ammesse deroghe al generale divieto di aiuti al fine di dare attuazione alle politiche di tutela ambientale⁴⁵⁴.

Invece, tra i principi ambientali specifici su cui si basa la politica ambientale comunitaria, individuiamo i principi di precauzione e di azione preventiva, il principio della correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente e il principio "chi inquina paga" (art. 174, paragrafo 2, del Trattato CE, art. 191 TFUE)⁴⁵⁵. Di questi si darà brevemente conto nel corso del prossimo paragrafo.

3.13.1. I principi della politica ambientale europea.

Dalla panoramica svolta finora si è avuto modo di vedere come il valore "ambiente" sia progressivamente diventato, come ha autorevolmente segnalato Renna, un "valore in sé nell'ordinamento europeo, oggetto di tutela diretta in quanto tale e non solo di protezione mediata in quanto valore potenzialmente compromettibile con il processo di crescita"⁴⁵⁶.

Di seguito si esamineranno i principali principi in materia di diritto ambientale⁴⁵⁷.

a. Il principio di precauzione

Il principio di precauzione è disciplinato all'art. 191 TFUE.

Questo principio rappresenta uno strumento di gestione del rischio che può essere utilizzato in caso di incertezza scientifica su un presunto pericolo per la salute umana o per l'ambiente

⁴⁵⁴ Sul punto si rimanda alla giurisprudenza della Corte di Giustizia CE, 20/9/1988, C-302/86, Corte di Giustizia CE, 13/4/1994, C-131/93, Corte di Giustizia CE, 3/12/1998, C-67/97, Corte di Giustizia CE 13/12/2001, C-324/99, Corte di Giustizia CE, 10/11/2005, C-432/03 e Corte di Giustizia CE, 20/9/2007, C-297/05. Una rassegna di giurisprudenza comunitaria e internazionale sul tema è in F. De Leonardis, *La disciplina dell'ambiente tra Unione europea e WTO*, in *Diritto Amministrativo*, 2004, pag. 513. In tema, inoltre, M. Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, Fasc. 1-2, 2012, pag. 682.

⁴⁵⁵ Per un'applicazione del principio «chi inquina paga» in tema di riparazione del danno ambientale, si veda: Corte di Giustizia C-378/08 del 9 marzo 2010.

⁴⁵⁶ M. Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1-2/2012, Giappichelli, pag. 69.

⁴⁵⁷ Per un esame puntuale e più diffuso dei principi in materia ambientale oltre al già citato M. Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1-2/2012, Giappichelli,; si vedano anche Id. *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. com.*, 2009, 649 ss; L. Kramer, *EU Environmental Law*, op.cit.; R. Fonderico, voce *Ambiente*, in *Dizionario di diritto Pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006; M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente, come sistema complesso, adattivo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007, in *Sistema di diritto amministrativo italiano*, diretto da F. G. Scoca, F. Roversi Monaco e G. Morbidelli; G. Cocco, A. Marzanati e R. Pupilella, *Ambiente il sistema organizzativo ed i principi fondamentali*, e A. Grasso, A. Marzanati, e A. Russo, *Ambiente, articolazioni di settore e normativa di riferimento*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo, parte speciale*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, Milano, 2007; G. Cordini, P. Fois, e S. Marchisio, *diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2008; M. A. Crosetti, R. Ferrara, F.F. Fracchia e N. Olivetti Rason, *Diritto dell'ambiente*, Roma-ari, 2008,

derivante da una specifica azione o politica. In particolare, nel caso in cui vi siano dubbi sull'effetto potenzialmente pericoloso di un prodotto o di una sostanza e se, a seguito di una valutazione scientifica obiettiva permane l'incertezza, si può disporre di bloccare la distribuzione di tale prodotto o di ritirarlo dal mercato.

Queste misure devono essere, naturalmente, sempre attuate nel rispetto dei principi procedurali di non discriminazione e di proporzionalità e dovranno essere oggetto di rimodulazione ogni qualvolta si rendano disponibili informazioni scientifiche di maggior dettaglio.

Il principio di precauzione⁴⁵⁸, in sostanza, può essere invocato per garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute umana, animale o vegetale in tutti quei casi in cui i dati scientifici disponibili non consentono una completa valutazione del potenziale rischio. La difficoltà di applicazione del principio di precauzione è stato oggetto di un ampio dibattito a livello europeo e internazionale per la necessità di bilanciare la libertà d'azione di individui, aziende e organizzazioni con l'esigenza di ridurre i rischi per l'ambiente, la salute umana, animale e vegetale, evitando la possibilità di ricorrere ad esso come pretesto per azioni protezionistiche⁴⁵⁹.

Poiché il principio di precauzione e i meccanismi che lo attivano non sono definiti in modo esauriente in nessuno dei trattati o in altri testi comunitari ma la sua applicazione sembra essere di ampia portata, il Consiglio, nella sua risoluzione del 13 aprile 1999, ha richiesto alla Commissione di elaborare linee guida chiare ed efficaci per un'adeguata applicazione di questo principio.

⁴⁵⁸ Tra i contributi sul principio di precauzione cfr. G. Manfredi, *Note sull'attuazione del principio di precauzione nel diritto pubblico*, in *Diritto Pubblico*, 2004, pag. 1075 e ss; F. Trimarchi, *Principio di precauzione e «qualità» dell'azione amministrativa*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2005, pag. 1673 e ss.; F. de Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, Milano, 2005; A. Barone, *Il diritto del rischio*, Giuffrè, Milano, 2006; F. Ewald, C.H. Gollier, N. De Sadelleer, *Le principe de precaution, que sias-je ?*, Persee, Parigi, 2001; A. Doyle, T. Carney, *Precaution and Prevention: Giving effect to Article 130R without direct effect*, ELR, 1999, pag. 44; P. Pallaro, *Il principio di precauzione tra mercato interno e comunitario*, in *Diritto Commerciale Internazionale*, 2002, pag. 15; T. Marocco, *il principio di precauzione e la sua applicazione in Italia e in altri Stati membri della Comunità Europea*, RIDPC, 2003; G. Marini, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, CEDAM, Padova, 2004; G. D. Comporti, *Contenuto e limiti del governo dell'inquinamento alla luce del principio di precauzione*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Giuffrè, Milano, 2005.

⁴⁵⁹ Sul principio di precauzione, tra i contributi più recenti, si cfr.: V. Molaschi, *Livelli di protezione ambientale e tutela precauzionale differenziata: una riflessione alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in F. Fracchia e M. Occhiena (a cura di), *Climate change: la risposta del diritto*, Jovene, Napoli, 2010; P. G. Marchetti, *Il principio di precauzione*, in M. A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2011; P. Savona, *Il principio di precauzione e il suo ruolo nel sindacato giurisdizionale sulle questioni scientifiche controverse*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), Fasc. 25, 2011.

La comunicazione della Commissione⁴⁶⁰ è una risposta a questa domanda e fissa i fattori che determinano il potenziale ricorso al principio di precauzione e le misure che ne derivano.

b. I fattori che determinano il ricorso al principio di precauzione

Secondo la Commissione, il principio di precauzione può essere invocato quando gli effetti potenzialmente pericolosi di un fenomeno, di un prodotto o di un processo siano stati identificati attraverso una valutazione scientifica e obiettiva ma questa valutazione non consente di determinare il rischio con sufficiente certezza⁴⁶¹.

La Commissione sottolinea che il principio in esame può essere invocato solo nell'ipotesi di un rischio potenziale, che non può in alcun caso giustificare l'assunzione di una decisione arbitraria.

Il ricorso al principio di precauzione è quindi giustificato solo quando riunisce tre condizioni: l'identificazione di effetti potenzialmente negativi, la valutazione dei dati scientifici disponibili e l'entità dell'incertezza scientifica.

Laddove si ritenga necessario intervenire, le misure basate sul principio di precauzione dovrebbero essere, tra l'altro:

- proporzionali al livello di protezione prescelto;
- non discriminatorie nella loro applicazione;
- coerenti con misure analoghe già adottate;
- fissate sull'esame dei potenziali rischi e vantaggi dell'azione o dell'inazione (compresa, ove ciò sia possibile e adeguato, un'analisi economica costi/benefici);
- soggette a revisione, sulla base di nuovi dati scientifici;
- in grado di attribuire la responsabilità per la produzione delle prove scientifiche necessarie per una più completa valutazione del rischio.

Per quanto riguarda le misure derivanti dall'uso del principio di precauzione, queste possono assumere la forma di una decisione di agire o non agire. Ciò significa che il decisore politico può anche scegliere come conseguenza di non agire piuttosto che adottare misure di intervento.

⁴⁶⁰ COM (2000) 1 final, disponibile su https://www.fondazionebassetti.org/0due/docs/com2000_0001it01.pdf

⁴⁶¹ R. Read e T. O'Riordan, "Il principio di precauzione sotto tiro", in *EnvironmentMagazine.org*, 25 settembre 2017. Sul punto si veda anche C. Raffensperger, J.A. Tickner, J. Tickner, *Protecting Public Health and the Environment: Implementing The Precautionary Principle*, Island Press, USA, 1999.

c. “Chi inquina paga”

Il principio della responsabilità ambientale o “chi inquina paga” contenuto nel Libro Bianco sulla responsabilità ambientale del 2000⁴⁶² è il punto di arrivo di un percorso avviato con la pubblicazione di un primo Libro Verde del 1993 sul risarcimento del danno ambientale⁴⁶³.

Soprattutto su ripetuta richiesta del Parlamento di presentare una proposta di direttiva che introduca una legislazione a livello comunitario in questo campo, con particolare interesse per le biotecnologie, la Commissione ha deciso nel 1997 di preparare un libro bianco sulla responsabilità ambientale.

Il Libro Bianco è stato pubblicato nel febbraio 2000 e precede di due anni la proposta di direttiva e la pubblicazione della versione finale della direttiva sulla responsabilità ambientale.

Strumentalmente collegato al principio di precauzione, il principio “*the polluter pays*” si sostanzia quale rimedio a valle che cerca di riparare quello che non si è riuscito a prevenire.

In dettaglio, il principio “chi inquina paga”⁴⁶⁴ è attuato dalla direttiva sulla responsabilità ambientale⁴⁶⁵ che mira a prevenire - o comunque a riparare - i danni ambientali alle specie e agli habitat naturali protetti, alle acque e al suolo.

Gli operatori che svolgono determinate attività professionali, come il trasporto di sostanze pericolose o attività che comportano lo scarico in acqua, sono tenuti ad attuare misure di tipo preventivo in caso di minaccia imminente per l’ambiente⁴⁶⁶ e - se il danno si è già verificato - sono tenuti ad adottare le misure appropriate per porvi rimedio e a sostenerne i costi⁴⁶⁷.

⁴⁶² Libro bianco sulla responsabilità ambientale, disponibile su https://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el_full.pdf.

⁴⁶³ Sul principio “chi inquina paga” si veda M. Renna, *I principi in materia di tutela dell’ambiente*, op. cit. pagg. 82 ss.

⁴⁶⁴ Sands, P., *Principles of International Environmental Law*, 3° edizione, Cambridge University Press, Cambridge, 2012; Scott, J., *The Geographical Scope of the EU’s Climate Responsibilities*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Cambridge, 2015, pag. 92 ss.; A. Sironi, *La tutela della persona in conseguenza di danni all’ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Fasc. 1, 2011, pag. 5 ss.; H. Vedder, *The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy*, in *Journal of Environmental Law*, 2010, pag. 285 ss.

⁴⁶⁵ Disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128120>; su questo argomento si veda anche L. Bergkamp e B. Goldsmith, *The EU Environmental Liability Directive: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

⁴⁶⁶ Cfr. G. Van Calster, L. Reins, *Environmental Law*, Edward Elgar Pub, 2017.

⁴⁶⁷ Cfr. Munari, Schiano Di Pepe, *Tutela transnazionale dell’ambiente*, Bologna, 2012.

d. *Conclusioni. La responsabilità ambientale.*

L'integrazione delle problematiche ambientali in altri settori della politica dell'UE, come quello della produzione e commercializzazione dei prodotti, è oggi un concetto importante nella politica europea. Alla luce di ciò si è ritenuto necessario regolare la responsabilità ambientale. In dettaglio, la Commissione ha positivamente valutato tutti gli strumenti per riparare o risarcire il danno cagionato⁴⁶⁸.

In proposito, è interessante la definizione che viene data all'art. 1 di danno alle acque quale «*danno che incide in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo e/o sul potenziale ecologico delle acque interessate, quali definiti nella direttiva 2000/60/CE, a eccezione degli effetti negativi cui si applica l'articolo 4, paragrafo 7 di tale direttiva*»⁴⁶⁹.

Per il danno idrico si segnala la necessità del cd. "ripristino" che, nel caso dell'acqua, delle specie e degli habitat naturali protetti, consiste nel ritorno delle risorse naturali e/o dei servizi danneggiati alle condizioni originarie e nell'eliminazione di qualsiasi rischio significativo di produrre effetti dannosi per la salute.

Più in dettaglio, le modalità di riparazione del danno ambientale riferito all'acqua sono contenute all'Allegato II della Direttiva⁴⁷⁰. In esso si dispongono le modalità di riparazione dei

⁴⁶⁸ Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0035>

⁴⁶⁹ Art. 1 Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004

⁴⁷⁰ "La riparazione del danno ambientale, in relazione all'acqua o alle specie e agli habitat naturali protetti, è conseguita riportando l'ambiente danneggiato alle condizioni originarie tramite misure di riparazione primaria, complementare e compensativa, da intendersi come segue:

a) riparazione "primaria": qualsiasi misura di riparazione che riporta le risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle o verso le condizioni originarie;

b) riparazione "complementare": qualsiasi misura di riparazione intrapresa in relazione a risorse e/o servizi naturali per compensare il mancato ripristino completo delle risorse e/o dei servizi naturali danneggiati;

c) riparazione "compensativa": qualsiasi azione intrapresa per compensare la perdita temporanea di risorse e/o servizi naturali dalla data del verificarsi del danno fino a quando la riparazione primaria non abbia prodotto un effetto completo;

d) "perdite temporanee": perdite risultanti dal fatto che le risorse e/o i servizi naturali danneggiati non possono svolgere le loro funzioni ecologiche o fornire i servizi ad altre risorse naturali o al pubblico fino a che le misure primarie o complementari non abbiano avuto effetto. Non si tratta di una compensazione finanziaria al pubblico. Qualora la riparazione primaria non dia luogo a un ritorno dell'ambiente alle condizioni originarie, si intraprenderà la riparazione complementare. Inoltre, si intraprenderà la riparazione compensativa per compensare le perdite temporanee.

La riparazione del danno ambientale, in termini di danno all'acqua o alle specie e agli habitat naturali protetti, implica inoltre che si deve sopprimere qualsiasi rischio significativo di effetti nocivi per la salute umana". Cfr. Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. Disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32004L0035>.

danni (alla biodiversità, in termini di contaminazione dei siti, danni tradizionali) causati da attività pericolose regolamentate a livello UE e si disciplina la responsabilità per colpa e per i danni alla biodiversità causati da attività non sicure.

3.14. Il Fallimento dell'obiettivo 2015 e il Water Blueprint.

Nel quadro delle nuove competenze e, anche, del nuovo quadro delle tutele riconosciute dai Trattati, per incentivare l'implementazione della direttiva, la Commissione Europea ha pubblicato la Comunicazione sulla scarsità d'acqua e la siccità⁴⁷¹ che delineava alcune opzioni politiche concrete per affrontare il problema della scarsità d'acqua e della siccità a livello europeo, nazionale e regionale:

- fissare il giusto prezzo all'acqua;
- stanziare in modo più efficiente i fondi per l'acqua e i relativi finanziamenti;
- migliorare la gestione del rischio di siccità;
- prendere in considerazione ulteriori infrastrutture per l'approvvigionamento idrico;
- promuovere tecnologie e pratiche efficienti dal punto di vista idrico;
- promuovere una cultura del risparmio idrico in Europa;
- migliorare la raccolta dei dati e la loro conoscenza⁴⁷².

La comunicazione invitava, in concreto, ad operare nella prospettiva della realizzazione dell'efficienza idrica e del risparmio idrico.

L'attuazione delle opzioni politiche promosse dalla comunicazione è stata valutata in tre relazioni annuali di *follow-up*⁴⁷³.

⁴⁷¹ COM (2007) 414 final 18.7.2007 disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0133:FIN:EN:PDF>

⁴⁷² Testualmente il documento riportava come obiettivi:

1. *“Water pricing*
2. *Drought management*
3. *Allocating water and water-related funding more efficiently*
4. *Assessment of water supply infrastructures*
5. *Water efficient technologies and practices*
6. *Development of a water-saving culture in Europe*
7. *Improvement of knowledge and data collection”*.

Sul punto si consulti il documento COM/2007/414 – *“Final report to the Communication on water scarcity and droughts in the European Union”* disponibile anche nella versione *follow-up* di cui alla COM (2008) 875 final, *“Follow up to the report from the commission to the council and the european parliament”*, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0875:FIN:EN:PDF>

⁴⁷³ COM/2008/875 final, 19.12.2008 e COM (2010) 228 final, 18.5.2010. Disponibili su <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0133:FIN:EN:PDF>

Nonostante la comunicazione, a fronte di esiti poco incoraggianti⁴⁷⁴, la Commissione ha ritenuto di far slittare il termine originariamente fissato per il 2015 al 2030, adottando un documento politico di grandissima rilevanza la «*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources*» il cd. Water Blueprint⁴⁷⁵.

Il predetto documento riepiloga innanzitutto le cause del fallimento dell'obiettivo 2015.

In primo luogo, si registrava, tra le principali cause del fallimento, lo stato insufficiente delle conoscenze sull'acqua, sui flussi e bilanci idrici e sulle interazioni in tutte le fasi del ciclo della risorsa. In questo senso, la Commissione ha ritenuto necessario migliorare il rapporto tra la ricerca, l'innovazione tecnologica e gli amministratori⁴⁷⁶.

In secondo luogo, si segnalava criticamente lo scarso sostegno mostrato da parte degli Stati membri al monitoraggio dello stato chimico delle acque, al basso livello di incentivi per le infrastrutture verdi, e alla debolezza delle misure adottate per contrastare i prelievi abusivi o eccessivi, le perdite delle reti e gli episodi di inquinamento e contaminazione.

In terzo luogo, si contestava l'insufficiente applicazione nella predisposizione dei piani di gestione e nella scarsa qualità della *governance* della risorsa idrica.

In concreto, secondo il *Water Blueprint*, al 2010 il buono stato ecologico delle risorse era registrato solo nel 43% delle acque e nel 2015 al 53%. Secondo la Commissione lo stato ecologico delle risorse idriche nella UE era seriamente in pericolo e diversi territori a rischio di carenza idrica. Gli ecosistemi, secondo quanto rilevato, erano esposti sempre più a eventi calamitosi estremi quali siccità e alluvioni⁴⁷⁷.

Anche sulla scorta di tale documento, la strategia dell'UE sull'adattamento ai cambiamenti climatici⁴⁷⁸ ha stabilito importanti punti di riferimento e ha definito nuovi obiettivi per aumentare la resilienza climatica e la preparazione alle catastrofi. Questo provvedimento è

⁴⁷⁴ Disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0673>

⁴⁷⁵ Cfr. COM/2012/0673 final, recante “*Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions a Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources*” disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52012DC0673>

⁴⁷⁶ *Ibidem*.

⁴⁷⁷ *Ibidem*.

⁴⁷⁸ COM/2013/216 final, comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici, Bruxelles, 16.4.2013.

legato agli sforzi per migliorare la gestione del rischio siccità nell'ambito della comunicazione del 2007 e la preparazione di piani di gestione della siccità (DMP) da parte di Stati membri⁴⁷⁹. Nel 2021 la Commissione europea ha adottato la *EU strategy on climate change adaptation - Strategia UE di adattamento ai cambiamenti climatici*⁴⁸⁰. Questa nuova politica cerca esplicitamente di accelerare lo sviluppo di soluzioni per salvaguardare la disponibilità di acqua dolce.

Ivi, si riconosce la necessità di un'azione per garantire la disponibilità e l'uso sostenibile delle risorse di acqua dolce e invita a proteggere la qualità dell'acqua di fronte al clima cambiamento per garantire un approvvigionamento stabile e sicuro di bere acqua.

La strategia è stata concepita nella convinzione che il cambiamento climatico produrrà un impatto su tutti i settori economici e su tutti i gruppi. Il provvedimento si ricollega alla Comunicazione del 2007 sulla scarsità d'acqua e la siccità che sottolineava la necessità di raccogliere precise informazioni sul clima per favorire un uso efficiente dell'acqua in ambito domestico, agricolo e industriale, per la promozione e la pianificazione della gestione della siccità e per la fissazione dei prezzi dell'acqua che riflettano adeguatamente il valore della risorsa.

L'impegno profuso a livello comunitario per gestire lo stress idrico ha portato a risultati sotto forma di ricerca, di proposte tecniche e di soluzioni politiche⁴⁸¹. Tuttavia, l'approccio politico dell'UE verso il consumo quantitativo della risorsa idrica è meno puntuale rispetto all'attenzione prestata per la qualità dell'acqua⁴⁸².

Sempre nel quadro delle politiche ambientali, l'UE ha recentemente integrato il *Green Deal* europeo, la strategia per la biodiversità per 2030, la strategia dal produttore al consumatore, la strategia 2030 per il clima e l'energia, il nuovo piano d'azione per l'economia circolare e la strategia a lungo termine 2050 con considerazioni sullo stress idrico.

⁴⁷⁹ COM/2007/414 final communication from the commission to the european parliament and the council Addressing the challenge of water scarcity and droughts in the European Union, Brussels, 18.7.2007.

⁴⁸⁰ Cfr. COM/2021/82 final, *Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni*, recante "Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici" Bruxelles, 24.2.2021.

⁴⁸¹ C. Hervás-Gámez, F. Delgado-Ramos, *Critical Review of the Public Participation Process in Drought Management Plans. The Guadalquivir River Basin Case in Spain*, "Water Resources Management: An International Journal, Published for the European Water Resources Association (EWRA)", in E. Springer, European Water Resources Association (EWRA), vol. 33, N.12, pagg 4189-4200.

⁴⁸² U. Stein, G. Özerol, J. Tröltzsch, R. Landgrebe, A. Szendrenyi, R. Vidaurre, *European Drought and Water Scarcity Policies*, in H. Bressers, N. Bressers, C. Larrue (a cura di), in *Governance for Drought Resilience Land and Water Drought Management in Europe*; S. Eslamian, K. Ostad-Ali-Askari, V. P. Singh, N. R. Dalezios, M. Ghane, Y. Yihdego, M. Matouq, *A Review of Drought Indices*, in *International Journal of Constructive Research in Civil Engineering (IJCRCE)* Vol. 3, Issue 4, 2017, pagg. 48-66.

Elementi di sicurezza e la cd. assicurazione idrica sono anche stati integrati nella tassonomia della finanza sostenibile dell'UE⁴⁸³.

3.15. Green Deal europeo: il nuovo piano d'azione per l'economia circolare - CEAP

Poiché la metà delle emissioni totali di gas serra e oltre il 90% della perdita di biodiversità e dello stress idrico derivano dall'estrazione e dalla lavorazione delle risorse, il *Green Deal* europeo⁴⁸⁴ ha lanciato una strategia concertata per un'economia neutrale dal punto di vista climatico, efficiente dal punto di vista delle risorse e competitiva⁴⁸⁵. L'UE deve puntare a un "modello di crescita rigenerativa", che restituisca al pianeta più di quanto prende e deve collaborare con le aziende per creare un quadro di riferimento per i prodotti sostenibili. L'obiettivo è pianificare un "*Piano d'azione per l'economia circolare [...] in grado di fornire «[...] un'agenda orientata al futuro per realizzare un'Europa più pulita e competitiva in co-creazione con gli attori economici, i consumatori, i cittadini e le organizzazioni della società civile»*"⁴⁸⁶. Il CEAP (Piano d'azione per l'economia circolare) è diretto a migliorare gli aspetti della sostenibilità (durata, riutilizzabilità, aggiornabilità e riparabilità) dei prodotti a partire dalla progettazione. Ciò significa che il riciclo dei prodotti aumenterà, l'uso dell'acqua sarà proporzionalmente ridotto, l'inquinamento idrico causato dalla gestione dei rifiuti diminuirà⁴⁸⁷ e saranno incoraggiati approcci circolari al riutilizzo dell'acqua in agricoltura. In aggiunta a ciò, la Commissione europea faciliterà il riutilizzo e l'efficienza dell'acqua anche nei processi industriali.

Insomma, cambiando l'approccio all'uso dell'acqua, in accordo con il *Green Deal* europeo, si garantirà una "economia blu" sostenibile che svolgerà un ruolo centrale nell'alleviare la pressante domanda di risorse terrestri dell'UE e nell'affrontare il cambiamento climatico. Infatti, il ruolo degli oceani nella mitigazione e nell'adattamento ai cambiamenti climatici è sempre più riconosciuto e può contribuire a migliorare l'uso del settore acquatico e delle risorse

⁴⁸³ L. Buchanan, *Integrated assessment of the 2nd river basin management plans: EU-wide storyline report*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019.

⁴⁸⁴ COM (2019) 640, *Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al Consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni*, Bruxelles, 11 dicembre 2019.

⁴⁸⁵ Commissione europea, *Piano d'azione per l'economia circolare - Per un'Europa più pulita e competitiva*, 2020.

⁴⁸⁶ *Ibidem*.

⁴⁸⁷ *Ibidem*.

marine, ad esempio promuovendo la produzione e l'uso di nuove fonti di proteine che possono incidere sulla pressione sui terreni agricoli.

In proposito, nel 2021 l'UE ha adottato il *Piano d'azione dell'UE "Percorso verso un pianeta sano per tutti"*: "*Verso un inquinamento zero per l'aria, l'acqua e il suolo*", che rappresenta una pietra miliare nella salvaguardia delle risorse naturali. Questo documento rappresenta un importante passo avanti nell'approccio alla protezione delle risorse naturali ed ha previsto "La visione a inquinamento zero per il 2050" con obiettivi molto ambiziosi con specifico riferimento alle risorse idriche⁴⁸⁸.

⁴⁸⁸ COM/2022/156 final, proposta di Direttiva del parlamento europeo e del consiglio, che modifica la direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) e la direttiva 1999/31/CE del Consiglio del 26 aprile 1999 relativa alle discariche di rifiuti 2022/0104(COD).

SEZIONE 2. L'ACQUA COME DIRITTO NELL'UE

1. Il diritto all'acqua nell'ordinamento europeo.

L'Unione Europea sembra molto orientata ad accentuare la dimensione individuale del diritto all'acqua, a scapito della sua dimensione collettiva⁴⁸⁹.

Osservando il contenzioso ambientale, si nota che non c'è spazio per azioni popolari diverse da quelle relative al risarcimento dei danni. Pertanto, l'ordinamento giuridico europeo non offre nuove soluzioni nell'ambito del dibattito intorno ai beni comuni⁴⁹⁰. Questo tema sarà oggetto di trattazione nell'ultimo capitolo laddove si proverà ad indagare quale possa essere il contributo di tale dottrina alla tutela delle risorse idriche.

Focalizzando l'attenzione sul tema del diritto all'acqua, occorre ribadire come, in ambito europeo, sia legato ai diritti fondamentali dell'uomo su cui si fonda l'Unione (art. 2 TUE) e indirettamente alla tutela dell'ambiente di cui all'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e anche all'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e anche all'art. 191 TFUE, dedicato specificamente alla tutela dell'ambiente⁴⁹¹.

Più in particolare, facendo riferimento alle fonti primarie dell'*acquis* europeo, è utile ricordare alcune ulteriori specifiche. Innanzitutto, va ricordato l'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che riassume i contenuti della politica ambientale dell'Unione, pone l'accento sull'importanza dell'integrazione tra le varie politiche⁴⁹².

Va comunque rammentato il testo integrale del richiamato articolo secondo il quale *“un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della qualità dell'ambiente devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”*⁴⁹³.

⁴⁸⁹ F. Anastasi, *EU Regulations of Water Resources*, in *La Revue Internationale des Gouvernements Ouverts - International Journal of Open Government*, Vol. 8, 2019, dello stesso autore sia consentito rinviare anche a *A brief overview of the right to water in International Treaties and in the EU system*, in *Amministrazione in Cammino*, 25.02.2020

⁴⁹⁰ Cfr. S. Prechal, B. Van Roermund, G. Van Roermund, *The Coherence of EU Law: The Search for Unity in Divergent Concepts*, Oxford University Press, Oxford, 2008; P. Riordan, *Global Ethics and Global Common Goods*, Bloomsbury, 2015.

⁴⁹¹ Cfr. S. Hendry, *Frameworks for Water Law Reform*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001; S. De Vido, *Il diritto all'acqua nella prospettiva europea*, in *Il diritto all'acqua, atti del seminario di studio svoltosi a Milano il 26 novembre 2015* (a cura di L. Violini e B. Randazzo), Giuffrè, Milano, 2017.

⁴⁹² Testo completo dell'articolo: *“Un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento della qualità dell'ambiente devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti in conformità con il principio dello sviluppo sostenibile”*.

⁴⁹³ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 303/17 - 14.12.2007, disponibile su <https://fra.europa.eu/en/eu-charter/article/37-environmental-protection>.

Va notato che questa disposizione non ha un carattere completamente vincolante dal punto di vista giuridico⁴⁹⁴.

Le disposizioni della Carta possono essere suddivise in due categorie: diritti e principi. In particolare, l'articolo 37 esprime un principio che dovrebbe ispirare la politica delle istituzioni europee: contiene le definizioni "degli obiettivi che il legislatore dell'UE deve rispettare e che possono essere invocati solo nel caso in cui siano stati attuati attraverso la legislazione"⁴⁹⁵.

Di per sé, non è possibile considerare l'art. 37 come un dispositivo di un diritto *in senso stretto*⁴⁹⁶.

Alcuni studiosi hanno sostenuto che dovrebbe essere considerato un principio della "Carta". In realtà, questo approccio rende l'art. 37 meno importante sia come strumento che come base giuridica della protezione ambientale.

Altra parte della dottrina ritiene molto improbabile che un "diritto" alla protezione dell'ambiente possa equivalere a una semplice garanzia di risultati benefici per la protezione dell'ambiente⁴⁹⁷.

In breve, possiamo dire che l'articolo 37 non è un riferimento giuridico a un nuovo diritto di protezione ambientale nell'Unione Europea, ma potrebbe avere il potenziale per creare un qualche ragionamento in un futuro molto prossimo, secondo le interpretazioni delle Corti europee⁴⁹⁸.

I principi enunciati nel presente articolo 37 si basano sugli articoli 2, 6 e 174 del Trattato CE, ora sostituiti dall'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea e dagli articoli 11⁴⁹⁹ e 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea⁵⁰⁰.

⁴⁹⁴ Cfr. N. Šišková, *New Challenges for the EU in the field of human rights -focusing on the mechanism of the Charter*, in *European Studies. The Review of European Law*, in *Economics and Politics*, Vol. 1, 2014, pagg. 12-24.

⁴⁹⁵ Cfr. N. Šišková, *New Challenges for the EU in the field of human rights -focusing on the mechanism of the Charter*, in *European Studies. The Review of European Law*, in *Economics and Politics*, Vol. 1, 2014, pag. 17.

⁴⁹⁶ Cfr. in questo senso, S. Bogojevic, R. Rayfuse, *Environmental Rights in Europe and Beyond*, Bloomsbury, 2018.

⁴⁹⁷ Cfr. S. Bogojevic, R. Rayfuse, *Environmental Rights in Europe and Beyond*, Bloomsbury, 2018; O. Quirico, M. Boumghar, *Climate Change and Human Rights: An International and Comparative Law*, Routledge, 2016.

⁴⁹⁸ Cfr. D. Bunker, *Deficits in EU and US Mandatory Environmental Information Disclosure*, Springer, 2012.

⁴⁹⁹ Il testo integrale dell'articolo recita: "Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle attività dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile", disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016E011&from=EN>.

⁵⁰⁰ F. Anastasi, *EU Regulations of Water Resources*, in *La Revue Internationale des Gouvernements Ouverts - International Journal of Open Government*, Vol. 8, 2019; dello stesso autore sia consentito rinviare anche a *A brief overview of the right to water in International Treaties and in the EU system*, in *Amministrazione in Cammino*, 25.02.2020

È importante sottolineare che l'articolo 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce un obbligo giuridico onnicomprensivo di integrare le esigenze di tutela ambientale nelle politiche e nelle attività dell'Unione europea (UE)⁵⁰¹.

Si ricordano anche l'articolo 3, par. 3, e l'articolo 21, par. 3.⁵⁰² e l'articolo 21, paragrafo 2, lett. f, del TUE, con i quali l'Unione si impegna a garantire un elevato livello di protezione ambientale al fine di assicurare una crescita sostenibile e migliorare la gestione delle risorse naturali.

Con questo regolamento, finalmente, il diritto umano all'acqua ha trovato espressione nella legislazione dell'UE. Da un punto di vista più ampio, infatti, i diritti umani ambientali hanno trovato la loro protezione.

Neanche la DQA fornisce un conforto nell'affermare il diritto all'acqua. Infatti, la direttiva si limita ad affermare, in modo generico, nel primo paragrafo del preambolo, che *“l'acqua non è un prodotto commerciale al pari di altri, ma un patrimonio che deve essere protetto, difeso e trattato come tale”*⁵⁰³.

Più recentemente, è stata adottata la Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione: essa esclude esplicitamente le concessioni nel settore idrico dal suo campo di applicazione⁵⁰⁴.

Nel preambolo, al paragrafo 40, troviamo un importante riferimento all'acqua come *“bene”, “l'importanza dell'acqua come bene pubblico di valore fondamentale per tutti i cittadini dell'Unione”*⁵⁰⁵.

⁵⁰¹ Cfr. B. Sjäfjell, *The Legal Significance of Article 11 TFEU for EU Institutions and Member States (Il significato giuridico dell'articolo 11 del TFUE per le istituzioni e gli Stati membri dell'UE)*, Nordic & European Company Law Working Paper, N. 14, 2008. Disponibile su SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2530006>.

⁵⁰² Testo dell'articolo: *“L'Unione instaura un mercato interno. Essa si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato altamente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Promuove il progresso scientifico e tecnologico. Combatte l'esclusione sociale e la discriminazione e promuove la giustizia e la protezione sociale, l'uguaglianza tra uomini e donne, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del bambino. Promuove la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri. Rispetta la sua ricca diversità culturale e linguistica e garantisce la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio culturale europeo”*.

⁵⁰³ Cfr. Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁵⁰⁴ Cfr. S. Hendry, *Frameworks for Water Law Reform*, Cambridge University Press, 2015; anche S. De Vido, *Il diritto all'acqua nella prospettiva europea*, in L. Violini e B. Randazzo (a cura di), *Il diritto all'acqua, atti del seminario di studio svoltosi a Milano il 26 novembre 2015*, Giuffrè, Milano, 2017.

⁵⁰⁵ Direttiva 2014/23/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014.

Nemmeno l'interpretazione delle suddette direttive fornita dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha contribuito all'affermazione del diritto umano all'acqua⁵⁰⁶. E, in effetti, ci sono state molte procedure d'infrazione emesse dalla Commissione europea contro uno degli Stati membri dell'UE per il mancato o scorretto recepimento di una delle suddette direttive⁵⁰⁷.

2. Il ruolo della Commissione

Nel 2012 la Commissione ha lanciato il “Piano europeo di salvaguardia delle risorse idriche”, una strategia a lungo termine volta a garantire un approvvigionamento idrico qualitativamente adeguato per tutti gli usi legittimi e a migliorare l'attuazione dell'attuale politica europea in materia di acque, a integrare gli obiettivi della politica idrica in altre politiche settoriali e a colmare le lacune del quadro esistente⁵⁰⁸.

Il piano prevede lo sviluppo, da parte degli Stati membri, di una contabilità delle risorse idriche e di obiettivi di efficienza idrica, nonché la definizione di standard europei per il riutilizzo dell'acqua⁵⁰⁹.

In questo contesto, la Commissione ha progressivamente delineato il proprio ruolo nell'ambito di tutela, protezione, miglioramento, gestione, monitoraggio delle risorse idriche in ambito europeo⁵¹⁰.

La stessa Commissione si occupa di valutare i progressi compiuti e di aiutare a sviluppare gli strumenti di attuazione e garantirà il rispetto della legislazione europea sulle acque⁵¹¹.

⁵⁰⁶ In questo contesto è interessante che la CGUE abbia affermato, nella causa *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e altri C-43/10*, che “le condizioni che disciplinano il progetto non possono essere più rigorose di quelle che sarebbero state applicate se il progetto fosse stato adottato successivamente all'articolo 4 della direttiva 2000/60”. fosse divenuto applicabile ad esso. Nel caso di un progetto di questo tipo, i criteri e le condizioni di cui all'articolo 47, paragrafo 7, della direttiva 2000/60 possono, in sostanza, essere applicati per analogia e, se necessario, *mutatis mutandis*, come limite massimo di restrizione del progetto”. Sulla questione si veda G. Van Calster, L. Reins, *Environmental Law*, Edward Elgar Pub, 2017.

⁵⁰⁷ Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, Commento generale n. 15: Il diritto all'acqua (artt. 11 e 12 del Patto) adottato alla ventinovesima sessione del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, 20 gennaio 2003. Sociale e Culturale, 20 gennaio 2003. E/C.12/2002/11.

Secondo alcuni autori, la Corte ha contribuito a “rafforzare la base giuridica del diritto umano all'acqua”. M. A. Salman e Siobhán McInerney-Lankford, *The Human Right To Water*, Washington, 2004.

⁵⁰⁸ Sulla questione, si veda AA.VV., *The Regulation of Water Services in the EU, La regolamentazione dei servizi idrici nell'UE*, in *Rivista di politica economica europea*, Fasc. 3, 2013.

⁵⁰⁹ COM/2012/0673 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM:2012:0673:FIN>

⁵¹⁰ Piano per le risorse idriche. Disponibile al link: http://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/index_en.htm

⁵¹¹ Sul punto si veda F. Anastasi, *The Resilience of Administrative Instruments to protect the water resources*, (Vítová B. Černý M. (a cura di)), Olomoucké právnícké dny 2019, Sborník z mezinárodní vědecké conference, Olomouc: Iuridicum Olomoucense.

Un altro strumento di attuazione proposto nel piano per le risorse idriche è lo scambio (acquisto e vendita) di crediti relativi all'acqua.

I costi amministrativi sono relativamente elevati e probabilmente il sistema di scambio risulterebbe efficace sotto il profilo dei costi solo a livello di bacini idrografici e non a livello europeo. Tuttavia, esso potrebbe contribuire a ridurre il problema dello stress idrico e migliorare l'efficienza. La Commissione propone pertanto di elaborare delle linee guida nell'ambito della summenzionata strategia comune di attuazione per gli Stati membri che desiderino adottare tale sistema.

La Commissione sta, inoltre, valutando le possibilità di riutilizzare le acque riciclando gli scarichi degli impianti industriali o degli impianti per il trattamento delle acque reflue per uso irriguo o industriale

In questo contesto, la Commissione presta particolare attenzione al rispetto delle disposizioni della direttiva quadro sulle acque in materia di monitoraggio⁵¹².

Per garantire un approccio uniforme a livello europeo, la Commissione svilupperà, in collaborazione con gli Stati membri e i portatori di interessi, una metodologia comune dell'UE per la fissazione degli obiettivi in materia di efficienza idrica.

Il ruolo della Commissione, si può dire, è di tipo regolatorio. In sostanza, se da un lato non ci si sforza per ottenere il riconoscimento del diritto all'acqua (in senso formale), dall'altro lato viene rafforzato e implementato continuamente mediante la sua tutela in concreto delle puntuali esigenze.

3. Iniziativa *Right2water*

Un sostegno al progressivo riconoscimento del diritto all'acqua in ambito comunitario, e di conseguenza anche internazionale, è arrivato dalla società civile grazie a un nuovo strumento di democrazia partecipativa reso disponibile dal Trattato di Lisbona: l'iniziativa dei cittadini europei (ICE)⁵¹³.

⁵¹² Direttiva quadro sulle acque – fatti e cifre: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/index_en.htm

⁵¹³Cfr. F. Fettano, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: uno strumento efficace di democrazia partecipativa?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, Il Mulino, 2011, pag. 727 ss.; G. Allegri, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: verso quale democrazia partecipativa in Europa?*, in S. Civitarese Matteucci, F. Guarriello, P. Puoti, *Diritti fondamentali e politiche della UE di Lisbona*, Maggioli, Santarcangelo, 2013; sul punto si veda anche F. Anastasi, *An Outline on the Right to Water in the EU System*, in *European Studies The Review of European Law, Economics and Politics*, vol. 7, 2020, Wolter Kluvers.

Come osservato dalla dottrina, il diritto dell'UE riconosce il diritto dei cittadini di attivare un'iniziativa legislativa che abbia lo stesso valore di quella Commissione europea rappresentando quindi uno strumento assolutamente unico e innovativo nel sistema giuridico dell'Unione⁵¹⁴. In altre parole, l'ICE opererebbe come un'iniziativa legislativa a carattere transnazionale data la partecipazione di cittadini di diversi Stati membri⁵¹⁵.

In ambito idrico, tre iniziative hanno raggiunto il numero richiesto di dichiarazioni di sostegno e sono state presentate alla Commissione. La prima a raggiungere un milione di firme è stata “*Right2water*” (1.659.543 firme)⁵¹⁶.

Nella proposta, il comitato dei cittadini ha esortato la Commissione a proporre una legislazione volta a stabilire il diritto umano universale all'acqua potabile e ai servizi igienici⁵¹⁷.

La Commissione ha risposto all'iniziativa dei cittadini europei con la Comunicazione del 19 marzo 2014, affermando che il diritto all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari, come stabilito a livello internazionale, deve essere sempre collegato al diritto alla vita e alla dignità umana, come se fosse un “diritto derivato”⁵¹⁸ piuttosto che un diritto autonomo.

Nella comunicazione, la Commissione sottolinea l'azione dell'UE per garantire l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienici per la popolazione⁵¹⁹.

In seguito a tale evento, con la Comunicazione del 31 gennaio 2012, la Commissione Europea ha presentato una proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio per modificare le Direttive n. 2000/60/CE e 2008/105/CE. Le modifiche erano limitate alla gestione delle sostanze nel settore idrico: si trattava di una proposta “tecnica”, evidentemente non finalizzata al riconoscimento del diritto umano all'acqua⁵²⁰.

Il Parlamento europeo, viceversa, nella sua risoluzione dell'8 settembre 2015, ha invitato la Commissione (paragrafo 10) a presentare proposte legislative, “*compresa, se del caso, una revisione della direttiva quadro sulle acque che riconosca l'accesso universale e il diritto*

⁵¹⁴ Cfr. anche L. Hennen, *European E-democracy in Practice*, Springer, 2020; si veda anche F. Anastasi, *An Outline on the Right to Water in the EU System*, in *op.cit.*

⁵¹⁵ Cfr. S. De Vido, *Il diritto all'acqua nella prospettiva europea*, in *Il diritto all'acqua, atti del seminario di studio svoltosi a Milano il 26 novembre 2015* (a cura di L. Violini e B. Randazzo), Giuffrè, Milano, 2017.

⁵¹⁶ Cfr. M. Langford e A. Russell, *The human right to water: Theory, practice and prospects*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.

⁵¹⁷ Cfr. M. Schiffler, *Water, Politics and Money: A Reality Check on Privatization*, Springer, 2015.

⁵¹⁸ Comunicazione della Commissione, Bruxelles, 19.3.2014 COM (2014) 177 definitivo.

⁵¹⁹ *Ibidem.*

⁵²⁰ SEC (2011) 1546 definitivo, SEC (2011) 1547 definitivo. Bruxelles, 31.1.2012

umano all'acqua", chiedendo che l'accesso universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari sia riconosciuto nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE⁵²¹.

Il Parlamento, in quella sede, ha anche ricordato come si debbano applicare ai servizi idrici gli obblighi penetrati nell'ordinamento europeo tramite l'integrazione della Convenzione di Aarhus⁵²².

Ciò implica la possibilità per gli individui di rivendicare i diritti derivanti dalla direttiva davanti al giudice domestico.

Tra gli obiettivi della direttiva, oltre alla qualità dell'acqua, va previsto che ogni Stato debba garantire l'accesso a una quantità minima di acqua necessaria a soddisfare i bisogni essenziali di tutti gli individui soprattutto ai soggetti emarginati che non hanno mezzi per poter accedere alla risorsa.

Tuttavia, il livello essenziale potrebbe essere definito internamente a livello nazionale, sulla base delle indicazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità e/o della Commissione Europea.

Ciò garantirebbe, da un lato, la possibilità per gli individui di essere titolari di diritti che possono essere esercitati davanti alle giurisdizioni interne e, dall'altro, la possibilità per la Corte di Giustizia di interpretare le disposizioni della direttiva. La Corte di Giustizia potrebbe così valutare se la quantità minima, stabilita dallo Stato, di acqua necessaria per i bisogni essenziali degli individui, risponda ai parametri rilevati a livello internazionale. Questo consentirebbe un'armonizzazione minima della disciplina in materia di diritto all'acqua (disponibilità, accessibilità, accettabilità, economicità e qualità).

Questa proposta è stata solo una delle tappe del lungo percorso di affermazione di tale diritto.

Una delle indicazioni importanti che potrebbero derivare dalla Direttiva potrebbe essere, in proposito, proprio l'individuazione del giusto prezzo dell'acqua, da definire a livello nazionale secondo le indicazioni della Direttiva stessa.

In questo contesto, tuttavia, si osserva che il Parlamento europeo ha sottolineato che la Commissione non dovrebbe - in nessun caso - promuovere la privatizzazione dell'acqua nel contesto di un adeguamento economico o in qualsiasi altra procedura di coordinamento della strategia economica dell'UE (paragrafo 22).

⁵²¹ M. Langford, *Privatization and the right to water*, in M. Langford e A. Russell, *The human right to water: Theory, practice and prospects*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, pagg. 461-462.

⁵²² Risoluzione PE, sul seguito all'iniziativa dei cittadini europei "l'acqua è un diritto" Right2water, 8 settembre 2015, disponibile su https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0294_IT.html.

Si può dire, in ogni caso, che l'iniziativa *Right2Water* ha sortito effetti⁵²³. Alla fine, nel 2020, l'UE ha adottato la revisione della direttiva rivista sull'acqua potabile, volta a migliorare la sicurezza e la qualità del consumo di acqua potabile, facilitando anche l'accesso all'acqua per i più vulnerabili⁵²⁴.

4. Il ruolo del Parlamento europeo

L'iniziativa dei cittadini europei *Right2Water*, come detto, ha esortato le istituzioni dell'UE e gli Stati membri a garantire che tutti i cittadini godano del diritto all'acqua e ai servizi igienico-sanitari, che le risorse idriche non siano soggette alle regole del mercato interno e che i servizi idrici siano esclusi dalle misure di liberalizzazione⁵²⁵.

In risposta a questa iniziativa popolare il Parlamento, a larga maggioranza, ha chiesto alla Commissione di proporre una legislazione che sancisca il diritto umano universale all'acqua potabile e ai servizi igienici, come riconosciuto dalle Nazioni Unite e, se del caso, una revisione della direttiva quadro sull'acqua per riconoscere l'accesso universale e il diritto umano all'acqua⁵²⁶.

Il Parlamento, in risposta, sottolineando la necessità di una transizione verso un'economia circolare, ha sostenuto i piani per promuovere il riutilizzo dell'acqua per l'irrigazione agricola. Con lo stesso spirito ha approvato piani per migliorare la qualità dell'acqua del rubinetto al fine di ridurre l'uso di bottiglie di plastica⁵²⁷.

Nella sua risoluzione sulla *governance* internazionale degli oceani, il Parlamento "*sottolinea che la creazione di un'economia marittima sostenibile e la riduzione delle pressioni sull'ambiente marino richiedono un'azione sul cambiamento climatico, sull'inquinamento terrestre che raggiunge i mari e gli oceani, sull'inquinamento marino e sull'eutrofizzazione,*

⁵²³ J. Gupta e J. Dellapenna, *Water Law and Rights*, in J.J. Bogardi, *Handbook of Water Resources Management: Discourses, Concepts and Examples*, Springer, 2021.

⁵²⁴ I. Benöhr, *The Right to Water and Sustainable Consumption in EU Law*, in *J Consum Policy*, Vol. 46, 2023, pagg. 53-77.

⁵²⁵ Si veda sul punto COM/2014/177 final, Comunicazione della Commissione relativa all'iniziativa dei cittadini europei "Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!" Per un commento si veda anche F. Anastasi, *An Outline on the Right to Water in the EU System*, in *EUROPEAN STUDIES The Review of European Law, Economics and Politics*, vol. 7, 2020, Wolter Kluwers

⁵²⁶ Parlamento Europeo, 2021/C 108/51, Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 28 marzo 2019 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, Qualità delle acque destinate al consumo umano.

⁵²⁷ *Ibidem*.

sulla preservazione, la conservazione e il ripristino degli ecosistemi marini e della biodiversità, e sull'uso sostenibile delle risorse marine”⁵²⁸.

In questo contesto “*esorta la Commissione a sostenere gli sforzi internazionali per proteggere la biodiversità marina, in particolare nel quadro dei negoziati in corso per un nuovo strumento giuridicamente vincolante per la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità marina nelle aree al di fuori della giurisdizione nazionale*” e “*invita la Commissione a proporre una legislazione più rigorosa al fine di preservare e garantire gli usi sostenibili della biodiversità marina nelle aree sotto la giurisdizione degli Stati membri*”⁵²⁹.

In ultimo, il Parlamento europeo il 5 ottobre 2022 ha adottato una Risoluzione su “*l'accesso all'acqua in quanto diritto umano*” in cui viene ribadito che «*il diritto all'acqua potabile sicura e il diritto ai servizi igienico-sanitari quali diritti umani, in quanto entrambi i diritti sono complementari; sottolinea che l'accesso all'acqua potabile pulita è indispensabile per una vita sana e dignitosa ed è essenziale per sviluppare la dignità umana; sottolinea che il diritto all'acqua rappresenta una condizione necessaria fondamentale per il godimento di altri diritti, e che come tale deve essere guidato da una logica di interesse pubblico e beni comuni*»⁵³⁰.

5. Il ruolo del Consiglio

Sul tema del diritto all'acqua è di recente intervenuto anche il Consiglio Europeo che ha ribadito, nelle Linee guida dell'UE sui diritti umani in materia di sicurezza acqua potabile e servizi igienico-sanitari adottata dal Consiglio il 17 giugno 2019⁵³¹, l'impegno dell'UE nei confronti del riconoscimento del diritto all'acqua.

In dettaglio, prendendo le mosse dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e delle ultime risoluzioni adottata da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il Consiglio ha riconosciuto il diritto umano all'acqua potabile sicura che garantisce a tutti, senza discriminazioni, l'accesso equo a risorse sufficienti, sicure, accettabili, fisicamente accessibili e il diritto all'acqua economica per uso personale e domestico.

⁵²⁸ Parlamento Europeo 2017/2055(INI), *Proposta di risoluzione del parlamento europeo, sulla governance internazionale degli oceani: un'agenda per il futuro dei nostri oceani nel contesto degli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) per il 2030*, disponibile su https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0399_IT.html

⁵²⁹ *Ibidem*.

⁵³⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 5 ottobre 2022 sull'accesso all'acqua in quanto diritto umano — dimensione esterna, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022IP0346&from=EN>

⁵³¹ Atto 10145/19, *EU Human Rights Guidelines on Safe Drinking Water and Sanitation*, Disponibile su <https://www.consilium.europa.eu/media/39776/st10145-en19.pdf>

Si riconosce altresì, il diritto umano alle strutture igienico-sanitarie spetta a tutti, senza discriminazioni, averne accesso fisico, equo e conveniente ai servizi igienico-sanitari, in tutte le sfere della vita, che sia sicuro, igienico, sicuro, socialmente e culturalmente accettabile e che garantisca *privacy* e dignità.

In particolare, si segnalava che gli elementi fondamentali dei diritti all'acqua e ai servizi igienico-sanitari sono economicità, accettabilità, disponibilità, accessibilità e qualità.⁵³²

Questo intervento del Consiglio, che si pone a valle dell'esperienza "regolatoria" della Commissione, dell'iniziativa popolare dei cittadini europei che ha coinvolto il Parlamento in un dialogo serrato con la Commissione, rappresenta la punta più avanza nel tentativo di tutelare e proteggere il diritto all'acqua nell'ordinamento europeo, non solo a livello di Servizio, ma riconoscendo il valore del diritto umano all'acqua.

6. La tutela dei consumatori. Cenni.

Parallelamente all'emersione della categoria di servizio pubblico per la gestione del servizio idrico, si è affermata la necessità di tutelare i diritti dei fruitori del servizio quali veri e propri consumatori.

In sostanza si configura la posizione soggettiva dei consumatori come un vero e proprio diritto sociale⁵³³. Infatti, l'utilizzatore dei servizi idrici gode di tradizionali diritti del consumatore (es. divieto di clausole abusive; diritto a un ricorso rapido e poco oneroso; diritti relativi alla sicurezza dei prodotti).

L'affermazione del diritto all'acqua quale "*bene pubblico di valore fondamentale per tutti i cittadini dell'Unione*" inoltre, andrebbe ad ampliare l'obbligo di trasparenza e le pretese dei consumatori⁵³⁴.

Con riferimento specifico all'obbligo di trasparenza, si è ritenuto che i gestori dei servizi idrici sarebbero tenuti a rendere accessibili ai consumatori tutte le informazioni sulle qualità delle

⁵³² J. Van den Berge, R. Boelens, J. Vos, *How the European citizens' initiative 'Water and Sanitation is a Human Right!' changed EU discourse on water services provision*, in *Utrecht Law Review*, Fasc.16, 2020, pagg. 48–59; C. Tsaridou, A.J. Karabelas, *Drinking water standards and their implementation - A critical assessment*, 2021, pagg. 1-33; R. Greco, *The liberalization of water services under EU law and the human right to water*, in *Rivista Eurojus*, Fasc. 2, 2021, pagg. 100-133; A. Berti Suman e A. Toscano, *Public acceptance of water reuse for agriculture in the wake of the new EU regulation: Early reflections*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, Fasc. 18, 2021, pagg. 225-255; I. Benöhr, *The Right to Water and Sustainable Consumption in EU Law*, in *J Consum Policy*, Fasc. 46, 2023, pagg. 53-77.

⁵³³ C. Barbier, *L'usager est-il devenu le client du service public?*, JCP, 1995, pagg. 31-37.

⁵³⁴ C. Lecerf, *Droit des consommateurs et obligations des services publics*, Edition d'Organization, Parigi, 1999, pag. 40. Si veda anche B. Teissonnier-Mucchielli, *L'impact du droit communautaire sur la distribution et l'assainissement de l'eau en France*, Documentation Française, Parigi, 2003.

acque, sul livello di sicurezza, sulle modalità di fissazione dei prezzi e dell'elaborazione degli standard di qualità.

Proprio durante il dibattito intorno all'iniziativa *Right2Water* è emersa la necessità e l'importanza della trasparenza. In questa sede la Commissione UE stessa si è favorevolmente pronunciata nel senso dell'introduzione dell'analisi comparativa della qualità delle acque, del rafforzamento e aumento del numero degli indicatori e dell'adozione di parametri di riferimento in merito alle prestazioni dei fornitori sotto un punto di vista economico, tecnico e qualitativo. In dettaglio, ad avviso del Parlamento europeo⁵³⁵, una maggiore trasparenza nel settore dei servizi idrici, al fine di garantire in concreto i diritti dei consumatori, dovrebbe essere perseguita mediante la istituzione di un sistema di *governance* pubblica e privata per le aziende incaricate del servizio di distribuzione della risorsa idrica nel territorio dell'UE e la creazione di organi di regolamentazione nazionale⁵³⁶. Secondo quanto segnalato dal Parlamento gli organi di regolamentazione dovrebbero dunque fissare i livelli minimi dei servizi idrici, disciplinare le modalità di erogazione del servizio e prevedere penalità e obblighi di indennizzo.

Si può affermare, insomma, che la disciplina di tutela dei consumatori, sotto un certo punto di vista, arricchisce la tutela del diritto all'acqua rafforzandone sicuramente gli obblighi di trasparenza e le aspettative delle fasce più vulnerabili della popolazione.

In questo senso, tuttavia, la piena affermazione del diritto si avrebbe, attraverso la piena implementazione delle Osservazioni generali n. 15 sul diritto all'acqua di cui al capitolo precedente.

Infatti, la prima parte di consumo di acqua, cioè quella corrispondente ai bisogni essenziali deve essere garantita gratuitamente e non deve essere oggetto del principio di recupero dei costi⁵³⁷.

7. La democrazia dell'acqua?

Il diritto dell'Unione europea, con riferimento alle tematiche ambientali e in particolare a quelle idriche, si caratterizza per una sorta di democrazia di prossimità⁵³⁸ che consente il superamento

⁵³⁵ Risoluzione PE, sul seguito dell'iniziativa dei cittadini europei, "l'acqua è un diritto" (*Right2water*), cit. punto. 23.

⁵³⁶ *Ibidem*.

⁵³⁷ C. Bigot, *Le droit à l'eau en droit international et en droit communautaire, contribution à l'étude d'un droit de l'homme et de ses générations futures en émergence*, Université Paris X- Nanterre, 2006.

⁵³⁸ F. Fraysse, *La gestion du service de l'eau: perspective comparatiste*, in V. Parisio, *Demanio idrico e gestione del servizio idrico in una prospettiva comparata: una riflessione a più voci*, Giuffrè, Milano, 2011.

(o, se si vuole, l'aggiramento) del tradizionale modello decisionale. A tal proposito, con riferimento al settore idrico, si è cominciato a parlare di "democrazia dell'acqua"⁵³⁹.

In questo senso, al di fuori del tradizionale circuito democratico-rappresentativo, la "democrazia" si attua tramite strumenti di partecipazione diretta (così come per il caso della tutela dei consumatori di cui al paragrafo precedente) che coinvolgono i gestori e gli utenti⁵⁴⁰.

In particolare, sono moltissimi gli strumenti che i gestori possono utilizzare per coinvolgere nel processo decisionale gli utenti e gli *stakeholders* che sono interessati a partecipare. Una su tutte è la distribuzione di informazioni di base agli utenti, in un formato accessibile e comprensibile che può far attivare dei gruppi di interesse e dei comitati di lavoro⁵⁴¹.

Ci sono moltissimi strumenti che i gestori dell'acqua possono utilizzare per facilitare agli utenti dell'acqua e ai gruppi di parti interessate la partecipazione al processo decisionale collaborativo. La distribuzione delle informazioni di base in una forma facilmente accessibile agli utenti (ad esempio attraverso i circoli di studio locali) può precedere gli sforzi di coinvolgimento delle parti interessate⁵⁴².

Si è anche suggerita la possibilità di elaborare presentazioni, simulazioni o pianificazioni esemplificative su piccola scala mirate a coinvolgere gli utenti nella scelta delle opzioni per ulteriori studi. Questa soluzione, che sembra tendenzialmente dispendiosa, consente, in concreto ai partecipanti di eliminare rapidamente le opzioni di politica e progettazione più problematiche⁵⁴³.

Questo modello, emerso con forza in ambito internazionale, e utilizzato anche in contesti significativamente più complessi di quello europeo (si pensi al caso del fiume Mekong⁵⁴⁴) trova, in ambito euro-unitario, il suo riferimento nella Convenzione di Aarhus⁵⁴⁵.

Quest'ultima, come detto, è stata progressivamente integrata nell'ordinamento europeo con l'adozione delle Direttive 2003/35/CE, 2003/04/CE e del regolamento 1367 del 2006⁵⁴⁶,

⁵³⁹ L. Susskind, *Water and democracy: new roles for civil society in water governance*, in *International journal of water resources development*, 2013.

⁵⁴⁰ C. Mari, *La democrazia ambientale. Partecipazione e forme di tutela*, Ist. Poligrafico dello Stato, 2016.

⁵⁴¹ *Ibidem*.

⁵⁴² S. James e T. Laht, *The Natural Step for Communities: How Cities and Towns Can Change to Sustainable Practices*, New Society Publishers, Canada, 2004.

⁵⁴³ S. Islam, L.E. Susskind, *Water Diplomacy: A Negotiated Approach to Managing Complex Water Networks, Resources for the Future Press*, New York, 2012.

⁵⁴⁴ Mekong River Commission, *Public Participation in the Lower Mekong Basin*, 2005, available at: <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/governance/PublicParticipation.pdf>

⁵⁴⁵ C. Mari, *La democrazia ambientale. Partecipazione e forme di tutela*, op. cit.

⁵⁴⁶ Cfr sul punto B. Lorz, *Verso l'applicazione della Convenzione di Aarhus nell'UE. Disposizioni di attuazione e progressi realizzati*, in *Rivista Giuridica dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2006.

trovando applicazione, come ricorda lo stesso Parlamento europeo (vedi *supra*) anche alla gestione delle risorse idriche.

In pratica, si ritiene che non potendo intervenire nel dibattito democratico per la gestione del diritto all'acqua a livello istituzionale, i cittadini possono e devono farsi parti attive nel dibattito volto alla gestione territoriale e concreta della risorsa idrica coinvolgendo i livelli giuridici locali e regionali.

In questo senso, il diritto UE si farebbe portatore, con riferimento alle problematiche idriche, di un vero e proprio esperimento di "democrazia di prossimità" che è stato confermato anche dal citato Atto 10145/19 del Consiglio che dispone tra i principi che regolano il mercato idrico quello della trasparenza e accesso alle informazioni.

In dettaglio, ad avviso del Consiglio, tutti dovrebbero avere accesso alle informazioni pertinenti relative ai processi decisionali che può incidere sull'esercizio dei diritti all'acqua e ai servizi igienico-sanitari, compresi gli interventi dell'UE in questo campo, ad esempio sotto forma di progetti o programmi di sviluppo.

Inoltre, la trasparenza nei processi decisionali è fondamentale per garantire l'applicazione degli altri principi. La democrazia prossimitaria dell'acqua realizzerebbe, in questo modo, l'attuazione dei principi dell'Unione, non ultimo quello di sussidiarietà, differenziazione, partecipazione e proporzionalità.

In concreto, i cittadini partecipando attivamente alle scelte dei decisori locali possono interagire e concordare le strategie al fine di minimizzare le esternalità negative ed efficientare le soluzioni adottate. Intorno a questo tema, tuttavia, sono state registrate anche voci che rilevano una carenza di solidità democratica nel governo delle risorse idriche da parte dell'unione europea.⁵⁴⁷

In dettaglio, si è segnalato che vi è una certa duplicità da parte nell'ordinamento dell'unione da un lato, infatti, l'unione europea lavora su garantire la partecipazione prevedendo strumenti anche rilevanti di contributo al dibattito, dall'altro, questi strumenti non sono ancorati a quei beni di rilievo costituzionale che la stessa Unione sarebbe tenuta a tutelare⁵⁴⁸.

Come vedremo queste indicazioni generali trovano, poi, un concreto riferimento nella DQA all'art. 14 che regola proprio informazione e consultazione pubblica.

⁵⁴⁷ Cfr. L. Violini, *Il bene comune acqua nella prospettiva multilivello*, atti del Seminario sul diritto dell'acqua svoltosi presso l'università degli Studi di Milano, 26 novembre 2015.

⁵⁴⁸ *Ivi*, pag. 6.

8. Il futuro dei diritti sull'acqua. A mo' di intermezzo.

Dopo aver affrontato l'esame puntuale del diritto all'acqua nell'ordinamento internazionale (cap. 1, sez. II) e nell'ordinamento europeo (cap. 2 sez. II), e prima di esaminare, nello specifico, quelli che sono i contorni della regolazione del servizio idrico in generale, in Europa, e, in dettaglio, nell'ordinamento italiano occorre soffermarsi brevemente e coerentemente intorno al quesito di ricerca che ispira il presente scritto.

In particolare, è emerso come, sia in ambito internazionale che euro-unitario, la consapevolezza del cambiamento radicale che si è verificato nell'antropocene sia tendenzialmente irreversibile. Affrontare il mutato scenario è diventato non solo importante ma addirittura necessario.

La tutela del diritto all'acqua, quale strumento fondamentale per garantire l'accesso alla risorsa a tutti è solo il primo passo verso dei modelli di *governance* e regolazione che concretamente garantiscano e tutelino la risorsa per tutti.

Un passo necessario, certamente, ma non sufficiente.

Riconoscere un diritto, infatti, non corrisponde a garantirlo. Occorre, pertanto, da adesso innanzi, indossare le lenti specifiche degli amministrativisti e valutare in concreto la portata, l'efficienza ma soprattutto l'efficacia delle strategie messe in campo per la concreta realizzazione del diritto all'acqua.

In questo senso è necessario verificare se la normativa che è stata disegnata sia in grado, a cascata dall'ordinamento europeo fino a quello nazionale, di (i) garantire l'utilizzo sostenibile a lungo termine di una risorsa in continua riduzione e in progressivo deterioramento; (ii) impedire l'ulteriore deterioramento della risorsa; (iii) contenere, ridurre e azzerare l'inquinamento delle falde sotterranee; (iv) prevenire, mitigare e contenere gli effetti di inondazioni; (v) garantire una fornitura adeguata in termini qualitativi e quantitativi negli scenari di siccità.

SEZIONE 3. L'ACQUA COME SERVIZIO. PIANIFICAZIONE, CONTROLLO E TRATTAMENTO DELLE ACQUE.

1. La Direttiva Quadro sulle Acque.

Sulla base dell'art. 174 del Trattato che istituisce la Comunità europea (adesso art. 191 TFUE) è stata adottata la direttiva Quadro sulle Acque⁵⁴⁹ - Direttiva 2000/60 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre⁵⁵⁰ recante “un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque” la quale rappresenta il cardine del sistema di tutela della risorsa idrica nel contesto euro-unitario.

Sulla base di questa direttiva, e con questa direttiva, si incrocia la normativa in materia di tutela ambientale in ambito idrico che deve essere inteso un sistema organico volto alla protezione di quello che, ad oggi, è stato riconosciuto essere un diritto umano.

A detta della stessa Direttiva (Cons. 1) l'acqua non è da intendersi quale un prodotto commerciale ma un patrimonio da difendere e da proteggere.

Questa definizione di “patrimonio”, in realtà, potrebbe essere poco efficace in quanto sembrerebbe far ricadere la sfera di tutela della risorsa nell'ambito dei diritti economici, per l'appunto patrimoniale.

Una indicazione più precisa ci è fornita dalla versione in inglese della Direttiva che riporta il termine “*heritage*”⁵⁵¹, che possiamo più correttamente tradurre come “eredità” cioè come un lascito delle generazioni passate, per l'appunto, da custodire, proteggere e consegnare alle generazioni future.

⁵⁴⁹ Sul punto c'è amplissima bibliografia. Su tutte, meramente a titolo esemplificativo, si suggerisce P. Urbani, *Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque*, in *Rivista Giuridica dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2004, pag. 209 ss; dello stesso autore, *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, in *Rivista Giuridica dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2001; D.A. Caponera, *Les principes du droit et de l'administration des eaux, droit international et droit interne*, Edition Johanet, Parigi, 2007; R. Ferrara e M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'Ambiente*, Vol. II, Giuffrè, Milano, 2014, pag. 471; O. Porchia, *Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione Europea*, RIDPC, 2006; A. Maestroni e M. De Focatiis, *Dialoghi sul diritto dell'energia*, Vol. I - Le concessioni idroelettriche, Giappichelli, Torino, 2015; M. Andreis, *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, Giappichelli, Torino, 2015.

Nella dottrina internazionale si registrano altresì i contributi fondamentali di B. Drobenko, *Directive inondation: la prevention imperative*, Rje, 2010, pagg. 25-36; F.F. Hattermann, Z. Kundzewicz, Z.W. Kundzewicz, *Water Framework Directive: Model Supported Implementation*, IWA Publishing, 2009; P.A. Vanrolleghem, *Modelling Aspects of Water Framework Directive Implementation*, IWA Publishing, 2010.

⁵⁵⁰ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque; disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02000L0060-20141120>

⁵⁵¹ Considerando n. 1 “*Water is not a commercial product like any other but, rather, a heritage which must be protected, defended and treated as such.*” Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, cit.

In questo contesto la Direttiva segnala la pressione che insiste sulla risorsa e che è stata segnalata dalla stessa Agenzia Europea per l'Ambiente che ha presentato una relazione che è stata strumentale alla richiesta, il 18 dicembre del 1995, da parte del Consiglio alla elaborazione da parte della Commissione di testo di Direttiva per la gestione e la protezione della risorsa idrica.

L'azione delle istituzioni europee, parallelamente, deve essere diretta a migliorare la protezione delle acque della Comunità sia quantitativamente che qualitativamente favorendo e proteggendo l'utilizzazione sostenibile dell'acqua e contribuendo al controllo dei problemi delle acque di rilevanza transfrontaliera per gli ecosistemi acquatici, gli ecosistemi terrestri e le zone umide.

Tra gli obiettivi della DQA rientra, altresì, quello di creare le condizioni per cui gli Stati membri possano raggiungere l'obiettivo di un buono stato delle acque definendo e "attuando le misure necessarie nell'ambito di programmi integrati di misure, nell'osservanza dei vigenti requisiti comunitari".

In definitiva, scopo della direttiva, è quello di contribuire al miglioramento della qualità e alla graduale riduzione delle emissioni di sostanze pericolose nell'acqua tramite la fissazione di principi comuni volti a coordinare gli interventi degli Stati membri.

Lo scopo della direttiva è ribadito all'art. 1 che fissa puntualmente i seguenti obiettivi:

- impedire il deterioramento e garantire la protezione e il miglioramento dello stato degli ecosistemi acquatici e degli ecosistemi terrestri e delle zone umide;
- agevolare l'utilizzo idrico sostenibile;
- ridurre l'inquinamento delle acque sotterranee;
- contribuire a mitigare gli effetti delle inondazioni e della siccità.

L'art. 3 della Direttiva dispone il cd. "Coordinamento delle disposizioni amministrative all'interno dei distretti idrografici" sancendo che, sebbene non ci sia preferenza per un modello o per un altro, si deve, comunque e necessariamente, affidare la gestione dei singoli bacini idrografici presenti nel territorio degli stati membri ad Autorità amministrative che deve adottare e rendere operativi programmi di misure da specificare nei piani di gestione dei bacini atti a perseguire alcuni precisi obiettivi ambientali.

In dettaglio, l'art. 4 fissando gli obiettivi distingue tra quelli per le acque superficiali (art. 4 co. 1 lett. a), per le acque sotterranee (art.4, co. 1, lett. b), e aree protette (art. 4, co. 1, lett. c) indicando le modalità in cui devono essere raggiunti. In particolare, si rinvia agli Stati Membri

che devono attuare le misure necessarie e operare le opportune modifiche nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi.

In caso di violazione della Direttiva da parte degli Stati membri, naturalmente, si attivano le procedure di infrazione.

1.1. I Piani di gestione dei bacini idrografici.

1.1.1. La pianificazione territoriale e l'IWRM nel diritto europeo delle acque

La tutela delle acque, per come è stato modellato il sistema normativo nel quadro del modello regolatorio euro-unitario, richiama e si ispira concretamente al IWRM.

L'adozione della DQA e la creazione di una politica europea in materia di acque è finalizzata a dare concreta attuazione proprio al summenzionato modello.

In dettaglio, uno degli elementi che rendono particolarmente affine il modello europeo a quello dell'IWRM è la pianificazione territoriale⁵⁵².

La pratica pianificatoria⁵⁵³ trova il suo fondamento, in ambito europeo, negli artt. 3 TUE e 174 TFUE i quali richiamano il principio di coesione territoriale. In sostanza, l'attività di pianificazione ha la finalità, da un lato di garantire la tutela ambientale, ma dall'altro di fissare standard concreti, attuabili e, soprattutto, uniformi su tutto il territorio dell'Unione.

In altre parole, la pianificazione territoriale svolge un ruolo centrale per l'applicazione effettiva del diritto europeo delle acque e del governo del territorio.⁵⁵⁴

1.1.2. I piani d'azione organici e i piani di gestione di bacino.

L'importanza della pianificazione, in ambito europeo, si ritiene sia emersa a partire dalla Direttiva 75/440/CE⁵⁵⁵ che prevedeva l'obbligo da parte degli Stati membri di definire una pianificazione organica ed un calendario per il risanamento delle acque superficiali (art. 4 della direttiva) che doveva essere inviato alla Commissione.⁵⁵⁶

⁵⁵² D.A. Caponera, *ult. op. cit.*

⁵⁵³ Sulle pratiche di piano si veda G.P. Manzella, *La nuova coesione europea tra processo di Lisbona ed allargamento*, RIDPC, 2006; O. Porchia, *Art. 174 e 175 TFUE*, in A. Tizzano (dir.) *Trattati dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2014.

⁵⁵⁴ M. P. Chiti, *Il ruolo della Comunità Europea, nel governo del territorio*, in S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani, *Il governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2003; M. Bozzaotore, *Unione europea e governo del territorio, Spunti per una ricerca*, In *Rivista Giuridica di diritto urbanistico*, 2004.

⁵⁵⁵ Direttiva (CEE) 75/440 del Consiglio 16 giugno 1975 sulla qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri, disponibile su <https://www.ambientediritto.it/Legislazione/ACQUA/Direttiva%20Cee75-440-1975.htm>

⁵⁵⁶ La stessa indicazione è contenuta nella Direttiva 91/676/CE sulla protezione delle acque dall'inquinamento provocato da nitrati provenienti da fonti agricole in commento *infra* par. 2.f.

La giurisprudenza, con riferimento specifico ai piani di azione, ha avuto modo di sottolineare che questi rappresenterebbero un obbligo di risultato per gli Stati membri⁵⁵⁷, che sono tenuti a prevenire ad un miglioramento continuo dell'ambiente. Ne consegue, pertanto, che il ruolo della Commissione, nella ricezione di questi piani non è meramente d'archiviazione.

Essa è tenuta, piuttosto, a effettuare una concreta vigilanza che può sfociare in un ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia.

La pianificazione, si può dire, è emersa nel diritto europeo delle acque, imponendo un preciso obbligo di mezzi in capo agli Stati membri.

In questo senso, tuttavia, la pianificazione dei bacini idrografici di cui all'art. 13 della DQA - in forza della quale ogni Stato membro provvede a far predisporre, per ciascun distretto idrografico interamente compreso nel suo territorio, un piano di gestione del bacino - è solo uno degli obblighi pianificatori che incidono, in concreto, sugli Stati membri.

Questa moltiplicazione di obblighi di pianificazione ha determinato quella che la dottrina ha definito il modello delle *"pianificazioni parallele"*⁵⁵⁸ ovvero quella finalizzata alla protezione, contestuale, di molteplici interessi differenziati. La tutela di questi interessi, giacché posti in posizione sovraordinata rispetto a quelli oggetto delle politiche locali, viene avocata alle autorità tradizionalmente preposte alla pianificazione urbanistica per essere devoluta a soggetti posti in posizione sovraordinata e avulsi dalle politiche strettamente locali.

L'ambito geografico di riferimento, nel caso specifico della DQA, è quello del distretto idrografico cioè come quella porzione di *«terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere che, a norma dell'art. 3 co. 1 è definito la principale unità per la gestione dei bacini idrografici»*.

In concreto, lo Stato membro deve, per ogni bacino idrografico, individuare un "distretto" idrografico cui attribuire la competenza nella programmazione e pianificazione.

La scelta di individuare come unità amministrativa di riferimento i bacini idrografici deriva dalla circostanza che l'Unione vuole proteggere le acque superficiali e sotterranee nonché gli habitat ad essi collegati e le specie naturali presenti.

⁵⁵⁷ CGCE, 8 marzo 2001, C-266/99, Commissione c. Repubblica Francese, Racc. 2001, p. I-01981, pag. 29.

⁵⁵⁸ Cfr. P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Diritto Amministrativo*, 2015. Nello stesso senso si veda anche M.P. Genesin, *Le tutele differenziate*, in R. Ferrara e M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'Ambiente*, Giuffrè, Milano, 2014.

In questo modo, l'ordinamento euro-unitario va ad impattare in un ambito tradizionalmente assegnato alla competenza statale, la organizzazione del territorio⁵⁵⁹ ma interviene sulla base ed in forza del principio di sussidiarietà che proprio in questa materia trova una sua piena attuazione.

L'art. 13 non dettaglia quale sia l'amministrazione competente per la gestione del distretto idrografico lasciando agli Stati membri ampia autonomia decisionale nell'individuare il soggetto competente all'attività di pianificazione e programmazione.

Questa autorità, tuttavia, dovrà essere "adeguata" e dovrà disporre di poteri autoritativi, di salvaguardia e vigilanza; di conoscenza tecnico-scientifica; e di competenze gestionali e programmatorie.

Il Piano di gestione di bacino è, certamente, lo strumento generale e centrale nella disciplina e nella tutela delle risorse idriche. I piani di gestione, a loro volta, possono essere integrati da programmi e piani di gestione più dettagliati per sotto-bacini, settori, problematiche o categorie di acque in modo da affrontare circostanze particolare di gestione della risorsa idrica.

In concreto, è proprio tramite l'adozione e l'implementazione del Piano che si realizzano i diritti all'acqua.

I piani di gestione del bacino devono essere redatti conformemente a quanto disposto dall'All. VII della DQA che reca il contenuto minimo del piano⁵⁶⁰.

Secondo l'allegato, il Piano di bacino deve contenere tutte le misure strumentali alla gestione delle acque a livello di bacino idrografico di distretto. Il piano abbraccia tutte le tipologie di acque incluse nel bacino e ne predispone l'uso e la tutela con il fine di assicurarne la quantità e la qualità.

Questo atto, si pone come uno strumento di pianificazione particolarmente complesso poiché, da un lato, introduce norme immediatamente precettive, ma sotto altro punto di vista, contiene disposizioni di natura programmatica volte a coordinare gli interessi ambientali collegati al bacino stesso.

In ultimo, il Piano viene in considerazione anche come uno strumento di programmazione economica. Infatti, l'autorità di riferimento è tenuta a valutare altresì a disciplinare l'utilizzazione economica delle risorse di bacino e a dare attuazione alla politica europea

⁵⁵⁹ Cfr. D. Sarlet, *L'impact de la directive-cadre eau sur l'aménagement du territoire, cahiers de l'urbanisme*, Mars, 2002, pagg. 28-38.

⁵⁶⁰ Cfr. Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, cit., All. VII.

dell'acque, e, pertanto, ad essere *compliant* rispetto ai sistemi di purificazione e captazione delle acque, e all'attrazione di investimenti.

Lo svolgimento di questa analisi è fondamentale per censire le varie fonti d'impatto umano, per realizzare una ottimale allocazione delle risorse bilanciando i vari usi; per scegliere gli strumenti che consentano di realizzare e promuovere l'utilizzo eco-compatibile e sostenibile della risorsa⁵⁶¹.

L'effettivo svolgimento di quest'ultima analisi, che almeno in una prima fase di attuazione è stata poco implementata (per lo meno nell'ordinamento italiano)⁵⁶², collegata alla valutazione etico-sociale e a quella ecologica consente di operare una programmazione e una pianificazione, non solo aderente agli obiettivi UE, ma concretamente olistica.

1.2. Caratteristiche del distretto idrografico e programmi di misure

Secondo quanto previsto dall'art. 5 della DQA, si impone agli Stati membri di provvedere ad effettuare, ogni sei anni, l'analisi delle caratteristiche del distretto idrografico, l'esame dell'impatto delle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sulle acque sotterranee e l'analisi economica dell'utilizzo idrico⁵⁶³.

L'analisi economica dei distretti è necessaria se non fondamentale per censire e monitorare le svariate fonti dell'azione antropica, per comprendere come poter allocare in maniera efficiente la risorsa contemperando le esigenze connesse ai vari usi cui è destinata.

In relazione a ogni distretto idrografico o a ogni parte di distretto idrografico internazionale ricadente nel suo territorio, gli Stati membri sono tenuti a predisporre un programma dettagliato di misure (art. 11) che tenga conto dei risultati delle analisi prescritte nell'art. 5 in modo da realizzare gli obiettivi dell'art. 4.

Questi programmi devono essere articolati in (i) misure di base e (ii) misure supplementari.

⁵⁶¹ Cfr. R. Zuccaro, *Direttiva quadro per le acque 2000/60/CE – Analisi dell'impatto sul settore irriguo e della pesca*, Inea – Istituto Nazionale di Economia Agraria, 2007.

⁵⁶² *Ibidem*.

⁵⁶³ S. Scheuer, *La direttiva quadro dell'Unione europea sulla protezione delle acque: si apre una nuova era?*, in *Rivista Giuridica dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000; B. Drobenko, *Directive eau: un cadre en trompe-l'œil*, REDE, 2000; P. Thieffery, *Le nouveau cadre de la politique communautaire de l'eau*, Europe, 2001; K. Irvine, *Classifying ecological status under the European Water framework directive: the need for monitoring to account for natural variability Aquatic conservation: marine and freshwater ecosystems*, 2004; J. F. Neuray, *La directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau: droit européen, droit interne, droit comparé*, Bruxelles, 2005; H. Josefsson e L. Banner, *The water framework directive : A directive for the twenty-first century ?*, Jel, 2011.

Le cd. Misure di base sono i requisiti minimi dei programmi e sono tese a garantire un impiego efficiente e sostenibile dell'acqua, a controllare l'estrazione delle acque dolci superficiali e sotterranee, a verificare gli scarichi e i rilasci di autorizzazioni.

Le misure supplementari sono parametri ulteriori che possono essere introdotti per migliorare o efficientare le attività di controllo, misurazione e gestione della qualità e disponibilità delle risorse.

I programmi di misure sono riesaminati periodicamente ogni sei anni.

1.3. Monitoraggio delle acque

Infatti, la maggior parte degli Stati tendevano a raccogliere dati in modo disordinato tramite soggetti operanti a livelli differenti (nazionali, regionali, di bacino, locali) e secondo finalità diverse proprie del soggetto che operava la raccolta.

Questa circostanza ha portato all'emersione della necessità di strutturare modelli armonici e coordinati di raccolta dei dati sulle acque. Metodi che sono stati definiti "normalizzati"⁵⁶⁴.

In questo senso, il diritto dell'Unione europea valorizza la centralità del monitoraggio delle acque e la armonizzazione delle modalità attuate dagli Stati membri.

La DQA ha formalizzato, all'art. 8, un approccio che potremmo definire "globale" sul controllo delle risorse idriche nel territorio dell'Unione imponendo l'obbligo, per gli Stati membri, di elaborare programmi di monitoraggio dello stato delle acque per definire una visione coerente e globale della condizione della risorsa idrica all'interno del distretto idrografico. Questi programmi sono finalizzati, come ha avuto modo di osservare la giurisprudenza europea, a garantire "*il monitoraggio dei parametri dello stato delle acque che sono indicatori strutturali e funzionali*"⁵⁶⁵.

In particolare, devono essere adottate specifiche tecniche e metodi uniformi per analizzare e monitorare lo stato delle acque. Più in dettaglio, per il monitoraggio delle acque superficiali, gli Stati membri sono tenuti a creare una rete di monitoraggio capace di garantire una panoramica coerente e complessiva dello stato ecologico e chimico delle risorse idriche sulla base di quanto disposto dall'All. V che oltre agli Elementi qualitativi per la classificazione dello stato ecologico, in dettaglio, contiene le indicazioni specifiche per lo svolgimento dell'attività di

⁵⁶⁴ Cfr. D.A. Caponera, *ult. op. cit.*

⁵⁶⁵ CFUE, 30 giugno 2016, C-648/13, *Commissione c. Polonia*, Racc. 2016, punto 100.

monitoraggio dello stato ecologico e chimico delle acque superficiali e delle acque sotterranee⁵⁶⁶.

I dati di monitoraggio sono resi disponibili agli interessati grazie al sistema di informazione sulle acque per l'Europa il cd. Water information System for Europe -WISE. Quest'ultimo si pone come lo strumento di maggior rilievo nella raccolta e nello scambio di dati e informazioni per il monitoraggio delle sostanze inquinanti nelle acque sotterranee e superficiali in ambito europeo.

Sul sistema di monitoraggio e sull'interconnessione con la DQA si veda anche *infra* par. 2.a. l'analisi della Direttiva 2006/118/CE.

1.4. Il principio del recupero dei costi.

Come detto, la DQA ha previsto l'obbligo, per gli Stati membri, di svolgere per ciascun distretto idrografico o per parte di distretto idrografico internazionale compreso nel territorio nazionale, un'analisi economica dell'utilizzo idrico che deve essere aggiornata ogni sei anni⁵⁶⁷ (vedasi *supra* par. 1.1.2.).

Questa analisi dovrebbe essere volta alla elaborazione della stima dei costi di attuazione - secondo criteri di economicità ed efficienza - delle misure contenute nel Piano adottato per ciascun bacino idrografico e tenendo conto dei principi generali del diritto UE nonché, specificatamente, del principio del "chi inquina paga" cui ci si riferisce per promuovere l'uso razionale delle risorse ecologiche e, in particolare, per garantire, sotto un certo punto di vista, la prevenzione nell'uso distorto delle risorse scarse nell'ambito del commercio internazionale⁵⁶⁸.

L'utilizzo dei predetti criteri è disposto, in concreto, dall'art. 9 della DQA. Secondo tale disposizione, gli Stati membri devono garantire delle politiche tariffarie in grado di incentivare "*adeguatamente gli utenti a usare le risorse idriche in modo efficiente e contribui[re] in tal modo agli obiettivi ambientali della presente direttiva*"⁵⁶⁹. Pertanto, gli Stati membri sono tenuti a creare meccanismi di recupero dei costi idrici con riferimento e distinguendo tra i vari settori di impiego della risorsa (industria, agricoltura, famiglie) sulla base di una analisi economica da effettuare secondo l'All. III sulla scorta del principio chi inquina paga.

⁵⁶⁶ Cfr. Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, Allegato V, sez. 1.3, 2.2.

⁵⁶⁷ Cfr. Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, art. 5.

⁵⁶⁸ L. Butti, *L'ordinamento italiano ed il principio "chi inquina paga"*, in *Rivista Giuridica dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 1990.

⁵⁶⁹ Art. 9 co. 2.

In conclusione, si può rilevare che il principio del recupero dei costi idrici, sancito dall'art. 9 della direttiva che rappresenta, per certi versi, uno strumento innovativo nel contesto europeo, serve a dare concreta attuazione proprio al principio *polluter pays*⁵⁷⁰.

Questa conclusione è tanto più vera in quanto è stata la stessa Commissione UE ad aver ribadito come la tariffazione dei servizi idrici debba “*avere un impatto diretto su usi e inquinamento, permettendo di ridurre la pressione sulle risorse idriche e di conseguenza ridurre l'estrazione in eccesso delle risorse idriche sotterranee, permettendo il ravvenamento delle falde, l'aumento del livello di flusso dei fiumi ed il ripristino dello stato ecologico di fiumi e zone umide confinanti*”⁵⁷¹.

Ancora, nello stesso senso, secondo la Commissione “*politiche efficienti di tariffazione dei servizi idrici assicurano inoltre che le infrastrutture idriche vengano progettate in modo adeguato e che vengano raccolte le risorse finanziarie necessarie per garantirne le necessarie attività di manutenzione, gestione e rinnovo.*”⁵⁷² Pertanto “*nell'elaborare nuove politiche idriche [...] È di fondamentale importanza che i costi ambientali e i costi delle risorse siano sistematicamente integrati in sede di elaborazione delle politiche di tariffazione dei servizi idrici*”⁵⁷³.

Il principio del recupero dei costi dei servizi idrici è stato interpretato, quindi, nel senso di recuperare i costi sostenuti e garantire, nel lungo termine, la sostenibilità degli investimenti realizzati⁵⁷⁴. Per dare concreta attuazione al principio di recupero dei costi, pertanto, ogni consumatore dovrebbe pagare i costi ambientali e i costi della risorsa, corrispondendo un prezzo direttamente collegato alla quantità di risorse utilizzate e all'inquinamento realizzato⁵⁷⁵.

Secondo la Commissione il prezzo dovrebbe essere calcolato come $F+a.Q+b.Y$, “*dove F rappresenta un elemento legato ai costi fissi, alle imposte, ecc.; a la tariffa unitaria applicata alle risorse idriche impiegate; b l'onere unitario per l'inquinamento prodotto; Q la quantità complessiva di risorse idriche consumate; Y l'inquinamento totale prodotto. Una riduzione*

⁵⁷⁰ Sul punto *amplius*, cfr. M. Dolmans, *Sustainable Competition Policy and the “Polluter Pays” Principle*, in M. Snoep, D. Middelschulte (a cura di), *Competition Law, Climate Change & Environmental Sustainability*, Concurrences, New York, 2021, pagg. 22-23.

⁵⁷¹ Disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0477:FIN:IT:PDF>

⁵⁷² *Ibidem*.

⁵⁷³ *Ibidem*.

⁵⁷⁴ Sul punto si veda la COM (2012) 673 final, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio*, 14 novembre 2012, Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0673:FIN:IT:PDF>

⁵⁷⁵ R. Micalizzi, *La tariffa del servizio idrico integrato*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, anno 2015 n. 2, G. Giappichelli editore, pagg. 252 ss.

*della quantità complessiva delle risorse idriche impiegate (Q) e/o dell'inquinamento prodotto (Y) determinano una riduzione nel prezzo complessivamente pagato dall'utilizzatore, spingendo pertanto quest'ultimo ad impiegare le risorse idriche in modo più efficiente ed a ridurre l'inquinamento*⁵⁷⁶.

Secondo la dottrina⁵⁷⁷, i servizi idrici dovrebbero essere dunque finanziati direttamente ed esclusivamente dalla tariffazione degli utenti limitando, *rectius*, evitando l'intervento dello Stato nell'economia.

Il dettato di cui all'art. 9 della DQA inerente alle modalità di calcolo della tariffazione è stato oggetto di interpretazione di dettaglio da parte della giurisprudenza europea. In particolare, nel caso Commissione c. Repubblica federale di Germania⁵⁷⁸ è emersa una lettura olistica del sistema di tariffazione proposto dalla DQA in forza della quale si è ritenuto che il legislatore dell'UE ha definito i servizi idrici nella prospettiva delle due attività principali indispensabili per l'utilizzo delle acque cioè, riprendendo le conclusioni dell'avvocato generale Jaaskinen “*a monte, fornitura idrica e, a valle, il trattamento delle acque reflue*”⁵⁷⁹ atteso che l'espressione “*servizio [...] deve essere inteso come relativo ad una attività offerta da un prestatore a tutti i tipi di destinatari di prestazioni*”⁵⁸⁰.

In altre parole, “*la DQA promuove dunque la tariffazione dei costi senza che il principio del recupero totale sia obbligatorio, ad eccezione dei servizi idrici intesi come servizi che includono la fornitura idrica e il trattamento delle acque reflue*”⁵⁸¹.

In questo contesto, il principio recupero dei costi deve essere inteso in maniera strettamente collegata, all'art. 4 della DQA relativo agli obiettivi ambientali⁵⁸². Difatti, è per il tramite della tariffazione che gli Stati membri realizzano quelle politiche dei prezzi dell'acqua in grado di

⁵⁷⁶ Commissione UE, Politiche di tariffazione, *op. cit.*,

⁵⁷⁷ Cfr. R. Micalizzi, *Le infrastrutture idriche ed il loro finanziamento: problemi e prospettive de iure condito*, in M. Andreis, *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, Giappichelli, Torino, 2016; sul punto citato dallo stesso autore anche A. Travi, *La disciplina tariffaria nel servizio idrico integrato*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, Giappichelli, Torino, 2014.

⁵⁷⁸ Commissione europea contro Repubblica federale di Germania - causa C-525/12, 22 maggio 2014, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012CC0525>

⁵⁷⁹ Conclusioni dell'avvocato generale Jaaskinen, Commissione europea contro Repubblica federale di Germania, p. 52.

⁵⁸⁰ *Ivi*, pag. 59.

⁵⁸¹ *Ivi*, pag. 69.

⁵⁸² Sul punto si vedano P.E. Lindhout, H.F.M.W. Van Rijswick, *The effectiveness of the principle of recovery of the Cost of water services jeopardized by the European Court of Justice – Annotation on the judgement in C-525/12*, *Jeepl*, 2015; E. Gawel, *Article 9 of the Eu Water Framework directive*, *Jeepl*, 2014; P.E. Lindhout, *Application of Cost Recovery principle on water services in the neetherlands*, *Jeepl*, 2013; A. Aragao, *Water pricing and cost recovery in Water Services in Portugal*, *JeePL*, 2013.

incentivare, premiare o scoraggiare adeguatamente gli utenti a usare le risorse idriche in modo da realizzare gli obiettivi ambientali della DQA⁵⁸³. Questo collegamento, tuttavia, non è da intendersi esclusivo infatti, come correttamente rileva Lindhout «*this provision is not limited to the environmental objectives of Article 4 wfd and reflects much more than only ‘an optional instrument’ that Member States may use in their programmatic management approach and holds a strong strategic objective of its own*»⁵⁸⁴.

Sulla base di tale lettura, dunque, in capo agli Stati membri residuerebbe un ampio margine di scelta sulle strategie per perseguire e sulle modalità di tariffazione. È stata proprio la giurisprudenza a confermare che «*laddove essi rispettino l’obbligo di recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e quelli relativi alle risorse, quale ricordato al punto 20 della presente sentenza, gli Stati membri possono scegliere tra diversi modi di tariffazione quelli che più si confanno alla loro situazione specifica nell’ambito del potere discrezionale ad essi lasciato dalla direttiva 2000/60, dato che quest’ultima non impone loro alcuna precisa modalità di tariffazione. A questo proposito non risulta né dall’articolo 9 della direttiva 2000/60 né da nessun’altra disposizione di quest’ultima che il legislatore dell’Unione abbia inteso opporsi a che gli Stati membri adottino una politica di tariffazione dell’acqua che si fondi su un prezzo di quest’ultima richiesto agli utenti comprendente una parte variabile connessa al volume d’acqua effettivamente consumato e una parte fissa non correlata a quest’ultimo*»⁵⁸⁵.

In conclusione, gli Stati membri, nell’ampio margine di manovra loro concesso dalla DQA, devono tenere conto nella fissazione delle tariffe delle ripercussioni sociali dell’applicazione del principio del recupero dei costi. Questo principio, infatti, ha una portata ampia ma tesa alla realizzazione degli obiettivi generali (economici, sociali e ambientali) che ispirano la Direttiva.

⁵⁸³ Conclusioni dell’avvocato generale Jaaskinen, Commissione europea contro Repubblica federale di Germania, punto. 50. Sul punto, in maniera critica, si riportano le considerazioni dei citati P.E. Lindhout e H.F.M.W. Van Rijswick secondo cui “*the European court of justice reduces the effectivity of the cost recovery principle too rigorously by reducing the principle of cost recovery for water services to a practically voluntary tool for Member states*”. Si veda P.E. Lindhout e H.F.M.W. Van Rijswick, *The effectiveness of the principle of recovery of the Cost of water services jeopardized by the European Court of Justice – Annotation on the judgement in C-525/12*, Jeep, 2015, pag. 93.

⁵⁸⁴ P.E. Lindhout, H.F.M.W. van Rijwick, *The effectiveness of the principle of recovery of the Cost of water services jeopardized by the European Court of Justice – Annotation on the judgement in C-525/12*, op. cit, pagg. 9-10.

⁵⁸⁵ Sentenza della Corte (Sesta Sezione) del 7 dicembre 2016. *Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. contro Željka Klafurić* Causa C-686/15, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A62015CJ0686>

1.5. Obblighi di informazione e consultazione pubblica. Un riconoscimento di democrazia di prossimità?

L'art. 14, unitamente al considerando 46 della Direttiva realizzano appieno quel modello di democrazia di prossimità di cui al par. 8 della sezione II.

Questa considerazione deve essere accolta con una certa soddisfazione. Infatti, in forza dell'art. 14 della Direttiva, gli Stati membri sono tenuti a promuovere la partecipazione attiva di tutte le parti interessate (cittadini e *stakeholder*), per l'elaborazione, il riesame, l'aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici. Sotto tale aspetto si può dire che il dettato della Direttiva sembrerebbe favorire se non addirittura realizzare quel modello virtuoso proposta ad Aarhus e che ha trovato in materia ambientale la sua più completa attuazione.

In dettaglio, devono essere resi fruibili agli utenti e, in generale, al pubblico:

- Il calendario e il programma di lavoro per l'elaborazione del piano di bacino;
- La valutazione dei problemi di gestione delle acque svolta secondo un approccio globale;
- Copie del progetto di piano almeno un anno prima dell'inizio del periodo cui si dovrebbe riferire.

Questo coinvolgimento, che si realizza anche tramite la richiesta di accesso ai documenti, è propedeutico all'acquisizione di indicazioni, di osservazioni, di suggerimenti, di proposte che siano in grado di coinvolgere i cittadini e, in generale, tutti i soggetti portatori di interesse nell'attività di regolazione su una materia che è concretamente impattante sulla parte più essenziale della loro esistenza.

Azzardando un rapido giudizio, si può dire che la DQA riconosce quel modello di democrazia di prossimità che per le sue caratteristiche specifiche in ambito ambientale può essere definita la "democrazia dell'acqua"⁵⁸⁶.

2. DQA e i suoi fratelli. Le direttive europee in materia di risorse idriche.

Tra le finalità di questo scritto c'è sicuramente quella, modestissima, di contribuire, nel dibattito intorno alla risorsa idrica, al cambio di percezione dell'acqua.

Quest'ultima non è soltanto un prodotto commerciale, ma, come si è avuto modo di dire, un diritto, una risorsa scarsa, un bene comune.

⁵⁸⁶ Sia consentito richiamare alcune suggestioni di cui al celeberrimo V. Shiva, *Le guerre dell'acqua*, Feltrinelli, 2003.

In quanto tale deve essere protetta e utilizzata in maniera sostenibile sia in termini qualitativi che quantitativi sia per i consumi umani che per le attività commerciali, agricole e industriali. In tal senso è la stessa DQA che al considerando 18 riconosce la necessità di agire sulla base di principi comuni e in un quadro globale. Conseguentemente, sul punto, occorre segnalare che il diritto europeo, oltre alla già citata DQA, ha emanato una pletora di atti di regolazione che impattano sull'utilizzo della risorsa idrica.

Di ciò si darà brevemente conto nei prossimi sottoparagrafi.

a. Direttiva sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento

La direttiva 2006/118/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento⁵⁸⁷ fissa gli specifici criteri per la valutazione dello stato chimico delle acque sotterranee, al fine di individuare significative e durature tendenze all'aumento e per determinare i punti di partenza da utilizzare per l'inversione di tendenza. Tutti i valori di soglia per le sostanze inquinanti (salvo i nitrati e dei pesticidi, per i quali i limiti sono stabiliti da una specifica normativa dell'UE) sono fissati dagli Stati membri.

In dettaglio si dispone al considerando 1 il principio per cui le "acque sotterranee sono una preziosa risorsa naturale da proteggere in quanto tale dal deterioramento e dall'inquinamento chimico". Pertanto, occorre proteggere e tutelare gli ecosistemi dipendenti dalle acque sotterranee al fine anche di garantire l'utilizzo delle acque sotterranee per l'approvvigionamento di acqua destinata al consumo umano.

Difatti, le acque sotterranee sono la riserva di acqua dolce più delicata, oltre che la più cospicua dell'UE (considerando n. 2).

Più nello specifico, l'art. 4 prevede una puntuale procedura di valutazione dello stato chimico delle acque sotterranee. Devono essere svolte attività di controllo volte a verificare la qualità delle acque sotterranee al fine di appurare che non siano superati i valori soglia stabiliti nell'All. 2 della stessa Direttiva.

⁵⁸⁷ Direttiva 2006/118/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32006L0118>

Gli Stati membri sono tenuti alla pubblicazione della sintesi delle attività di valutazione dello stato chimico delle acque sotterranee nei piani di gestione dei bacini idrografici di cui all'art. 13 della DQA.

Sempre in un'ottica di lettura sincronica e congiunta delle Direttive, si segnala l'art. 16 della DQA recante "strategie per combattere l'inquinamento idrico" e l'art. 17 recante "strategie per prevenire e controllare l'inquinamento delle acque sotterranee".

In dettaglio si conferisce al Parlamento e al Consiglio la competenza a intervenire per l'adozione di misure specifiche volte a combattere l'inquinamento idrico prodotto da singoli inquinanti o gruppi di inquinanti che vanno ad impattare su ambienti acquatici o su acque sotterranee.

Interessante è, altresì, il dettato dell'art. 5 della Direttiva sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento che impone agli Stati membri di individuare e tracciare le tendenze significative e durature nell'aumento della concentrazione di sostanze inquinanti o indicatori di inquinamento.

Con riferimento specifico agli scarichi, la direttiva dispone la necessità di strutturare un sistema di autorizzazioni preventive. Questi procedimenti dovrebbero essere strutturati in un sistema di permessi, divieti, sanzioni che rientrano nella categoria degli strumenti di *command and control*⁵⁸⁸ volti, in questa circostanza, a gestire e regolare l'utilizzo delle risorse naturali. Sul punto, la Direttiva ha istituito un meccanismo autorizzatorio coordinato.

Più in dettaglio, la normativa europea, secondo alcuni⁵⁸⁹, avrebbe creato una sorta di autonomo sistema di diritto delle acque in cui vengono regolati sia gli standard di protezione della risorsa che la cornice autoritativa di tutela della stessa. In concreto, con il modello regolatorio della Direttiva i in commento si supererebbe, ad avviso di alcuni, il tradizionale modello euro-unitario volto alla fissazione di un modello cui gli Stati membri, nell'ambito della propria autonomia possono ispirarsi, in questo caso il legislatore europeo ha fissato regole e standard comuni che si applicano direttamente agli operatori economici, ai cittadini e alle pubbliche amministrazioni.⁵⁹⁰

⁵⁸⁸ Cfr. A. De Michele, *Scarico di sostanze pericolose e inquinamento idrico*, RIDPC, 2001.

⁵⁸⁹ Cfr. R. Chieppa, *Le nuove forme di esercizio del potere e l'ordinamento comunitario*, RIDPC, 2009.

⁵⁹⁰ Cfr. A. Di Marco, *ult. op. cit.*, pag. 180.

b. La direttiva sull'acqua potabile.

A seguito dell'iniziativa dei cittadini europei relativa al diritto all'acqua («iniziativa Right2Water»), la Commissione ha avviato una consultazione pubblica a livello di Unione. Tra le varie questioni sollevate, l'iniziativa Right2Water aveva avuto modo di segnalare anche il problema che una parte consistente di popolazione, in particolare i gruppi emarginati, non riescano ad avere all'acqua destinata al consumo umano in quantità e qualità sufficiente.

In esito allo svolgimento della consultazione aperta a tutti i cittadini dell'Unione era emersa la necessità di rivedere in maniera significativa la Direttiva 98/83/CE del Consiglio⁵⁹¹, del 3 novembre 1998, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano.

Infatti, erano state rilevate, tra le varie, preoccupazioni significative riferite agli effetti sulla salute umana della concentrazione di piombo, di composti emergenti, per esempio gli interferenti endocrini, di prodotti farmaceutici e delle microplastiche, presenti nelle acque destinate al consumo umano.

Pertanto, nel 2020, la Commissione propose al Consiglio e al Parlamento europeo un testo di direttiva volto a superare ed aggiornare la precedente Direttiva 98/83/CE.

La revisione della direttiva ha aggiornato le regole di sicurezza migliorando l'accesso all'acqua potabile, sulla scorta delle raccomandazioni dell'OMS⁵⁹².

Nello specifico la cd. Direttiva “rivista” sull'acqua potabile del 2020⁵⁹³ del 2020 definisce gli standard di qualità essenziali per le acque destinate al consumo umano (artt. 4-5).

In dettaglio, la Direttiva obbliga gli Stati membri all'adozione di tutte le misure necessarie per rendere salubri e pulite le acque destinate al consumo umano (art. 11). Nella specie, si prevede la valutazione e gestione del rischio dal punto di estrazione delle acque all'interno dei bacini idrografici (art. 8), al sistema di fornitura (art. 9), al sistema di distribuzione domestico (art. 10).

⁵⁹¹ Si veda sul punto E. Quadri, *La tutela delle acque nell'UE: La direttiva Quadro Acque e Direttiva Acqua potabile*, in *Rivista Gentes – Rivista di Scienze Umane e Sociali, Jpurnal of Humanities and Social Sciences*, Perugia Stranieri University Press, anno III, Fasc. 3, 2016, pagg. 97-108.

⁵⁹² Dal 2004, l'Oms realizza periodicamente un piano per la sicurezza dell'acqua basato su principi di valutazione e gestione del Rischio, resi nelle *Guidelines for Drinking Water Quality*. Questi orientamenti sono riconosciuti come principi a livello internazionale e su questi si basano i controlli e le analisi condotte a livello internazionale. L'ultima versione del documento è del 23 maggio 2023. Si veda, pertanto, *Guidelines for drinking-water quality: fourth edition incorporating the first and second addenda*. Geneva: World Health Organization; 2022. Il documento è consultabile su <https://www.who.int/publications/i/item/9789240045064>

⁵⁹³ Direttiva (UE) 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (rifusione) (Testo rilevante ai fini del SEE), disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32020L2184>

In dettaglio l'articolo 9 della direttiva dispone che gli Stati possono fissare deroghe ai parametri di riferimento fino al raggiungimento di un valore massimo che però deve essere stabilito all'interno dell'ordinamento statale di riferimento questa deroga, tuttavia, può operare soltanto purché:

1. non presenti un rischio per la salute umana;
2. L'approvvigionamento di acqua potabile non possa essere mantenuto in alcun altro mezzo;
3. deve avere una durata di tempo limitata e comunque non superiore a tre anni (rinnovabile eccezionalmente per non più di due periodi);
4. in esito all'operare della deroga occorre effettuare un riesame per verificare se sono stati compiuti adeguati progressi⁵⁹⁴.

Inoltre, si impone svolgere (sulla base di una integrazione con il monitoraggio sulle acque sotterranee di cui alla Direttiva di settore) regolarmente attività di monitoraggio sulla qualità dell'acqua destinata al consumo umano, attraverso la creazione di punti di campionamento (art. 13).

La direttiva prevede altresì l'obbligo di informare regolarmente i consumatori (art. 17). In più, la qualità dell'acqua potabile deve essere oggetto di notifica alla Commissione ogni tre anni.

Questo rafforzamento della trasparenza per i consumatori in merito alla qualità e all'approvvigionamento di acqua potabile dovrebbe aiutare il contenimento dell'utilizzo di bottiglie di plastica rafforzare la fiducia dei consumatori nel consumo di acqua di rubinetto.

In conclusione, tutti gli strumenti di verifica della sicurezza sono pensati nell'ottica di affrontare e gestire tutti i rischi ricadenti sulle risorse idriche nella fase di distribuzione⁵⁹⁵.

c. Direttiva sulle acque di balneazione.

La direttiva sulle acque di balneazione⁵⁹⁶ è volta a innalzare gli standard nella prospettiva di migliorare la salute pubblica e la protezione ambientale mediante disposizioni per il controllo e la classificazione (in quattro categorie) delle acque di balneazione.

⁵⁹⁴ Cfr. E. Quadri, *Acqua e Ambiente: una sfida per le generazioni future*, op. cit. pagg. 161-162.

⁵⁹⁵ Direttiva (UE) 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (rifusione) (Testo rilevante ai fini del SEE), disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32020L2184>

⁵⁹⁶ DIRETTIVA 2006/7/CE del Parlamento europeo e del consiglio del 15 febbraio 2006 relativa alla gestione della qualità delle acque di balneazione e che abroga la direttiva 76/160/CEE, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0007&from=ET>

In particolare, il considerando 2 della Direttiva segnala che “l’acqua è una risorsa naturale limitata e, in quanto tale, la sua qualità dovrebbe essere protetta, difesa, gestita e trattata. Le acque superficiali, in particolare, sono risorse rinnovabili che hanno capacità limitate di recupero dopo un impatto negativo causato dalle attività umane”.

Questa considerazione è dirimente per comprendere quanto sia necessario monitorare e controllare le modalità di utilizzo delle risorse idriche anche con riferimento alle acque di balneazione.

L’attività di monitoraggio è puntualmente disciplinata dall’art. 3 della Direttiva che dispone che gli Stati membri devono avviare il monitoraggio fissando un calendario prima dell’inizio della stagione balneare e procedere regolarmente all’esame delle acque durante la stagione balneare controllando la concentrazione di almeno due batteri specifici una volta al mese presso ciascun sito di balneazione.

Della suddetta attività di monitoraggio deve essere fatta puntuale divulgazione ai cittadini (art. 12) che devono essere informati sulla qualità e caratteristiche dell’acqua mediante un linguaggio non tecnico.

La Commissione e l’Agenzia europea dell’ambiente sono tenute a pubblicare annualmente una relazione di sintesi sulla qualità delle acque di balneazione.

d. Direttiva sugli standard di qualità ambientale

Ai sensi dell’articolo 174, paragrafo 2, secondo periodo del TFUE la politica UE in materia ambientale si fonda sul principio di precauzione e sui principi dell’azione preventiva e della correzione nonché sul principio «chi inquina paga».

In questo senso, la direttiva sugli standard di qualità ambientale⁵⁹⁷ 105 del 2008 attua appieno i principi della politica ambientale europea fissando i limiti di concentrazione per 33 sostanze prioritarie che presentano un rischio per l’ambiente acquatico, o trasmesso attraverso quest’ultimo, a livello dell’UE e per altre 8 sostanze inquinanti presenti nelle acque superficiali. La direttiva in commento dialoga in maniera molto chiara con la DQA giacché fissa gli standard qualitativi su cui si dovranno basare le valutazioni di cui all’art. 4 della Direttiva Quadro sulle Acque.

⁵⁹⁷ Direttiva 2008/105/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive del Consiglio 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE e 86/280/CEE, nonché modifica della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32008L0105>

In sostanza, regolando i parametri, consente una maggiore tutela preventiva e, a valle, sanzionatoria nei confronti delle attività volte all'inquinamento delle acque superficiali.

Ancora, sempre la DQA, nel considerando 42 segnala l'opportunità di fissare «*norme di qualità ambientale comuni e valori limite di emissione come prescrizioni minime nella legislazione comunitaria per alcuni gruppi o famiglie di sostanze inquinanti*»⁵⁹⁸.

Nello stesso senso si muove anche il considerando 44 della DQA che ribadisce come l'identificazione delle sostanze pericolose prioritarie si deve, comunque, sempre ispirare ai principi in materia ambientale di diritto europeo, e, segnatamente, al principio di precauzione. Occorre segnalare, che in esito al riesame del 2013⁵⁹⁹, sono state inserite 12 nuove sostanze all'elenco già esistente introducendo l'obbligo in capo alla Commissione di creare un elenco aggiuntivo di sostanze per le quali è necessario il monitoraggio in tutti gli Stati membri. Da ultimo, nell'ottobre 2022, sono state aggiunte, su proposta della Commissione, ulteriori 23 sostanze all'elenco delle sostanze nocive per le acque superficiali, tra cui pesticidi (es. glifosato), o prodotti farmaceutici (es. antidolorifici, farmaci antinfiammatori e antibiotici), il bisfenolo A e un gruppo di 24 sostanze "polifluoroalchiliche" (PFAS)⁶⁰⁰.

e. Direttiva sul trattamento delle acque reflue e la disciplina IPPC.

Prendendo le mosse dalla normativa adottata in Svezia nell'*Environmental protection Act* del 1969 (cui è poi seguito l'esempio dell'*Environmental management Act* della Gran Bretagna nel 1990)⁶⁰¹, il Consiglio ha sollecitato con diverse risoluzioni⁶⁰² fino dal 1983 l'adozione di una normativa in grado di garantire una protezione integrata delle acque interne, di quelle del mare e sotterranee.

⁵⁹⁸ DQA cons. 42.

⁵⁹⁹ Direttiva 2013/39/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 agosto 2013, che modifica le direttive 2000/60/CE e 2008/105/CE per quanto riguarda le sostanze prioritarie nel settore della politica delle acque Testo rilevante ai fini del SEE, cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32013L0039>

⁶⁰⁰ si veda sul punto Protezione e gestione delle risorse idriche, a cura del Parlamento europeo, disponibile su <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/74/protezione-e-gestione-delle-risorse-idriche>

⁶⁰¹ Sul punto si veda L. Henshaw, M. Aalders, P. Molander, *Implementatio of the EC Directive on Integrated Pollution Prevention and Control (96/61): a comparative study*, in *Env. Liability*, July 1998.

⁶⁰² Risoluzione del Consiglio, 7 febbraio 1983, relativa alla lotta contro l'inquinamento dell'ambiente idrico, G.U.CE C 46; Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede in Consiglio, 3 ottobre 1984, sulle nuove forme di cooperazione in materia di acqua, G.U.CE. C272; Risoluzione del Consiglio del 19 giugno 1990, relativa alla prevenzione degli incidenti in mare che provocano l'inquinamento dei mari, G.U.CE, C 106; Risoluzione del Consiglio del 25 febbraio 1992, relativa alla futura politica ambientale comunitaria per le acque sotterranee; G.U.CE. C59; Risoluzione del Consiglio, 20 febbraio 1995, relativa alla protezione delle acque sotterranee, G.U.CE, C - 49.

La prospettiva di adottare un modello integrato della protezione delle risorse idriche è stata confermata poi nel IV piano di azione del 1987 che viene, informalmente considerato l'atto di nascita della disciplina IPPC (*Integrated Pollution Prevention and Control*) nell'ordinamento UE.

Secondo la prospettiva avanzata ogni bene ambientale dovrebbe essere sfruttato secondo una logica "globale" cioè che tenga conto dell'impatto sulle altre risorse con cui quest'ultima interagisce.

In tal senso la disciplina IPPC si applica, principalmente, allo sfruttamento o utilizzazione o comunque a tutte quelle attività che in qualche modo impattano sui beni ambientali fondamentali con l'acqua, il suolo e l'aria⁶⁰³.

La disciplina IPPC⁶⁰⁴ ha trovato la sua puntuale disciplina nella Direttiva 96/61 sulla prevenzione e sulla riduzione integrata dell'inquinamento⁶⁰⁵.

Proprio il carattere "integrato" della normativa è quello di maggiore interesse e di maggior impatto. Infatti, la normativa si estende a tutti quegli impianti che rientrando nella considerazione di "altamente pericolosi" atteso il potenziale e la capacità concreta di inquinamento⁶⁰⁶ sono in grado avere ripercussioni rilevanti a livello atmosferico, delle acque e del suolo.

Infatti, l'eventuale contaminazione atmosferica o del suolo ha un impatto negativo (delle esternalità) anche sull'inquinamento dell'acqua.

L'approccio pertanto deve essere "integrato" cioè coordinato e globale, in quanto l'attività umana è necessariamente interconnessa e ha degli impatti negativi sull'ambiente e sulle risorse ambientali in senso più ampio⁶⁰⁷.

Da un punto di vista procedura, pertanto, questo principio si dovrebbe interpretare nel senso di stabilire una "interconnessione tra le diverse autorizzazioni e valutazioni di impatto

⁶⁰³ Cfr. sul punto A. Gratani, *Acqua, Aria e suolo: la lotta all'inquinamento*, Consulenza e Ambiente, 1997.

⁶⁰⁴ L. Henshaw, M. Aalders, P. Molander, *Implementation of the EC Directive on integrated Pollution prevention and Control: a comparative study*, IUCN, 1998.

⁶⁰⁵ Direttiva 96/61/CE del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento del 24 settembre 1996, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996L0061:20060224:IT:PDF>. Sul punto si veda anche M. Falcone, *Ambiente e salute nel diritto europeo: la direttiva 96/61/CE IPPC sulla Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento*, Pensa multimedia, 2004.

⁶⁰⁶ L. Kramer, *Eu environmental law*, Sweet&Maxwell, Londra, 2000; N. Emmott e N. Haigh, *Integrated pollution prevention and control: UK and EC approaches and possible next steps*, JEL, 1996.

⁶⁰⁷ Sul punto si veda anche il contributo di A. De Michele, *Scarichi di sostanze pericolose e inquinamento idrico*, in *RIDPC*, 2001 (6), pag. 1178.

ambientale»⁶⁰⁸ nell'ottica di garantire o per lo meno favorire la concreta effettività dell'attività di controllo e regolazione della Pubblica amministrazione.

L'approccio integrato, in sostanza, consente «di superare la frammentazione delle autorizzazioni di settore [...] e di favorire l'integrazione, nell'istruttoria tecnica, di considerazioni inerenti alle tecniche a monte di riduzione degli impatti e gli effetti di migrazione dell'inquinamento tra le varie matrici ambientali»⁶⁰⁹.

In realtà la disciplina europea non prevede la semplificazione delle procedure⁶¹⁰ (cfr. art. 4 Direttiva), ma soltanto che tutte le attività autorizzatorie siano svolte in modo coordinato secondo una prospettiva globale. A tal proposito l'art. 7 della Direttiva dispone che «Gli Stati membri adottano le misure necessarie per il pieno coordinamento della procedura e delle condizioni di autorizzazione quando sono coinvolte più autorità competenti al fine di garantire un approccio integrato effettivo di tutte le autorità competenti per questa procedura».

Questo approccio integrato è stato recepito nel nostro ordinamento in una prospettiva anche di semplificazione laddove si è introdotta la Autorizzazione Integrata Ambientale⁶¹¹.

Nello stesso senso e con lo scopo precipuo di gestire e tutelare l'ambiente dalle ripercussioni negative dello scarico delle acque reflue urbane e delle acque reflue originarie dall'industria è stata elaborata, più o meno nello stesso periodo storico, la direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane⁶¹².

La direttiva sulle acque reflue e la direttiva sulla prevenzione dell'inquinamento sono tese, entrambe, a dare concreta attuazione ai principi di precauzione e prevenzione che ispirano e regolano tutta la normativa in materia ambientale⁶¹³.

La normativa in commento stabilisce i requisiti minimi e i calendari per la raccolta, il trattamento e lo scarico delle acque reflue urbane. Questa, peraltro, fissa i controlli sullo

⁶⁰⁸ A. Di Marco, *ult. op. cit.*, pag. 184.

⁶⁰⁹ M. Calabrò, *Semplificazione procedimentale ed esigenze di tutela ambientale. L'autorizzazione integrata ambientale*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, Giuffrè, Milano, 2010, pag. 239 ss.

⁶¹⁰ *Ibidem*.

⁶¹¹ Sul recepimento della direttiva tramite la normativa di cui all'AIA (autorizzazione integrata ambientale) si rimanda, *ex multis*, a: A. Scarcella, *L'autorizzazione integrata ambientale. Il nuovo sistema unitario di prevenzione e controllo delle fonti inquinanti dell'ambiente: principi, procedure e sistema sanzionatorio*, Giuffrè, Milano, 2005; P. Lazzara, *La semplificazione dell'azione amministrativa ed il procedimento tra diritto interno e diritto comunitario*, Nuove Autonomie, 2008, pagg. 485 ss; P. Cagnoli, *AIA. Autorizzazione Integrata Ambientale: Fondamenti teorici e tecniche operative*, Dario Flaccovio Editore, 2016; T. Daddi, *La prevenzione integrata dell'inquinamento e la gestione ambientale d'impresa. Applicazione della direttiva IPPC/IED ed effetti sulle imprese*, Franco Angeli Edizioni, 2016.

⁶¹² Direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:31991L0271>

⁶¹³ Sul punto si veda *supra* sez. 2 par. 2.13.1.

smaltimento dei fanghi di depurazione richiedendo di eliminare progressivamente lo scarico dei fanghi in mare.

In particolare, l'art. 1 dispone che la richiamata Direttiva ha la finalità di proteggere l'ambiente dalle ripercussioni negative provocate dagli scarichi di acque reflue.

La nozione di cosa si debba intendere per "acque reflue" è poi fornita all'art. 2 che distingue tra:

- Domestiche: le acque reflue provenienti da insediamenti residenziali, di servizio e da attività domestiche;
- Industriali: qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici in cui si svolgono attività commerciali o industriali, che non sia inquadrabili come acque reflue domestiche e acque meteoriche di dilavamento;
- Urbane: acque domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, o acque reflue industriali e/o acque meteoriche di dilavamento.

In questo contesto, il trattamento delle acque "consumate" e, pertanto, di risulta, deve letto in un contesto, come detto, interconnesso di tutela ampia e integrata delle risorse idriche al fine di tradurre concretamente la portata dei principi di precauzione e prevenzione.

La direttiva fissa degli obblighi rilevanti in materia di trattamento delle acque disponendo: l'obbligo della creazione di reti fognarie adeguate a tutti gli agglomerati urbani con una popolazione superiore ai 2000 abitanti (art. 3); il soddisfacimento di requisiti minimi per tutti gli impianti di trattamento e l'effettuazione di controlli dettagliati (art. 4); lo svolgimento periodico di controlli sui fanghi di depurazione (art. 14); l'eliminazione degli scarichi di fanghi a mare (art. 15).

Questi obblighi hanno natura effettiva e una portata immediatamente precettiva nei confronti degli Stati membri che sono chiamati a darvi attuazione a pena dell'attivazione di procedure di infrazione.

La Corte di Giustizia, più volte adita sul punto, ha avuto modo di sottolineare con forza la portata di questi obblighi segnalando come si trattino "di precisi obblighi di risultato, formulati, in modo chiaro ed inequivocabile"⁶¹⁴.

⁶¹⁴ CGUE, 14 settembre 2017, C-320/15C-398/14, Commissione Europea c. Repubblica ellenica, Racc. 2017, punto 3. Tra le pronunce più note sul punto si vedano anche CGUE, 6 novembre 2014, C-395/13, Commissione europea c. Regno del Belgio, Racc. 2014, p. 2347; CGUE, 19 luglio 2012, C- 565/ settembre 2017, Commissione europea c. Repubblica italiana, Racc. 2012.

La direttiva prevede dei precisi tempi di realizzazione dei sistemi di trattamento e il tipo di trattamento secondario cui sottoporre le acque reflue (art. 2 co. 8).

La normativa in commento, unitamente a quella sull'IPPC, andrebbe letta in maniera, per l'appunto, sincronica e "integrata" rispetto a tutte le direttive che intervengono sul tema della risorsa idrica (valorizzando certo la centralità della DQA).

Secondo alcuni⁶¹⁵, ci sarebbe una sorta di intreccio inestricabile tra la tutela del diritto all'acqua potabile di cui alla Direttiva 98/83/CE e gli obblighi di trattamento delle acque, nonché quelli, sia consentito, di gestione, programmazione e pianificazione dei bacini.

Emergerebbe quello che è stato definito il "piccolo ciclo dell'acqua"⁶¹⁶ cioè "*le réseau d'adduction de l'eau potable et d'assainissement confié aux collectivités territoriales*" che il nostro autore ricava, peraltro, da una definizione del *Conseil d'Etat*⁶¹⁷. Si tratterebbe, in sostanza, di quel ciclo di vita che coinvolgerebbe l'acqua dal suo attingimento alla sua re-immissione nell'ambiente naturale, una sorta di ciclo artificiale e antropocentrico della risorsa in contrapposizione al suo ciclo naturale.

La gestione e regolazione del ciclo dell'acqua inteso nella sua unità giuridica, prendendo in considerazione l'infrastruttura, la qualità delle acque potrebbe rappresentare una concreta opportunità per un approccio sistemico ed integrato alla tutela della risorsa. In questo senso, il concreto rispetto del piccolo ciclo dell'acqua sarebbe in grado di dare concreta attuazione all'IWRM di cui al capitolo 1.

Da ultimo, occorre segnalare che nell'ottobre 2022 la Commissione ha adottato la sua proposta di revisione della direttiva⁶¹⁸ che, al momento della stesura del presente scritto non è ancora stata adottata dal Consiglio e dal Parlamento.

⁶¹⁵ Cfr. J. Gudefin, *Le statut juridique de l'eau à l'épreuve des exigences environnementales*, Edition Johanet, Parigi, 2015, pag. 480.

⁶¹⁶ *Ibidem*.

⁶¹⁷ Conseil d'État, *L'eau et son droit, rapport public 2010*, in *La documentation française*, 2010, pagg. 10-13 et pagg. 68 ss.

⁶¹⁸ COM (2022) 541 final, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council concerning urban wastewater treatment*. Disponibile su <https://environment.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Proposal%20for%20a%20Directive%20concerning%20urban%20wastewater%20treatment%20%28recast%29.pdf>

f. Il Regolamento sul riutilizzo dell'acqua per fini agricoli. Cenni.

Il 5 giugno 2020 è stato pubblicato nella GUUE il Regolamento 2020/741/UE del 25 maggio 2020 “recante prescrizioni minime per il riutilizzo dell'acqua”⁶¹⁹.

Il regolamento è entrato in vigore nel nostro ordinamento a partire dal 26 giugno 2023 ed ha la finalità di promuovere un utilizzo sostenibile della risorsa idrica sulla scorta di quanto indicato nella DQA.

Inoltre tale regolamento ha la finalità di incentivare le modalità di tutela dell'acqua tramite il prolungamento del ciclo di vita della risorsa.

In particolare, si punta al riutilizzo di quella estratta al fine di ridurre l'impatto sull'attingimento della risorsa tramite la fissazione di requisiti minimi per l'utilizzo delle acque cd. di recupero, ovvero le acque reflue urbane che sono state trattate e poi affinate, per scopi agricoli, in modo sicuro, proteggendo la salute e l'ambiente. Attraverso il riutilizzo si punta a preservare le acque che presentano un regime di qualità più elevata direttamente e preferibilmente per l'uso potabile in una logica di economia circolare.

g. La direttiva sui nitrati.

Sempre nel quadro della tutela delle risorse idriche e della prevenzione dell'inquinamento derivante dall'utilizzo di nitrati per scopi agricoli, è stata adottata la direttiva sui nitrati⁶²⁰.

Gli Stati membri sono tenuti a trasmettere alla Commissione, con cadenza quadriennale, una relazione contenente indicazioni inerenti all'adozione di codici di buona pratica agricola; alle zone vulnerabili ai nitrati designate; e al controllo delle acque. A tutto ciò deve essere allegata una sintesi dei programmi d'azione. L'obiettivo finale è quello di salvaguardare l'acqua potabile e prevenire i danni provocati dall'eccesso di utilizzo di fertilizzanti nell'agricoltura.

La direttiva nitrati dialoga e interagisce in maniera importante con la DQA poiché fissa delle modalità di esercizio dell'attività agricola che consentano, in astratto, di tutelare le acque sotterranee e la loro qualità.

⁶¹⁹ Regolamento (UE) 2020/741 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 maggio 2020 recante prescrizioni minime per il riutilizzo dell'acqua, Disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A32020R0741&from=IT>

⁶²⁰ Direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dell'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:31991L0676>

h. Direttiva alluvioni. Rimando.

La direttiva sulle alluvioni⁶²¹ è intesa a ridurre e gestire i rischi che questi fenomeni alluvionali possono ingenerare per la vita e la salute umana, nonché i danni che possono produrre sull'ambiente, sulle infrastrutture e i beni. La gestione del rischio alluvionale è più diffusamente trattata al par. 8 della presente sezione.

i. Cenni della politica costiera e marittima dell'UE⁶²²

In ambito di politica costiera e marittima, l'Unione Europea ha adottato la Direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino che rappresenta il pilastro della politica marittima integrata dell'Unione istituita per promuovere lo sviluppo sostenibile dell'economia marittima⁶²³.

L'obiettivo della direttiva è garantire una buona condizione ecologica delle acque marine dell'Unione Europea e di garantire la protezione e la preservazione delle acque per impedire il deterioramento. In dettaglio, si individuano, da un lato, Macroregioni (il Mar Baltico, l'Oceano Atlantico nordorientale, il Mar Mediterraneo e il Mar Nero) e, dall'altro, sotto-regioni marine europee all'interno dei confini geografici fissati dalle convenzioni marittime regionali.

Per realizzare l'obiettivo del buono stato ecologico delle acque marine, gli Stati membri sono tenuti a elaborare e predisporre strategie per le proprie acque marine in relazione alle specificità degli ecosistemi.

Le modalità di pianificazione e gestione delle zone costiere sono fissate in modo dettagliato nel regolamento sulla gestione integrata delle zone costiere⁶²⁴.

Nel giugno 2020 la Commissione ha adottato una relazione⁶²⁵ sul primo ciclo di attuazione della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino. In dettaglio, la strategia dell'UE sulla

⁶²¹ Direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32007L0060>

⁶²² Sul punto si veda, tra gli altri, cfr. A. Conio, Tutela del mare ed aree marine protette, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2008; anche E. Carli, *La politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione Europea. Profili di responsabilità internazionale*, Giappichelli, Torino, 2019.

⁶²³ Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino) (Testo rilevante ai fini del SEE), disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32008L0056>

⁶²⁴ Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2002, relativa all'attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa, disponibile <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32002H0413>

⁶²⁵ COM (2020) 259, Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio - Sull'attuazione della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (direttiva 2008/56/CE) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52020DC0259>

biodiversità per il 2030 (adottata nel maggio 2020) è volta al rafforzamento della protezione degli ecosistemi marini, anche attraverso l'ampliamento delle zone protette e la creazione di zone rigorosamente protette per la ricostituzione degli habitat e degli stock ittici⁶²⁶.

A seguito del disastro petrolifero derivante dal naufragio dell'Erika nel 1999⁶²⁷ l'UE ha ritenuto necessario rafforzare il proprio ruolo nel campo della sicurezza marittima e dell'inquinamento marino mediante la creazione dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima⁶²⁸, tra i cui compiti figura quello di prevenire l'inquinamento e intervenire in caso di inquinamento causato dalle navi o dagli impianti per l'estrazione di gas e idrocarburi.

j. Accordi internazionali sulle risorse idriche regionali. Cenni.

La protezione delle acque marine in Europa è disciplinata da quattro strutture internazionali di cooperazione, le cosiddette "Convenzioni marittime regionali" tra gli Stati membri e i paesi confinanti che condividono risorse idriche comuni: la Convenzione OSPAR del 1992 (basata sulle precedenti convenzioni di Oslo e Parigi) per l'Atlantico nordorientale⁶²⁹; la Convenzione di Helsinki del 1992 per l'area del Mar Baltico⁶³⁰; la Convenzione di Barcellona (UNEP-MAP) del 1995 per il Mediterraneo⁶³¹ e la Convenzione di Bucarest del 1992 per il Mar Nero⁶³².

Le acque fluviali dell'UE sono tutelate invece da convenzioni internazionali quali la Convenzione per la protezione del Danubio del 1996⁶³³, la Convenzione per la protezione delle

⁶²⁶ Biodiversity strategy for 2030, disponibile su https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030_en

⁶²⁷ F. Pellegrino, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 156.

⁶²⁸ Regolamento (CE) n. 1406/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2002 che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima (Testo rilevante ai fini del SEE), disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:02002R1406-20130301>

⁶²⁹ Decisione 98/249/CE: Decisione del Consiglio del 7 ottobre 1997 relativa alla conclusione della convenzione per la protezione dell'ambiente marino dell'Atlantico nordorientale, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A31998D0249>

⁶³⁰ Convenzione sulla protezione dell'ambiente marino della zona del Mar Baltico, (convenzione di Helsinki modificata nel 1992), disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A21994A0316%2802%29>

⁶³¹ Convenzione di Barcellona per la protezione del Mar Mediterraneo, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/barcelona-convention-for-the-protection-of-the-mediterranean.html>; sul punto si veda anche C. Rovito, *L'ambiente marino nella Convenzione di Barcellona*, in Lexambiente.it, 30 novembre 2001.

⁶³² Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2011 sulla gestione attuale e futura della pesca nel Mar Nero, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011IP0365&from=SL>

⁶³³ COM/2001/0615 def, Comunicazione della Commissione - Cooperazione ambientale nella regione del Danubio e del Mar Nero, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52001DC0615>

acque dell'Oder dall'inquinamento del 1999⁶³⁴ e la Convenzione per la protezione del Reno del 1999⁶³⁵.

La cooperazione interregionale in materia ambientale incentrata sulle acque marine o sui bacini fluviali ha portato all'elaborazione di diverse strategie macroregionali nell'UE: la strategia per la regione del Mar Baltico del 2009⁶³⁶ (la prima strategia globale dell'UE messa a punto per una macroregione), la strategia per la regione del Danubio del 2011⁶³⁷ e la strategia per la regione adriatico-ionica del 2014⁶³⁸.

La Comunità e gli Stati membri sono, infine, parti di vari accordi internazionali che fissano alcuni obblighi rilevanti in materia di protezione delle acque marine dall'inquinamento, in particolare la convenzione sulla protezione dell'ambiente marino nella zona del Mar Baltico, firmata ad Helsinki il 9 aprile 1992 e approvata dal Consiglio con decisione 94/157/CE, la convenzione per la protezione dell'ambiente marino nell'Atlantico nordorientale, firmata a Parigi il 22 settembre 1992 e approvata dal Consiglio con decisione 98/249/CE e la convenzione sulla salvaguardia del Mar Mediterraneo dall'inquinamento, firmata a Barcellona il 16 febbraio 1976 e approvata dal Consiglio con decisione 77/585/CEE nonché il protocollo relativo alla protezione del Mar Mediterraneo dall'inquinamento di origine tellurica, firmato ad Atene il 17 maggio 1980 e approvato dal Consiglio con decisione 83/101/CEE. La presente direttiva contribuirà a consentire alla Comunità e agli Stati membri di rispettare detti obblighi.

3. L'implementazione della DQA

La direttiva quadro dell'UE sulle acque definisce un quadro per la protezione delle acque interne superficiali, delle acque di transizione, delle acque costiere e delle acque sotterranee. Mira, inoltre, a prevenirne e ridurre l'inquinamento, a promuoverne un utilizzo sostenibile, a

⁶³⁴ Convenzione relativa alla Commissione internazionale per la protezione delle acque dell'Oder dall'inquinamento, disponibile su [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:21999A0415\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:21999A0415(01))

⁶³⁵ Decisione 2000/706/CE: Decisione del Consiglio, del 7 novembre 2000, concernente la conclusione, a nome della Comunità, della convenzione per la protezione del Reno disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32000D0706>

⁶³⁶ Decisione n. 862/2010/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2010 concernente la partecipazione dell'Unione ad un programma comune di ricerca e sviluppo nel Mar Baltico (BONUS) avviato da alcuni Stati membri Testo rilevante ai fini del SEE, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32010D0862>

⁶³⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 17 febbraio 2011 sull'attuazione della strategia dell'UE per la regione del Danubio, disponibile su https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0065_IT.html

⁶³⁸ Strategia dell'UE per la regione adriatica e ionica (EUSAIR), consulta il documento di sintesi su [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569047/EPRS_BRI\(2015\)569047_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569047/EPRS_BRI(2015)569047_IT.pdf)

proteggere e migliorare l'ambiente acquatico nonché a mitigare gli effetti delle inondazioni e della siccità.

L'obiettivo principale è quello di far sì che tutte le acque raggiungano un buono stato ecologico. Gli Stati membri sono pertanto tenuti a elaborare i cosiddetti piani di gestione dei bacini idrografici in base ai bacini idrografici naturali, nonché programmi specifici contenenti misure volte a conseguire detti obiettivi.

Nel 2019 è stata condotta una valutazione della direttiva quadro sulle acque nell'ambito della quale è stato stabilito che la direttiva è sostanzialmente adatta allo scopo ma che la sua attuazione deve essere accelerata. Di conseguenza, nel giugno 2020 la Commissione ha annunciato che la direttiva quadro sulle acque non sarebbe stata modificata e che si sarebbe invece posto l'accento sull'attuazione e sull'applicazione della direttiva vigente.

La direttiva quadro sulle acque è integrata da direttive più mirate, quali: la direttiva sulle acque sotterranee, la direttiva sull'acqua potabile, la direttiva sulle acque di balneazione, la direttiva sui nitrati, la direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane, la direttiva sugli standard di qualità ambientale e la direttiva sulle alluvioni.

L'attuazione della direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane, varata nel 1991, ha certamente portato alla riduzione dell'emissione di inquinanti nei corpi idrici ricettori, ma ancora il 22% dei corpi idrici europei è inquinato da fonti puntuali e di recente sono emersi nuovi problemi dovuti al ritrovamento nei corpi idrici di sostanze non considerate in precedenza, come i residui di prodotti farmaceutici, compresi i farmaci per uso umano⁶³⁹.

Rispetto alla precedente legislazione dell'UE, la Direttiva quadro sulle acque ha contribuito a superare il concetto di gestione delle acque limitata alla loro distribuzione e trattamento⁶⁴⁰.

Il piano di gestione del bacino previsto dalla Direttiva quadro sulle acque è visto come "*il piano dei piani*", ovvero come strumento di riferimento per i piani settoriali, compresa la pianificazione urbanistica, che deve quindi necessariamente confrontarsi con l'assetto del territorio e la disponibilità di risorse idriche del bacino idrografico o del distretto, cui la pianificazione si riferisce⁶⁴¹.

⁶³⁹ Direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane disponibile su https://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/implementation/implementationreports_en.htm

⁶⁴⁰ S. Kingston, V. Heyvaert, A. Čavoški, *European Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.

⁶⁴¹ Direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane disponibile su https://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/implementation/implementationreports_en.htm.

Lo sviluppo dei piani di gestione e quindi la stesura e l'attuazione dei programmi di misure devono tenere conto dei cambiamenti climatici, che devono essere presi in considerazione anche nell'attuazione della Direttiva "Alluvioni"⁶⁴².

Un documento di indirizzo della Commissione Europea, pubblicato nel 2009 (*CIS Guidance n. 24 - River Basin Management in a changing climate*)⁶⁴³, ha inteso fornire indicazioni utili per l'individuazione delle misure di adattamento ai cambiamenti climatici da inserire nel piano di gestione previsto dalla Direttiva Quadro sulle Acque, nella Direttiva sulla gestione della siccità e della carenza idrica, che rimanda alla strategia su questi temi oggetto della specifica comunicazione pubblicata nel 2007, e ancora nei piani di gestione del rischio di alluvioni previsti dalla Direttiva "Alluvioni"⁶⁴⁴.

La natura ciclica dei suddetti piani consentirà l'implementazione graduale di misure e strumenti innovativi, dimostrando nel tempo l'efficacia della risposta ai cambiamenti in corso.

L'Agenzia europea per l'ambiente ha affrontato in modo più specifico gli impatti dei cambiamenti climatici nelle aree urbane in un rapporto del 2009 (*Urban adaptation to climate change in Europe*), in cui è stato dedicato ampio spazio all'analisi delle sfide poste dalle nuove tendenze climatiche, con particolare attenzione alle inondazioni, alle siccità ricorrenti e alla scarsità d'acqua, che hanno un impatto crescente⁶⁴⁵.

Le possibili soluzioni devono essere supportate dal miglioramento complessivo della capacità di adattamento delle aree urbane. Per essere efficaci, queste misure di adattamento devono essere adottate a seguito di un processo di pianificazione sistematico, in cui le priorità per l'attuazione delle azioni siano chiaramente identificate.

Il miglioramento dell'adattabilità porta certamente a una riduzione della vulnerabilità delle città ai rischi legati ai cambiamenti climatici, ma questo obiettivo è raggiungibile attraverso una pluralità di fattori che includono la conoscenza, il diritto all'acqua come bene pubblico, l'accesso alle tecnologie e alle infrastrutture, le risorse economiche e l'efficienza delle

⁶⁴² *Ibidem*.

⁶⁴³ *Common implementation strategy for the water framework directive (2000/60/EC)*. Il documento di consultazione è disponibile su <https://iwlearn.net/resolveuid/b49f9ee1a8d44297970830adeb6ac881>

⁶⁴⁴ *WFD Guidance Documents*, disponibile su https://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/guidance_docs_en.htm; *The challenge of climate change to the European coastal areas*, disponibile su https://ec.europa.eu/environment/iczm/state_coast.htm; AA.VV., *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012° an indicator-based report*, EEA Report, N. 12, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell'Unione europea, 2012.

AA.VV., *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell'Unione europea, 2016.

⁶⁴⁵ AA.VV., *EEA signals key environmental issues facing europe 2009*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2009.

istituzioni. Fondamentale per il successo della strategia di adattamento a livello cittadino è il collegamento delle istituzioni locali con i livelli regionale, nazionale ed europeo, anche e soprattutto in tempi di “*spending review*” per l’attivazione di strumenti economici costituiti principalmente dai fondi strutturali e da quelli per la ricerca, sia nazionali che comunitari⁶⁴⁶.

I piani operativi dei programmi di cooperazione territoriale e la programmazione delle attività di ricerca europee fino al 2020 tengono conto della necessità di coordinare le politiche nazionali attraverso un confronto tra i vari programmi nazionali, e anche regionali se pertinenti, al fine di condividere i risultati e ottimizzare le risorse stanziare per affrontare i temi trattati⁶⁴⁷.

Pur tenendo conto della variabilità degli impatti e dei diversi gradi di vulnerabilità tra i 27 Stati membri e i Paesi associati, questa azione di maggiore collaborazione e coordinamento mira a creare un rafforzamento dello spazio comune europeo e a creare un’unica area di ricerca e innovazione tecnologica condivisa da tutti i Paesi appartenenti all’Unione Europea.

Una maggiore attenzione rispetto al passato è rivolta anche all’interazione tra tutti i settori coinvolti e quindi tra le politiche e le strategie che devono essere adottate dai cosiddetti “decisori politici”, *in primis* da chi siede ai tavoli delle Comunità.

È ormai ampiamente accettato che il ruolo prioritario della gestione delle acque nelle politiche di tutela ambientale deve trovare un’adeguata conferma nelle politiche energetiche, industriali, agricole, nonché nel turismo e, naturalmente, nella pianificazione urbana e nelle politiche demografiche.

L’analisi dei risultati dei piani di gestione ha evidenziato una serie di criticità che hanno costretto a riconsiderare l’obiettivo di raggiungere il buono stato delle acque entro il 2015 in quanto i dati finora accertati suggeriscono che solo poco più della metà dei corpi idrici avrà tali caratteristiche di qualità ambientale.

Per fornire maggiore chiarezza sulle strategie idriche dell’UE e per rispondere all’esigenza di integrare in modo più efficace gli aspetti qualitativi e quantitativi, nell’autunno 2012 è stata pubblicata la comunicazione della Commissione europea “*Blueprint to safeguard Europe’s water resources*”, che guiderà gli Stati membri nel processo di revisione del primo piano di gestione delle acque⁶⁴⁸.

⁶⁴⁶ R. Macrory, I. Havercroft, *Principles of European Environmental law*, International Specialized book service incorporated, 2004; J.H. Jans, H. Vedder, *European Environmental Law*, Europa Law Pub, 2008.

⁶⁴⁷ Cfr. ad esempio AA.VV., *Territorial Cooperation in Europe, A Historical Perspective*, Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, 2015.

⁶⁴⁸ A Blueprint to Safeguard Europe’s Water Resources, disponibile su <https://www.eea.europa.eu/policy-documents/a-blueprint-to-safeguard-europes>.

4. I servizi idrici nella normativa europea.

La DQA, al Cons. 15, riconosce che la fornitura idrica deve essere qualificata come servizio di interesse generale attesa la portata e la rilevanza dell'attività⁶⁴⁹.

In questo senso è intervenuta la ben nota Direttiva Servizi 2006/123/UE che, all'art. 17, ha rilevato come i servizi di distribuzione e fornitura idriche e i servizi di gestione delle acque reflue rientrino nell'ambito dei Servizi di interesse generale⁶⁵⁰.

Attesa la configurabilità della fornitura idrica quale interesse pubblico generale, si è registrato, tuttavia, in dottrina un dubbio circa la classificazione dei servizi idrici quali Servizi di interesse generale (SIG)⁶⁵¹ e servizi di interesse economico generale (SIEG)⁶⁵². In realtà, la Commissione, prima dell'adozione della successiva direttiva Quadro, aveva rilevato che i servizi di gestione delle risorse idriche fossero connotati da una ineludibile componente economica⁶⁵³.

Sulla configurabilità dei servizi idrici quali servizi di interesse economico generale, dovrebbe confortarci, in realtà, l'interpretazione datane dalla Corte di Giustizia che, anzi, ha avuto modo più volte di dettagliare la portata della categoria. Sul punto si ricorda Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia, Corte 10 gennaio 2006, C-222/04, Ministero dell'economia e delle finanze, e 16 marzo 2004, cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e

⁶⁴⁹ Cfr. Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, Considerando n. 15 che reca testualmente "La fornitura idrica è un servizio d'interesse generale, come indicato nella comunicazione della Commissione «I servizi di interesse generale in Europa»".

⁶⁵⁰ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:it:PDF>

⁶⁵¹ Sul tema dei SIG e della loro qualificazione nell'ordinamento giuridico europeo si veda A. Massarutto, *La politica europea sui servizi di interesse generale e il "libro bianco": tanto rumore per nulla?*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, 2005; G. Guglia, *I servizi sociali nel progresso di integrazione europea, dalla distinzione alla regolazione*, Vita e Pensiero, N. 3, 2009; G. Geroldi, *I problemi di una nuova governance nei servizi di interesse generale*, in *La rivista delle Politiche sociali, italian Journal of coscial policy*, 2014, pag. 209 ss.

⁶⁵² Per un approfondimento della letteratura sui SIEG, a titolo esemplificativo, si vedano: J.L. Dewost, *Les services d'intérêt économique général et le marché intérieur: régime nationaux et cadre juridique européenne*, Bruxelles, 2007; L. Potvin-Solis, *La liberalisation des services d'intérêt économique général en réseau en Europe*, Bruxelles, 2010; G. Caggiano, *La disciplina dei servizi di interesse economico generale. Contributo allo studio del modello sociale europeo*, Torino, 2008; D. Bruti Liberati, *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Giappichelli, Torino 2010; L. Ceraso, *I servizi di interesse economico generale la concorrenza limitata*, Jovene, Napoli 2010; D. Gallo, *i servizi di interesse economico generale, stato, mercato, e welfare nel diritto dell'unione europea*, Giuffrè, Milano, 2010; U. Neergaard, J. Van de Gronde, *The changing legal framework for services of general interest in Europe*, The Hague, 2009.

⁶⁵³ Comunicazione della Commissione Ue, 26 settembre 1996, *I servizi di interesse generale in Europa*, GUCE C281, modificata successiva comunicazione della commissione, 19 gennaio 2001, GUCE C17.

C-355/01, AOK Bundesverband⁶⁵⁴, nonché il Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003, al paragrafo 2.3, punto 44⁶⁵⁵.

Tuttavia, tale conclusione è revocata in dubbio da parte della dottrina che ha avuto modo di rilevare che nella maggior parte delle esperienze giuridiche statali questi servizi sono gestiti e forniti da parte dell'Amministrazione, spesso in situazioni monopolistiche e senza fine di lucro⁶⁵⁶.

La collocazione dei servizi idrici in una categoria piuttosto che in un'altra appare allo stato attuale ancora dubbia.

Questo sforzo definitorio, tuttavia, atteso che le nozioni di SIEG e SIG restano incerte e comunque artificiali, poiché non necessarie per la realizzazione degli obiettivi comunitari, rischia di essere un mero esercizio di stile giacché sia il legislatore europeo che la Corte di Giustizia hanno utilizzato questa definizione esclusivamente in senso negativo al fine di escludere dal campo di applicazione del diritto UE settori di rilievo pubblicistico che presentano peculiari caratteristiche storiche.⁶⁵⁷

4.1. Segue. L'affidamento dei servizi in house nei servizi idrici.

Come noto, il fabbisogno in termini di beni e servizi, può essere realizzato sia attraverso il ricorso al mercato, per il tramite di contratti di appalto o di concessione, la cd. esternalizzazione sia, attraverso il ricorso alla cosiddetta autoproduzione.

Quest'ultima figura è stata elaborata per superare quelle situazioni di fallimento del mercato⁶⁵⁸ in cui il ricorso al mercato non solo non è efficace ma si presenta addirittura antieconomico⁶⁵⁹.

⁶⁵⁴ Sul punto si veda, amplius, C. D'Aries, S. Glinianski, T. Tessaro, *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*, Vol. 19, Maggioli, 2016.

⁶⁵⁵ COM (2003) 270 final [COM (2003) 270 def. Libro verde della Commissione del 21 maggio 2003 sui servizi d'interesse generale, - Gazzetta ufficiale C 76 del 25.03.2004, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/green-paper-on-services-of-general-interest.html>

⁶⁵⁶ Cfr. sul punto M. Krajewski, *Public Services and Trade Liberalization: Mapping the Legal Framework*, in *Journal of International Economic Law*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pagg. 341-367.

⁶⁵⁷ Cfr. sul punto J.M. Sauve, *La Notion de services d'interet economique general. Cadre europeen et Régimes nationaux*, in J.L. Dewost, *Les services d'interet economique general et le marché interieur: régimes nationaux et cadre juridique europeen*, Société de législation comparée, Colloques, 02/01/2012; nello stesso senso, D. Guinard, *Réflexions sur la construction d'une notion juridique: l'exemple de la notion de services d'interet general*, Paris, 2012; V. Rojansky, *L'union européenne et les services d'interet general*, RDUE, 2022, pag. 735 ss.

⁶⁵⁸ R. Garofoli, *Manuale dei contratti pubblici*, NelDirittoEditore, Molfetta, 2023.

⁶⁵⁹ Sul punto cfr. R. Cavallo Perin, *Il modulo "derogatorio": in autoproduzione o in-house providing*, in H. Bonura e M. Cassano (a cura di), *L'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica*, Giappichelli, Torino, 2011, pag. 120; D. Casalini, *L'organismo di diritto pubblico e l'organizzazione in house*, Jovene, Napoli, 2003, pag. 257; S. Varone, *Servizi pubblici locali e concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2004, pag. 173; V.M. Leone, *In house: ossia dell'autonomia decisionale della pubblica amministrazione*, in C. Franchini - F.

Più in dettaglio, tramite l'affidamento *in house*⁶⁶⁰ le Amministrazioni avvalendosi di un soggetto sottoposto al suo controllo⁶⁶¹, possono acquisire beni, servizi o erogare prestazioni di servizio pubblico ai soggetti dell'ordinamento⁶⁶².

Come noto, l'istituto è stato elaborato con la finalità di conciliare il principio della concorrenza con il principio di autorganizzazione⁶⁶³.

Com'è stato rilevato “*la disciplina della concorrenza per l'aggiudicazione degli appalti pubblici e delle concessioni presuppone infatti un rapporto con il mercato, ma la libera decisione dell'amministrazione di rivolgersi ad esso non può essere coartata per realizzare l'apertura al mercato di taluni settori di attività in cui l'amministrazione pubblica vorrebbe invece ricorrere all'autoproduzione, ad esempio perché la stessa amministrazione non vuole correre l'avventura ed il conseguente rischio di un affidamento a terzi in un tempo di crisi del mercato anche finanziario*”⁶⁶⁴.

Tedeschini (a cura di), *Nuova pubblica amministrazione: aspetti problematici e prospettive di riforma dell'attività contrattuale*, Giappichelli, Torino, 2008, pag. 373.

⁶⁶⁰ Sull'istituto dell'*In house* si vedano, *ex multis*, D. De Pretis, *Servizi pubblici locali e società miste: una visione comparativa*, in M.P. Chiti (a cura di), *Le forme di gestione dei servizi pubblici locali tra diritto europeo e diritto locale*, Bononia University Press, Bologna, 2005, pag. 117 ss.; C. Volpe, *In house providing, Corte di giustizia, Consiglio di Stato e legislatore nazionale. Un caso di convergenze parallele*, in *Urbanistica e appalti*, Fasc. 12, IPSOA, 2008; C. Alberti, *Appalti “in house”, concessioni “in house” ed esternalizzazione*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico comunitario*, Fasc. 3-4, 2001; F. Caringella, *L'affidamento in house*, in R. Garofoli, M.A. Sandulli (a cura di), *Il nuovo diritto degli appalti pubblici*, Giuffrè, Milano, 2005, pag. 255 ss.; A. Massera, *L'in house providing: una questione da definire*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, pag. 849; M. Mazzamuto, *Brevi note su normativa comunitaria e in house providing*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2001, pag. 537; M. Capantini, *Contratto di servizio e affidamento in house*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico comunitario*, 2004, pag. 801; R. Ursi, *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica tra outsourcing e in house providing*, in *Diritto Amministrativo*, 2005; G. Marchegiani, *Alcune considerazioni in tema di diritto comunitario concernente le concessioni e i c.d. affidamenti in house*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico comunitario*, 2004, pag. 945; B. Mameli, *Affidamenti in house e libera concorrenza*, in *Urbanistica e appalti*, 2003, pag. 1419; E. Michetti, *In house providing. Modalità, requisiti, limiti*, Giuffrè, Milano, 2011, pag. 93; M. Cossu, *Le s.r.l. in house providing per la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica nel diritto comunitario e nazionale*, in C. Ibba, M.C. Malaguti, A. Mazzoni (a cura di), *Le società pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2011, pag. 270 ss.

⁶⁶¹ Sul punto, *ex multis*, cfr. F. Guerrera, *Autonomia statutaria e tipologia delle società in house*, in F. Cintioli e F. Massa Felsani (a cura di), *Le società a partecipazione pubblica tra diritto dell'impresa e diritto dell'amministrazione. Incontri di studio della Scuola Nazionale dell'Amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2017, pag. 185.

⁶⁶² F. Cuccu, *Partecipazioni pubbliche e governo societario*, Torino, Giappichelli, Torino, 2020, pag. 199 ss.

⁶⁶³ Sul principio di autorganizzazione si veda anche C. Iaione, *Le società in-house*, Jovene, 2012; dello stesso autore, *Gli equilibri instabili dell'in-house fra principio di auto-organizzazione e tutela della concorrenza. Evoluzione o involuzione della giurisprudenza comunitaria?*, in *Giustizia Civile*, Fasc. 1, 2006; D. Casalini, *L'alternativa tra mercato e autoproduzione di beni e servizi*, *Foro amm.- CdS*, 4/2008, 1158 ss; R. Caranta, *I contratti pubblici*, Giappichelli, Torino 2012, pag. 25; F. Fracchia, *In house providing*, Codice dei contratti pubblici e spazi di autonomia dell'ente pubblico, in *Diritto dell'economia*, Stem Mucchi Editore, 2012.

⁶⁶⁴ R. Cavallo Perin, *Il modulo “derogatorio”: in autoproduzione o in-house providing*, in H. Bonura e M. Cassano (a cura di), *L'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica*, Giappichelli, Torino, pagg. 119-120.

Quest'ultimo, in concreto, si sostanzia in quello spazio di autonomia decisionale che consente al decisore pubblico di realizzare i propri obblighi nei confronti della collettività ricorrendo alle proprie articolazioni interne, in sostituzione e in alternativa al libero mercato e alle procedure di gara.

L'istituto dell'*in house* nacque in una, ormai, risalente giurisprudenza comunitaria⁶⁶⁵, e, più in dettaglio, con la pronuncia C.G.U.E sentenza *Teckal* C-107/98⁶⁶⁶, quale figura alternativa all'esternalizzazione che si realizza per il tramite di un contratto di appalto o di concessione.

Proprio con quest'ultima sentenza la Corte ha delineato gli esatti contorni dell'istituto, rilevando, come non fosse necessario il ricorso ad una procedura ad evidenza pubblica nel caso in cui:

- a) L'amministrazione aggiudicatrice abbia e possa esercitare sull'aggiudicatario un "controllo analogo" a quello esercitato dalla stessa sui propri servizi (il cd. elemento strutturale) qualificandolo quasi come un soggetto interno alla propria struttura;
- b) L'aggiudicatario svolga la maggior parte della propria attività in favore dell'ente pubblico di appartenenza (il cd. elemento funzionale).

In tali ipotesi, ad avviso della Corte, veniva meno un rapporto dialogico tra i soggetti, potendosi individuare una sorta di delegazione inter-organica⁶⁶⁷.

Anche a valle degli approdi giurisprudenziali elaborati dalla Corte di Giustizia, l'istituto dell'*in house providing* è stato, successivamente, codificato nell'ordinamento europeo. Più in dettaglio, per i settori ordinari con l'art. 12 della direttiva 2014/24/UE, per le concessioni con l'art. 17 della direttiva 2014/23/UE, e per i settori speciali con l'art. 28 della direttiva 2014/25/UE.

⁶⁶⁵ Il primo riferimento all'espressione *in house contract* si rintraccia, a dire il vero, a livello comunitario nella comunicazione della Commissione Europea COM (98) 143 dell'11 marzo 1998 denominata "Libro bianco sugli appalti pubblici dell'Unione Europea".

⁶⁶⁶ Cfr. C. giust. CE, 18 novembre 1999, C-107/98. Importanti accenni al tema, con particolare attenzione al profilo della delegazione interorganica, sono comunque rinvenibili in precedenti arresti della Corte, quali Corte di giustizia. CE, 10 novembre 1998, C-360/96, c.d. Arnheim, e C. giust. CE, 9 settembre 1999, C108/98, c.d. Ri.San. In relazione a tali due ultime vicende, sono particolarmente interessanti le conclusioni formulate, rispettivamente, dagli avvocati generali La Pergola e Albe.

⁶⁶⁷ Cfr. sentenza *Teckal*, CGCE, 18 novembre 1999, C-107/98. Sul punto, in commento, si veda anche la nota G. Greco, *Gli affidamenti in house di servizi e forniture, le concessioni di pubblico servizio e il principio di gara* in Riv. it. dir. pubbl. com. 2000, 1393. Nello stesso senso, nella giurisprudenza C. giust. CE, 11 gennaio 2005, C-26/03, c.d. Stadt Halle; C. giust. CE, 21 luglio 2005, C-231/03, c.d. Coname; C. giust. CE, 13 ottobre 2005, C-458/03, c.d. Parking Brixen; C. giust. CE, 10 novembre 2005, C-29/04, c.d. Modling; C. giust. CE, 6 aprile 2006, C-410/04, c.d. Anav; C. giust. CE, 11 maggio 2006, C-340/04, c.d. Carbotermo; C. giust. CE, 18 gennaio 2007, C-225/05, c.d. Jean Aurox; C. giust. CE, 13 novembre 2008, C-324/07, c.d. Coditel.

In concreto, secondo il richiamato art. 12 della Direttiva 2014/24/UE, l'istituto dell'*in house*, e quindi la possibilità di affidare ad un soggetto di diritto privato o ad una persona giuridica di diritto pubblico ricorre qualora siano compresenti alcune particolari condizioni:

- a) *«l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi;*
- b) *oltre l'80 % delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi;*
- c) *nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata»⁶⁶⁸.*

Intervenendo sul punto, tuttavia, la Corte di Giustizia aveva rilevato che in virtù del principio euro-unitario di autodeterminazione degli Stati membri sulle proprie scelte gestionali derivante dal considerando §5 della Direttiva 2014/24/UE è indifferente per l'ordinamento euro-unitario che uno Stato membro introduca delle condizioni stringenti tese alla verifica dell'economicità e dell'efficienza del modello dell'autoproduzione rispetto al ricorso mercato⁶⁶⁹.

In dettaglio, la Direttiva 2014/23/UE prevede un regime di esclusione dalla disciplina europea per i servizi idrici. L'art. 12 della Direttiva rubricato "esclusioni specifiche per il settore idrico" dispone che la direttiva non trova applicazione per le concessioni rilasciate al fine di *«a) fornire o gestire reti fisse destinate alla fornitura di un servizio al pubblico in connessione con la produzione, il trasporto o la distribuzione di acqua potabile; b) alimentare tali reti con acqua potabile»⁶⁷⁰.*

Parallelamente, e attese le esclusioni di cui alla Direttiva 23/2014/UE, la direttiva 2014/25/UE detta la disciplina specifica degli affidamenti nel settore idrico.

Nello specifico, quest'ultima afferma l'apertura alla concorrenza degli affidamenti pubblici nel settore idrico disponendo che *«il coordinamento delle procedure d'appalto a livello di Unione*

⁶⁶⁸ Art. 12 Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.

⁶⁶⁹ Consultabile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A62019CO0089>.

⁶⁷⁰ Direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023>

dovrebbe istituire un quadro per pratiche commerciali leali e permettere la massima flessibilità»⁶⁷¹ il tutto garantendo che «a norma dell'articolo 345 TFUE, sia lasciato impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri».⁶⁷²

Con la direttiva 2014/25/UE, pertanto, si riconosce, da un lato, la qualifica di bene pubblico dell'acqua, dall'altro si apre il settore alla concorrenza nel rispetto della competenza statale all'organizzazione dei servizi idrici conformemente all'art. 14 TFUE senza violare «*la parità di trattamento tra enti aggiudicatori del settore pubblico ed enti che operano nel settore privato*»⁶⁷³.

In particolare, l'art. 28 della direttiva 2014/25/UE, riprendendo il dettato dell'art. 12 della Direttiva 2014/24/UE già ricordata, prevede che per il settore si possa procedere all'affidamento nei confronti di un soggetto *in house* pur nel rispetto di quanto già enunciato dalla Corte di Giustizia e positivizzato dalla stessa Direttiva 24.

Fermo restando che il diritto europeo non conosce una preferenza per l'affidamento sul mercato rispetto a quello *in house*, tuttavia, la direttiva 25/2014/UE prevede la possibilità dell'apertura del capitale azionario delle società affidatarie del servizio idrico ai privati.

La partecipazione di capitali privati, come è stato osservato *supra*, potrebbe in astratto anche rappresentare un'opportunità necessaria per risanare le difficoltà finanziarie degli enti pubblici, ma richiederebbe la partecipazione anche ai profitti che derivano dallo svolgimento dell'attività.

Questa ultima considerazione, tuttavia, scoperchia il vaso di Pandora del dibattito intorno alla redditività e alla fissazione della tariffa dei servizi idrici di cui si darà conto nel prossimo capitolo.

5. La gestione del rischio alluvionale.

Gli scenari di cambiamento climatico ci stanno progressivamente abituando, nostro malgrado, ad assistere a fenomeni estremi, tra cui, sempre più frequentemente, rientrano quelli alluvionali⁶⁷⁴.

⁶⁷¹ Direttiva 2014/25/UE, *Sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali*, considerando 2.

⁶⁷² *Ibidem*. Considerando 19.

⁶⁷³ *Ibidem*. Considerando 19.

⁶⁷⁴ A. Mela, D. Olori, S. Mugnano, *Territori vulnerabili: verso una nuova sociologia dei disastri italiana*, Franco Angeli Editore, 2017.

A proposito degli eventi alluvionali non rintracciamo significativi riferimenti nella direttiva salvo quelli di cui all'art. 4 e collegati esclusivamente alla realizzazione degli obiettivi ambientali⁶⁷⁵.

La gestione del rischio alluvionale, come anticipato, nel par. 2 della presente sezione, è disciplinato dalla Direttiva Alluvioni 2007/60/CE⁶⁷⁶ recepita nel nostro ordinamento con il D.lgs. 49/2010.

Nella specie, la Direttiva ha disegnato un quadro di norme paneuropee che fissano obblighi di gestione del territorio e di pianificazione ben precisi.

Specificamente, l'art. 4 imponeva agli Stati di svolgere entro il 2011, per ciascun distretto idrografico, una prima valutazione del rischio alluvionale sulla base di indirizzi e criteri comuni⁶⁷⁷.

In secondo luogo, secondo l'art. 7 della Direttiva devono essere predisposti, da parte dell'Autorità d'Ambito territoriale di cui alla stessa DQA, piani di gestione del rischio di alluvioni coordinati a livello di distretto idrografico o unità di gestione. In particolare, i piani di gestione del rischio alluvionale dovrebbero essere focalizzati sulla prevenzione e sulla protezione dal predetto rischio e sulla preparazione ad affrontare lo scenario di crisi.

Inoltre, in un'ottica prospettica questi piani dovrebbero valutare le modalità per garantire maggiore spazio ai fiumi tutelando, mantenendo o ripristinando le pianure alluvionali al fine di prevenire e a ridurre i danni alla salute umana, all'ambiente, al patrimonio culturale e all'attività economica.

⁶⁷⁵ L'art. 4 della DQA testualmente dispone: «*Il deterioramento temporaneo dello stato del corpo idrico dovuto a circostanze naturali o di forza maggiore eccezionali e ragionevolmente imprevedibili, in particolare alluvioni violente e siccità prolungate, o in esito a incidenti ragionevolmente imprevedibili, non costituisce una violazione delle prescrizioni della presente direttiva, purché ricorrano tutte le seguenti condizioni:*

- a) è fatto tutto il possibile per impedire un ulteriore deterioramento dello stato e per non compromettere il raggiungimento degli obiettivi della presente direttiva in altri corpi idrici non interessati da dette circostanze;*
- b) il piano di gestione del bacino idrografico prevede espressamente le situazioni in cui possono essere dichiarate dette circostanze ragionevolmente imprevedibili o eccezionali, anche adottando gli indicatori appropriati;*
- c) le misure da adottare quando si verificano tali circostanze eccezionali sono contemplate nel programma di misure e non compromettono il ripristino della qualità del corpo idrico una volta superate le circostanze in questione;*
- d) gli effetti delle circostanze eccezionali o imprevedibili sono sottoposti a un riesame annuale e, con riserva dei motivi di cui al paragrafo 4, lettera a), è fatto tutto il possibile per ripristinare nel corpo idrico, non appena ciò sia ragionevolmente fattibile, lo stato precedente agli effetti di tali circostanze;*
- e) una sintesi degli effetti delle circostanze e delle misure adottate o da adottare a norma delle lettere a) e d) sia inserita nel successivo aggiornamento del piano di gestione del bacino idrografico».*

⁶⁷⁶ Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007L0060&from=EN>

⁶⁷⁷ M.C. Treu, *Città, salute, sicurezza*, Maggioli Editore, Rimini, 2009.

Gli elementi contenutistici dei piani di gestione del rischio di alluvioni dovrebbero essere riesaminati periodicamente e, se necessario, aggiornati, sulla base delle ripercussioni probabili che hanno i cambiamenti climatici sul verificarsi delle alluvioni⁶⁷⁸.

Tali piani devono precisare e dettagliare in concreto le caratteristiche del bacino e del sottobacino di riferimento. Devono inoltre programmare, in concreto, le strategie di prevenzione, di protezione e preparazione ivi incluse le previsioni di alluvioni e i sistemi di allerta per la popolazione⁶⁷⁹.

Si tratta di piani che hanno un impatto significativo anche in ambito urbanistico andando a intervenire sulla gestione del territorio vietando ad esempio l'edificazione di case e industrie nelle zone che possono essere esposte a rischio d'inondazione.

I predetti strumenti, naturalmente, devono coordinarsi con i piani di gestione dei bacini idrografici previsti dalla DQA in modo da creare e sfruttare le sinergie tra i due strumenti di pianificazione.

Inoltre, al fine di prevenire il rischio, all'art. 6 viene disciplinato l'obbligo di predisporre mappe di pericolosità da alluvione e mappe del rischio alluvioni. Queste mappe devono essere condivise, in un'ottica di cooperazione, con tutti gli Stati interessati dallo stesso bacino idrografico⁶⁸⁰.

In più, le mappe dovrebbero contenere la previsione di tre scenari possibili, sulla base del grado di probabilità delle alluvioni, e dovrebbero contenere indicazioni precise sulla struttura geografica e socio-economica.

In concreto, la predisposizione di queste mappe è finalizzata al *forecast* cioè alla previsione dei danni sociali, economici e ambientali che si potrebbero produrre nei tre scenari alluvionali ipotizzati.

⁶⁷⁸ Cfr. considerando 14 direttiva Alluvioni, cit., reca testualmente “I piani di gestione del rischio di alluvioni dovrebbero essere incentrati sulla prevenzione, sulla protezione e sulla *preparazione*. Al fine di conferire maggiore spazio ai fiumi, tali piani dovrebbero comprendere, ove possibile, il mantenimento e/o il ripristino delle pianure alluvionali, nonché misure volte a prevenire e a ridurre i danni alla salute umana, all'ambiente, al patrimonio culturale e all'attività economica. Gli elementi dei piani di gestione del rischio di alluvioni dovrebbero essere riesaminati periodicamente e, se necessario, aggiornati, tenendo conto delle probabili ripercussioni dei cambiamenti climatici sul verificarsi delle alluvioni.”

⁶⁷⁹ C. Guida, *I rischi naturali del cambiamento climatico nelle città del Mediterraneo*, Italia, FedOA - Federico II University Press, Napoli, 2021.

⁶⁸⁰ G. Gisotti, *Il dissesto idrogeologico. Previsione, prevenzione e mitigazione del rischio*, Dario Flaccovio Editore, 2020.

Tutto ciò consentirebbe, in astratto, di coinvolgere i decisori politici locali e nazionali al fine di mettere in campo strategie di programmazione in grado di minimizzare il rischio mettendo in campo soluzioni volte a ripristinare ambienti naturali eccessivamente antropizzati.

In sostanza, le autorità di distretto di bacino sono destinatarie di un obbligo di mezzi cioè di un obbligo concreto di adottare strumenti di pianificazione in applicazione del principio di precauzione e dell'azione preventiva⁶⁸¹.

I detti strumenti, secondo un orientamento ormai consolidato⁶⁸², sarebbero rafforzati dal riconoscimento della natura prescrittiva dell'obbligo di pianificazione.

Tale caratteristica si desumerebbe proprio dal tenore categorico e preciso delle disposizioni in esame e la sua elusione, a parere di alcuni⁶⁸³, sarebbe tale da determinare l'attivazione della procedura d'infrazione ai sensi degli artt. 258-259 del TFUE. Si pensi che, ad avviso della giurisprudenza prevalente, alla procedura di infrazione si potrebbe affiancare un'azione quasi di ottemperanza volta a ottenere la predisposizione di un piano d'azione concreto. Ancora, secondo alcuni, si ritiene sia possibile, in assenza di un piano di gestione del rischio alluvioni agire da parte dei cittadini mediante un'azione risarcitoria dinanzi al giudice nazionale⁶⁸⁴.

Quest'azione giurisdizionale si fonderebbe sul riconoscimento della necessità della predisposizione del piano di gestione del rischio che configurerebbe il diritto del cittadino a vivere in sicurezza e nel rispetto del principio di precauzione e prevenzione. L'azione dovrebbe essere naturalmente esercitata nei confronti delle Autorità di bacino competenti.

6. La gestione degli eventi siccitosi.

La DQA non detta una definizione di siccità, uno dei due riferimenti è contenuto, come detto (par. 1 *supra*, sez. III), all'art.1 co. 1 lett. e) DQA.

Il secondo riferimento è quello contenuto all'art. 4 co. 6 in cui si prevede che il «*deterioramento temporaneo dello stato del corpo idrico dovuto a [...] siccità prolungate [...] non costituisce una violazione delle prescrizioni della presente direttiva*».

In vero, esistono alcuni riferimenti degni di attenzione su tutta la comunicazione della Commissione del 18 luglio 2007 recante «*Affrontare il problema della carenza idrica e della*

⁶⁸¹ M. C. Treu, *Città, salute, sicurezza*, Italia: Maggioli Editore, Rimini, 2009, pag. 524.

⁶⁸² A. Di Marco, *utl. op. cit.* pag. 212.

⁶⁸³ *Ibidem*.

⁶⁸⁴ CGCE, 25 luglio 2008, C-237/07, *Dieter Janecek c. Freistaat Bayern*, Racc., 2008.

siccità nell'Unione europea»⁶⁸⁵. La Comunicazione stabilisce e fissa la gerarchia di quelle misure che gli Stati membri dovrebbero adottare per la gestione della scarsità di acqua e più in generale per affrontare la siccità.

La Commissione, inoltre, segnala la possibilità di fare ricorso ad un approccio alternativo basato sul risparmio delle risorse⁶⁸⁶, sulla “gerarchizzazione delle opzioni idriche” e sull'utilizzo e/o creazione di infrastrutture aggiuntive di distribuzione e raccolta delle risorse idriche⁶⁸⁷.

Successivamente è stata adottata «*Risoluzione del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008 su come affrontare il problema della carenza idrica e della siccità nell'Unione europea (2008/2074(INI))*»⁶⁸⁸ la quale ha avuto il merito di rilevare che «*l'acqua è essenziale per la vita ed è un bene comune che non deve essere ridotto a un mero prodotto di consumo; considerando che la garanzia di un equo accesso all'acqua per tutti, comprese le generazioni future, deve essere alla base di qualsiasi politica in materia di acque*»⁶⁸⁹.

La stessa risoluzione ha segnalato, altresì, come «*le tendenze attuali del consumo di acqua non sono sostenibili se l'Unione europea continuerà a sprecare il 20 % delle sue risorse idriche a causa di un uso non efficienti*” e che “*la carenza idrica può essere determinata da cause naturali, dall'attività umana o da un'interazione tra i due fattori, mediante un consumo eccessivo delle risorse naturali o il degrado della qualità dell'acqua; considerando che un cattivo uso delle risorse idriche è una delle cause della desertificazione*»⁶⁹⁰.

A parte alcuni riferimenti di *soft law*, in concreto, non si rintraccia altra disciplina nell'ordinamento europeo sebbene il rischio siccità, anzi, l'evento “siccità” non sia solo una possibilità ma sia una circostanza che si verifica, purtroppo, con cadenza regolare.

⁶⁸⁵ COM (2007) 414 definitivo, *Comunicazione della commissione al parlamento europeo e al consiglio, Affrontare il problema della carenza idrica e della siccità nell'Unione europea*, 18.7.2007.

⁶⁸⁶ La Commissione fa l'esempio delle buone pratiche in utilizzo nell'isola di Cipro: “*Cipro ha adottato misure di conservazione destinate alle famiglie che incoraggiano il riutilizzo delle "acque grigie" (ad esempio quella utilizzata per il lavaggio e quella delle lavatrici) per l'irrigazione dei giardini e per gli scarichi dei gabinetti, riducendo di circa il 40% il consumo pro capite di acqua*”. Cfr. *Comunicazione della commissione al parlamento europeo e al consiglio, Affrontare il problema della carenza idrica e della siccità nell'Unione europea*, 18.7.2007, pag. 8.

⁶⁸⁷ Cfr. *Comunicazione della commissione al parlamento europeo e al consiglio, Affrontare il problema della carenza idrica e della siccità nell'Unione europea*, 18.7.2007, pag. 8.

⁶⁸⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008 su come affrontare il problema della carenza idrica e della siccità nell'Unione europea (2008/2074(INI)) (2010/C 9 E/06) disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:009E:0033:0040:IT:PDF>

⁶⁸⁹ Considerando B), *Risoluzione del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008*, cit.

⁶⁹⁰ Considerando I) e L), *Risoluzione del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008*, cit.

7. Conclusioni.

È strano che, nella pletora di direttive che sono state adottate, non vi sia alcun rimedio, alcuno strumento, alcuna disposizione che regoli la prevenzione, la gestione e pianifichi soluzioni per gestire gli eventi siccitosi.

Le regole che sembrerebbero necessarie sono quelle che attengono alla pianificazione e regolazione dei bacini imbriferi, alla creazione di meccanismi volti ad incentivare la creazione, la gestione, la manutenzione dei bacini di raccolta.

Ancora, andrebbe regolata in dettaglio la quantità di risorse che possono essere attinte ed estratte all'interno dei bacini idrografici in modo da favorire meccanismi di razionale utilizzo delle risorse, modelli di sviluppo alternativo e di partecipazione dei privati, come consorzi e cooperative, alla gestione della risorsa idrica.

Dunque, la limitazione dell'attingimento, nella prospettiva di preservare gli habitat naturali, gli ecosistemi e la salute dei fiumi e dei laghi potrebbe in concreto incentivare investimenti nella ricerca e nell'efficientamento delle tecniche irrigue e di coltivazione favorendo un consumo idrico consapevole.

È necessario, ad avviso dello scrivente, favorire la ricerca e lo sviluppo, favorire e sostenere gli investimenti, ma soprattutto regolare la eventualità (ormai regolare) dei fenomeni siccitosi.

In tal senso, occorre creare sinergie tra le varie strutture, tra le varie autorità di bacino, condividendo dati, rilevazioni, tecnologie, e capacità di progettazione e programmazione, incentivando, soprattutto, i soggetti meno performanti attraverso, anche, lo scambio di risorse umane (ad esempio tramite meccanismi di *secondment*) che siano in grado di creare valore condiviso.

In quest'ottica, la regolazione della siccità deve dialogare con tutte la normativa di settore, andando a valorizzare e recuperare le acque reflue per reimmetterle nel sistema, andando a valorizzare e ridurre gli attingimenti d'acqua nel sottosuolo, andando, soprattutto, a utilizzare il potenziale idrico insito nei fenomeni alluvionali.

Questi fenomeni devono essere regolati ma le risorse devono anche essere ri-utilizzate. Si pensi al caso dell'alluvione in Emilia-Romagna (cfr. *infra* Cap. 3 Sez. III) dove le risorse idriche che avevano invaso la Romagna sono state fatte defluire verso il mare invertendo i meccanismi di canalizzazione.

Siffatte risorse sono, invece, da preservare e custodire attraverso la creazione di appositi bacini imbriferi che siano di prevenzione delle alluvioni e di sostegno nei fenomeni siccitosi.

La pianificazione deve avvenire tramite la previsione di tre scenari, come avviene nel caso della programmazione dei fenomeni alluvionali. In dettaglio si deve prevedere lo scenario *worst*, *medium* e *best*. Ed in tutti e tre questi scenari il contesto di riferimento deve essere quello di una siccità perdurante.

L'attività di programmazione e pianificazione deve essere dunque rimessa alle Autorità di bacino che devono sottoporre la programmazione all'Autorità statale competente la quale deve verificarne la fattibilità, la compatibilità e l'attendibilità.

La programmazione delle risposte a questi scenari consentirà in concreto di superare e programmare il nostro futuro, rispettando l'ambiente e tutelando la risorsa idrica: il nostro diritto all'acqua.

CAPITOLO 3 – LA GOVERNANCE ITALIANA DELLE RISORSE IDRICHE.

“It falls from the sky, after all, why should anyone have to pay for it?”⁶⁹¹

⁶⁹¹ L. Susskind, *Water and democracy: new roles for civil society in water governance*, in *International journal of water resources development*, 2013.

SEZIONE 1 – EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA IN TEMA DI RISORSE IDRICHE

1. Introduzione

Senza tralasciare il *focus* sulla portata del diritto all'acqua, ai fini della verifica e della dimostrazione della presente ricerca, ci si focalizzerà anche sul tema del servizio pubblico e dell'acqua quale bene (nell'accezione civilistica) nell'ottica di verificare, sulla base dell'attuale sistema di *governance*, se e come è gestibile il problema della siccità e come può essere superato e regolato.

Prima di analizzare il quadro regolatorio e normativo italiano si procederà ad una breve premessa di ordine storico.

2. L'emersione della regolazione della risorsa idrica.

Nel corso dell'Ottocento il regime giuridico delle acque si spostò progressivamente⁶⁹² da un modello privatistico verso quello pubblicistico⁶⁹³. Si può dire, con un certo grado di approssimazione, che il diritto amministrativo e le necessità di governo delle acque sono emersi nella stessa fase temporale, in qualche modo, stimolando la reciproca evoluzione⁶⁹⁴.

In concreto, la seconda fase⁶⁹⁵ della rivoluzione industriale che interessò significativamente l'Italia⁶⁹⁶ vide una sistematica ridefinizione del regime idrico, nell'ottica di adeguare i poteri pubblici e gli istituti giuridici alle nuove istanze economiche e sociali dell'Italia neo-industriale.

⁶⁹² G. Astuti, Acque (storia), in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1958, pag 346-387.

⁶⁹³ Sul tema dell'evoluzione del regime giuridico delle acque prima dell'Unità d'Italia si vedano, *ex multis*, L. Moscati, *In materia di acque*. Tra diritto comune e codificazione albertina, Roma, 1993; G. Giovannetti, *Del regime delle acque (1844), Venezia, 1873, ristampa, 1989*; D. Manetti, *La Legislazione sulle acque pubbliche e sull'industria elettrica*, in G. Mori, a cura di, *Storia dell'industria elettrica in Italia. Le origini 1882-1914*, Roma, 1992; F. Caporale, *Acque Pubbliche ed acque private tra Otto e Novecento*, in M. Galtarossa, L. Genovese (a cura di), *La città liquida/la città assetata: storia di un rapporto di lunga durata*, Roma, Palombi Editore, 2014, pagg. 253-272.

⁶⁹⁴ Più in dettaglio, sulla storia del diritto amministrativo, si vedano L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto Amministrativo*, Roma-Bologna, 2001; S. Cassese, *il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Giuffrè, 2010. preme ricordare che la nascita del diritto amministrativo si ascrive, secondo la dottrina maggioritaria, agli scritti di V.E. Orlando. Per un confronto diretto con i testi dell'autore, si vedano: V.E. Orlando, *Principii di diritto amministrativo*, 2 ed., Barbera, Firenze, 1892, 11-12. 2 V.E. Orlando, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, in Arch. giur., 1889, anche in Id., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano, 1940.

⁶⁹⁵ Cfr. R. Cameron - L. Neal, *Storia economica del mondo, II volumi*, Bologna: Il Mulino, 2005; D. Landes, *Prometeo liberato. Trasformazioni tecnologiche e sviluppo industriale nell'Europa occidentale dal 1750 ai giorni nostri*, Einaudi, 2000; M. Vasta, *Innovazione tecnologica e capitale umano in Italia (1880-1914). Le traiettorie della seconda rivoluzione industriale*, Il Mulino, 1999.

⁶⁹⁶ Cfr. L. Cafagna, *La formazione di una base industriale fra il 1896 e il 1914*, in A. Caracciolo, *La formazione dell'Italia industriale*, Laterza, Bari 1963, p. 152

In questo contesto è emersa la necessità che la Pubblica Amministrazione si occupasse della attività di gestione delle risorse idriche governandone e regolandone i vari utilizzi bilanciando gli annessi interessi generali sia sociali che economici.

Questa risorsa, infatti, mentre prima era utilizzata per la produzione agricola, manifatturiera e di allevamento, successivamente divenne strategica nella produzione di energia idroelettrica⁶⁹⁷ e per l'utilizzo industriale. In esito all'industrializzazione emerse, con forza, la necessità in capo all'Amministrazione di regolare l'utilizzo della risorsa idrica. Conseguentemente, il settore pubblico si incaricò di gestire la distribuzione della risorsa per la produzione agricola, di allevamento e manifatturiera, per l'utilizzo industriale ed energetico, in quanto usi finalizzati tutti al benessere della collettività⁶⁹⁸.

Fu proprio in questa fase storica che si diffuse l'appellativo di "carbone bianco" per l'acqua, a simboleggiare la rilevanza culturale e della risorsa che venne sempre più impiegata nella produzione energetica⁶⁹⁹.

In questo contesto, il Legislatore introdusse la prima rilevante normativa in materia di gestione delle risorse idriche, la Legge n. 2644 del 1884 "*Concernente le derivazioni di acque pubbliche*"

700.

⁶⁹⁷ Sul punto è interessante notare la progressiva emersione della centralità della produzione idroelettrica nel panorama internazionale a partire dalla prima grande diga delle cascate del Niagara. Sul punto si vedano, in termini generali, sull'impatto dell'energia idroelettrica sul sistema economico-sociale: V. Smil, *Energia e civiltà*, Hoepli, 2021; per un approfondimento sulla costruzione della diga sul Niagara e della gestione dell'elettricità derivata si veda S. S. McPherson, *War of the Currents: Thomas Edison Vs Nikola Tesla*. Stati Uniti: Lerner Publishing Group, 2012. Per un confronto sull'avvio dell'esperienza idro-elettrica in Italia si veda C. Pavese, *La prima grande impresa elettrica: la Edison*, in G. MORI (a cura di), *Storia dell'industria elettrica in Italia*. I, Le origini. 1882-1914, Roma, 1992, pagg. 449-521.

⁶⁹⁸ Cfr. sul punto, A. De Cupis, *Del Concetto di proprietà sulle acque fluenti*, Roma, 1909.

⁶⁹⁹ Cfr. F. Caporale, *L'attività giuridica in materia di acque: tra inadeguatezza funzionale della legislazione e "interpretazione progressiva" della norma giuridica*, in L. Moscati, a cura di, *Dialettica tra legislatore e interprete. Dai codici francesi ai codici dell'Italia unita*, Napoli, 2013; più risalente sul punto si veda G. Fiorenza, *Le acque pubbliche e la legge del 10 agosto 1884*, Milano, 1904, pag. 24; F.S. Nitti, *La conquista della forza, il capitale straniero in Italia*, Laterza, 1966, pagg. 47-69; G. Bonfandini, *Le acque pubbliche e l'agricoltura*, Chiavenna, 1917, pagg. 11.

⁷⁰⁰ G. Fiorenza, *Le acque pubbliche e la legge del 10 agosto 1884*, Milano, 1904, pagg. 5-8; si veda altresì F. Caporale, *Sulla legge del 1884 in materia di derivazioni di acque pubbliche*, in 2014, *Dialoghi sul diritto dell'energia*, Vol. I, Le concessioni idroelettriche. Sul punto si vedano altresì, sebbene più risalente, cfr. U. Pernigotti, voce *Acque pubbliche*, in *Enc. dir.*, vol. I, 400 e ss.; G. Zanobini, *Diritto amministrativo*, IV edizione, III, Milano, 1948, 51; G. Mastrangelo, *I Tribunali delle acque pubbliche*, in *Corriere giuridico*, 2009, pag. 25; L. Moscati, *I rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione nell'esperienza storico-giuridica*, Torino, 1994, pag. 320; U. Pototsching, *Vecchi e nuovi strumenti nella disciplina delle acque*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960.

In concreto, il merito della richiamata normativa, fu, principalmente, quello di aver introdotto una disciplina di ampio respiro su cui si registrano ampie pronunce giurisprudenziali⁷⁰¹.

In particolare, la L. 2644/1884, all'art. 1, disponeva che «*Nessuno può derivare acque pubbliche né stabilire su queste mulini ed altri opifici se non ne abbia un titolo legittimo o non ne ottenga la concessione dal Governo, la quale è assoggettata al pagamento di un canone [...]»*⁷⁰².

La stessa legge prevedeva, all'art. 26, la formazione di un catasto delle derivazioni di acque pubbliche al fine di monitorare i soggetti cui erano state attribuite, le concessioni di derivazione e la loro durata.

In sostanza, il merito di questa normativa è quello di aver attuato una svolta fondamentale nel panorama della gestione delle risorse idriche laddove si rintraccia nel regime concessorio delle acque la manifestazione «*dell'approccio appropriativo/dissipativo dei poteri pubblici sulle acque*»⁷⁰³.

La legge attribuì così maggiore rilievo allo strumento della concessione configurando il canone di concessione come prestazione di natura tributaria e non come corrispettivo per l'utilizzo della risorsa. Al contempo, si creò un meccanismo semplificato per ottenere la concessione, demandando al prefetto la competenza ad emanare decreti per i casi di minore rilievo⁷⁰⁴.

In seguito a tale normativa, nel 1888, fu approvata la Legge 22 dicembre 1888, n. 5849, per la tutela dell'igiene pubblica la cd. Legge sanitaria che rese obbligatoria per i Comuni la fornitura di acqua potabile⁷⁰⁵.

⁷⁰¹ Sul punto cfr. C. Petrocchi, voce *Acque (diritto pubblico)*, in *Novissimo Dig.it.*, I, 211. Si è sottolineato però che neppure la legge del 1884 comportò chiarimenti in ordine al concetto di acqua pubblica che erano richiesti dalle accennate incongruenze tra la legge del 1865 e il coevo codice civile: U. Pernigotti, voce *Acque pubbliche*, in *Enc. Dir.*, 1958, vol. I, 400

⁷⁰² L. n. 2644/1884 Disponibile su <https://www.normattiva.it>.

⁷⁰³ Cfr. F. Caporale, *Acque. Disciplina pubblicistica (voce)*, *Diritto on line* (2014), Treccani.

⁷⁰⁴ Sulle criticità della L. n. 2248 del 1884 si veda F. Caporale, *I servizi idrici, op. cit.*, pag. 48; maggiormente in dettaglio sempre dello stesso autore, il già citato *Sulla legge del 1884 in materia di derivazioni di acque pubbliche*, *Dialoghi sul diritto dell'energia*. Volume I. Le concessioni idroelettriche, 2012.

⁷⁰⁵ Sulla rilevanza della L. n. 5849/1888, si veda M. di Simone, *Politiche sanitarie in Italia da Crispi a Giolitti: percorsi di ricerca nelle carte dell'Archivio centrale dello Stato*, SIDeS, «Popolazione e Storia», 1/2002, pagg. 143-156.

Dopo un lungo dibattito iniziato nel 1898⁷⁰⁶, al cambio di secolo, vide la luce la prima disciplina dei servizi pubblici locali, la cd. Legge Giolitti⁷⁰⁷ L. n. 103/1903⁷⁰⁸.

In dettaglio, la normativa richiamata prevedeva che il servizio idrico fosse garantito da parte delle municipalizzate tramite la costruzione di acquedotti e fontane e la distribuzione di acqua potabile⁷⁰⁹.

Ai sensi dell'art. 1 della richiamata Legge si disponeva che «*I comuni possono assumere, nei modi stabiliti dalla presente legge, l'impianto e l'esercizio diretto dei pubblici servizi*». In questo modo si mirava a perseguire un doppio scopo: da un lato, ridurre la concentrazione di impianti e servizi in capo a privati, nella prospettiva di calmierare i costi; dall'altro, si puntava a porre sotto controllo il fenomeno delle cosiddette municipalizzazioni⁷¹⁰.

Tramite l'assunzione diretta del servizio in capo ai Comuni si sarebbero potute abbassare le tariffe andando ad incidere su quel margine di utile che i privati dovevano necessariamente realizzare per remunerare il capitale investito.

Alla Legge Giolitti seguì il R.d. n. 3047 del 30 dicembre 1923, che autorizzava il Governo a coordinare in un Testo Unico tutta la disciplina della materia.

3. Il R.d. n. 1775/1933.

Col trascorrere degli anni, il decollo delle fabbriche impose l'emanazione di nuove norme sull'impiego industriale dell'acqua e sugli impianti elettrici, in seguito raccolte e riordinate nel Testo Unico n. 1775 del 1933.

Il R.d. n. 1775/1933 recante “*testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici*” disponeva all'art. 1 che «*sono pubbliche tutte le acque sorgenti, fluenti e lacuali, anche se artificialmente estratte dal sottosuolo, sistemate o incrementate, le quali, considerate sia isolatamente per la loro portata o per l'ampiezza del rispettivo bacino imbrifero, sia in*

⁷⁰⁶ E. Padovani, *Il governo dei servizi pubblici locali in outsourcing: il controllo dell'efficacia*, Franco Angeli, 2004.

⁷⁰⁷ Sulla Legge Giolitti si vedano, *ex multis*, R. Chieppa, V. Lopilato, *Studi di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2007; D. Della Penna, *Regolazione e gestione dei servizi pubblici locali. A cento anni dalla legge 29 marzo 1903, n. 103 – Resoconto Convegno*, in *Amministrazione in cammino*, 11 aprile 2003.

⁷⁰⁸ U. Mattei, A. Quarta, *L'acqua e il suo diritto*, Ediesse, 2014, pag. 19.

⁷⁰⁹ S. Cimini, *Il servizio idrico integrato alla luce del Codice dell'ambiente e delle ultime novità normative*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2008.

⁷¹⁰ G. Palliggiano, *L'evoluzione legislativa della gestione dei servizi pubblici locali dalla legge Giolitti al Testo unico degli enti locali*, in *Atti del Convegno la riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica Vallo della Lucania 26 giugno 2009*, in www.giustizia-amministrativa.it.

relazione al sistema idrografico al quale appartengono, abbiano od acquistino attitudine ad usi di pubblico generale interesse»⁷¹¹.

L'opinione generale dell'epoca, che fondava la politica generale della risorsa, era che l'acqua fosse inesauribile e quindi priva di valore economico.

L'obiettivo era quello di suddividere la gestione in modo tale da soddisfare gli utenti, senza prestare attenzione all'armonia tra i bisogni umani e le caratteristiche quali-quantitative che i corsi d'acqua interessati dall'estrazione dovrebbero mantenere.

A questo scopo furono istituiti uffici speciali (si pensi al magistrato alle acque e al magistrato per il Po) e altre funzioni furono trasferite agli enti locali.

Questo modello non fu particolarmente gradito al regime fascista che mise in discussione l'amministrazione locale democratica e l'autonomia dei servizi locali che passarono gradualmente in secondo piano a causa della forte ingerenza del Partito⁷¹².

In conseguenza di ciò, diverse aziende municipali affrontarono difficoltà a causa del blocco delle tariffe e delle misure di protezione sociale.

Di fatto, le aziende stesse divennero opportunità di carriera per gerarchi e fiduciari cui si apriva la possibilità di un impiego dirigenziale.

Il R.d. 14 settembre 1931, T.U. per la finanza locale, disciplinò le concessioni comunali dei servizi locali, fissando in modo chiaro i contenuti di tutti i "contratti di concessione". Successivamente intervenne il Testo Unico del 1934⁷¹³ che qualificò i Comuni e le province come "enti ausiliari" dello Stato fissando «*il principio della subordinazione di ogni interesse dell'individuo e delle collettività minori al supremo interesse dello Stato*»⁷¹⁴.

In questo contesto fu emanato il R.d. 11/12/1933, n. 1775 recante Testo Unico delle disposizioni di legge sulle acque e gli impianti elettrici secondo cui «*tutte le acque sorgenti, fluenti e lacuali, anche se artificialmente estratte dal sottosuolo, sistemate o incrementate, le quali, considerate sia isolatamente per la loro portata o per l'ampiezza del rispettivo bacino*

⁷¹¹ R.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 recante "Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici". disponibile su <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1933-12-11;1775>

⁷¹² Cfr. anche il passaggio del cd. discorso dell'ascensione di Benito Mussolini, pronunciato alla Camera il 16 maggio 1927: "Adagio con le municipalizzazioni. Questo è un residuo del vecchio socialismo amministrativo"

⁷¹³ R.d. 3 marzo del 1934, n. 383 recante "Testo unico della legge comunale provinciale", disponibile su <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1934-03-03;383>

⁷¹⁴ La Legislazione fascista 1929-1934 (VII-XII), Camera dei Deputati-Senato del Regno, Roma, 1934, pag. 138.

imbrifero, sia in relazione al sistema idrografico al quale appartengono, abbiano od acquistato attitudine ad usi di pubblico generale interesse»⁷¹⁵.

Il nuovo criterio di identificazione si fondava sulla capacità di soddisfare, in concreto, l'interesse pubblico. Le acque erano dei corpi idrici "pubblici" sulla base del contesto geografico, economico e sociale in cui si trovano.

Si trattava, in particolare, di una sorta di "riserva in bianco utilizzabile per qualsiasi scopo" finalizzata a consentire ai Tribunali delle Acque Pubbliche e alla pubblica amministrazione di superare la rigida predeterminazione della nozione di acque pubbliche e garantire la continua espansione⁷¹⁶.

4. La L. n. 36/1994

Il "fluire" evolutivo della riforma dei servizi idrici vide una prima - provvisoria - conclusione nel 1994, quando entrò in vigore la fondamentale Legge 5 gennaio 1994, n. 36 che, dal nome del suo relatore, venne definita "Legge Galli".

Il Legislatore aveva avvertito la necessità di un intervento che coinvolgesse l'intero settore dell'utilizzo della risorsa idrica tale da impattare in maniera efficace sulla sua gestione attraverso un rigido meccanismo di programmazione, vigilanza e controllo.

La disciplina era connotata da un approccio prettamente ambientalista⁷¹⁷ che valorizzava il principio di uso della risorsa sulla base dei criteri di solidarietà e di tutela intergenerazionale

⁷¹⁵ Legge 5 gennaio 1994, n. 36 recante "Disposizioni in materia di risorse idriche" pubblicato (GU Serie Generale n.14 del 19-01-1994 - Suppl. Ordinario n. 11). disponibile su <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1994-01-05:36>

⁷¹⁶U. Pototschnig, *Vecchi e nuovi strumenti nella disciplina pubblica delle acque*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1969, pagg. 1016 ss.

⁷¹⁷ L'interpretazione della Corte Costituzionale della norma data nella pronuncia 19 luglio 1996 n. 259, segnala proprio l'accezione fortemente ambientalista della normativa in commento. I giudici della Consulta hanno infatti avuto modo di rilevare che *"In particolare l'attenzione si è soffermata sull'acqua (bene primario della vita dell'uomo), configurata quale "risorsa" da salvaguardare, sui rischi da inquinamento, sugli sprechi e sulla tutela dell'ambiente, in un quadro complessivo caratterizzato dalla natura di diritto fondamentale a mantenere integro il patrimonio ambientale.*

L'aumento dei fabbisogni derivanti dai nuovi insediamenti abitativi e dalle crescenti utilizzazioni residenziali anche a seguito delle tecnologie introdotte nell'ambito domestico, accompagnato da un incremento degli usi agricoli produttivi e di altri usi, ha indotto il legislatore (legge 5 gennaio 1994, n. 36), di fronte a rischi notevoli per l'equilibrio del bilancio idrico, ad adottare una serie di misure di tutela e di priorità dell'uso delle acque intese come risorse, con criteri di utilizzazione e di reimpiego indirizzati al risparmio, all'equilibrio e al rinnovo delle risorse medesime".

imponendo una “*rigida gerarchia di usi*”⁷¹⁸ in cima alla quale si prevede la priorità dell’uso umano⁷¹⁹.

Questo orientamento è esemplificato dal dettato dell’art. 3 della richiamata legge che disciplina il cd. *Equilibrio del bilancio idrico*, una pianificazione dell’economia idrica in funzione degli usi cui sono destinate le risorse nell’ottica di assicurare l’equilibrio tra risorse e fabbisogni. Questa pianificazione viene rimessa alle Autorità di bacino quali soggetti in grado di leggere le criticità e le opportunità dei bacini idrografici attesa la consistente attività di rilevazione delle capacità degli invasi e dei deflussi.

In concreto, l’obiettivo principale della *governance* delle risorse idriche definito con questa legge è quello di garantire il risparmio di acqua e il suo efficiente ed economico utilizzo⁷²⁰.

Altro elemento di grande innovazione sta nella dichiarazione di intenti di cui all’art. 1, in forza del quale «*tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà*»⁷²¹.

Così statuendo si afferma la titolarità statale sui corpi idrici.

Tale dichiarazione programmatica si accompagna alla qualificazione dell’acqua quale «*risorsa salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà*»⁷²² che si riconnette al diritto fondamentale dell’uomo (e delle generazioni future) all’integrità del patrimonio ambientale e all’uso condiviso delle risorse idriche (in quanto bene di tutti)⁷²³.

In proposito, prendendo in prestito le parole dai giudici della Consulta «*la “pubblicità delle acque” ha riguardo al regime dell’uso di un bene divenuto limitato, come risorsa comune, mentre il regime (pubblico o privato) della proprietà del suolo in cui esso è contenuto diviene indifferente in questa sede di controllo di costituzionalità dell’art. 1, comma 1, della legge n. 36 del 1994, potendo formare oggetto di una questione di legittimità costituzionale solo in presenza di acquisizione coattiva di manufatti e opere o terreni necessari per la captazione o l’utilizzo*»⁷²⁴.

⁷¹⁸ Cfr. F. Caporale, *I servizi idrici*, op. cit., pag. 217.

⁷¹⁹ “*L’uso dell’acqua per il consumo umano è prioritario rispetto agli altri usi del medesimo corpo idrico superficiale o sotterraneo. Gli altri usi sono ammessi quando la risorsa è sufficiente e a condizione che non ledano la qualità dell’acqua per il consumo umano*”. Art. 2, co. 1, Legge 5 gennaio 1994, n. 36.

⁷²⁰ Cfr. F. Caporale, *I servizi idrici*, op. cit., pag. 217.

⁷²¹ Art. 1, co. 1, della Legge n. 36 del 1994.

⁷²² Art. 1, commi 2 e 3, della legge n. 36 del 1994.

⁷²³ Art. 1, commi 2 e 3, della legge n. 36 del 1994.

⁷²⁴ Corte Cost. sent. 19 luglio 1996 n. 259.

In altre parole, sempre ad avviso della Corte, «*la dichiarazione anzidetta di pubblicità di tutte le acque non deve indurre ad un equivoco: l'interesse generale è alla base della qualificazione di pubblicità di un'acqua, intesa come risorsa suscettibile di uso previsto o consentito; ma questo interesse è presupposto in linea di principio esistente in relazione alla limitatezza delle disponibilità e alle esigenze prioritarie (specie in una proiezione verso il futuro), di uso dell'acqua, suscettibile, anche potenzialmente, di utilizzazione collimante con gli interessi generali. La nuova legge n. 36 del 1994 ha accentuato lo spostamento del baricentro del sistema delle acque pubbliche verso il regime di utilizzo, piuttosto che sul regime di proprietà. Inoltre, non vi è una generalizzata ed indiscriminata forma di pubblicità (e regime concessorio di uso) di tutte le acque, in quanto la stessa legge prevede, privilegiandole, talune utilizzazioni tradizionali caratterizzate da esclusione di interesse generale.*

Vige un regime di libertà (nel senso che non è richiesta licenza o concessione di derivazione, ferma l'osservanza delle norme edilizie e di sicurezza e delle altre speciali) per la raccolta di acque piovane in invasi e cisterne, purché siano al servizio dei fondi agricoli cui si riferisce l'invaso o la cisterna, in quanto l'acqua raccolta viene restituita al suolo e non altera l'ambiente naturale. La stessa libertà sussiste per analoghe raccolte di acque piovane destinate a singoli edifici con ambito collegato all'edificio e pertinenze relative (art. 28, commi 3 e 4, della legge n. 36 del 1994)»⁷²⁵.

Sopravvive, pertanto, la categoria delle acque private ma secondo un meccanismo inverso a quello emerso nella giurisprudenza della Corte di Cassazione⁷²⁶ e confermato dalla precedente normativa del 1933. Difatti, se prima «*le acque si presumevano private, salva la possibilità di dimostrarne l'idoneità all'uso pubblico*»⁷²⁷; con la legge Galli cambia il paradigma: le acque sono sempre pubbliche ma ne può emergere, date certe condizioni, la natura privata⁷²⁸.

Volendo formulare in maniera ancora più chiara il nuovo postulato della proprietà delle risorse idriche si potrebbe dire che la pubblicità delle acque è sempre presunta attesa la scarsità della risorsa⁷²⁹.

Lo sforzo che deve essere fatto da parte degli interpreti, pertanto, non è quello di provare la pubblicità delle acque ma quello, al fine di affermarne la natura privata, di dimostrare la inattitudine al soddisfacimento di interessi generali.

⁷²⁵ Corte Costituzionale sent. 19 luglio 1996 n. 259.

⁷²⁶ Corte di cassazione sent. del 13.12.1910; del 16.8.1911; del 19.12.1916.

⁷²⁷ Cfr. F. Caporale, *Acque. Disciplina pubblicistica (voce)*, Diritto on line (2014), Treccani.

⁷²⁸ Sul punto si vedano Cass. SS.UU., 27.7.1999, n. 507; Cass., 11.1.2001, n. 315; Cass. pen., 9.4.2012, n. 12998.

⁷²⁹ Cfr. F. Caporale, *i servizi idrici*, op. cit. pag. 218.

Sul punto gli Ermellini hanno avuto modo di rappresentare che «la L. 5 gennaio 1994, n. 36, art. 1, comma 1, a termine del quale tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà, non ha introdotto un nuovo concetto di acque pubbliche, ma ha mantenuto fermo il requisito dell'interesse pubblico, come è fatto palese dal concetto di "utilizzo secondo criteri di solidarietà", che presuppone comunque l'idoneità delle acque a soddisfare usi di pubblico generale interesse. Così ha stabilito la Corte Costituzionale che, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità Costituzionale, sollevata dal Tribunale Superiore delle acque pubbliche, di detta L. n. 36 del 1994, art. 1, comma 1 (sent. 259/1996), ha precisato come la dichiarazione di pubblicità di tutte le acque non debba indurre in equivoco, poiché l'interesse generale è alla base della qualificazione di pubblicità di un'acqua, intesa come risorsa suscettibile di uso previsto e consentito". Tali principi, in relazione ad una interpretazione della norma costituzionalmente orientata. Sono stati ribaditi anche di recente dalla sentenza della seconda sezione civile n. 9331 del 26.4.2011, secondo cui se una considerazione letterale della L. n. 36 del 1994, artt. 1 e 34 potrebbe indurre ad una conclusione drastica (secondo cui tutte le acque hanno natura pubblica), la lettura dell'intero dettato normativo consente di rilevare come non sia stato modificato il dettato del R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 1, mantenendo in realtà fermo il concetto secondo cui l'attitudine delle acque ad usi di pubblico generale interesse è elemento indefettibile a conferire la natura di acque pubbliche ad ogni specie di acqua»⁷³⁰.

In sostanza, non tutti i bacini imbriferi sono idonei ad essere pubblici, ma tale esclusione deve essere provata. L'obiettivo è quello di «spostare "il baricentro del sistema delle acque pubbliche" verso il regime di utilizzo, piuttosto che sul regime di proprietà»⁷³¹.

Per comprendere la *ratio* del sistema pare opportuno fare ricorso alla voce del relatore della Legge ad avviso del quale «con la dichiarazione (di pubblicità di tutte le acque) contenuta all'art. 1 non si è tanto voluto "statalizzare" ciò che era nella disponibilità privata [...] (bensì, da) porre i principi dell'art. 1 a fondamento della riorganizzazione dei servizi idrici significa introdurre nella legislazione e nella prassi amministrativa precisi valori (moralì ed ambientali)

⁷³⁰ Cass. pen. Sez. III n. 12998 del 5 aprile 2012, par. 3.1.

⁷³¹ Corte cost, n. 259/1996.

*capaci di guidare in modo coerente e rigoroso gli usi della risorsa-acqua e dei servizi connessi»*⁷³².

Con riferimento al servizio idrico, si è voluto elaborare un modello industriale del sistema⁷³³ in cui si sono accorpate l'attività di distribuzione, di depurazione e fognatura nell'ottica del raggiungimento di economie di scala e si è estesa la dimensione dell'area servita creando i cd. Ambiti territoriali Ottimali (ATO), cercando di bilanciare elementi di natura ambientale, sociale e tecnica con le classiche ripartizioni amministrative.

Questa strategia era tesa, a principio, a ridurre il numero dei gestori del servizio al fine di consentire loro di lavorare secondo modelli di produzione imprenditoriale improntati a criteri di efficienza, economicità ed efficacia.

Le gestioni in economia venivano messe da parte e il servizio doveva essere erogato o da società pubbliche o affidato tramite procedure aperte in concessione secondo quanto disposto dall'art. 9 della legge sopracitata⁷³⁴.

Da ultimo, con riferimento alla tariffa, la riforma ha puntato sin da subito a realizzare ed attuare un nuovo meccanismo: l'elemento tariffario è diventato il centro del sistema perché funzionale a garantire, da un lato, l'efficienza, e dall'altro, l'ammodernamento dell'infrastruttura.

La tariffa doveva poi essere oggetto di programmazione nella prospettiva di garantire investimenti e il mantenimento di elevati standard qualitativi⁷³⁵.

Soggetti incaricati del controllo erano il Ministero dei Lavori pubblici e il Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche il cui ruolo specifico era quello di stimolare ed incentivare la *yardstick competition*⁷³⁶.

La Legge Galli, tuttavia, nonostante le valide premesse, non ha trovato una rapida attuazione.

Il modello proposto è entrato in conflitto con un modello che si era stabilizzato in oltre un secolo di prassi ed usi⁷³⁷.

⁷³² Cfr. G. Galli *Introduzione*, in C. Greco, U. Mastelloni (a cura di), *La nuova legge sulle risorse idriche. Legge 5 gennaio 1994 n. 36*, Roma, 1994, pag. 32 ss.

⁷³³ Cfr. F. Caporale, *I servizi idrici*, op.cit., pag. 218.

⁷³⁴ Ivi pag. 219.

⁷³⁵ Cfr. G. Galli, *Introduzione*, op. cit. pagg. 34-35.

⁷³⁶ La *yardstick competition* è quel meccanismo in forza del quale si stimola la competizione tra operatori che operano in aree dalle caratteristiche geografiche, economiche e demografiche analoghe. Sul punto si vedano, *ec multis*, A. Shleifer, "A Theory of Yardstick Competition." *The RAND Journal of Economics*, vol. 16, no. 3, 1985, pp. 319-27. *JSTOR*; T. Caliman, M. Conti, *La yardstick competition nel settore idrico: una applicazione econometrica ed alcune riflessioni sul caso inglese*, in *L'industria, Rivista di economia e politica industriale*, 2/2009, pp. 307-332.

⁷³⁷ G. Citroni, N. Giannelli, A. Lippi, "Chi governa l'acqua", *Studio sulla governance locale*, Soveria Mennelli, 2008.

Per incrementare l'efficienza e l'efficacia dei servizi idrici, e per rendere più imminente l'attuazione della riforma, furono adottati alcuni provvedimenti a partire dai primi anni Duemila.

Il primo intervento correttivo fu realizzato nel 2001 e si dispose, con l'art. 113 del TUEL, l'affidamento tramite gara dei servizi locali⁷³⁸. L'unica esclusione fu prevista per i servizi idrici per cui fu riconosciuta anche la possibilità di ricorrere a società di capitali a partecipazione completamente pubblica.

Nel 2003 vi fu una nuova revisione dell'art. 113 del TUEL. In forza di questa modifica, i servizi pubblici locali dovevano essere affidati o mediante gara pubblica o a società a capitale interamente pubblico. In concreto, la disciplina prevista nel 2001 solo per i servizi idrici, fu estesa a tutti i servizi locali.

Tuttavia, in questo contesto, il ricorso all'*in house* assumeva un contorno eccezionale.

Dovevano, infatti, sussistere due condizioni: specifiche e motivate ragioni di interesse pubblico; la durata dell'affidamento doveva essere limitata al tempo "strettamente necessario" al superamento delle condizioni che impediva il ricorso al mercato.

La concorrenza diventava così un valore prevalente rispetto all'efficienza. Il ricorso al mercato e alla gara non era più uno tra gli strumenti, ma diventava il fine da realizzare da parte delle amministrazioni sulla scorta della convinzione che la concorrenza avrebbe sempre garantito il miglior servizio possibile⁷³⁹.

5. Il codice dell'Ambiente e l'attuazione della riforma dei servizi idrici.

Il D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (nel prosieguo anche solo "Codice dell'ambiente" o "Codice") ha costituito, come osservato, "*la lente attraverso cui è stata reinterpretata l'intera disciplina amministrativa delle acque*"⁷⁴⁰. Difatti, il Legislatore in quella sede ha ri-disciplinato il governo delle acque tramite un nuovo modello di organizzazione e gestione del servizio che è confluito

⁷³⁸Sul punto si veda anche L. Ammanati, I servizi pubblici locali: quale concorrenza, come e quando?, in Le virtù della concorrenza (a cura di C. De Vincenti e A. Vigneri), 2006, pp. 371 e ss; L. Ammanati e F. Di Porto (a cura di), *Concorrenza e sussidiarietà nei servizi pubblici locali. Modelli europei a confronto*, Quaderni del Dipartimento di diritto dell'economia dell'Università di Siena, Milano, Giuffrè, 2007.

⁷³⁹ Si veda sul punto G. Pericu, Regolazione e politiche industriali a livello nazionale e locale, in E. Bruti Liberati, F. Donati, (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Torino 2010, pagg. 43-49.

⁷⁴⁰ cfr. F. Caporale, *Acque. Disciplina pubblicistica (voce)*, Diritto on line (2014), Treccani.

integralmente nel nuovo codice perfezionato in alcuni istituti e con un ridimensionamento che ruolo delle regioni.⁷⁴¹

La novità più significativa, come già accaduto in passato,⁷⁴² ha riguardato la modifica del regime domenicale delle reti idriche che è stato esteso nell'oggetto e assorbito nell'ambito della demanialità⁷⁴³.

Ad avviso di Caporale «*le ragioni di questa scelta sono state molteplici, ma più che la volontà di costruire un demanio idrico integrato, in cui il regime delle infrastrutture fosse poste in continuità con quella del bene, sembrano convincenti quelle che insistono sulla specificità del servizio, il più naturale dei Monopoli naturali, sia in termini economici che sociali*»⁷⁴⁴.

La nuova disciplina pubblicistica delle acque ha permesso così di favorire l'affidamento a privati, garantendo il principio della gratuità della concessione d'uso delle reti, per l'intera durata della gestione⁷⁴⁵.

Nel progetto del Legislatore, la concessione al privato doveva diventare lo strumento ordinario mentre solo, in via succedanea, si poteva ricorrere all'*in house* o alle società miste. In questo senso, veniva messo, seppur in maniera lieve, in discussione il principio di equa ordinazione. Difatti, l'autorità d'ambito era tenuta ad aggiudicare il servizio mediante gara e a svolgerlo in modalità *in house* al ricorrere di condizioni obiettive giustificate da ragioni tecniche o economiche.

In concreto, tuttavia, questi vincoli non hanno prodotto alcun effetto e non hanno ridotto il ricorso *all'in house* da parte degli enti locali.

Il testo originario del Codice fu sottoposto a diversi interventi correttivi volti tutti quanti a realizzare l'obiettivo dell'unicità della gestione nell'ottica di superare la frammentazione che la Legge Galli non era riuscita ad alterare.

In particolare, le modifiche furono tese a imporre un unico fornitore per tutti i servizi idrici nello stesso ambito territoriale. Questo orientamento si rese stabile in via definitiva solo a partire dal 2014 con il decreto sblocca Italia.

⁷⁴¹ Cfr. M. Renna, *Pianificazione per la tutela delle acque e per la gestione dei rifiuti*, in *Pianificazione territoriale e tutela dell'ambiente*, Torino 2000, pagg. 169-213.

⁷⁴² Cfr. O. Ranelletti, *Sulle disposizioni del progetto del libro II del Codice civile concernenti le "cose pubbliche"*, in *Foro it.*, 1938, 105 ss.

⁷⁴³ Cfr. F. Costantino, *La proprietà delle reti e dei servizi pubblici locali -in particolare del servizio idrico (a proposito di Corte costituzionale numero 320/2011)*, in *Rivista AIC*, 2012/II, pag. 1-10.

⁷⁴⁴ Cfr. F. Caporale, *I servizi idrici*, *op. cit.*, pag. 228.

⁷⁴⁵ Cfr. D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 art. 153. Sul punto in giurisprudenza cfr. Consiglio di Stato Sez. V, 12 maggio 2016, n. 1926.

6. Il referendum del 2011. Rapidi cenni.

La riforma delle modalità di affidamento dei servizi idrici ha avuto vita breve nel nostro ordinamento perché travolta dal referendum popolare del 2011.

Obiettivo del comitato referendario era quello di abrogare la disciplina dell'affidamento dei servizi pubblici locali, con specifico riferimento al settore idrico, al fine di superare la riforma e ripristinare in capo a soggetti di diritto al pubblico il governo dell'acqua⁷⁴⁶.

L'obiettivo politico, in dettaglio, era la ripubblicizzazione dell'acqua tramite l'istituzione di modelli di gestione democratica dei servizi idrici. Le proposte del comitato trovavano la loro radice culturale nella teoria dei beni comuni (cfr. *infra*), che proprio nel settore delle risorse idriche, aveva trovato un campo di elaborazione privilegiato.⁷⁴⁷

Il quesito referendario era volto a realizzare diversi obiettivi: in primo luogo l'eliminazione della remunerazione automatica del capitale investito nell'ambito del settore idrico; in secondo luogo, puntava a rimuovere i servizi idrici dalla classificazione di quelli di interesse economico; e infine a rimuovere la preferenza per l'affidamento all'esterno del servizio, a discapito della auto-produzione.

Con riferimento al primo punto, la questione avanzata dal comitato referendario segnalava un problema concreto e a ridotta valenza politica: l'esistenza di modello tariffario inadeguato.

Questo modello era frutto dell'ibridazione di tra diversi modelli regolati (il *price cap*, il *revenue cap* e il *rate of return*) che consentivano ai privati l'accumulazione di profitti ingiustificati⁷⁴⁸.

L'effetto del referendum è stato quello, in questo ambito, di eliminare il computo della remunerazione del capitale investito nella tariffa.

Il secondo punto non trovò conforto nella pratica perché la classificazione dei servizi idrici tra quelli di rilevanza economica, come visto nel capitolo precedente, era frutto di una scelta del legislatore europeo e pertanto sottratta alla decisione del legislatore nazionale.⁷⁴⁹

⁷⁴⁶ Cfr. G. Azzariti, G. Ferrara, A. Lucarelli, U. Mattei, L. Nivarra, S. Rodotà, *Invertire la rotta punto per un governo pubblico dell'acqua. Relazione d'istruttoria ai quesiti referendari*, 2010.

⁷⁴⁷ Cfr. sul punto U. Matteri, Beni comuni. *Un manifesto*, Roma- Bari 2011; G. Arena, C. Iaione, (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma 2012, A. Lucarelli, *La democrazia dei beni comuni*, Roma-bari, 2013.

⁷⁴⁸ Cfr. F. Caporale, *I servizi idrici*, *op. cit.*, pag. 242.

⁷⁴⁹ Cfr. Corte costituzionale, 17 novembre 2010, n. 325, considerando n. 9.2.. Sul punto si rimanda, oltre che al precedente capitolo anche a D. Gallo, *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2010, pagg. 397-408; A. Arena, *I servizi di interesse generale tra disciplina sovranazionale e preclusione della potestà normativa degli Stati membri*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, XI, 2012.

Per quanto attiene all'aspetto puntuale di gestione servizi idrici la preferenza per una modalità piuttosto che per un'altra trovava la sua ragion d'essere esclusivamente nella legislazione nazionale atteso che il diritto di Unione europea non privilegiava alcun modello di affidamento. In concreto, il referendum ha prodotto una svolta che, avviso di alcuni, si è sostanziata nell'arresto del movimento di riforma che stava attraversando il settore lasciando sopravvivere soltanto la disciplina europea, che non poteva essere travolta dal referendum⁷⁵⁰.

Si è determinato in sostanza un nuovo equilibrio all'interno del sistema volto alla ricerca di un bilanciamento più soddisfacente tra una regolazione che passa attraverso gare pubbliche quella che vede protagonista l'autorità indipendente.

7. Il quadro attuale.

La riorganizzazione dei servizi idrici è ancora lontana dall'aver raggiunto i propri obiettivi. Lo scopo del Legislatore era chiaro: da un lato, si mirava alla creazione di un contesto funzionale all'efficienza operativa mediante la realizzazione di economie di scala; dall'altro, alla diffusione di un metodo di produzione imprenditoriale passato sull'efficienza economica e, in ultimo, all'incremento di investimenti per garantire, nel contesto di una maggiore attenzione per l'ambiente, la rete idrica in uno stato accettabile.

In concreto, trascorsi quasi trent'anni dalla riorganizzazione del settore, lo stato della rete è in una situazione, quantomeno, perplessa.

Da un lato, permangono ancora ombre sulla ripartizione degli ambiti territoriali; dall'altro i dati manifestano un ritardo significativo quanto alla realizzazione di economie di scopo e all'affidamento del servizio.

Come si vedrà maggiormente in dettaglio nel prossimo capitolo, le condizioni delle risorse idriche in Italia, e della rete non sono buone.

La rete idrica è vecchia e in cattivo stato con circa il 30% con almeno trent'anni di età, e un quarto oltre 50. I contatori nel 33,7% di casi hanno più di 15 anni e mancano informazioni precise su buona parte della rete⁷⁵¹.

Come si vedrà, a quasi trent'anni dalla legge Galli, lo stato di servizi idrici è particolarmente insoddisfacente. Partendo da queste premesse si può affrontare un approfondimento sul

⁷⁵⁰ Cfr. F. Caporale, *I servizi idrici*, op. cit., pag. 249.

⁷⁵¹ Cfr. ARERA, *Relazione annuale sullo stato dei servizi*, anno 2022, vol. I, disponibile su https://www.arera.it/allegati/relaz_ann/23/RA23_volume_1.pdf

dettaglio dei servizi idrici e in generale sullo stato di salute delle acque italiane tenendo conto dei limiti che sconta la regolazione in Italia atteso il quadro legislativo.

SEZIONE 2 – IL MODELLO DI GESTIONE NELL’ORDINAMENTO ITALIANO.

1. Breve premessa metodologica.

Gli studi più recenti hanno confermato come l’attuale momento storico sia uno dei più gravi, in termini ambientali, che la specie umana abbia mai dovuto affrontare. Sotto questo punto di vista appare evidente che la sopravvivenza dell’umanità stessa sia attualmente, gravemente, in pericolo. In questo scenario la capacità di resilienza degli ecosistemi è quanto mai sotto stress se non del tutto compromessa.

Una delle principali crisi che sono emerse in questo contesto è quella delle risorse idriche.

È evidente come non si possa più parlare di scarsità delle risorse ma si debbano in concreto fronteggiare degli scenari strutturali di carenza di risorse e di stabile siccità.

Gli scenari che si pongono all’attenzione del giurista necessitano di una sistematizzazione e di un riordino.

Con riferimento all’acqua, bisogna segnalare che questa viene in considerazione in una triplice natura: quella di bene materiale (aspetto più prettamente civilistico); quello di un diritto (con inevitabile riferimento costituzionale) e quello correlato all’erogazione della risorsa agli utenti finali (avente un maggior riferimento amministrativistico).

Per governare questa Idra tricefala, dando atto dell’obiettivo che si pone la presente ricerca, nella presente sezione, dopo aver ricostruito, nella sezione precedente, l’*iter* cronologico della nascita della regolazione in materia di risorse idriche, si darà brevemente conto della dimensione costituzionale del diritto all’acqua, della portata civilistica della tutela della risorsa, e infine si esaminerà il modello di servizio pubblico attualmente vigente nel nostro ordinamento.

2. L'acqua come diritto costituzionale.

A differenza di quanto rilevato nel capitolo 1, con riferimento all'esperienza di alcuni Stati del Sud-America⁷⁵², le costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea⁷⁵³ non riconoscono il diritto

⁷⁵² A. Ciervo, *Ya basta! Il concetto di comune nelle costituzioni latinoamericane*, in M.R. Marrella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012; C. Santos-A. Villareal, *Uruguay: la vittoria della lotta per l'acqua*, in A. De Sanctis (a cura di), *Acqua per modello pubblico di gestione. Successi, lotte e sogni*, Teramo, 2006;

C. Storini- A. Noguera, *Processo costituente e Costituzione in Bolivia, Il difficile cammino verso la rifondazione dello Stato*, in dir. Pubbl. ed eur., Fasc. n. 3/2008; C. Toranzo, *Rostros de la democracia: una mirada mestiza*, La Paz, ILDIS, 2006; T. E. Frosini, *Dare un diritto agli assetati*, in *analisi giuridica dell'economia*, 1/2010, 29 ss; N. Lugaresi, *Diritto all'acqua e privatizzazione del servizio idrico*, in *analisi giuridica dell'economia*, 1/2010; L. Mezzetti, *Il diritto all'acqua negli ordinamenti dei paesi latinoamericani: evoluzioni recenti e prospettive*, in *Dir. Pubbl. comp. Eur.*, 2012, 2, 553 ss; D. Zolo, *Il diritto all'acqua come diritto sociale e come diritto collettivo. Il caso palestinese*, in "Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini" 1/2005, pp. 125-142, doi: 10.1438/19750

⁷⁵³ Per un'analisi delle modalità in cui alcuni paesi dell'Unione europea sono riusciti a desumere dal testo costituzionale il diritto all'acqua si veda R. Louvin, *Acqua e Costituzioni* in, M. Betzu (a cura di), *Diritto all'acqua e servizio idrico integrato*, Edizioni scientifiche italiane, 2019; nello stesso volume si veda il contributo di R. Montaldo, *Il diritto umano all'acqua nel sistema costituzionale tedesco*, in M. BETZU, *Diritto all'acqua e servizio idrico integrato*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, p. 23.

all'acqua⁷⁵⁴ né regolano lo statuto giuridico della risorsa idrica, intesi quali garanzia di accesso e di utilizzazione in termini quantitativi e qualitativi⁷⁵⁵.

⁷⁵⁴ Sul punto occorre, tuttavia, segnalare l'esperienza della Costituzione slovena. In dettaglio, con legge Costituzionale UZ70a, la Repubblica di Slovenia ha introdotto l'art. 70 rubricato "diritto all'acqua potabile". Per effetto del dettato costituzionale rinnovato in Slovenia si conferma quella sorta di preferenza per il "socialismo municipale" per cui la gestione dei servizi pubblici locali di maggior rilievo viene demandata agli enti locali e sottratta al mercato.

La tutela costituzionale imposta dall'art. 70 è particolarmente forte. In dettaglio, la previsione punta a limitare il potere politico di decisione in sede di produzione normativa ordinaria e dispone alcune garanzie volte a imporre l'accesso generalizzato ad un diritto fondamentale; si impedisce la privatizzazione del servizio pubblico di erogazione della risorsa, si dispone che l'acqua non può essere considerata una merce e che la gestione della stessa deve essere effettuata da un soggetto privo di scopo di lucro.

In particolare, il dettato della disposizione riporta:

"1. Ogni cittadino ha il diritto all'acqua potabile.

2. Le risorse idriche sono un bene pubblico amministrato dallo Stato

3. Le risorse idriche servono prioritariamente alla fornitura sostenibile dell'acqua potabile e dell'acqua per uso familiare e non possono essere considerate come un bene commerciabile. L'approvvigionamento sostenibile delle risorse idriche deve fornire prioritariamente i cittadini e le famiglie e non può essere considerato come una merce.

4. L'acqua potabile è fornita dallo Stato attraverso le comunità locali direttamente e senza scopo di lucro."

La previsione costituzionale rappresenta un passo in avanti rilevantissimo nel processo di costituzionalizzazione del diritto all'acqua nell'esperienza europea. La *ratio* sottesa a questa previsione costituzionale del diritto all'acqua è quella di garantire una forma di protezione massima al fine di attestare la primazia del diritto all'acqua nel bilanciamento rispetto ad altri interessi, eventualmente anche etero-indotti. È stato infatti rilevato che la necessità di rafforzare la tutela costituzionale per il diritto all'acqua risponde alle istanze pro-concorrenziali dell'Unione Europea. Infatti, le ragioni dell'inclusione non concernono soltanto la preoccupazione per la tutela dell'ambiente, della salute, dell'istruzione, del commercio o della sicurezza alimentare, ma, soprattutto, attengono alla tutela dinanzi a istanze creditorie in un sistema finanziario internazionale in cui prevale la ragione dei mercati internazionali e della propensione privato-centrica del regolatore europeo per i servizi essenziali.

Cfr. sul punto J. Ahacic, M. Bregac, M. Grill, T. Kosir, S. Zupancic, *Odgovornost drzave zagotavljeni pravico do ciste pitne vode*, Ljubljana, 2015; M. Lukic, *Pravice do pitne vode*, Maribor, 2016;

Sul percorso di approvazione della riforma costituzionale si vedano le proposte per l'avvio della procedura di revisione costituzionale e presentazione della bozza della legge costituzionale, 20 aprile 2014 (Golubović) in http://voda.svoboda.si/wpcontent/uploads/sites/2/2016/02/Ustavna_pobuda-voda1.pdf (naufragata in quanto nel 2014 la Camera si era sciolta) e quella del 16 aprile 2015 (Bratušek) nonché il citato Parere del Gruppo di esperti, 9 marzo 2016, in <http://voda.svoboda.si/wp-content/uploads/sites/2/2016/04/kon%C4%8Dnomnenje.pdf>

Sul socialismo municipale si vedano anche U. Mattei, A. Quarta, *L'acqua e il suo diritto*, Roma, Ediesse, 2014; G. Piperata, *Le società a partecipazione pubblica nella gestione dei servizi degli enti locali*, in M. Cammelli - M. Dugato (a cura di), *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, Torino 2008; M.S. Giannini, *Profili giuridici della municipalizzazione con particolare riguardo alle aziende*, in *Riv. amm.*, 1953, 611 ss.

Sull'organizzazione amministrativa in Slovenia, si vedano: S. Devjak, *Financno-gospodarski kazalniki obcin*, 6. Dnevi slovenske uprave – zbornik referatov, Visoka upravna šola, Portorož, 1999, 291–301; M. Jeraj, *Prenova poslovnih procesov na osnovi zahtev družine standardov ISO 9000:2000*, in *Organizacija*, 34, 9, 2001, 602–608; S.R. Kaplan, - P.D. Norton, *Preoblikovanje strategij v dejanja, uravnoteženi sistem kazalnikov*, *Gospodarski vestnik*, Ljubljana, 2000; M. Klun, *Merjenje performansa v javni upravi, primer davčne uprave*, in *Javna uprava*, 39, 2, 2003, 149–156; B. Korošec, *Neprireditne organizacije in merila za presojanje njihovega delovanja in dosežkov*, in *Organizacija*, 35, 1, 2003.

Sul punto si vedano gli scritti di A. Crismani, *Slovenia - Il diritto all'acqua nella Costituzione*, in *federalismi.it*, 4 gennaio 2017; *La protezione costituzionale del diritto all'acqua pubblica tra crisi finanziaria e diritti umani. L'art. 70.a della Costituzione slovena sul "Diritto all'acqua potabile"*, in *Amministrazione in cammino*, 30 dicembre 2016.

Per un confronto con la Legge Costituzionale si veda Legge costituzionale 17 novembre 2016, n. 001-02/15-4/17 (UZ70a), in U.I. R.s. 30.11.2016, n. 75, anno XXVI - Ustavni zakon o dopolnitvi III. poglavja Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 75/16).

In Italia, il diritto all'acqua non è menzionato tra i diritti espressamente richiamati in Costituzione⁷⁵⁶.

Questa conclusione deriva dalla circostanza che un diritto è strettamente connesso all'esistenza e all'esito di uno scontro sociale determinato storicamente⁷⁵⁷.

Sebbene non ignoto all'Assemblea costituente il carattere di scarsità della risorsa idrica, tuttavia, non si erano ancora innescati, al tempo, quei processi tali da poter determinare la necessità di un riconoscimento positivo nel testo costituzionale.

È stato infatti rilevato che *“il diritto all'acqua, nella sua configurazione attuale, è un dato recente nella intera esperienza costituzionale”*⁷⁵⁸.

Il riconoscimento potrebbe, o non potrebbe, essere dedotto, sulla base di una interpretazione che lo attrae all'interno dei principi fondamentali della Costituzione⁷⁵⁹. Sul punto, tuttavia, parte della dottrina ha avuto di segnalare che *“le ipotesi di diritti non previsti in Costituzione sono assai più limitate di quel che a prima vista potrebbe pensarsi: o perché tali ipotesi rientrano in fattispecie normative concernenti i diritti espressamente riconosciuti dalla stessa Costituzione [...] oppure perché un loro eventuale riconoscimento porrebbe delle insanabili antinomie con altre norme costituzionali”*⁷⁶⁰.

Pertanto, occorre muoversi con estrema cautela nell'affermare o rigettare la costituzionalità del diritto all'acqua.

Se da un lato, sembra, infatti, esistere un orientamento che ritiene che si debbano considerare inviolabili soltanto i diritti puntualmente menzionati dal Costituente nella Parte I della Carta costituzionale⁷⁶¹, sotto altro punto di vista, bisogna segnalare, che, viceversa, altra dottrina,

Si segnala, in ultimo, che anche la Costituzione slovacca riconosce il diritto all'acqua all'art. 4. La modifica recentemente operata alla Costituzione della Repubblica slovacca ha elevato la protezione dell'acqua a nuovo valore costituzionale. Lo scopo della legge costituzionale è quello di assicurare la tutela degli interessi statali in relazione all'acqua quale materia prima particolarmente importante e insostituibile di natura strategica e di stabilire un corrispondente divieto. Cfr. sul punto BUJŇÁK, V. (ed.) 30 rokov Ústavy Slovenskej republiky: skúsenosti a perspektívy v dobrom aj v zlom počasí. Zborník príspevkov sekcie ústavného práva medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2022. 1. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2022, pagg. 224 ss.

⁷⁵⁵ R. Miccù, M. Francaviglia, *Le forme giuridiche dell'acqua*, Giappichelli, 2019, pagg. 43 ss; si veda anche C. Iannello, *Il diritto all'acqua*, Editoriale Scientifica, 2013.

⁷⁵⁶ Cfr. F. Nicotra, *Un “diritto nuovo”: il diritto all'acqua*, in *Federalismi.it*, 13 luglio 2016.

⁷⁵⁷ Cfr. sul punto, N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Torino, 1990, XII; S. Staiano, *Note sul diritto fondamentale all'acqua*, numero 5, 09 marzo 2011, *federalismi.it*; C. Iannello, *Il diritto all'acqua*, *op.cit.*.

⁷⁵⁸ S. Staiano, *Note sul diritto fondamentale all'acqua*, *op. cit.*, pag. 3.

⁷⁵⁹ Cfr. I. Nicotra, *Diritto Pubblico e costituzionale*, Torino, 2013, pag. 53.

⁷⁶⁰ Cfr. A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, CEDAM, 1992, pag. 4;

⁷⁶¹ U. De Siervo, *diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2012, pag. 435; P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984 pagg. 54 ss.

ormai maggioritaria, e la giurisprudenza della Corte Costituzionale, hanno progressivamente ritenuto che si possa estendere la garanzia costituzionale anche a cd. diritti nuovi ovvero non positivizzati dal Costituente⁷⁶².

Questo orientamento ha trovato il suo primo accoglimento da parte della Corte Costituzionale fin dalla sentenza n. 561 del 1987⁷⁶³.

Si deve ritenere, infatti, che gli stessi padri costituenti fossero pienamente consapevoli delle “virtualità interpretative”⁷⁶⁴ insite nel dettato costituzionale.

Ne consegue, pertanto, che l’assenza di una precisa previsione costituzionale, non esclude la possibilità di desumerlo dalla lettura complessiva del testo costituzionale.

In dettaglio, dovrebbe essere dedotto, in primo luogo, dalla tutela del diritto alla vita⁷⁶⁵ di cui all’art. 2 della Costituzione. Difatti, «*stante l’indubbia insostituibilità del bene in questione per la stessa sopravvivenza, il diritto all’acqua viene ricavato in via interpretativa dal diritto alla vita, cui è evidentemente strumentale, e dal diritto alla salute, di modo che, grazie al consueto combinato disposto degli artt. 2, 3 comma 2, e 32 Cost., già a Costituzione vigente esso potrebbe essere riconosciuto come diritto fondamentale innominato*»⁷⁶⁶.

In dettaglio, l’obbligo al rispetto del diritto all’acqua, sulla scorta del combinato disposto degli artt. 2, 10 e 117 co. 1, deriverebbe dall’adesione dell’Italia alla risoluzione ONU del 2010 con cui si è riconosciuto il valore di diritto all’acqua quale diritto inviolabile dell’uomo (vedi *supra* Capitolo 1).

In questo contesto, assume rilievo anche la disposizione di cui all’art. 3 co. 2 secondo cui «*È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese*»⁷⁶⁷.

⁷⁶² Cfr. T.E. Frosini, *Il diritto costituzionale all’acqua*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2010, pp. 861-870.

⁷⁶³ Secondo la corte l’art. 2 viene in considerazione come una fattispecie aperta che garantisce la tutela anche a diritti ritenuti inviolabili dal corpo sociale e pertanto che trovano un loro riconoscimento in testi legislativi o in convenzioni internazionali. Sul punto si veda Mannelli, L. (1989). sentenza 18 dicembre 1987, n. 561 (Gazzetta ufficiale, serie speciale, 23 dicembre 1987, n. 54); Pres. Saja, Rel. Spagnoli; Pannozzo c. Min. tesoro; interv. Pres. cons. ministri. Ord. Corte conti, sez. III, 11 marzo 1981 (G.U. n. 33 del 1982). Il Foro Italiano, 112, 2113/2114-2119/2120. Disponibile su <http://www.jstor.org/stable/23184081>

⁷⁶⁴ Si veda sul punto anche R. Miccù, M. Francaviglia, *Le forme giuridiche dell’acqua*, Giappichelli, 2019, pag. 53.

⁷⁶⁵ Cfr. D. Zolo, *Il diritto all’acqua come diritto sociale e come diritto collettivo. Il caso palestinese*, in *Diritto pubblico*, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini, 1/2005, pp. 125-142.

⁷⁶⁶ Cfr. S. Scagliarini, *Il diritto all’acqua (e ai beni comuni)*, in *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in-fieri nella giurisprudenza costituzionale*, Atti del Convegno di Trapani dell’08-09 giugno 2012, pp. 42 ss.

⁷⁶⁷ Art. 3 co 2, Costituzione della Repubblica italiana.

In particolare, l'acqua come risorsa, come bene e come diritto è strettamente correlata al pieno sviluppo e alla realizzazione più compiuta della libertà e dell'uguaglianza tra i cittadini. Essa si pone come preconditione per la sopravvivenza e, pertanto, è necessaria⁷⁶⁸ per l'esercizio minimo dei diritti sociali, civili e politici⁷⁶⁹.

In questo senso, la portata strettamente "sociale" di questo diritto e del ruolo centrale del servizio idrico risulta anche dalla lettura dell'art. 53 della Costituzione che dispone la redistribuzione delle risorse⁷⁷⁰ non solo economiche ma anche naturali e sociali, al fine della piena realizzazione della persona umana.

In secondo luogo, taluno, ha ritenuto che il diritto all'acqua potesse essere ricompreso anche nell'art. 9, più ampiamente utilizzato per inserire la tutela dell'ambiente nel nostro ordinamento e che, in quanto tale, potrebbe essere richiamato per invocare la tutela della risorsa idrica quale patrimonio pubblico alla stregua del paesaggio⁷⁷¹. Altri, hanno ritenuto poter individuare nel dettato dell'art. 44 recante la disciplina del razionale sfruttamento del suolo e della promozione dell'attività agricola; e dell'art. 117 co. 1 lett. s) (sulla tutela dell'ecosistema e dell'ambiente) un ulteriore fondamento costituzione del diritto all'acqua. In terzo luogo, c'è chi lo ha rintracciato, oltre che nel dettato di cui all'art. 2, e dell'art. 9, anche nel diritto alla salute di cui all'art. 32⁷⁷².

In particolare, il diritto all'acqua potrebbe essere dedotto nella richiamata disposizione sulla base dell'uso, sia sanitario, che per la sopravvivenza della persona stessa⁷⁷³. In altre parole, il diritto alla salute include molteplici fattori sociali ed economici che sono finalizzati alla promozione di «condizioni in cui le persone possono condurre una vita sana, e si estende ad importanti determinati della salute, quali fra gli altri l'accesso all'acqua potabile»⁷⁷⁴.

⁷⁶⁸ Sul punto si veda la predicata natura di democrazia egualitaria di cui ampiamente ha trattato G. Pasquino, *La democrazia esigente*, Bologna, 1997.

⁷⁶⁹ In particolare, F. R. De Martino, *L'acqua come diritto fondamentale e la sua gestione pubblica*, *Munus*, 1, 2017, p.163, fa riferimento agli artt. 2, 3 secondo comma, 32 Cost.; S. Staiano, *Note sul diritto fondamentale all'acqua. Proprietà del bene, gestione del servizio, ideologie della privatizzazione*, in *Federalismi.it*, 5, 2011, sottolinea la competenza esclusiva dello Stato in materia di LEP ex 117, comma 2, Cost. nella gestione delle acque; F. Nicotra, op. cit., p. 20, richiama l'art. 44 Cost. sulla bonifica delle terre oltre agli artt. 2, 3, 9, 32 Cost. ; A. Crismani, op. cit., p. 11, fa riferimento, oltre agli articoli della Carta citati nel testo, anche agli artt. 34 e 53 Cost.

⁷⁷⁰ A. Algostino, *Perché si scrive acqua e si legge democrazia. Beni comuni, democrazia e Costituzione*, in www.italia.attac.org, ottobre 2010.

⁷⁷¹ F. Nicotra, op. cit., pag. 19.

⁷⁷² S. Staiano, *Note sul diritto fondamentale all'acqua*, op.cit.

⁷⁷³ Cfr. R. Balduzzi, *Sistemi costituzionali diritto alla salute e organizzazione sanitaria*, Bologna 2009; B. Caravita, *La disciplina costituzionale del diritto alla salute*, in *Dir. E soc.* 1984; D. Morana, *La salute nella Costituzione italiana*, Milano, 2012.

⁷⁷⁴ F. Nicotra, op. cit., pag. 20.

A dispetto del silenzio dei costituenti, la Carta costituzionale sembra enunciare chiaramente il diritto all'acqua sulla base di una interpretazione evolutiva.

Questa ricostruzione è stata, successivamente, confermata e condivisa anche dalla Corte Costituzionale che nella sentenza n. 259 del 1996 la quale ha avuto modo di affermare che «l'acqua è un bene primario della vita dell'uomo [...] in un quadro complessivo caratterizzato dalla natura di diritto fondamentale a mantenere integro il patrimonio ambientale» si configura come «diritto fondamentale dell'uomo (e delle generazioni future) all'integrità del patrimonio ambientale nel quale devono essere inseriti gli usi delle risorse idriche»⁷⁷⁵. La Corte, tuttavia, non è pervenuta ancora al concreto riconoscimento del diritto umano all'acqua riconducendone la tutela all'interno del bene «ambiente».

In realtà, l'acqua si deve ritenere un bene ed un interesse esuberante rispetto al mero paradigma ecologico, essendo collegato, come detto, ad un parametro di sopravvivenza e di esistenza oltre che igienico sanitario e sociale.

Questa scelta secondo alcuni sarebbe finalizzata ad evitare che debba essere lo Stato, in forza del dettato di cui all'art. 117 co. 1 lett. m), a dover fissare il livello essenziale delle prestazioni rimettendone la competenza alle regioni.⁷⁷⁶

In realtà, a parere di alcuni, la configurabilità del diritto all'acqua è una «*questione mal posta*»⁷⁷⁷. Come detto infatti, il diritto esiste nella misura in cui se ne attua la sua tutela e la concreta implementazione. Per meglio dire, non è l'esistenza del diritto a essere in dubbio, ma quanto «*il suo modo d'essere, la sua struttura, a richiedere un certo sforzo ricostruttivo*»⁷⁷⁸.

Conferma di ciò, ad avviso dello scrivente, si dovrebbe trovare nel dettato di cui all'articolo 144 comma quattro del codice dell'ambiente che, sebbene avente una finalità diversa, nella sua *ratio* intrinseca individua proprio il diritto all'acqua potabile come valore avente carattere prevalente e principale rispetto a tutti gli altri usi della stessa risorsa. In dettaglio, la

⁷⁷⁵ Corte cost. sent. n. 259 del 1996. Sul punto si veda, P. Tarsia di Belmonte, *Il contenuto giuridico della Dichiarazione di pubblicità delle acque affermata dalla legge n. 36 del 1994*, in *Rass. Avv. Stato*, 1996, I, p. 210 ss; L. Franco, *La corte costituzionale di fronte alla pubblicità di 'tutte' le acque*, in *Rass. Giur. Enel*, 1997, II, p. 155; F. Bruno, *Aspetti privatistici della nuova normativa sulle acque*, in *Rass. Dir. Agr.*, 1999, II, p. 3; E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Milano, 2012, p. 302; G. Tarli Barbieri, *Il servizio idrico integrato nel riparto di competenze Stato-Regioni*, in M. Betzu (a cura di), *Il diritto all'acqua e servizio idrico integrato*, atti del Convegno di Studi, Edizioni scientifiche italiane, 2019.

⁷⁷⁶ Altra parte della dottrina, in realtà, ritiene che dovendolo riconoscere come diritto fondamentale, il diritto all'acqua rientri appieno all'interno delle competenze esclusive statali di cui all'art. 117 co. 2, lett. m). Sul punto si veda S. Staiano, *Note sul diritto fondamentale all'acqua*, *op. cit.*; G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Parte II, Milano, 2006, pag. 306.

⁷⁷⁷ R. Miccù, M. Francaviglia, *Le forme giuridiche dell'acqua*, *op.cit.*, p. 55.

⁷⁷⁸ *Ibidem*.

disposizione richiamata dispone che «*gli usi diversi dal consumo umano sono consentiti nei limiti nei quali le risorse idriche siano sufficienti e a condizione che non ne pregiudichino la qualità*».

Questa indicazione è peraltro rafforzata da quanto previsto dallo stesso codice nel caso di eventi siccitosi. Difatti, ai sensi dell'art. 167 co. 1 del codice dell'ambiente «*nei periodi di siccità e comunque nei casi di scarsità di risorse idriche, durante i quali si procede alla regolazione delle derivazioni in atto, deve essere assicurata, dopo il consumo umano, la priorità dell'uso agricolo ivi compresa l'attività di acquacoltura di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 102*».

Ciò ci deve far concludere che - sebbene non formalmente e testualmente disciplinato all'interno della carta costituzionale - il diritto l'acqua, e in dettaglio il diritto all'acqua potabile, rappresenta certamente un valore costituzionale.

Ancora, sotto questo punto di vista, un ulteriore elemento dirimente che consentirebbe di inquadrare in maniera corretta la portata del diritto all'acqua potrebbe risiedere nel servizio pubblico attraverso cui questo viene erogata alla comunità, e pertanto, nelle situazioni giuridiche soggettive sottese al medesimo servizio in capo a fruitori/utenti e soggetto incaricato della distribuzione.

2.1. *Segue. Il diritto di accesso all'acqua come diritto fondamentale tramite l'accesso al servizio idrico.*

Il diritto fondamentale all'acqua si sostanzia e si attualizza nel diritto all'accesso al servizio di distribuzione⁷⁷⁹.

Si tratta, secondo la dottrina costituzionalistica e amministrativistica, di un "diritto fondamentale sociale"⁷⁸⁰.

A tal riguardo, la struttura, secondo la ricostruzione dottrinale, dovrebbe essere quella classica dei diritti sociali⁷⁸¹ da intendersi quale pretesa individuale ad un *facere* cui corrisponde un obbligo, in capo all'Autorità pubblica di erogare una prestazione.

⁷⁷⁹ *Ibidem*, pag. 56

⁷⁸⁰ Sul punto si veda, S. Staiano, *Note sul diritto fondamentale all'acqua*, op. cit.; C. Iannello, *Il diritto all'acqua*, op. cit.; G. Napolitano, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Cedam, 2001.

⁷⁸¹ Sul punto si vedano i contributi fondamentali di F. Modugno, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995; A. Baldassarre, *Diritti sociali*, in Enc. Giur., Roma, 1989; B. Pezzini, *La decisione sui diritti sociali*, Milano, 2001; D. Bifulco, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003.; M. Mazziotti, *Diritti Sociali*, in Enc. Dir. Vol XII, Milano, 1964, 804; P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984; P. Ridola, *Diritti fondamentali. Un'introduzione*, Torino, 2006.

In dettaglio, con riferimento al servizio di gestione della risorsa idrica, quest'obbligo in capo alla Pubblica Amministrazione si sostanzia in un dovere di erogare, di regolare, organizzare e gestire o far gestire il servizio nel rispetto di quei principi di matrice sovranazionale di universalità, accessibilità e continuità strumentali al conseguimento del bene della vita costituzionalmente tutelato⁷⁸².

Emergono così due livelli di pretesa in capo al cittadino/fruitoro: in primo luogo, il cittadino avrebbe il diritto alla tutela del principio costituzionale e del diritto fondamentale connesso al servizio, e pertanto alla disciplina di questo; in secondo luogo, lo stesso, quale fruitore del servizio, avrebbe diritto ad una serie di tutele collegate all'effettiva fornitura del servizio che avrebbero quasi una portata contrattuale ed economica, la cui tutela si risolve in disposizioni di legge poste a garanzia del contraente debole e del sinallagma contrattuale.

Con riferimento al primo livello, occorre precisare che il cittadino/fruitoro, in concreto, ha una legittima pretesa alla disciplina generale del servizio e pertanto al livello essenziale della prestazione; al sistema di tariffazione; agli obblighi di servizio e alle modalità di organizzazione e gestione di questo. L'autorità pubblica, pertanto, ha un obbligo di approntare disposizioni normative e regolative sul piano sostanziale.

2.2. La titolarità del diritto. Individuale o collettiva?

A livello teorico, il diritto all'acqua presenta, una questione ulteriore, quella della titolarità del diritto.

In altre parole, questo si presenterebbe alternativamente come un diritto individuale o collettivo. Sul punto si sono registrati diversi orientamenti.

Da un lato, si è ritenuto che al diritto all'acqua debba ascriversi una dimensione necessariamente collettiva, atteso che questa può essere rinvenuta nella natura demaniale del bene (vedi *infra*) e, pertanto, nell'appartenenza del bene in capo a tutti i membri della collettività⁷⁸³.

Altra parte della dottrina ha sottolineato il carattere essenzialmente individuale del diritto in aderenza alla tradizione del costituzionalismo⁷⁸⁴.

In questo senso, il carattere fondamentale del diritto non può non essere collegato allo stretto collegamento che c'è tra il diritto e la tutela della vita, della libertà, e della dignità umana.

⁷⁸² R. Miccù, M. Francaviglia, *Le forme giuridiche dell'acqua*, op. cit..

⁷⁸³ Cfr. D. Zolo, *Il diritto all'acqua*, op. cit; nonché C. Iannello, *il diritto all'acqua*, op. cit., pagg. 35 ss.

⁷⁸⁴ Cfr. S. Staiano, *Note sul diritto fondamentale all'acqua*, op. cit. pagg. 8-9.

Le due dimensioni, in realtà, sembrano necessariamente complementari, e contestualmente necessarie.

Difatti, il profilo individuale è collegato alla tutela contro le lesioni e la compressione del diritto; la dimensione collettiva è volta a garantire l'utilizzo e la disponibilità della risorsa idrica.

Ne consegue, pertanto, che la doppia dimensione di diritto sociale collettivo e diritto individuale, è quella da ritenere più coerente con il quadro normativo vigente che si caratterizza per una pluralità di livelli di governo e di tutele per la risorsa idrica, attesi anche i diversi interessi collegati al bene acqua⁷⁸⁵.

3. L'acqua come bene.

Come detto, nel codice civile del 1865 “i fiumi e i torrenti” (art. 427) erano qualificati beni demaniali e, pertanto, soggetti alla disciplina dell'art. 428⁷⁸⁶.

Ulteriori disposizioni in tema di risorse idriche intervennero con la legge di unificazione amministrativa L. 2248/1865 All. F, con riferimento ai corsi d'acqua⁷⁸⁷.

Successivamente, nel Codice civile del 1942, le disposizioni riguardanti i beni pubblici hanno trovato una positivizzazione all'art 822 e ss.

In dettaglio, l'indicazione dell'art. 822 dell'appartenenza al demanio de “i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia”, va letto nel senso che “altre acque”, sono tutte le acque sotterranee e superficiali⁷⁸⁸.

In particolare, questa “nuova” previsione ha confermato l'impostazione del precedente Codice ribadendo l'importanza sociale delle risorse idriche quali appartenenti al demanio⁷⁸⁹.

In concreto, l'art. 823, stabilendo l'inalienabilità e l'incommerciabilità dei beni demaniali, mirava a garantire a tutti l'accesso ai beni idrici⁷⁹⁰.

⁷⁸⁵ R. Miccù, M. Francaviglia, *Le forme giuridiche dell'acqua*, op. cit.

⁷⁸⁶ Sul punto si veda N. Lungaresi, *Le acque pubbliche. Profili dominicali, di tutela e di gestione*, Giuffrè, Milano, 1995; S. Palazzolo, *Acque pubbliche*, in *Enc. Dir. Agg.*, IV, Milano, 2000, pag. 34 ss.

⁷⁸⁷ L. 20 marzo 1865, n. 2248 (allegato F) recante “Legge sulle opere pubbliche”. Disponibile su <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1865-03-20;2248!vig=>

⁷⁸⁸ N. Lungaresi, *Le acque pubbliche. Profili dominicali, di tutela e di gestione*, Milano, 1995.

⁷⁸⁹ Cfr., *ex multis*, M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, 1963; S. Cassese, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969; R. Resta, *Capo II – Dei beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici*, in A. Scialoja e G. Branca (a cura di), *Commentario del codice civile. Proprietà artt. 810-956*, Bologna, 1976, p. 68 ss.; M. Arsi, *I beni pubblici*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, II, Milano, 2003, p. 1705 ss; E. Castorina, *Art. 822 (Demanio pubblico)*, in P. Schlesinger (diretto da), *Il codice civile. Commentario, Beni pubblici. Artt. 822-830*, Milano, 2008, p. 3 ss.

⁷⁹⁰ A. Bartolini, *Le acque tra beni pubblici e pubblici servizi*, in *Giustizia amministrativa*, 2006, f. 6, p. 1055.

Il rilievo sociale del demanio, tuttavia, si può dire sia stato messo da parte dall'interpretazione del concetto di proprietà pubblica, non come meramente finalizzata a soddisfare gli interessi della collettività, ma astraendo il bene nella sfera patrimoniale dello Stato proprietario.

In sostanza, il bene non poteva definirsi proprietà collettiva gestita e regolata dallo Stato, ma finiva per trasformarsi in una proprietà pubblica statale, cioè in una proprietà privata dello Stato. La demanialità del bene veniva decisa pertanto anche per attuare una “funzione esclusiva dell'ente pubblico come tale”⁷⁹¹ ed esercitata come una proprietà privata dello Stato su un bene, fatti salvi i limiti di cui al codice Civile⁷⁹².

Queste conclusioni erano già state criticate da Giannini, il quale auspicò un progressivo ritorno alle prime elaborazioni teoriche in forza delle quali l'elemento della funzionalizzazione del bene al soddisfacimento di esigenze della collettività era elemento fondante la demanialità⁷⁹³.

Anche grazie all'entrata in vigore della Costituzione, e con specifico riferimento agli artt. 42 e 43, la risorsa idrica, quale bene appartenente al demanio, deve essere letta quale un bene di proprietà collettiva in quanto storicamente finalizzato alla realizzazione del più antico e fondamentale bisogno dei componenti della collettività⁷⁹⁴.

In questo contesto, è intervenuto il Codice dell'ambiente, D. Lgs. 152/2006, attuando il complesso di principi di natura europea e internazionale. In dettaglio, come rilevato, la Direttiva quadro sulle acque, ha segnalato che la risorsa idrica, non viene in considerazione come un bene, ma come un patrimonio, un *heritage*, un “lascito” si è detto (vedi *supra*).

Questa natura fa sì che nel dare attuazione alla portata del dettato normativo euro-unitario il Legislatore italiano ha confermato e ribadito la natura demaniale della risorsa idrica, ma presentando, se si vuole, sfumature peculiari.

Ad avviso della giurisprudenza costituzionale, (cfr. sentenza Corte Costituzionale n. 273 del 2010) «*tutte le acque, superficiali e sotterranee, sono pubbliche, rimanendo nella discrezionalità della pubblica amministrazione soltanto il potere di disciplinare diversamente le modalità di utilizzo delle acque, a seconda dei soggetti e delle finalità*» e ancora “*l'acqua pubblica costituisca[e] un oggetto di tutela di primario valore, ciò che assume importanza nel sistema normativo «non è tanto la materiale fisicità del bene, quanto la concreta disponibilità*

⁷⁹¹ E. Guicciardi, *Il demanio*, Cedam, 1989, ristampa anastatica del volume del 1934;

⁷⁹² G. Zanobini, *Il concetto della proprietà pubblica e i requisiti giuridici della demanialità*, in Studi senesi, XXXVIII, 1923, in Id., *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1955.

⁷⁹³ M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Bulzoni, 1981.

⁷⁹⁴ Sul punto si veda C. Iannello, *Il diritto all'acqua*, *op. cit.*;

dello stesso»⁷⁹⁵. Pertanto, la demanialità del bene acqua assume, nella lettura datane dalla Corte, un parametro, se si vuole ulteriore rispetto al ristretto modello proprietario pubblico.

Da un lato, si configura sicuramente un obbligo di regolazione: *«la necessità che l'uso dell'acqua sia regolato attraverso specifici provvedimenti amministrativi, come confermato anche dalla previsione della possibile continuazione provvisoria del prelievo in presenza di particolari ragioni di interesse pubblico generale, purché l'utilizzazione non risulti in palese contrasto con i diritti di terzi e con il buon regime delle acque [...] In questo quadro, spetta alla pubblica amministrazione competente programmare, regolare e controllare il corretto utilizzo del bene acqua in un dato territorio, non già in una prospettiva di mera tutela della proprietà demaniale, ma in quella del temperamento tra la natura pubblicistica della risorsa e la sua destinazione a soddisfare i bisogni domestici e produttivi dei consociati. Questi ultimi hanno titolo ad utilizzare le acque sotterranee, nel rispetto delle norme amministrative poste a salvaguardia dell'integrità della risorsa, che non può essere indiscriminatamente depauperata da prelievi che sfuggono ai poteri regolativi della pubblica amministrazione»*⁷⁹⁶.

Dall'altro, viene meno il tema proprietario, ma l'aspetto teleologico del dominio della risorsa *«Non viene in rilievo la contrapposizione tra lo Stato, proprietario del bene, ed i privati, ma l'integrazione tra pubblico e privato, nel quadro della regolazione programmata e controllata dell'uso dell'acqua, che costituisce bene di tutti e, in quanto tale, deve essere distribuita secondo criteri razionali ed imparziali stabiliti da apposite regole amministrative»*⁷⁹⁷.

Emerge, chiaramente, come la demanialità del bene sia finalizzata a garantire la salvaguardia dello stesso da parte della PA. Questa circostanza è stata confermata dalla pubblicizzazione e dalla demanializzazione confermate dalla Legge Galli e dal Codice dell'Ambiente.

Pertanto, l'intervento del pubblico nel settore dell'acqua segue una parabola che giunge alla conformazione delle attività distributive a canoni di efficienza nel rispetto del principio di solidarietà⁷⁹⁸.

In dettaglio, è proprio l'intervento del 2006 a ribadire e precisare la prospettiva teleologica della proprietà del bene, presentando un complesso di compiti specifici e valutazioni di cui la pubblica amministrazione si fa carico nell'ambito della sua attività di gestione della risorsa.

⁷⁹⁵ Corte cost. sent. n. 273 del 2010.

⁷⁹⁶ *Ibidem*.

⁷⁹⁷ *Ibidem*.

⁷⁹⁸ R. Miccù, M. Francaviglia, *Le forme giuridiche dell'acqua*, op. cit.

È proprio il comma 2 dell'art. 144 del Codice che qualifica l'acqua come risorsa e non solo come bene riconosciuto "in termini di un corpo idrico governato da leggi naturali e ritmi di produzione"⁷⁹⁹. In altri termini, il Legislatore è giunto alla considerazione delle acque «come risorsa ambientale costituente in sé la finalità e il risultato, non più il mezzo dell'azione dei pubblici poteri»⁸⁰⁰.

Il demanio idrico trova una sua garanzia ulteriore in nuovi e concomitanti profili sulla base della crescente scarsità della risorsa attesa l'evidenza che senza adeguati statuti di tutela questa tipologia di beni sarebbe depauperata se non sperperata da condotte egoistiche.⁸⁰¹

Secondo questa lettura, la natura demaniale del bene impatta e incide sulle attività del soggetto gestore e ne indirizza l'azione. Il demanio idrico, pertanto, si potrebbe così connotare come uno spazio di libertà a tutela e a vantaggio della collettività. In questo senso, a conferma, è intervenuta anche la giurisprudenza amministrativa⁸⁰².

4. L'acqua come servizio.

Si è già rilevato che la dimensione costituzionale del diritto all'acqua si sostanzia, in pratica, nel diritto da parte degli utenti/cittadini ad accedere al servizio idrico.

Prima di inoltrarci nell'esame del concreto funzionamento del servizio idrico integrato nel nostro ordinamento, al fine di misurarne la portata e i limiti, occorre tuttavia comprendere, in dettaglio, anche sulla scorta di quanto rilevato nel corso del precedente capitolo con riferimento ai SIEG, la portata della locuzione servizio idrico.

Il servizio idrico integrato oltre che di puntuale analisi da parte della dottrina⁸⁰³ è stato oggetto di puntuale ricostruzione da parte della giurisprudenza costituzionale.

⁷⁹⁹ A. Jannarelli, Intervento, in AA. VV., *Acqua, agricoltura, ambiente*, Atti del convegno Idaic, Milano, 2002

⁸⁰⁰ G. Pastori, *Tutela e gestione delle acque: verso un nuovo modello di amministrazione*, in Studi in onore di Feliciano Benvenuti, Modena, 1996. L'Autore è citato testualmente da F. Cazzagon, *Le Acque pubbliche nel codice dell'ambiente*, in Riv. Giur. Amb., 2007, pag. 442.

⁸⁰¹ U. Pototschnig, *La difesa della qualità delle risorse idriche nella legislazione delle acque pubbliche*, in E. Gerelli (a cura di), *La tutela delle acque. Criteri economici e giuridici per la programmazione della qualità e della quantità delle risorse idriche in Italia*, Milano, 1970.

⁸⁰² cfr. sul punto Consiglio di Stato, sez. VI, sent. 18 aprile 2003 n. 2085.

⁸⁰³ A proposito del servizio idrico integrato in generale, si vedano, a titolo esemplificativo, AA.VV., *Acqua. Bene pubblico, risorsa non riproducibile fattore di sviluppo*, Jovene, 2018; V. Cerulli Irelli, *La disciplina delle acque e servizio idrico integrato*, in M. Gigante (a cura di), *L'acqua e la sua gestione*, Jovene, 2012; M. A. Sandulli, *Il servizio idrico integrato*, in federalismi.it, 23 febbraio 2011; P. Chirulli, *I servizi pubblici locali e il servizio idrico integrato tra legislatore, Corte costituzionale e presunta volontà referendaria*, in federalismi.it, 8 aprile 2015; E. Furno, *La determinazione della tariffa del servizio idrico integrato al vaglio della Consulta tra tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza (commento a Corte costituzionale n. 67 del 12 aprile 2013)*, in www.giustamm.it, 2013; V. Parisio, *La gestione del servizio idrico (integrato): valorizzazione della specialità e*

In dettaglio, il servizio idrico viene in considerazione come un servizio pubblico a rilevanza economica o per meglio dire come un servizio di interesse economico generale⁸⁰⁴. Sul punto, come detto, viene in soccorso l'interpretazione datane da parte della Corte Costituzionale con la sent. n. 325 del 2010⁸⁰⁵.

Ad avviso della Corte, innanzitutto, «*in ambito comunitario non viene mai utilizzata l'espressione "servizio pubblico locale di rilevanza economica", ma solo quella di "servizio di interesse economico generale" (SIEG), rinvenibile, in particolare, negli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Detti articoli non fissano le condizioni di uso di tale ultima espressione, ma, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria (ex multis, Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998,*

vuoto normativo, in P. Dell'Anno E. Picozza (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, Padova, 2013, 12; A. Bottasso M. Conti, *La governance del settore idrico italiano e le recenti riforme dei servizi pubblici locali: tanto rumore per nulla?*, in *Economia dei servizi*, n. 2, 2011, pagg. 161 ss.; P. Carrozza, *La riforma dei servizi pubblici locali. Il caso dei servizi idrici*, in *Stato e mercato*, n. 98, 2011, pagg.162 ss.; E. Leonetti, *la disciplina del servizio idrico integrato: un quadro di sintesi*, in *Analisi giuridica dell'Economia*, n. 1, 2010, pagg. 90 ss.; M. Benvenuti E. Gennari, *Il servizio idrico*, in M. Bianco P. Sestilio, *i servizi pubblici locali*, Bologna, 2010, pagg.144, ss.; A. Fioritto, *I servizi idrici*, in S. Cassese (a cura di) *trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, III, Milano, 2003, pagg. 20505 ss.; A.P. Rubino, *L'evoluzione dell'esperienza economica dei servizi pubblici locali*, in S. Mangiameli (a cura di), *I servizi pubblici locali*, Torino, 2008; M. P. Chiti, *Le forme di gestione del servizio idrico integrato dopo la finanziaria del 2002*, in *urb.app.*, 2002, pagg. 377 ss.; D. Cortesi, *Il servizio idrico integrato*, in A. Travi (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, in *le nuove leggi civili commentate*, Padova, 2003, pagg. 67 ss.

⁸⁰⁴ In ambito di servizi pubblici, la letteratura è vastissima. A titolo esemplificativo si rimanda a U. Pototsching, *I servizi pubblici*, Padova, 1964, F. Merusi, *Servizio pubblico (voce)*, in *Nov. Dig.*, XVII, Torino, 1970, pagg. 215 ss; F. Merusi, *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990; F. Merusi, *La nuova disciplina dei servizi pubblici*, Aipda, Annuario 2001, Milano, 2002, pagg. 63 ss.; M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977; I.M. Marino, *Servizi pubblici e sistema autonomistico*, Milano, 1987; S. Cattaneo, *Servizi pubblici*, in *Enc. Dir.*, XLII, 1990, 362; C. Pinelli, *Privatizzazione dei servizi pubblici e autonomie locali*, in C. Amirante A. Saccomanno (a cura di), *Il novo ordinamento locale*, Messina, 1995; C. Iannello, *Poteri Pubblici e servizi privatizzati. L'idea di servizio pubblico nella nuova disciplina interna e comunitaria*, Torino, 2005; G. Napolitano, *Servizi pubblici*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Milano, 2006, pagg. 5517; G. Piperata, *Servizi pubblici locali*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Milano, 2006, pagg. 5527; V. Cerulli Irelli, *Servizi pubblici locali: un settore a disciplina generale di fonte europea*, in *giur. Cost.*, 2012, pagg. 2900 ss.; F. Cintioli, *La dimensione europea dei servizi di interesse economico generale*, in *federalismi.it*, 30 maggio 2012, pagg. 2ss; C. Franchini, *Le principali questioni della disciplina dei servizi pubblici locali*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. com.*, 2007; E. Furno, *La never ending story dei servizi pubblici locali di rilevanza economica tra aspirazioni concorrenziali ed esigenze sociali: linee di tendenza e problematiche aperte alla luce del d.l. n. 138/2011, convertito nella l. n. 148/2011, e degli sviluppi successivi*, in *AA.VV., Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, 2013, vol. VI, pagg. 2073 ss.; R. De Nictolis, *La riforma dei servizi pubblici locali*, in *Urb. app.* 2008, pagg. 1109 ss.; F. Merusi, *Le modalità ordinarie di gestione dei servizi pubblici locali*, in *Nuove autonomie*, 2009, pagg. 307 ss.; L. Perfetti, e I. Rizzo, *La disciplina dei servizi pubblici locali alla luce del d.l. n. 135/2009*, in *Urb. app.*, 2001, pagg. 257 ss.; R. Ursi, *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica tra outsourcing e in house providing*, in *Dir. amm.*, 2005, pagg. 179 ss; G. Rossi, *Ricomporre il quadro normativo delle società di gestione dei servizi pubblici locali. Alla ricerca del filo di Arianna*, in *Giustamm.it*, n. 6-2011.

⁸⁰⁵ Con riferimento all'equiparazione tra servizi pubblici locali a rilevanza economica e Servizi di interesse economico generale (SIEG) operata dalla sentenza in commento si veda A. Lucarelli, *La corte costituzionale dinanzi al magma dei servizi pubblici locali: linee fondative per un diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Giur. Cost.*, 2010, pagg. 4645 ss..

C-35/96, Commissione c. Italia) e dalla Commissione europea (in specie, nelle Comunicazioni in tema di servizi di interesse generale in Europa del 26 settembre 1996 e del 19 gennaio 2001; nonché nel Libro verde su tali servizi del 21 maggio 2003), emerge con chiarezza che la nozione comunitaria di SIEG, ove limitata all'ambito locale, e quella interna di SPL di rilevanza economica hanno “contenuto omologo”, come riconosciuto da questa Corte con la sentenza n. 272 del 2004»⁸⁰⁶. Pertanto, ciò che viene considerato SIEG a livello europeo è di natura “omologa” ai cd. SPL di rilevanza economica.

La Corte poi interviene a chiarire cosa si intenda per servizi dotati di mera “rilevanza” economica e quindi, anche servizi ancora da organizzare e da immettere sul mercato quali il servizio idrico integrato «in armonia con l'indicata nozione comunitaria di interesse economico, evidenziano le due seguenti fondamentali caratteristiche della nozione di «rilevanza» economica: a) che l'immissione del servizio possa avvenire in un mercato anche solo potenziale, nel senso che [...] è condizione sufficiente che il gestore possa immettersi in un mercato ancora non esistente, ma che abbia effettive possibilità di aprirsi e di accogliere, perciò, operatori che agiscano secondo criteri di economicità; b) che l'esercizio dell'attività avvenga con metodo economico, nel senso che essa, considerata nella sua globalità, deve essere svolta in vista quantomeno della copertura, in un determinato periodo di tempo, dei costi mediante i ricavi (di qualsiasi natura questi siano, ivi compresi gli eventuali finanziamenti pubblici)»⁸⁰⁷.

Secondo la giurisprudenza amministrativa e costituzionale, la rilevanza economica incide sui limiti che il Legislatore nazionale e gli EE.LL. riscontrano nell'operare una classificazione dei servizi⁸⁰⁸.

La rilevanza economica, difatti, discenderebbe dalle oggettive condizioni del mercato e non dalla scelta discrezionale del soggetto che è tenuto ad organizzare il servizio⁸⁰⁹.

Ad oggi, la configurazione del servizio idrico integrato nell'ambito dei servizi pubblici di rilevanza economica, come è stato osservato, rappresenta «una delle poche, granitiche, certezze

⁸⁰⁶ Cfr. Corte costituzionale, 17 novembre 2010, n. 325 par. 6.1.

⁸⁰⁷ Ivi, considerato in diritto 9-9.2. Sul punto si veda anche, in termini critici, P. Sabbioni, *La Corte equipara SPL di rilevanza economica e SIEG, ma ammette soltanto tutele più rigorose della concorrenza*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, LV, 2010, pagg. 4654-4663. Sul punto si veda altresì G. Bassi, *La Riforma dei servizi pubblici locali alla prova della Consulta: le nuove linee interpretative desumibili dalla Sentenza 3 novembre 2010*, n. 325 in *Appalti e Contratti*, 12/2010, pagg. 9ss.

⁸⁰⁸ Cfr. F. Caporale, *I servizi idrici*, op. cit. pag. 255; nello stesso senso Cfr. anche R. Miccù, M. Francaviglia, *Le forme giuridiche dell'acqua*, op. cit..

⁸⁰⁹ Cfr. F. Caporale, *I servizi idrici*, op. cit., pag. 256.

del settore»⁸¹⁰ a dispetto del tentativo, attuato per il tramite del referendum del 2011, di derubricarli tra quelli privi di rilevanza economica.

Per quanto concerne i fini della presente ricerca il merito principale della giurisprudenza è stato quello di riconoscere la rilevanza economica del servizio necessaria e strumentale al fine di stabilire, in concreto, il riparto di competenze tra Stato e regioni di cui si dirà nel prossimo paragrafo.

5. Il servizio idrico integrato nel riparto di competenze Stato-Regioni

Il tema del riparto di competenze tra Stato e regioni, nell'ambito della disciplina del servizio idrico integrato, rappresenta un modello di riferimento per comprendere alcune linee di tendenza ma anche alcune patologie del sistema costituzionale⁸¹¹.

Prima della riforma del Titolo V del 2001, si registra l'importante tappa del D.P.R. n. 616 del 1977. Questa normativa ha delegato alle regioni la maggior parte delle funzioni inerenti alla tutela, gestione e utilizzo delle risorse idriche.

Nello specifico, le regioni erano competenti *«nell'ambito della programmazione nazionale della destinazione delle risorse idriche e in conformità delle direttive statali sia generali sia di settore per la disciplina dell'economia idrica»* (art. 90, co. 1).

Verso la fine degli anni '80, l'assetto legislativo della materia assiste a un elemento di discontinuità. In primo luogo, venne adottata la Legge 183 del 18 maggio 1989 finalizzata ad *«assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi»* (art. 1 co. 1)⁸¹². Questa normativa ha istituito i bacini idrografici qualificati come *«il territorio dal quale le acque pluviali o di fusione delle nevi e dei ghiacciai, defluendo in superficie, si raccolgono in un determinato corso d'acqua direttamente o a mezzo di affluenti, nonché il territorio che può essere allagato dalle acque del medesimo corso d'acqua, ivi compresi i suoi rami terminali con le foci in mare ed il litorale marittimo prospiciente, qualora un territorio possa essere allagato dalle acque di più corsi d'acqua, esso si intende ricadente nel bacino idrografico il cui bacino imbrifero montano ha la superficie maggiore»* (art. 1 co. 3, lett. d)⁸¹³.

⁸¹⁰ Cfr. F. Caporale, *I servizi idrici*, op. cit., pag. 257.

⁸¹¹ Cfr. M.A. Sandulli, *Il Servizio Idrico Integrato*, in *Federalismi.it*, n. 4/2011, pag. 1.

⁸¹² Art. 1 co. 1, Legge 183 del 18 maggio 1989.

⁸¹³ Art. 1 co. 3, lett. d), Legge 183 del 18 maggio 1989.

Con l'intervento della Legge 36 del 1994, Legge Galli, si è operata una “rivoluzione copernicana, modificando in maniera radicale i profili di governo nella risorsa idrica e di gestione e organizzazione del servizio”⁸¹⁴ riorganizzando la materia in chiave ambientalista.

Come detto, la legge ribadì la pubblicità delle acque da considerarsi quali risorse (art. 1 co. 1), e non più come beni. La stessa legge introdusse principi e valori relevantissimi e particolarmente innovativi tra cui i criteri di solidarietà (art. 1 co. 1), e le aspettative e i diritti delle generazioni future (art. 1 co. 2). La novella si occupò, inoltre, di riorganizzare servizi idrici sulla base di Ambiti Territoriali Ottimali, i cd. ATO (art. 4).

A seguito della riforma del Titolo V del 2001, si creò invece, ad avviso di alcuni⁸¹⁵, un contesto di caos normativo. In questo scenario intervenne la giurisprudenza costituzionale attesa l'assenza di disposizioni relative al riparto di competenze tra Stato e regioni nel particolare settore dei servizi pubblici locali e in particolare del servizio idrico integrato.

In parte, l'introduzione del Codice dell'Ambiente D.Lgs. 152/2006, ha contribuito al superamento delle frammentazioni. Difatti, l'art. 141 co. 2 definiva il servizio idrico integrato *«l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue, e deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie. Le presenti disposizioni si applicano anche agli usi industriali delle acque gestite nell'ambito del servizio idrico integrato»*.

Questa disciplina, tuttavia fu segnata, in seguito, da frequenti e caotiche deroghe, e, più spesso, modifiche, anche non espresse, attuate da parte degli enti locali⁸¹⁶.

In tale contesto normativo, sicuramente condizionato anche dai vincoli europei, la Corte costituzionale ha progressivamente ricondotto il servizio idrico integrato nell'alveo delle competenze statali limitando progressivamente le competenze regionali.

La prima pronuncia che si registrò in seguito alla riforma del 2001 fu la nota sentenza n. 272 del 2004 che riconosceva la legittimità dell'intervento del legislatore nazionale purché subordinato al principio del minor sacrificio possibile dell'autonomia regionale sempre nel

⁸¹⁴ Cfr. F. Caporale, *I servizi idrici. op.cit.*, p. 217.

⁸¹⁵ G. Tarli, Barbieri, *Il servizio idrico integrato nel riparto di competenze Stato-Regioni*, in M. Betzu (a cura di), *Diritto all'acqua e servizio idrico integrato*, Edizioni scientifiche italiane, 2019.

⁸¹⁶ A tal proposito si ricordi la vicenda della L.R. Liguria n. 39 del 2010 dichiarata incostituzionale dalla Corte cost. con sentenza 325 del 2010.

rispetto dei criteri di proporzionalità e di adeguatezza⁸¹⁷. Seguì la sentenza n. 246 del 2009 con cui la Corte rileva che «*i poteri legislativi esercitati dallo Stato con la norma censurata attengono all'esercizio delle competenze legislative esclusive statali nelle materie della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e della tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), materie che hanno prevalenza su eventuali titoli competenziali regionali ed, in particolare, su quello dei servizi pubblici locali*».

Ad avviso della Corte, in materia di servizio idrico integrato, la competenza legislativa era posta esclusivamente in capo allo Stato riconducendo la stessa alla tutela della concorrenza nell'ottica di (i) superare la frammentazione nella gestione delle risorse idriche attraverso l'individuazione di un'unica autorità di Ambito per realizzare la razionalizzazione del mercato; (ii) determinare la tariffa del servizio secondo un meccanismo di *price cap*, in modo da garantire la concorrenzialità e l'efficienza delle prestazioni e ad evitare che il concessionario abusasse della sua posizione dominante⁸¹⁸; (iii) organizzare l'attività pianificatoria di cui all'art. 149 del Codice dell'Ambiente poiché strettamente funzionale alla gestione unitaria del servizio; (iv) disciplinare le forme di gestione e affidamento del servizio al fine di assicurare la concorrenza nel settore.

Gli Ermellini ritenevano, inoltre, che la disposizione attenesse anche alla tutela dell'ambiente perché l'allocatione all'Autorità d'ambito territoriale ottimale delle competenze sulla gestione serviva a razionalizzare l'uso delle risorse idriche e le interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della biosfera intesa come sistema nel suo aspetto dinamico⁸¹⁹.

Queste conclusioni furono confermate e ribadite con la sentenza n. 325 del 2010, già richiamata, con cui la Corte ebbe modo di ribadire che «*la competenza legislativa esclusiva dello stato in ambito del servizio idrico integrato*» si basava «*sulla "tutela della concorrenza" prevista dall'art. 117, co. 2 lett. e), Cost., tenuto conto degli aspetti strutturali e funzionali suoi propri*

⁸¹⁷ Cfr. *ex multis*, S.Mangiameli, *I servizi pubblici locali: il riparto delle competenze alla luce della riforma del titolo V della Costituzione*, in *I servizi pubblici locali*, Torino, 2008; S. Bellomia, *A proposito di servizi privi di rilevanza economica e di gestione dei beni culturali*, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 27560; F. Casalotti, *La corte costituzionale e i criteri di riparto delle competenze con riferimento ai servizi pubblici locali dopo la riforma del titolo V Parte II della Costituzione: la Sentenza n. 272 e l'ordinanza n. 274 del 2004*, in *Le Regioni*, 2005, p. 262; C.E. Gallo, *Disciplina e gestione dei servizi pubblici economici: il quadro comunitario e nazionale nella più recente giurisprudenza*, in *Dir. Amm.*, 2005, p. 327; E. Ronaldo, *Servizi pubblici locali in continuo movimento e novità in tema di riparto di competenze tra Stato e Regioni nella materia trasversale della tutela della concorrenza*, in *Giur. It.*, 2005, p. 838 ss; G. Sciuillo, *Gestione dei servizi culturali e governo locale dopo la pronuncia 272 del 2004 della Corte costituzionale*, in www.aedon.it; cfr. F. Trimarchi Banfi, *Ragionevolezza e bilanciamento nell'attuazione dei principi costituzionali. Il principio di concorrenza nei giudizi in via principale*, in *Dir. Amm.*, 2015, p. 623;

⁸¹⁸ Sul punto si vedano anche le sentt. Corte cost. nn. 335 e 51 del 2008.

⁸¹⁹ Sul punto si vedano anche Corte Costituzionale sent. n. 168 del 2008, n. 378 e n. 144 del 2007.

e della sua diretta incidenza sul mercato (ex plurimis, sentenze n. 314, n. 307, n. 304 e n. 160 del 2009; n. 326 del 2008; n. 401 del 2007; n. 80 e n. 29 del 2006; n. 272 del 2004)»⁸²⁰.

Più in dettaglio, con riferimento all'organizzazione dell'Autorità d'ambito e alla determinazione della tariffa la Corte precisò che «*la normativa riguardante l'individuazione di un'unica Autorità d'ambito e alla determinazione della tariffa del servizio secondo un meccanismo di price cap (art. 148 del d.lgs. n. 152 del 2006) attiene all'esercizio delle competenze legislative esclusive statali nelle materie della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), materie che hanno prevalenza su eventuali competenze regionali, che ne risultano così corrispondentemente limitate. Ciò in quanto tale disciplina, finalizzata al superamento della frammentazione della gestione delle risorse idriche, consente la razionalizzazione del mercato ed è quindi diretta a garantire la concorrenzialità e l'efficienza del mercato stesso (sentenze n. 142 e n. 29 del 2010; n. 246 del 2009). Nella citata sentenza n. 246 del 2009 è stato ulteriormente precisato che la forma di gestione del servizio idrico integrato e le procedure di affidamento dello stesso, disciplinate dall'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, sono da ricondurre alla materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva statale, trattandosi di regole «dirette ad assicurare la concorrenzialità nella gestione del servizio idrico integrato, disciplinando le modalità del suo conferimento e i requisiti soggettivi del gestore, al precipuo scopo di garantire la trasparenza, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione medesima».*

In conclusione, secondo la giurisprudenza di questa Corte, le regole che concernono l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – ivi compreso il servizio idrico – ineriscono essenzialmente alla materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.⁸²¹.

Di conseguenza, con riguardo alla concreta disciplina, la competenza statale viene a prevalere sulle invocate competenze legislative regionali e regolamentari degli enti locali. Assume i contorni di una competenza “onnivora”⁸²² e, in particolare, nella materia dei servizi pubblici locali, giacché tesa a ricomprendere qualsiasi attività umana che comporti un qualche costo di esercizio per il suo svolgimento⁸²³.

⁸²⁰ Sul punto si veda Corte Costituzionale sent. n. 325 del 2010.

⁸²¹ *Ibidem*.

⁸²² Cfr. M. Cecchetti, *L'organizzazione e la gestione del servizio idrico integrato nel contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni. Un colosso giurisprudenziale dai piedi d'argilla*, in *Federalismi.it*, n. 23/2012.

⁸²³ Si vedano, sul punto, anche le sentenze Corte cost. n. 142 del 2010, n. 148 del 2009, n. 411 e n. 322 del 2008.

Nella successiva sentenza n. 128/2011⁸²⁴, la Corte utilizzò lo stesso criterio non per escludere l'Autorità di ambito nella prospettiva della razionalizzazione del mercato di cui alla già menzionata sentenza n. 246 del 2009.

Una parziale revisione dell'approccio della giurisprudenza si riscontra anche nella sentenza n. 251 del 2016 con cui la Corte dichiarò la illegittimità costituzionale della riforma Madia anche nella parte concernente la disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

In questa pronuncia la Corte fornì una interpretazione particolarmente restrittiva del parametro della tutela della concorrenza laddove riteneva non ricadessero in tale ambito: la definizione dei criteri per l'organizzazione territoriale ottimale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica; la definizione delle modalità di tutela degli utenti; l'introduzione e il potenziamento di forme di consultazione dei cittadini e della partecipazione diretta alla formulazione di direttive alle amministrazioni pubbliche e alle società di servizi sulla qualità e sui costi degli stessi⁸²⁵.

A fronte dei tentativi di correzione del tiro attuati con la richiamata sent. n. 251 del 2016, la giurisprudenza successiva (sent. n. 173/2017)⁸²⁶ ha tradotto l'interpretazione precedente *“nell'imposizione di moduli di leale cooperazione nel solo procedimento di adozione dei decreti legislativi di riforma”* escludendo che tale leale collaborazione fosse da escludersi nel caso di procedimento legislativo ordinario o nel caso di decretazione di urgenza⁸²⁷.

In merito al servizio idrico integrato, come detto, la giurisprudenza ha individuato la competenza esclusiva statale, sulla base del combinato disposto della competenza in materia di tutela della concorrenza e dell'ambiente di cui all'art. 117 della Costituzione⁸²⁸.

In pratica, la competenza statale si estende su:

1. Disciplina delle autorità di ambito e le modalità di partecipazione degli EE.LL.;
2. Tariffazione;
3. Stesura, aggiornamento e monitoraggio del piano d'ambito;
4. Modalità di affidamento del servizio;

⁸²⁴ Si confronti, in specie, Corte cost. sent. n. 128 del 2011.

⁸²⁵ Cfr. R. Miccù, G. Roma, *Le società pubbliche tra competenza legislativa statale e regionale*, in *Federalismi.it*, numero speciale, 6/2018.

⁸²⁶ Si esamini sul tema Corte Costituzionale sent. n. 173/2017.

⁸²⁷ Cfr. G. Tarli Barbieri, *Il servizio idrico integrato nel riparto di competenze Stato-Regioni*, in M. Betzu (a cura di), *Diritto all'acqua e servizio idrico integrato*, Edizioni scientifiche italiane, 2019, pag. 88.

⁸²⁸ Cfr. L. Muzi, *Il riparto di competenze tra Stato e regioni in materia di servizio idrico integrato*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012, p. 1; G. Crisafi, *Forme di gestione del servizio idrico integrato tra tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente. Il riparto di competenze tra Stato e Regioni. Commento alla sentenza Corte Cost., 12 marzo 2015*, n. 32, in www.osservatorioaic.it, giugno 2015.

5. Requisiti soggettivi del gestore;
6. Definizione delle modalità di aggiudicazione;
7. Approvazione di uno schema-tipo di contratto e di convenzione.

In questo senso, è stato rilevato⁸²⁹ che la Corte costituzionale in partica ha legittimato la previsione di cui all'art. 141 co. 1 del Codice dell'Ambiente, che, attesa la sua genericità, appariva voler attrarre allo Stato l'intera disciplina della materia⁸³⁰.

Allo Stato, in sostanza, spetta la disciplina del regime dei servizi pubblici locali, vuoi per i profili che incidono in maniera diretta sul mercato, vuoi per quelli connessi alla gestione unitaria del servizio (da ultimo, sentenza n. 160 del 2016)⁸³¹.

A fronte del contesto appena ricostruito, l'ambito di competenza delle Regioni è concretamente limitato.

Le Regioni sono competenti a organizzare i servizi idrici sulla base di ambiti territoriali ottimali, eventualmente modificando le relative delimitazioni (art. 147 del D.Lgs. n. 152 del 2006), e attribuendo le funzioni esercitate dalle sopresse Autorità d'ambito territoriale ad altri ente o soggetto individuato con legge (art. 2, comma 186-bis, della legge n. 191 del 2009)⁸³².

Le Regioni, come detto, godono della facoltà di modificare la dimensione degli ATO, che tuttavia deve essere «*di norma non inferiore almeno a quella del territorio provinciale*» (art. 3-bis del d.l. n. 138 del 2011, come convertito in legge). La deroga delle dimensioni definite dalla legislazione statale è possibile, ma deve rispettare i criteri stabiliti dalla stessa, costituiti dall'unità del bacino idrografico, dall'unicità e dall'adeguatezza della gestione (comma 2 del citato art. 147)⁸³³. Questa deroga va esercitata, tuttavia, motivando la scelta e «*in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni [...]*» (comma 1 del citato art. 3-bis)⁸³⁴.

In sostanza, sulla base del dato normativo richiamato, è evidente le Regioni possono esercitare la facoltà di intervenire in materie ascrivibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, quali

⁸²⁹ G. Tarli Barbieri, *Il servizio idrico integrato nel riparto di competenze Stato-Regioni*, in, M. Betzu (a cura di), *Diritto all'acqua e servizio idrico integrato*, Edizioni scientifiche italiane, 2019, pag. 92.

⁸³⁰ Cfr. F. Merloni, *Una new entry tra i titoli di legittimazione di discipline statali in materia regionali: le "funzioni fondamentali" degli enti locali*, in *Le Regioni*, 4, 2010, pagg. 794 ss.

⁸³¹ Si veda sul punto Corte cost. sent. n. 160/2016.

⁸³² Si veda sul punto Corte cost. sent. n. 32/2015.

⁸³³ Si veda sul punto Corte cost. sent. n. 173/2017 par. 4.1.

⁸³⁴ Si veda sul punto Corte cost. sent. n. 173/2017 par. 4.1, 3° cpv; Sul punto si veda anche A. Lucarelli, *Gestione del servizio idrico integrato e delimitazione degli ambiti territoriali ottimali tra atto legislativo e provvedimento amministrativo*, in *Giur. Cost.*, 2017, pagg. 1623 ss.

la «*tutela della concorrenza*» e la «*tutela dell'ambiente*» (cui si ascrive la competenza statale nell'ambito del servizio idrico integrato) e quindi intervenire sulle dimensioni ottimali degli ambiti territoriali, nel rispetto del modulo procedimentale e dei criteri fissati dalla legislazione stessa, motivando la scelta compiuta in modo da garantire la controllabilità della discrezionalità esercitata nelle competenti sedi giurisdizionali⁸³⁵. Spetta, inoltre, alle Regioni la possibilità di prevedere, nel rispetto del principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza l'attribuzione delle funzioni esercitate dalle Autorità di ambito territoriale.

In forza dell'interpretazione datane dai giudici della Consulta, le Regioni possono anche prevedere misure più rigorose, rispetto a quelle previste a livello statale, per la tutela della concorrenza⁸³⁶.

Più di recente, sul punto si è registrata la pronuncia della Corte Costituzionale su una normativa regionale che non ha riconosciuto a favore di comuni macrofornitori di risorse idriche un contributo di compensazione ambientale⁸³⁷.

In particolare, con sentenza n. 118 del 2020 dinanzi Corte Costituzionale si è pronunciata in merito ad una disposizione regionale che non aveva distinto tra la competenza di carattere generale degli Enti di governo d'ambito e quella degli Enti locali, ricomprendendo qualsiasi opera attinente all'infrastruttura di distribuzione ponendosi in contrasto con quanto previsto dalla Parte III del Codice dell'Ambiente, che, nel rispetto dell'art. 117 co. 2 lett. s), prevede la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente⁸³⁸.

Difatti, a dispetto di quanto precedentemente statuito da costante giurisprudenza costituzionale la normativa regionale non imponeva modelli di tutela ulteriori ma si sostituiva alla competenza del legislatore statale. In altre parole «*detta difformità non si traduce in una differenziazione del livello di tutela dell'ambiente, in relazione al quale potrebbe configurarsi una competenza regionale a introdurre una maggior tutela, ma nell'implicita previsione di un modello organizzativo di gestione delle risorse idriche radicalmente diverso da quello predisposto dal legislatore statale in attuazione della disciplina comunitaria*»⁸³⁹.

In ultimo, le regioni, sentite le province, hanno competenza nello stabilire norme integrative per il controllo degli scarichi degli insediamenti civili e produttivi allacciati alle pubbliche

⁸³⁵ Si veda sul punto Corte cost. sent. n. 173/2017 par. 4.1, 5° cpv.

⁸³⁶ Sul punto si veda Corte cost. sent. n. 307/2009.

⁸³⁷ N. Pignatelli, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali*, in *federalismi.it*, 5 giugno 2023.

⁸³⁸ Corte cost. sentenza n. 117/2020.

⁸³⁹ *Ibidem*.

fognature, per la funzionalità degli impianti di pretrattamento e per il rispetto dei limiti e delle prescrizioni previsti dalle relative autorizzazioni, sulla base di quanto disposto dall'art. 147 co. 3 del Codice dell'Ambiente.

In questo quadro, è stato rilevato che gli spazi residui di competenza legislativa regionale dovrebbero essere inquadrati alla stregua della potestà integrativa-facoltativa prevista dall'art. 117 Cost. ante revisione del Titolo V. Si tratta di spazi che consentono, in ogni caso, la chiamata in sussidiarietà e quindi la revoca da parte del Parlamento della competenza alle Regioni⁸⁴⁰.

Ad integrazione di quanto ivi rilevato sul conflitto Stato-Regioni, sebbene con un approccio maggiormente focalizzato sul ruolo degli enti statali nella tutela del bene ambiente, si rimanda al capitolo 5.

6. L'organizzazione del servizio idrico.

Occorre premettere che l'attuale modello di organizzazione del servizio idrico integrato è ispirato a due matrici fondamentali: la tutela ambientale e l'efficienza economica⁸⁴¹.

Come rilevato nella precedente sezione, a seguito dell'introduzione della Legge Galli e dell'opera di riordino dalla stessa svolta, l'attività di gestione del servizio idrico è operata in una dimensione sovracomunale denominata Ambito Territoriale Ottimale (ATO). Questa soluzione è stata adottata nella prospettiva di realizzare economie di scala.

Gli ambiti territoriali erano stati introdotti nell'ordinamento mediante un provvedimento legislativo dedicato alla difesa del suolo e delle acque, l'art. 35 della L. 18 maggio 1989 n. 183, che modulava il governo delle acque secondo una diversa prospettiva ispirata alla dimensione geografica, e idrografica del territorio quella dei bacini idrografici.

Più in dettaglio scopo degli Ambiti territoriali Ottimali era quello di attuare la *“programmazione e l'utilizzazione delle risorse idriche agrarie, forestali ed estrattive”*⁸⁴² secondo quanto disposto dall'art. 17, co. 3, lett. e).

⁸⁴⁰ Cfr. I. Faso, *Le minori potestà legislative della regione*, Milano, 1975; F. Merloni, *La disciplina statale dei servizi pubblici locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in riv. Giur. Quadr. Pubbl. serv., 2002, n. 2/3, pagg. 17 ss.

⁸⁴¹ Cfr. F. Caporale, *I servizi idrici*, op. cit., pag. 267.

⁸⁴² L. 18 maggio 1989, n. 183 Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo. (GU Serie Generale n.120 del 25-05-1989 - Suppl. Ordinario n. 38).

In questo modo, si riusciva a rafforzare la tutela ambientale e a mettere da parte le dinamiche politico-amministrative creando delle strutture in grado di garantire, da un lato, la pianificazione economica e amministrativo-regolatoria e dall'altra la tutela dell'ambiente e delle acque⁸⁴³.

Con la Legge Galli emerse, e si affermò definitivamente, il principio per cui la gestione di un bacino idrografico in capo ad un unico soggetto gestore sia la soluzione più efficiente per un'erogazione del servizio coerente con alti standard ambientali, gestionali ed economici⁸⁴⁴. Occorreva, infatti, operare una valutazione che tenesse conto sia di elementi di carattere sociale ed urbanistico, sia della prevalenza di alcuni utilizzi rispetto ad altri, che della conformazione fisica dei territori al fine di poter delimitare gli ambiti territoriali.

Secondo alcuna dottrina, tuttavia, a valle delle normative di implementazione che fecero seguito alla Legge Galli (D.L. n. 1/2012 e Codice dell'Ambiente), si è creato un forte disallineamento tra la disciplina generale e settoriale in ordine alla delimitazione degli ambiti territoriali, la cui definizione ha oscillato tra principi ambientali e di natura economica e necessità contingenti volte alla riduzione della spesa pubblica⁸⁴⁵.

Con riferimento alla prima delle normative richiamate, questa fa riferimento, all'art. 25 co. 1, alla possibilità in capo alle Regioni di individuare ambiti "territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio".

In particolare, la dimensione degli ambiti territoriali non doveva essere, di norma, inferiore a quella del territorio provinciale. L'eventuale allontanamento da questa indicazione doveva essere motivato «*in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio*». In questo contesto, la successiva legge del Rio (L. 7 aprile 2014, n. 56 art.1 co. 90), incentivò l'attribuzione di queste funzioni direttamente alle province⁸⁴⁶.

La disciplina di settore, quella dettata dal Codice dell'Ambiente, resta ancorata a criteri ambientali ed economici-imprenditoriali⁸⁴⁷.

⁸⁴³ Cfr. A. Pioggia, *Acqua e ambiente*, in G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Torino 2011, pagg. 231-252.

⁸⁴⁴ Per un'analisi dell'evoluzione degli ambiti territoriali ottimali si consiglia M.O. Guerra, *Assetti istituzionali e ambiti territoriali ottimali nel processo di riforma dell'amministrazione locale*, in M. Midiri, S. Antoniazzi (a cura di), *Servizi pubblici locali e regolazione*, Editoriale scientifica, 2015,

⁸⁴⁵ Cfr. F. Caporale, *I servizi Idrici*, *op. cit.*, pag. 268; A. Massarutto, *Privati dell'acqua. Tra bene comune e mercato*, Il Mulino, 2011.

⁸⁴⁶ Cfr. M. Passalacqua, *La regolazione amministrativa degli ambiti territoriali per la gestione dei servizi pubblici locali a rete*, in EAD (a cura di), *Il disordine dei servizi pubblici locali. Dalla promozione di mercato ai vincoli di finanza pubblica*, Torino 2015, pagg. 35-38.

⁸⁴⁷ Cfr. F. Caporale, *I servizi Idrici*, *op. cit.*, pag. 268.

Più in dettaglio, ai sensi dell'art. 147 co. 1 D.lgs. n. 152/2006, i servizi idrici sono organizzati sulla base degli Ambiti Territoriali Ottimali già definiti con la Legge Galli⁸⁴⁸.

In questo contesto, le Regioni possono procedere alle modifiche delle delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi:

- a. unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati;
- b. unicità della gestione;
- c. adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici⁸⁴⁹.

Occorre dar conto, inoltre, della circostanza che il comma 2 *bis* dell'art. 147, introdotto dal citato D.L. n. 133/2014, convertito con modifiche in L. 164/2014, dispone che «*qualora l'Ambito territoriale ottimale coincida con l'intero territorio regionale, ove si renda necessario al fine di conseguire una maggiore efficienza gestionale ed una migliore qualità del servizio all'utenza, è consentito l'affidamento del servizio idrico integrato in ambiti territoriali, comunque, non inferiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane*»⁸⁵⁰.

La prassi amministrativa non sempre è stata particolarmente aderente all'applicazione dei richiamati principi nella definizione degli ambiti territoriali. Sul punto, infatti, opera, come vedremo nel prosieguo, un controllo stringente l'Autorità di settore (ARERA)⁸⁵¹.

⁸⁴⁸ A.M. Altieri, *Il servizio idrico integrato e il regime giuridico delle reti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, n. 8-9, pagg. 835-843.

⁸⁴⁹ Cfr. D.Lgs. 152/2006 art. 147 co. 2.

⁸⁵⁰ Restano fuori da questa disciplina, ai sensi dell'art. 147 co. 2-bis "a) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti già istituite ai sensi del comma 5 dell'articolo 148; b) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti, nei comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche: approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico. Ai fini della salvaguardia delle gestioni in forma autonoma di cui alla lettera b), l'ente di governo d'ambito territorialmente competente provvede all'accertamento dell'esistenza dei predetti requisiti".

⁸⁵¹ Si veda *infra* par. 9.1.

Al governo di ogni ambito sono preposti gli Enti di governo dell'ambito (EGA). Questi vengono in considerazione come quegli organismi individuati dalle Regioni per ciascun Ambito Territoriale Ottimale ai quali partecipano obbligatoriamente tutti i Comuni ricadenti nell'ATO ed ai quali è trasferito l'esercizio delle competenze dei Comuni stessi in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche.

Gli Enti di governo dell'ambito sono competenti in alcune specifiche attività. In dettaglio sono tenuti alla:

- a) predisposizione e aggiornamento del Piano d'Ambito (costituito dall'insieme dei seguenti atti: ricognizione delle infrastrutture, programma degli interventi, modello gestionale e organizzativo, piano economico-finanziario);
- b) affidamento del servizio idrico integrato;
- c) predisposizione della convenzione di gestione per la regolazione dei rapporti tra Ente di governo dell'ambito e soggetto gestore, sulla base della convenzione tipo adottata dall'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico;
- d) al fine dell'aggiornamento del piano economico-finanziario, predisposizione della tariffa nell'osservanza del metodo tariffario adottato dall'Autorità e relativa trasmissione a quest'ultima per l'approvazione⁸⁵².

La dottrina non sembra particolarmente favorire questa tipologia di enti.

Difatti, si registrano voci particolarmente critiche: sono stati definiti “uno strano ibrido”⁸⁵³ o secondo le parole di Massarutto «*un'entità autonoma dall'incerto profilo giuridico, che volta per volta diventata pianificatore, controparte contrattuale, soggetto economico delle aziende (soprattutto nelle gestioni in house) e perfino supplente del ruolo del regolatore*»⁸⁵⁴.

In realtà, questi Enti, pur con tutti i loro limiti, rappresentano uno strumento esemplificativo di quella che si potrebbe definire una sorta di amministrazione teleologica.

Con riferimento al modello istituzionale, sulla base di quanto osservato dalla Corte costituzionale⁸⁵⁵, in assenza di specifiche indicazioni da parte del legislatore le Regioni possono scegliere liberamente il modello e le forme istituzionali dell'ente.

Nell'esperienza concreta, pertanto, l'organizzazione interna presenta una rilevantissima varietà.

⁸⁵² Cfr. D.lgs. 152 del 2006, att. 149, 149bis, 151, 152, 154.

⁸⁵³ Cfr. F. Caporale, *I servizi idrici*, op. cit., pag. 270.

⁸⁵⁴ Cfr. A. Massarutto, *Privati dell'acqua*, Il Mulino, pag. 194.

⁸⁵⁵ Cfr. Corte costituzionale sent., 13 aprile 2011, n. 128.

Nelle autorità aventi dimensione regionale (eventualmente organizzate in più sub-bacini), il ruolo dei comuni è attenuato. Con riferimento agli enti di dimensione provinciale o sub-provinciale i comuni si organizzano in assemblea sulla base di quote di rappresentatività fissate sulla base della popolazione o della superficie.

In ogni caso, al di là delle risibili differenze in termini di poteri e rappresentatività comunali, il modello degli enti d'ambito vanifica gran quota del potere organizzativo dei comuni più piccoli⁸⁵⁶.

Tuttavia, come ha avuto modo di rilevare la giurisprudenza amministrativa, questi enti non sono espressione esponenziale delle autonomie locali, ma vengono in considerazione quale «manifestazione eventuale di un modulo organizzativo uniforme di cooperazione ai fini dell'amministrazione del servizio idrico integrato (vale a dire, dell'organizzazione, del controllo e dell'affidamento della gestione del servizio in esame, nonché della programmazione delle infrastrutture idriche) – muniti di personalità giuridica distinta dagli enti locali compresi nel relativo territorio e titolari di autonomi rapporti giuridici senza l'intermediazione degli enti locali che ne fanno parte [...]»⁸⁵⁷.

Pertanto, l'Ente di governo dell'Ambito è un soggetto distinto rispetto agli enti locali che ne fanno necessariamente parte. È un soggetto avente una sua propria personalità giuridica⁸⁵⁸. Ne consegue che l'ente d'Ambito può acquisire diritti ed assumere obblighi, senza l'intervento degli enti locali, con il vantaggio della maggiore efficienza⁸⁵⁹.

⁸⁵⁶ Cfr. M. De Benedetto, *Gli ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale*, in *Amministrazione in cammino*, 31 maggio 2017, disponibile su <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2017/06/De-Benedetto.pdf>.

⁸⁵⁷ Cfr. Consiglio di Stato, Sentenza n. 5788/2011, *Sugli atti della CONVIRI in tema di tariffe del servizio idrico integrato*, in *Federalismi.it*, n. 22 - 16/11/2011.

⁸⁵⁸ Cfr. T.A.R. Campania, sez. I, sent. 17 giugno 2008, n. 5968, in *Foro Amm. TAR*, 2008, 6, p. 1797; T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, sent. 29 dicembre 2005, n. 20674, in *Massima redazionale*, 2006.

⁸⁵⁹ Cfr. S. Cimini, *Il servizio idrico integrato alla luce del Codice dell'ambiente e delle ultime novità normative*, in *Giustamm.it*, 2008.

Occorre segnalare che, ad avviso di alcuni, questo modello tende a sacrificare il collegamento con i comuni di dimensioni più ridotte⁸⁶⁰. A tal proposito, infatti, si è parlato di *de-municipalizzazione*⁸⁶¹

In concreto, il giudizio sul sistema adottato da parte del Legislatore non è e non può essere semplice.

Alcune voci⁸⁶² hanno contestato l'eccessiva politicità, l'assenza di risorse e strutture, la commistione di funzioni regolatorie e organizzative.

La critica più rilevante è quella volta a modificare le funzioni dell'Ente d'ambito. In particolare, è stato ritenuto che a questi ultimi dovrebbero spettare funzioni di indirizzo politico e di controparte contrattuale del gestore.

In dettaglio, è stata rilevata la necessità di innovare il processo di pianificazione, modificando il modello attuale in un'ottica cooperativa tra gestore ed Ente di governo sulla base di priorità ed indirizzi strategici da quest'ultimo fissati.

Si potrebbe intervenire anche nell'ambito dei poteri sostitutivi individuando un soggetto che intervenga laddove l'organo politico non riesca a decidere senza dover ricorrere a procedure straordinarie di commissariamento.

In concreto, tuttavia, individuare un modello applicabile *tout court* al complesso delle specifiche situazioni territoriali è difficile se non impossibile.

Occorrerebbe sicuramente favorire, similmente a quanto viene fatto negli enti articolati in sottobacini, un modello di cooperazione tra le amministrazioni coinvolte nell'ottica di mantenere le scelte politicamente più sensibili quanto più prossime al livello locale nell'ottica di stimolare la *yardstick competition* e la coesione sociale regionale⁸⁶³.

⁸⁶⁰ Sul punto, *ex multis*, si vedano, I. Marino, *Servizi pubblici e sistema autonomistico*, Giuffrè, 1987, pagg. 57 e ss.; M. Cammelli, *I servizi pubblici nell'amministrazione locale*, in *Le regioni*, 1992, pagg. 7 e ss.; R. Cavallo Perin, *Comuni e province nella gestione dei servizi pubblici*, I, Napoli 1993; A. Police, *Sulla nozione di servizio pubblico locale*, in *Servizi pubblici locali e nuove forme di amministrazione*, Atti del XLI Convegno di studi di scienza dell'amministrazione (Varenna, settembre 1995), Milano 1997, pagg. 469 e ss.; M. Dugato, *I servizi pubblici locali*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, tomo III, Milano 2003, pagg. 2581 e ss.; G. Piperata, *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Giuffrè, 2005; ID., *Servizi pubblici locali*, voce *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol VI, Milano 2006, pagg. 5527 e ss.; A. Police, *Spigolature sulla nozione di "servizio pubblico locale"*, in *Dir. amm.*, 2007, pagg. 79 ss.

⁸⁶¹ Questa definizione è stata utilizzata da G. Piperata, *I servizi pubblici locali tra ri-municipalizzazione e de-municipalizzazione*, in *Munus. Rivista giuridica dei servizi pubblici*. VI/1, 2016.

⁸⁶² Per tutti, A. Massarutto, *Privati dell'acqua?*, *op. cit.*, pagg. 193-197.

⁸⁶³ Cfr. G. Caia, *Organizzazione territoriale e gestione del servizio idrico integrato*, in *Nuova rass.*, 1996, pag. 751; G. Chirichiello, *Principi di economia politica di base*, Torino 2022.

Peraltro, la funzione di regolazione può essere svolta al meglio proprio quando si può sfruttare l'informazione comparativa⁸⁶⁴.

Del ruolo dell'ente d'ambito e dell'Autorità di bacino, anche mediante riferimento a casi concreti, si darà conto nel prosieguo della trattazione e in special modo nel capitolo 4 e 5.

6.1. Le forme di gestione del servizio

Come detto, tra le attività degli enti di governo d'ambito rientra quella della scelta della forma di gestione. Nel tempo, questa ha assunto una connotazione simbolica molto forte. Si tratta, infatti, della scelta che l'ente fa tra Stato e mercato, tra pubblico e privato, tra la realizzazione della efficienza economica e della cosiddetta efficacia sociale⁸⁶⁵.

Secondo quanto disposto dal D.lgs. n. 152/2006 all'art. 149-*bis*, l'ente di governo "delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo".

In particolare, l'Ente può scegliere tra tre diverse modalità: l'affidamento mediante gara pubblica, l'affidamento o società mista, la gestione *in house*⁸⁶⁶.

Con riferimento al primo modello, quello dell'affidamento mediante gara, il settore idrico, come noto, è escluso dalle regole in materia di evidenza pubblica nel rispetto del nuovo codice dei contratti e delle direttive europee nn. 2014/24/UE, 2014/23/UE, 2014/25/UE. Il concessionario, tuttavia, andrà comunque sempre selezionato nel rispetto dei principi desumibili dal trattato e nel rispetto dei principi generali applicabili al codice dei contratti pubblici (sull'applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici D.lgs. 36/2023, e sulla differenza di regime rispetto al D.lgs. 50/2016 si veda *infra*).

Il Legislatore nazionale ha ritenuto questa modalità di affidamento preferibile rispetto alle altre punto in particolare, il suo utilizzo è valutato come criterio prioritario per l'erogazione di contributi pubblici ai sensi del D.L. 13 agosto 2011, n 138, art. 3-*bis*, co. 3 e 4.

Con riferimento al secondo modello di affidamento, quello delle società miste, il privato da selezionarsi mediante una procedura di evidenza pubblica nel rispetto del codice dei contratti, deve detenere una quota non inferiore al 30% e la gara deve avere ad oggetto sia la

⁸⁶⁴ Cfr. A. Massarutto, *Privati dell'acqua?*, op. cit, pag. 196.

⁸⁶⁵ Cfr. F. Caporale, *I servizi idrici: Dimensione economica e rilevanza sociale*. Franco angeli, Milano, 2017 pag. 276.

⁸⁶⁶ Cfr. G. Caia, *Organizzazione territoriale e gestione del servizio idrico integrato*, op.cit., pag. 751; A. Lolli, *L'affidamento del servizio idrico integrato alle società miste: soggetti e criteri (legge 5 gennaio 1994, n. 36)*, in *Dir. economia*, 1996, pagg. 622 ss.; J. Bercelli, *Organizzazione e funzione amministrativa nel servizio idrico integrato*, Rimini 2001, pagg. 36; ID., *Servizi idrici, voce del Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, 2006, Vol. VI, Casa Editrice. Giuffrè Milano, pagg. 5513. 5517.

partecipazione societaria che l'affidamento del contratto. La disciplina di questo modello di gestione è contenuta nel D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 recante il testo unico sulle società partecipate⁸⁶⁷.

L'ultimo modello di gestione è rappresentato dal cd. *in house*. In disparte da quanto già rilevato con riferimento all'*in house* in ambito europeo, questo modello rappresenta, almeno in ambito nazionale, quello più discusso sebbene ritornato in voga a seguito del referendum del 2011.

In questo caso qualora le amministrazioni intendano affidare in house il servizio devono pubblicare una relazione che dia conto delle "ragioni della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta" che deve altresì precisare "i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche previste"⁸⁶⁸.

In concreto, il Legislatore nazionale sta tentando di indurre i clienti ad optare per l'affidamento mediante gara. Difatti, questa impostazione è finalizzata a realizzare da un lato, l'obiettivo della riduzione della spesa pubblica, dall'altro, a contenere il ricorso all'*in house*, atteso che gli oneri motivazionali non sempre rappresentano un concreto ostacolo per le pubbliche amministrazioni. L'incentivo premiale che è stato riconosciuto alle amministrazioni che affidano i servizi mediante gare pubbliche, in concreto, è figlio di un approccio teso a favorire la concorrenza, sulla base del principio che è quest'ultima, sia garanzia di efficienza ed economici per la pubblica amministrazione, sebbene l'ordinamento europeo non sembri preferire nell'ipotesi di affidamenti dei servizi pubblici alcuna modalità in una logica aprioristica⁸⁶⁹.

In questo senso, come si vedrà, da un lato, sarebbe preferibile riattivare il dibattito intorno a quali possano essere le disfunzioni che in concreto impediscono alle società pubbliche di raggiungere parametri di efficienza, dall'altro, si avrà modo di rilevare come il modello attuale sia quello proteso alla realizzazione del risultato, nel rispetto del D.lgs. n. 36 del 2023.

⁸⁶⁷ Sul punto si veda M. Meschino, A. Lalli (a cura di), *Le società partecipate dopo la riforma Madia commento organico al d. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175*, Roma, 2016. Nello stesso senso si veda anche H. Bonura, A. Rughetti (a cura di), *L'impresa pubblica in Italia i servizi per i cittadini. Riflessioni su mercato, società pubbliche e pubblica amministrazione dopo la legge Madia*, Milano, 2017.

⁸⁶⁸ Cfr. D.l. 18 ottobre 2012, n. 179, art. 34 co. 20.

⁸⁶⁹ M. Cammelli, *Concorrenza per il mercato e regolazione dei servizi nei sistemi locali*, in E. Bruti Liberati e F. Donati (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Giappichelli, Torino 2010, pagg. 127 ss..

Spostando l'attenzione sulla realizzazione del risultato piuttosto che sulla natura del soggetto coinvolto, il legislatore che ha adottato il nuovo codice dei contratti pubblici⁸⁷⁰, come vedremo, avrebbe realizzato il tanto auspicato spostamento del baricentro dalla forma di gestione del servizio alla concreta regolazione⁸⁷¹.

Pertanto, com'era stato rilevato da autorevole dottrina, la natura soggettiva del gestore, soprattutto nel settore di cui si tratta, resta tendenzialmente se non “*totalmente irrilevante*”⁸⁷², poiché essa non incide, in concreto, sull'efficienza e sulla effettiva produttività di erogazione del servizio.⁸⁷³

In questo senso, si vedrà se il rafforzamento della regolazione, da un lato, e le novità in tema di affidamento dei contratti pubblici, potrebbero aver aperto spiragli per scenari alternativi (vedi *infra*).

7. La Pianificazione d'ambito.

La predisposizione del piano d'ambito rappresenta il momento nodale nella gestione nella pianificazione del servizio idrico a livello locale, tramite questa attività, sulla base dei risultati dell'analisi del contesto di riferimento, l'ente di governo valuta lo stato del servizio, definisce gli obiettivi di qualità del Servizio Idrico Integrato da perseguire nel periodo di affidamento e pianifica gli interventi da porre in essere⁸⁷⁴.

Il Piano d'Ambito diventa uno strumento di controllo della gestione, rappresentando il *Benchmark* con cui confrontare i risultati di gestione, al fine di verificarne la corretta implementazione⁸⁷⁵.

⁸⁷⁰ Cfr. sul punto, G. Napolitano, *Buona l'ultima? La terza codificazione del diritto dei contratti pubblici alla prova dei risultati*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2023, n. 3, pagg. 285; G. Morbidelli, *I principi nel Codice dei contratti pubblici, convegno della Fondazione Cesifin su “I principi nel Codice dei contratti pubblici*, Firenze, 14 aprile 2023; F. Cintioli, *Risultato amministrativo, PNRR e contratti pubblici*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2022, n. 3, pagg. 521 ss.; S. Cassese, *Che cosa vuol dire “amministrazione di risultati”?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, n. 9, pagg. 941; S. Perongini, *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di codice dei contratti pubblici*, in G. Corso – M. Immordino (a cura di) *Studi in onore di Filippo Salvia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pagg. 416; M.R. Spasiano, *Codificazione di principi e rilevanza del risultato*, in C. Contessa – P. Del Vecchio (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pagg. 49 ss.

⁸⁷¹ Cfr. F. Caporale, *I servizi idrici, op. cit.*, pag. 286.

⁸⁷² *Ivi*, pag. 287.

⁸⁷³ *Ibidem*.

⁸⁷⁴ Cfr. M. Di Lullo, *L'autorità di Bacino Distrettuale come Ente di pianificazione e tutela ambientale*, *Ambiente diritto*, Fasc. 1/2023.

⁸⁷⁵ M. De Benedetto, *Gli ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale. Il ruolo delle autorità di bacino e degli Enti di governo d'ambito. I rapporti con l'Aeegsi*, in *Amministrazione in cammino*, 31 maggio 2017.

La redazione del piano d'ambito si articola in quattro fasi: la ricognizione delle infrastrutture; il programma degli interventi; individuazione del modello gestionale organizzativo; l'elaborazione del piano economico finanziario.

Il piano d'ambito viene in considerazione come un atto di programmazione centralissimo e fondamentale in quanto propedeutico all'affidamento del servizio⁸⁷⁶.

Sebbene sia di competenza degli enti d'ambito, il ruolo del livello centrale e particolarmente rilevante. Infatti, l'autorità di settore può esprimere osservazioni di rilievi e sollevare prescrizioni sono elementi tecnici ed economici che, secondo la giurisprudenza amministrativa, sono da considerarsi vincolanti⁸⁷⁷. Qualora l'ente d'ambito non ritenesse di accogliere queste osservazioni, il piano sarebbe sanzionato da inefficacia.

Il piano naturalmente deve prospettare obiettivi realistici e puntuali ed esercitare una concreta programmazione fissando delle tempistiche certe⁸⁷⁸.

7.1. La ricognizione delle infrastrutture

Il primo atto che rientra all'interno del piano è quello della ricognizione delle infrastrutture. Per mezzo di questo atto si verifica lo stato della rete e il suo funzionamento. Si svolge altresì un'ampia analisi del territorio dal punto di vista geografico idrografico, sociale ed economico. Questa prima fase è necessaria, in prospettiva, ad individuare le criticità ed è, quindi, propedeutica a definire le successive strategie.

7.2. Il programma degli interventi

Con il secondo passaggio, cioè con il programma degli interventi, si punta ad individuare e a pianificare le opere di manutenzione straordinaria e le nuove opere da realizzare, compresi gli interventi di adeguamento delle infrastrutture già esistenti, necessarie al raggiungimento almeno dei livelli minimi di servizio e al soddisfacimento della domanda complessiva dell'utenza.

Si devono inoltre precisare, in modo particolarmente specifico, gli obiettivi da raggiungere, le singole infrastrutture su cui intervenire e i tempi di realizzazione. Si tratta di un momento nevralgico della programmazione, occorre infatti individuare una gerarchia di priorità e come

⁸⁷⁶ Cfr. M. Di Lullo, *L'autorità di Bacino Distrettuale come Ente di pianificazione e tutela ambientale*, op.cit. pagg. 5 ss.

⁸⁷⁷ Cfr. Tar Umbria, sez I, sent. 5 maggio 2011, n. 126.

⁸⁷⁸ Cfr. la deliberazione del 23 dicembre 2015 dell'ARERA, 656/2015R/IDR, all. a convenzione tipo- disposizioni sui contenuti minimi essenziali, art. 7.

detto il livello minimo del servizio che ci si propone di garantire. Tutto ciò impatta necessariamente sulla determinazione della tariffa per gli anni futuri⁸⁷⁹.

7.3. Il modello gestionale ed organizzativo

In terzo luogo, l'ente di governo descrive in autonomia il modello gestionale e organizzativo mediante una ricognizione delle gestioni esistenti e la descrizione dell'organizzazione aziendale che si vuole strutturare per la futura gestione. In sostanza, si tratta di un atto relevantissimo e funzionale all'affidamento *in house* ma tendenzialmente poco utile qualora si proceda mediante affidamento sul mercato⁸⁸⁰.

7.4. Il piano economico finanziario

L'ultima componente del piano d'ambito è costituita dal piano economico finanziario con cui l'Ente rappresenta le modalità in cui sarà garantita la sostenibilità economica. Questa parte del piano è articolata nello stato patrimoniale, nel conto economico e nel rendiconto finanziario, che prevede, con cadenza annuale, l'andamento dei costi di gestione e di investimento al netto di eventuali finanziamenti pubblici a fondo perduto. Il Piano economico finanziario è integrato dalla previsione annuale dei proventi da tariffa, estesa a tutto il periodo di affidamento del servizio.

Lo stesso dovrà garantire il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario e, in ogni caso, il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione, anche in relazione agli investimenti programmati⁸⁸¹.

8. Pianificazione di bacino

Parallelamente alla stesura dei piani d'ambito, che concernono per l'appunto gli Ambiti territoriali ottimali, in capo alle Autorità di bacino è rimessa la redazione del cd. Piano di bacino.

La disciplina della pianificazione di bacino è contenuta nell'art. 65 del D.lgs. 152/2006.

⁸⁷⁹ Cfr. Art 149 co. 3, del D.lgs. 152 del 2006. Si veda sul punto anche M. De Benedetto, *Gli ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale. Il ruolo delle Autorità di Bacino e degli Enti di governo d'ambito. I rapporti con l'Aeegsi.*, in Amministrazione in Cammino, 31 maggio 2017, pagg. 10 ss.

⁸⁸⁰ Cfr. Art 149 co. 5, del D.lgs. 152 del 2006.

⁸⁸¹ Cfr. Art 149 co. 4, del D.lgs. 152 del 2006. In proposito, cfr. G. Abrate, G. Fraquelli, *Domanda e tariffe nel settore idrico italiano*, Hermes, 2006, pagg. 119-132.

In concreto, il “*piano di bacino idrografico*” viene in considerazione come quello strumento conoscitivo, normativo e tecnico operativo attraverso cui sono pianificate e programmate le azioni e le norme per la conservazione e la difesa e la valorizzazione del suolo e, soprattutto, il corretto uso delle acque.

Il Piano di bacino può essere redatto e approvato anche per sottobacini o per stralci relativi a settori funzionali. Quest’ultimo deve essere finalizzato a realizzare gli obiettivi ambientali di cui all’art. 56 del Codice dell’Ambiente⁸⁸².

In dettaglio, l’atto di pianificazione contiene tra le varie attività previste quella di svolgere:

- a) *«il quadro conoscitivo organizzato ed aggiornato del sistema fisico, delle utilizzazioni del territorio previste dagli strumenti urbanistici comunali ed intercomunali, nonché dei vincoli culturali relativi al distretto;*
- b) *l’individuazione e la quantificazione delle situazioni, in atto e potenziali, di degrado del sistema fisico, nonché delle relative cause;*
- c) *le direttive alle quali devono uniformarsi la difesa del suolo, la sistemazione idrogeologica ed idraulica e l’utilizzazione delle acque e dei suoli;*
- d) *l’indicazione delle opere necessarie distinte in funzione:*
 - 1) *dei pericoli di inondazione e della gravità ed estensione del dissesto;*
 - 2) *dei pericoli di siccità;*
 - 3) *dei pericoli di frane, smottamenti e simili;*
 - 4) *del perseguimento degli obiettivi di sviluppo sociale ed economico o di riequilibrio territoriale nonché del tempo necessario per assicurare l’efficacia degli interventi;*
- e) *la programmazione e l’utilizzazione delle risorse idriche, agrarie, forestali ed estrattive;*
- f) *la individuazione delle prescrizioni, dei vincoli e delle opere idrauliche, idraulico-agrarie, idraulico-forestali, di forestazione, di bonifica idraulica, di stabilizzazione e consolidamento dei terreni e di ogni altra azione o norma d’uso o vincolo finalizzati alla conservazione del suolo ed alla tutela dell’ambiente [...]*

⁸⁸² P. Dell’Anno, *Diritto dell’ambiente*, CEDAM, 2011.

- l) la valutazione preventiva, anche al fine di scegliere tra ipotesi di governo e gestione tra loro diverse, del rapporto costi-benefici, dell'impatto ambientale e delle risorse finanziarie per i principali interventi previsti;*
- m) la normativa e gli interventi rivolti a regolare l'estrazione dei materiali litoidi dal demanio fluviale, lacuale e marittimo e le relative fasce di rispetto, specificatamente individuate in funzione del buon regime delle acque e della tutela dell'equilibrio geostatico e geomorfologico dei terreni e dei litorali;*
- n) l'indicazione delle zone da assoggettare a speciali vincoli e prescrizioni in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche, ai fini della conservazione del suolo, della tutela dell'ambiente e della prevenzione contro presumibili effetti dannosi di interventi antropici;*
- o) le misure per contrastare i fenomeni di subsidenza e di desertificazione, anche mediante programmi ed interventi utili a garantire maggiore disponibilità della risorsa idrica ed il riuso della stessa [...]»⁸⁸³.*

I contenuti del piano sono raggruppabili in quattro categorie di elementi: di carattere descrittivo, di carattere normativo e prescrittivo, di carattere tecnico operativo, di natura programmatica⁸⁸⁴. Il procedimento per l'approvazione del piano di bacino è scandito da una serie di fasi temporali precise in particolare, si individua la pubblicazione del progetto di piano e dei documenti rilevanti in modo da promuovere la partecipazione attiva di tutte le parti coinvolte. Successivamente, il calendario e il programma di lavoro devono prevedere consultazioni tra le varie parti pubbliche interessate.

Il progetto viene successivamente adottato a maggioranza delle conferenze istituzionali permanente e sottoposto a VAS per l'approvazione finale mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Quest'ultimo viene poi pubblicato sul bollettino regionale e in G.U.⁸⁸⁵. In caso di inerzia dell'Autorità di bacino distrettuale il Presidente del Consiglio la diffida ad adempiere. L'attuazione del piano avviene mediante programmi triennali di intervento (i quali indicano mezzi e copertura finanziaria). Sono anche previsti piani a stralcio, nelle more dell'approvazione del piano di bacino, per individuare aree a rischio e misure di salvaguardia, nonché piani di gestione, che costituiscono articolazioni dei piani di bacino, anch'essi a stralcio.

⁸⁸³ Art. 65 D. Lgs. 152/2006.

⁸⁸⁴ Cfr. M. Di Lullo, *L'autorità di bacino distrettuale come ente di pianificazione e tutela ambientale*, in Rivista Giuridica Ambienteditto.it, Anno XXIII, Fasc. 1/2023 pagg. 15 ss.

⁸⁸⁵ Art. 66 co. 6, D.Lgs. 152/2006.

Le disposizioni del Piano di bacino approvato hanno carattere vincolante per le amministrazioni, gli enti pubblici, e per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano di bacino. Per realizzare questi obiettivi, entro dodici mesi dall'approvazione del Piano di bacino le autorità competenti provvedono ad adeguare i rispettivi piani territoriali e programmi regionali quali, in particolare, quelli relativi alle attività agricole, zootecniche ed agroforestali, alla tutela della qualità delle acque, alla gestione dei rifiuti, alla tutela dei beni ambientali ed alla bonifica⁸⁸⁶.

Occorre in questa sede approfondire, in dettaglio, il valore giuridico del piano. Difatti, questo è qualificato dalla norma di riferimento quale piano territoriale di settore.

Tuttavia, il carattere della settorialità, per quanto legato all'uso e difesa del territorio, non sembra del tutto convincente⁸⁸⁷.

A tal proposito, il Consiglio di Stato ha avuto modo di rilevare con sentenza n. 6438 del 26 settembre 2019 che «*il piano di bacino[...] ha sostanzialmente tre funzioni: una funzione conoscitiva, una funzione normativa e prescrittiva, una funzione programmatica (che fornisce le possibili metodologie di intervento finalizzate alla mitigazione del rischio)*»⁸⁸⁸ ribadendo in questo modo anche l'aspetto centrale nella individuazione di quelle prescrizioni a carattere generale che importano, necessariamente, un rapporto peculiare con gli altri strumenti di pianificazione. Difatti, il piano di bacino è finalizzato a rendere una pianificazione globale del territorio distrettuale su cui insiste nella prospettiva di una sistemazione generale e complessiva che tenga conto di tutti gli aspetti ad essa demandati⁸⁸⁹.

I piani di bacino, pertanto, hanno un contenuto tendenzialmente generale che è finalizzato alla tutela dell'integrità fisica del territorio sotto molteplici aspetti siano essi geologici, idrologici, idrogeologici, idraulici, ambientali, urbanistici, agrari e paesaggistici⁸⁹⁰.

I piani possono dunque disporre vincoli immediatamente efficaci anche nei confronti della proprietà privata purché siano garantite forme di pubblicità e di partecipazione dei soggetti destinatari.

⁸⁸⁶ Art. 65 co. 3-4, D.Lgs. 152/2006.

⁸⁸⁷ Cfr. P. Chirulli, *Urbanistica interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in Dir. Amm., 2015, pagg. 51 ss.

⁸⁸⁸ Cons. Stato sent. 26 settembre 2019 n. 6438.

⁸⁸⁹ Cfr. P. Stella Richter, *il piano di bacino*, in Riv. Giur. Urb., 1998, pagg. 523 ss; P. Urbani, *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque per la difesa del suolo*, in Riv. Giur.-. Amb, 2001, pagg. 199 ss.

⁸⁹⁰ Cfr. L. Conti, *I distretti idrografici, gli strumenti, gli interventi*, in D.A. Rottgen, A. Fari, *Codice dell'Ambiente commentato*, il sole 24 ore, Milano-Roma, 2021, pag. 67.

Da quanto osservato emerge evidentemente una dimensione di sovraordinazione dei piani di bacino rispetto agli strumenti ulteriori di pianificazione che rendono il piano di bacino una sorta di “super-piano”⁸⁹¹ tendente a prevalere sugli altri strumenti di pianificazione nel caso di mancato coordinamento tra questi ultimi.

In questo senso, tuttavia, dottrina più avveduta è dell’avviso che i piani di bacino debbano necessariamente dialogare con i piani urbanistici in un’ottica di collaborazione finalizzata alla tutela concreta del territorio⁸⁹². Tuttavia, laddove tale coordinamento venga a mancare, la pianificazione urbanistica dovrà adeguarsi alle prescrizioni vincolanti contenute nel piano di bacino attesa la prevalenza dell’interesse tutelato da parte di quest’ultimo. In ogni caso, come ricordato da Lombardi, nell’ottica di evitare l’insorgenza di eventuali contrasti tra i due piani, si auspica che il conflitto «*venga sempre prevenuto risolto a monte, e pertanto alla luce di valutazioni svolte nella loro sede naturale, che sempre quella amministrativa, onde evitare il loro inevitabile trasferimento alla sede giurisdizionale*»⁸⁹³.

In concreto, nel prossimo capitolo, con riferimento al bacino del fiume Po si vedrà come questa Pianificazione viene messa a terra.

9. I soggetti della regolazione

Il sistema regolatorio nell’ambito dei servizi idrici si compone di molteplici livelli e plurimi soggetti di controllo e gestione. In dettaglio, si individuano: l’Autorità di regolazione (ARERA); il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica; gli Enti di governo d’ambito, le Autorità di bacino distrettuale.

9.1. L’Autorità di regolazione. Compiti e funzioni.

Come si è avuto modo di rilevare le Autorità d’ambito erano titolari dei principali poteri di regolazione. In concreto questi sceglievano la forma di gestione e si occupavano delle procedure per l’affidamento del servizio, della stesura della convenzione con il fornitore e della verifica dell’esecuzione del contratto. Sempre in capo a queste Autorità restava il potere di svolgere

⁸⁹¹ Cfr. L. Rainaldi, *I piani di bacino nella previsione della legge n. 183 del 1989*, Giuffrè, Milano, 1992. pag. 74.

⁸⁹² Cfr. L. De Lucia, *Pianificazione di area vasta e pluralismo amministrativo*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2002, pagg. 39 ss; P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. Amm.*, 2015, pagg. 51 ss.

⁸⁹³ Cfr. P. Lombardi, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2010, n. 2, pag. 255.

attività ispettive e di comminare le relative sanzioni oltre che di fissare le tariffe per lo svolgimento del servizio⁸⁹⁴.

La scelta di attribuire delle funzioni regolatorie statali ad un'unica autorità assegnato una netta inversione di tendenza e rappresenta sotto un certo punto di vista l'inizio di un percorso di accentramento sostenuto e favorito dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa nonché dalla stessa dottrina⁸⁹⁵.

Più in dettaglio, in un primo momento, il Codice dell'ambiente, nel tentativo di irrobustire il ruolo dello Stato, aveva istituito un'autorità di vigilanza per le risorse idriche e i rifiuti.

A seguito dell'introduzione del codice dell'ambiente, si ebbe una certa confusione che perdurò perlomeno fino al 2011. I diversi moduli organizzativi che si sono succeduti stati pensati solo come una struttura di supporto tecnico o di coordinamento degli enti d'ambito piuttosto che come una vera e propria autorità indipendente di regolazione non avevano potuto svolgere in maniera efficace il proprio compito. In particolare, si tentò di produrre un modello più simile a quello dell'Agenzia che, tuttavia, non riuscì mai in concreto a trovare applicazione.

Infatti, il D.L. n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla L. n. 214/2011, ha disposto la soppressione dell'Agenzia per l'acqua e il passaggio delle sue competenze in materia di regolazione e controllo dei servizi idrici all'Autorità per l'energia elettrica e il gas⁸⁹⁶ adesso ARERA⁸⁹⁷.

L'Autorità è un organo collegiale costituito dal Presidente e da quattro membri nominati con decreto del Presidente della Repubblica. La nomina è disposta previo parere vincolante, delle Commissioni parlamentari competenti, sulla base dei nomi proposti dal Ministro dello Sviluppo economico e approvati dal Consiglio dei Ministri.

⁸⁹⁴ *Ibidem*.

⁸⁹⁵ Cfr. Corte costituzionale, sent. 12 Aprile 2013 n. 67; Consiglio di Stato, sez. VI, sent. 27 ottobre 2011, n. 5788.

⁸⁹⁶ L'A.E.E.G. è stata istituita con la legge 14 novembre 1995, n. 481, con il compito di tutelare gli interessi dei consumatori e di promuovere la concorrenza, l'efficienza e la diffusione di servizi con adeguati livelli di qualità, attraverso l'attività di regolazione e di controllo. Per approfondimenti sulle funzioni e il ruolo dell'Autorità, cfr., *ex multis*, L. Zanettini e F. Sclafani, *L'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, in www.astridonline.it; E. Bruti Liberati, *Gli interventi diretti a limitare il potere di mercato degli operatori e il problema dei poteri impliciti dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, in E. Bruti Liberati e F. Donati (a cura di), *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, Torino, 2007, pagg. 165 e ss.; F. Sclafani, *Energia elettrica e gas*, in M. Clarich e F. Fonderico (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, Il Sole 24 ore, 2007, pagg. 258 e ss.; F. Di Porto, *Un'Autorità regolatrice secondo il modello normativo e qualche variante (Autorità per l'energia elettrica e il gas)*, in S. Valentini (a cura di), *Diritto e istituzioni della regolazione*, Milano, 2005; F. Vetrò, *Le Autorità indipendenti di regolazione: l'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, in *Rass. giur. energia elettr.*, 2001, pagg. 465 ss.; G. Napolitano, *Le Autorità per l'energia e le comunicazioni e rischi di un eccesso di regolazione*, in G. De Caprariis e G. Vesperini (a cura di), *L'Italia da semplificare: le regole e le procedure*, Bologna, 1998.

⁸⁹⁷ G. Napolitano, *La rinascita della regolazione per autorità indipendenti*, in *Giornale di dir. amm.*, n. 3/2012, p. 229 e ss.

L'Autorità svolge molte funzioni nel contesto istituzionale.

Innanzitutto, ha una funzione consultiva nei confronti di Parlamento e Governo a cui formula segnalazioni e proposte.

Si occupa, poi, di presentare una Relazione Annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta. L'Autorità adotta decisioni nel rispetto della legge istitutiva e fissa le procedure e i regolamenti per la propria organizzazione interna, il funzionamento e la contabilità. Le risorse per il suo funzionamento sono a carico dei ricavi degli operatori regolati e a non impattano sul bilancio dello Stato.

Le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici sono attribuite all'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA)⁸⁹⁸ che, oltre a svolgere un ruolo rilevante inerente al controllo e monitoraggio, definisce regole-quadro che gli enti competenti declinano in funzione delle caratteristiche dei diversi contesti locali, con ricadute sull'organizzazione, la pianificazione, la tariffazione e la gestione del servizio⁸⁹⁹.

L'Autorità, come detto, può imporre sanzioni e valutare ed eventualmente accettare impegni delle imprese a ripristinare gli interessi lesi (d.lgs. n. 93/11).

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas, esercita le proprie funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici, in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione, nel rispetto degli indirizzi di politica generale formulati dal Parlamento e dal Governo. La regolazione del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono, compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, persegue le seguenti finalità: «a) *garanzia della diffusione, fruibilità e qualità del servizio all'utenza in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale;*

⁸⁹⁸ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 231 del 03/10/2012, il Decreto del presidente del consiglio dei ministri 20/07/2012 recava “*Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19 del decreto legge del 06/12/2011, n. 201, convertito con modificazione, dalla legge 22/12/2011, n. 214*”.

⁸⁹⁹ In dettaglio, l'ARERA è competente a regolare i settori di competenza, mediante provvedimenti (deliberazioni) volte a: stabilire le tariffe per l'utilizzo delle infrastrutture; garantire la parità d'accesso; promuovere l'efficienza e la sicurezza nell'utilizzo delle infrastrutture; assicurare la pubblicità e la trasparenza delle condizioni di servizio; promuovere elevati livelli di concorrenza; garantire minimi standard di sicurezza negli approvvigionamenti; definire i livelli minimi di prestazione e di qualità dei servizi riguardo ad aspetti tecnici, contrattuali; fissare standard di servizio minimi; promuovere l'uso razionale dell'energia; aggiornare le condizioni per i clienti che non operano nel mercato libero; accrescere i livelli di informazione per i consumatori; adottare provvedimenti tariffari; raccogliere dati e informazioni in materia di servizi idrici; svolgere attività di monitoraggio e vigilanza per il settore elettrico. Si vedano, L. Zanettini e F. Sclafani, *L'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, in www.astridonline.it; E. Bruti Liberati, *Gli interventi diretti a limitare il potere di mercato degli operatori e il problema dei poteri impliciti dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, in E. Bruti Liberati e F. Donati (a cura di), *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, Torino, 2007, pagg. 165 e ss.

- b) definizione di un sistema tariffario equo, certo, trasparente, non discriminatorio;*
- c) tutela dei diritti e degli interessi degli utenti;*
- d) gestione dei servizi idrici in condizioni di efficienza e di equilibrio economico e finanziario;*
- e) attuazione dei principi comunitari “recupero integrale dei costi, compresi quelli ambientali e relativi alla risorsa, e chi “inquina paga”»⁹⁰⁰.*

Il decreto nello specifico individua le funzioni di regolazione del servizio idrico integrato che sono state trasferite all’Autorità per l’energia e il gas. Di seguito se ne riportano alcune:

«definisce i livelli minimi e gli obiettivi di qualità del servizio idrico integrato, ovvero ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, per ogni singolo gestore e vigila sulle modalità di erogazione del servizio stesso; a tal fine, prevede premialità e penalità, esercita i poteri di acquisizione di documenti, accesso e ispezione, irroga, in caso di inosservanza, in tutto o in parte, sanzioni amministrative pecuniarie e, in caso di reiterazione delle violazioni, qualora ciò non comprometta la fruibilità del servizio da parte degli utenti, propone al soggetto affidante la sospensione o la cessazione dell’affidamento; determina altresì obblighi di indennizzo automatico in favore degli utenti in caso di violazione dei medesimi provvedimenti. Resta ferma la facoltà in capo agli enti affidanti di prevedere nei contratti di servizio livelli minimi ed obiettivi migliorativi rispetto a quelli previsti dall’Autorità che ne tiene conto ai fini della definizione della tariffa;

- definisce le componenti di costo – inclusi i costi finanziari degli investimenti e della gestione – per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato;

- predispose e rivede periodicamente il metodo tariffario per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, sulla base del riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio sostenuti dai gestori, prevedendo forme di tutela per le categorie di utenza in condizioni economico sociali disagiate individuate dalla legge e fissa, altresì, le relative modalità di revisione periodica, vigilando sull’applicazione delle tariffe;

- approva le tariffe del servizio idrico integrato, proposte dal soggetto competente, impartendo, a pena d’inefficacia prescrizioni. In caso di inadempienza, o su istanza delle amministrazioni e delle parti interessate, l’Autorità intima l’osservanza degli obblighi entro 30 giorni decorsi i

⁹⁰⁰ Art. 2 rubricato “Finalità e principi ispiratori della regolazione del settore idrico”, D.P.C.M. del 20 luglio 2012 recante “Individuazione delle funzioni dell’Autorità per l’energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell’articolo 21, comma 19 del decreto-legge del 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214”.

quali, fatto salvo l'eventuale esercizio di potere sanzionatorio, provvede in ogni caso alla determinazione in via provvisoria delle tariffe sulla base delle informazioni disponibili, comunque in un'ottica di tutela degli utenti;

- tutela i diritti degli utenti, anche valutando reclami, istanze e segnalazioni, determinando ove possibili obblighi di indennizzo automatico in favore degli utenti stessi»⁹⁰¹.

In concreto questi primi anni di regolazione, secondo parte della dottrina, possono essere valutati in maniera positiva.

Infatti, attribuendo la regolazione ad un'autorità già esistente e allargando le competenze se consentito di avviare in maniera più veloce e decisa la regolazione del servizio idrico.

L'ARERA, avendo già maturato un'esperienza eventi tale nei settori dell'energia e del gas, ha potuto contare, da un lato, su un personale già professionalizzato, dall'altro su strutture e procedure già consolidate nonché su uno stile regolatorio già abbastanza verificato⁹⁰².

In concreto, l'ARERA fissa regole o prescrizioni vincolanti, approva gli atti degli enti di governo e li sottopone a verifiche o/a procedure ispettive ed eventualmente predispone delle sanzioni⁹⁰³.

In forza di queste attività svolte con competenza e puntualità si sono progressivamente ridotte le ambiguità facenti capo agli enti di governo che erano contemporaneamente enti di organizzazione e regolazione. Ad oggi grazie al ruolo dell'ARERA le funzioni di organizzazione sono mantenute al capo agli enti d'ambito mentre quelle di regolazione sono svolte in maniera comune e funzionale da parte della stessa ARERA⁹⁰⁴.

9.2. Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica

Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica è stato istituito nel 1986. A seguito della riforma Bassanini il Ministero ha accorpato anche le funzioni in materia di concessioni di derivazione polizia idraulica, sistemazioni idrauliche e difesa del suolo del Ministero dei lavori

⁹⁰¹ Art. 3 rubricato "Individuazione delle funzioni di regolazione del servizio idrico integrato trasferite all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas", D.P.C.M. del 20 luglio 2012 recante "Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19 del decreto-legge del 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214"

⁹⁰² F. Caporale, *I servizi idrici*, op. cit. pagg. 296 ss. Sul punto si veda anche M. De Benedetto, *ult. op. cit.*, pagg. 10 ss.

⁹⁰³ *Ibidem*.

⁹⁰⁴ F. Caporale, *I servizi idrici*, op. cit. pagg. 296 ss.

pubblici ormai soppresso⁹⁰⁵. In concreto, le funzioni in materia di acque e difesa del suolo fanno capo alla direzione generale per la salvaguardia del territorio delle acque che a sua volta sono articolate in quattro divisioni⁹⁰⁶.

Il confronto con le organizzazioni omologhe dei paesi europei più simili al nostro, fa emergere la inferiorità, in concreto, delle strutture amministrative e tecniche all'interno del nostro ordinamento⁹⁰⁷. Infatti, l'assenza di corpi tecnici dislocati sul territorio ha incrementato il ricorso del ministero a corpi armati dello Stato quali: il comando carabinieri per la tutela dell'ambiente, il corpo forestale dello stato, il corpo delle capitanerie di porto guardia costiera.

9.2.1. *L'istituto superiore per la protezione la ricerca ambientale.*

Il Ministero dell'ambiente ha creato un suo istituto di ricerca: l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale - ISPRA, che è dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, è istituito con legge n. 133/2008 e accorpa tre precedenti istituti⁹⁰⁸:

- Apat: Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici;
- INFS: Istituto nazionale per la fauna selvatica;
- ICRAM: Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare⁹⁰⁹.

Secondo lo statuto dell'ISPRA, quest'ultima sarebbe tenuta a svolgere numerose attività conoscitive, di ricerca e sperimentazione; di controllo, monitoraggio e valutazione; di consulenza strategica, assistenza tecnica e scientifica; di informazione, divulgazione, educazione e formazione, anche post- universitaria in ambito ambientale, con riferimento all'età delle acque, alla difesa dell'ambiente atmosferico, del suolo, del sottosuolo, della biodiversità Marina e terrestre e delle colture⁹¹⁰.

L'ISPRA, inoltre, coordina le attività di controllo e monitoraggio dell'ambiente, affidate in prevalenza alle regioni e, in particolar modo, quelle in materia di acque. A tal fine è collegato con le agenzie regionali per l'ambiente - ARPA, costituendo un sistema federativo a rete.

⁹⁰⁵ M. Di Fidio, *La tutela dei corpi idrici: profili storici, tecnici e ingegneristici*, in E. Balboni, S. Vaccari, *Acqua, Bene servizio pubblico*, Jovene, editore 2019, pag. 90.

⁹⁰⁶ *Ibidem*.

⁹⁰⁷ Ivi, pag. 91

⁹⁰⁸ Sul punto si veda la L. n. 133/2008 di conversione, con modificazioni, del D. L. 25 giugno 2008, n. 112.

⁹⁰⁹ Sul punto si veda il Decreto 21 maggio 2010 n. 123 del Ministero dell'Ambiente e per la Tutela del Territorio e del Mare recante "*Regolamento recante norme concernenti la fusione dell'APAT, dell'INFS e dell'ICRAM in un unico istituto, denominato Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), a norma dell'articolo 28, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*".

⁹¹⁰ M. Di Fidio, *La tutela dei corpi idrici: profili storici, tecnici e ingegneristici*, in E. Balboni, S. Vaccari, *Acqua, bene servizio pubblico*, Jovene, editore 2019, pag. 92.

9.3. Autorità di bacino distrettuali

Il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, con l'art. 64, in seguito modificato dall'art. 51, co. 5 L. 28 dicembre 2015, n.221, ha ripartito il territorio nazionale in sette distretti idrografici⁹¹¹. Ogni distretto idrografico, secondo il disposto dell'art. 64 del Codice dell'Ambiente, è “gestito” da una Autorità di bacino distrettuale, qualificata come ente pubblico non economico assoggettato al controllo di gestione della Corte dei Conti⁹¹² e alla vigilanza del Ministero dell'Ambiente⁹¹³.

In particolare, il Ministro dell'ambiente approva le deliberazioni della conferenza istituzionale permanente e – d'accordo con il Ministro dell'Economia – lo statuto, i bilanci, i conti consuntivi, il regolamento di amministrazione, la pianta organica e il fabbisogno di personale nonché gli atti regolamentari generali⁹¹⁴.

Le Autorità di Bacino sono costituite da diversi organi:

- la conferenza istituzionale permanente (già citata);
- la conferenza operativa;
- la segreteria tecnica operativa;
- il collegio dei revisori dei conti.

La conferenza istituzionale permanente (CIP) viene in considerazione come l'organo di indirizzo politico delle autorità di bacino distrettuali. Questa si occupa di adottare gli atti di indirizzo, coordinamento e pianificazione ai sensi di quanto disposto dall'art. 63 co. 5 del codice dell'ambiente. In particolare, la CIP «*adotta criteri e metodi per l'elaborazione del piano di bacino in conformità agli indirizzi e ai criteri di cui all'articolo 57*»⁹¹⁵ e «*adotta il piano di bacino e i suoi stralci*»⁹¹⁶.

⁹¹¹ Per una ricostruzione storica dell'evoluzione della disciplina della tutela del suolo e delle acque tramite il meccanismo delle autorità di bacino si veda: P. Urbani, *Le autorità di bacino di rilievo nazionale: pianificazioni regolazione controllo nella difesa del suolo*, in AA. VV., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Mucchi, Modena, 1996, pagg. 1685 ss.; L. Rainaldi, *I piani di bacino nella previsione della legge n 183 del 1989*, Giuffrè, Milano, 1992; M. Alberton, E. Domorenok, *Sfida della sostenibilità punto il governo multilivello delle risorse idriche*, CEDAM, Padova, 2011, pagg. 73 ss.; G. Garzia, *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali locali*, in foro amm., 2006, pagg. 298 ss.; M. Di Lullo, *L'autorità di bacino distrettuale come ente di pianificazione e tutela ambientale*, in Rivista Giuridica Ambientediritto.it, Anno XXIII, Fasc. 1/2023 pagg. 3 ss.

⁹¹² D.M. n. 294/2016 art. 6 co. 1.

⁹¹³ D.Lgs. 152/2006, art. 63 co. 5.

⁹¹⁴ D.M. n. 294/2016, art. 6 commi 3-4.

⁹¹⁵ D.Lgs. 152/2006, art. 63 co. 6 lett. a).

⁹¹⁶ D.Lgs. 152/2006, art. 63 co. 6 lett. e).

La natura giuridica delle autorità di bacino è stata oggetto di discussione in dottrina⁹¹⁷.

Con la sentenza n. 85 del 1990, la Corte costituzionale ha chiarito che le Autorità di bacino sono una delle forme organizzative necessarie per la creazione della cooperazione tra Stato e regioni necessaria per la realizzazione della finalità comune della difesa del suolo⁹¹⁸.

Pertanto, le Autorità di bacino costituiscono un organo misto⁹¹⁹ volto a garantire la tutela del territorio di riferimento sulla base della interpretazione fornita dalla giurisprudenza prevalente⁹²⁰.

L'Autorità, da un punto di vista sostanziale, è anche il soggetto preposto ad una complessa attività di pianificazione - che ad avviso di alcuni è simile ad un gioco di «scatole cinesi e rimandi»⁹²¹ - in cui il piano di bacino «di formazione essenzialmente tecnocratica, destinato a prevalere su ogni altro piano»⁹²² è il centro del sistema: una sorta di mastodontica «centrale nella gestione delle acque, che incorpora interessi ambientali valutazioni economiche, con ricadute importanti sui privati e sulle amministrazioni pubbliche interessate»⁹²³ anche in materia urbanistica⁹²⁴.

Occorre soffermarsi infine, brevemente, sulla conferenza istituzionale permanente atteso il suo rilievo. Infatti, questa è composta dai presidenti delle regioni e delle province autonome il cui

⁹¹⁷ M. Alberton, *l'attività delle Autorità di Bacino alla luce dei recenti sviluppi*, in *Istituzioni del federalismo*, 3.4., 2010, pagg. 376-377.

⁹¹⁸ Corte costituzionale, sent. n. 85 del 1990. «*La difesa del suolo è una finalità il cui raggiungimento coinvolge funzioni in materie assegnate tanto alla competenza statale quanto a quella regionale (o provinciale). Essendo, dunque, un obiettivo comune allo stato delle regioni, la difesa del suolo può essere perseguita soltanto attraverso la via della cooperazione fra l'uno e gli altri soggetti. Naturalmente le forme e la cooperazione possono essere svariate, poiché oscillano dalla concorrenza (paritaria o non) delle tue parti della produzione del medesimo atto (intensi, pareri, ecc) al coordinamento dell'esercizio e delle rispettive funzioni, dalla possibilità di utilizzazione di organi dell'altra parte alla creazione di organi misti in cui siano rappresentate, paritariamente o non, le due parti*».

⁹¹⁹ Corte costituzionale, sent. n. 85 del 1990. «*Il governo e bacini geografici di rilievo nazionale affidato ad un'autorità appositamente costituita alla cui composizione concorrono sia rappresentanti statali che regionali (o provinciali). Di per sé, pertanto, istituzioni di tali organi misti non può considerarsi costituzionalmente illegittima, dal momento che rientra tra le possibilità che legislatore ha di conformare la cooperazione tra stato e regioni in relazione al perseguimento degli obiettivi comportanti numerosi punti di interferenza e di intreccio tra competenze statali e competenze regionali*».

⁹²⁰ Consiglio di Stato n. 2235/1999, Corte dei conti, sezione controllo Stato, n. 116/1998. Sul punto si veda anche G. Garzia, *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali*, in *foro Amministrativo*, 2006, pagg. 304 ss; si veda anche P. Urbani, *Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque*, op. cit. pagg. 214.

⁹²¹ P. Urbani, Osservazioni allo schema di decreto legislativo in materia di difesa di suolo e delle acque, in *Astrid Rassegna*, 18, 2005, pag. 4.

⁹²² Cfr. P. Stella Richter, *Piano di Bacino e piano territoriale di coordinamento provinciale*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 2000, pagg. 242-2434.

⁹²³ F. Caporale, *Acque, disciplina pubblicistica*, in *Treccani online*, 2014.

⁹²⁴ Cfr. sul punto P. Lombardi, *la pianificazione urbanistica interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2010, n. 2, pagg. 93 ss.

territorio è inglobato dal distretto nonché dal Ministro dell'ambiente, dal Ministro delle infrastrutture, o dai sottosegretari nominati o delegati da questi ultimi⁹²⁵.

L'attività preponderante delle autorità si svolge soprattutto in materia di pianificazione. In dettaglio, le autorità sono tenute alla elaborazione del piano di bacino del distretto idrografico sulla base di quanto disposto all'articolo 63 comma 10 del codice dell'Ambiente⁹²⁶.

L'Autorità dopo aver elaborato il Piano di bacino verifica che questo sia coerente con gli obiettivi che lo stesso piano si pone e con i piani e i programmi europei, nazionali, regionali e infra-regionali e relativi a tematiche che sono di attinenza della tutela ambientale⁹²⁷.

Mentre al piano di bacino, l'autorità adotta anche il piano di gestione punto si tratta di un piano stralcio, cioè di una articolazione interna del piano di bacino concentrato e focalizzato sulla risorsa idrica⁹²⁸

In definitiva, l'Autorità di bacino è un ente la cui competenza territoriale esubera quella regionale ed è finalizzato alla tutela dei beni giuridici individuati dalla legge.

La potestà pianificatoria si estende in senso "orizzontale" e "verticale"⁹²⁹.

Dal punto di vista orizzontale i piani di bacino impattano sulla tutela delle acque e sulla difesa del suolo in maniera globale. Da un punto di vista verticale, i piani di bacino sono sopra-ordinati ai piani e ai "programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio e in particolare anche ai piani urbanistici"⁹³⁰. Questo importa, conseguentemente, che le Autorità di bacino sono autorità di area vasta i cui poteri sono indirizzati alla tutela delle popolazioni e dell'ambiente, nel rispetto delle competenze costituzionali e della normativa disposta in ambito europeo.

Nel prossimo capitolo si vedrà come l'Autorità di bacino in concreto ha svolto l'attività di pianificazione nell'ambito del bacino del Fiume Po, e nel capitolo quinto si vedrà la portata del ruolo dell'Ente nel rapporto Stato-Regioni.

⁹²⁵ M. Di Lullo, *L'autorità di bacino distrettuale come ente di pianificazione e tutela ambientale*, in Rivista Giuridica Ambienteditto.it, Anno XXIII, Fasc. 1/2023, pagg. 10 e ss.

⁹²⁶ Cfr. P. Lombardi, *pianificazione urbanistica interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in Riv. Giur. Edil., 2010, n. 2, pagg. 93 ss.

⁹²⁷ M. Di Lullo, *L'autorità di bacino distrettuale come ente di pianificazione e tutela ambientale*, op. cit. pag. 11.

⁹²⁸ F.C. Rampulla, L.P. Tronconi, *Il modello di amministrazione delle acque*, in Riv. Giur. Amb., 2005, pag. 772.

⁹²⁹ M. Di Lullo, *L'autorità di bacino distrettuale come ente di pianificazione e tutela ambientale*, op. cit. pagg. 35 ss.

⁹³⁰ *Ibidem*.

9.4. Enti di governo d'ambito

Ai sensi di quanto disposto dal Codice dell'ambiente, agli artt. 147, 149, 149-bis e 151, gli Enti di governo dell'ambito (EGA) sono gli organismi individuati dalle Regioni per ciascun Ambito Territoriale Ottimale ai quali partecipano obbligatoriamente tutti i Comuni ricadenti nell'ATO ed ai quali è trasferito l'esercizio delle competenze dei Comuni stessi in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche⁹³¹.

La rimodulazione del codice, rispetto a quanto previsto nella L. n. 142/ 1990, ha garantito un rafforzamento dei soggetti preposti alla gestione degli ambiti territoriali che, tuttavia, non si erano viste attribuire quella competenza tecnica, indipendenza e risorse in grado di realizzare gli obiettivi del Legislatore⁹³².

Con lo Sblocca Italia (D.L. 133/2014 art. 7) gli Enti di governo d'ambito hanno assunto l'assetto attuale superando il modello precedente delle ATO⁹³³.

I cambiamenti più importanti si sono registrati in tre contesti:

- Il dimensionamento dell'ambito territoriale che si estende in ampiezza;
- L'interlocuzione tra Ente e Regione si rafforza e si innesta su un binario più solido.⁹³⁴
- Con l'introduzione dell'Autorità di Regolazione si apre un rapporto nuovo tra Ente di governo e Autorità finalizzato alla realizzazione di una performance sempre più tecnica nel quadro della prevalenza della competenza del Regolatore⁹³⁵.

In definitiva, sulla base dell'attuale contesto normativo, agli Enti di governo d'Ambito sono attribuiti, in particolare, i seguenti compiti:

- predisposizione e aggiornamento del Piano d'Ambito (costituito dall'insieme dei seguenti atti: ricognizione delle infrastrutture, programma degli interventi, modello gestionale e organizzativo, piano economico-finanziario);
- affidamento del servizio idrico integrato;

⁹³¹ Per un approfondimento sul punto si veda M. De Benedetto, *Gli ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale il ruolo delle Autorità di bacino e degli enti di governo d'ambito. I rapporti con l'AEEGSI*, in *Amministrazione in Cammino*, 31 maggio 2017.

⁹³² Cfr. G. Citroni, A. Lippi, *La politica di riforma dei servizi idrici. Istituzioni, processi e posti in gioco*, in *Ist. fed.*, 2006, pag. 272.

⁹³³ Si veda sul punto M. De Benedetto, *Gli ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale il ruolo delle Autorità di bacino e degli enti di governo d'ambito. I rapporti con l'AEEGSI*, in *Amministrazione in Cammino*, 31 maggio 2017 pagg. 11 ss.

⁹³⁴ F. Caporale, *Tendenze, controtendenze e ipostatizzazioni nel governo e nella gestione dei servizi idrici*, in *Munus*, 1, 2013, pag. 31.

⁹³⁵ M. De Benedetto, *Gli ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale il ruolo delle Autorità di bacino e degli enti di governo d'ambito. I rapporti con l'AEEGSI*, op.cit. pag. 12.

- predisposizione della convenzione di gestione per la regolazione dei rapporti tra Ente di governo dell'ambito e soggetto gestore, sulla base della convenzione tipo adottata dall'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico;
- al fine dell'aggiornamento del piano economico-finanziario, predisposizione della tariffa nell'osservanza del metodo tariffario adottato dall'Autorità e relativa trasmissione a quest'ultima per l'approvazione.

9.5. Un rapido bilancio del sistema regolatorio.

L'assetto complessivo tende ad una distinzione puntuale tra regolazione organizzazione e gestione da un lato, l'ARERA, dall'altro, gli enti d'ambito e, in ultimo, le società pubbliche o private incaricate del servizio.

Si potrebbe dire che sia tramontata, sotto un certo punto di vista, quella convinzione di incompatibilità tra la regolazione nazionale e la natura del servizio locale nell'ambito dei servizi idrici.

In questo senso il modello di un'autorità nazionale che si occupa della regolazione ma che in costante dialogo con le amministrazioni decentrate cui è affidata l'organizzazione del servizio rende probabilmente più efficace la governance e questo è confermato da risultati tendenzialmente positivi.

In concreto, infatti, viene stimolata la *yardstick competition* mettendo in confronto continuamente le prestazioni dei singoli gestori all'interno dell'intero ordinamento⁹³⁶.

Resta ancora da migliorare ed integrare il coordinamento tra ARERA ed enti d'ambito che presentano ancora alcune criticità. È necessario integrare il campione informativo a disposizione dell'Autorità, che pur se più ampio rispetto al passato, presenta ancora alcune lacune, perché alcuni gestori ed enti di governo non inviano correttamente e tempestivamente le informazioni richieste. Tutto ciò appare sempre più necessario al fine di operare le corrette verifiche ed eventualmente irrogare le dovute sanzioni.⁹³⁷

⁹³⁶ Sul punto, si veda l'interessantissimo rapporto di A. Massarutto, *La regolazione economica dei servizi idrici*, IEFÉ - The Center for Research on Energy and Environmental Economics and Policy at Bocconi University, 2009, disponibile su

https://green.unibocconi.eu/sites/default/files/media/attach/Water_Services_final_report_IEFE_5.pdf

⁹³⁷ Sul punto si consulti anche il già citato F. Caporale, *I servizi idrici*, op. cit., pagg. 289 ss.

10. Gli strumenti della regolazione

Gli strumenti di regolazione vengono in considerazione come gli atti particolarmente significativi per la soddisfazione degli interessi degli enti di regolazione degli enti di erogazione e gestione del servizio nonché sulla soddisfazione degli utenti.

Gli strumenti di regolazione si presentano in tre momenti differenti da un lato individuiamo la cosiddetta convenzione di gestione che è l'atto con cui l'ente d'ambito e il gestore concordano le modalità di svolgimento del servizio; dall'altro la determinazione delle tariffe cioè quella fase in cui l'ente d'ambito stabilisce il corrispettivo concreto del servizio; e in ultimo la carta dei servizi cioè l'atto con cui il gestore fissa i livelli di servizio che si impegna a realizzare.

Si tratta di tre momenti e di tre attività di carattere principalmente locale rispetto a cui, le amministrazioni statali dovrebbero avere solo una funzione di coordinamento e di indirizzo⁹³⁸. In realtà, l'ARERA, in questo contesto, si è ritagliata un ruolo tale da poter essere considerata, sicuramente, l'attore principale.

Di queste tre fasi si darà brevemente conto nei prossimi paragrafi.

10.1. Le convenzioni

Le convenzioni vengono in considerazione come quella tipologia di contratti stipulati⁹³⁹ tra l'Ente e la società affidataria e rappresentano lo strumento più importante nella regolazione del rapporto tra Ente di governo d'ambito e Gestore, al fine di determinare le modalità di funzionamento, organizzazione e gestione del Servizio Idrico Integrato e verificare gli esiti delle prestazioni e il conseguimento degli obiettivi di economicità, efficienza ed efficacia⁹⁴⁰.

Il sistema attuale è frutto di modifiche che si sono prodotte nel corso degli anni e che hanno interessato un complesso sistema creatosi a seguito di stratificazioni tra livelli di governo e soggetti diversi⁹⁴¹. In questo contesto, nel 2015 la stessa Autorità di regolazione aveva descritto

⁹³⁸ Cfr. F. Caporale, *I servizi idrici*, op. cit. pag. 301.

⁹³⁹ Sulla qualificazione giuridica dei contratti di Convenzione di gestione c'è ancora grande dibattito in dottrina. Sul punto si vedano: A. Mozzati, *Contributo allo studio del contratto di servizio, La contrattualizzazione dei rapporti tra le amministrazioni e i gestori di servizi pubblici*, Torino 2010; J. Bercelli, *Gli accordi tra pubbliche amministrazioni nei servizi pubblici locali alla luce delle recenti evoluzioni normative. Il problema della qualificazione giuridica del c.d. contratto di servizio tra ente locale e società in house*, in D. Corletto (a cura di), *Gli accordi amministrativi tra consenso conflitto e condivisione*, Napoli, 2012.

⁹⁴⁰ Sul punto si veda A. Righetti, il sistema di gestione del Servizio idrico integrato come campo di applicazione del modello degli accordi nell'organizzazione dei servizi pubblici locali, in D. Corletto (a cura di), *Gli accordi amministrativi tra consenso, conflitto e condivisione*, Napoli, 2012; A. Carullo, *Qualità dell'acqua e responsabilità del gestore*, in Riv. Trim. degli appalti, 2/2011.

⁹⁴¹ Per una disamina storica del modello di sviluppo delle Convenzioni di gestione cfr. F. Caporale, *I servizi idrici*, op. cit., pag. 302 ss.

il sistema regolatorio italiano “*caratterizzato da una eccessiva frammentazione di competenze e funzioni pubbliche e da ulteriori entropie, sia sotto il profilo tecnico sia sotto quello gestionale*”⁹⁴².

Questo modello è stato progressivamente snellito fino a raggiungere il quadro attuale fondato su un accentramento intorno alla figura dell’Autorità di regolazione (cd. ARERA).

Se da un lato è pur sempre l’Ente di governo d’ambito a redigere il testo, dall’altro, l’autorità interviene sia nella prima fase che nella fase conclusiva. In sostanza, in primo luogo si adotta una convenzione-tipo nazionale integrata con disciplinari e si verificano e vengono approvati, contestualmente le convenzioni stipulate dagli enti territoriali.

Il Legislatore, inoltre, all’art. 151 co. 1, 2, 3 del D.Lgs. 152/2006, ha dettagliato i contenuti obbligatori delle convenzioni e descrivendoli in maniera puntuale. A questi principi si dovranno peraltro, conformare anche le convenzioni già stipulate e vigenti.

Questo accentramento è, in buona parte, frutto della precedente esperienza in cui le Convenzioni erano disomogenee e, in alcuni casi, disarticolate⁹⁴³.

La normativa prevede adesso un elenco dettagliato di elementi contenutistici per le Convenzioni, che devono contenere, tra le altre: il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio; la durata dell’affidamento (non superiore a 30 anni); le opere da realizzare durante la gestione; il livello di efficienza e di affidabilità da assicurare all’utenza; i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe; l’impegno ad adottare la carta di servizio; l’impegno a realizzare il programma di interventi; il dovere di prestare ogni collaborazione per l’organizzazione e l’attivazione dei sistemi di controllo; l’obbligo di dare tempestiva comunicazione all’ente di governo dell’ambito del verificarsi di eventi che comportino o che facciano prevedere irregolarità nell’erogazione del servizio; l’obbligo di restituzione, alla scadenza dell’affidamento, delle opere, degli impianti e delle canalizzazioni del servizio idrico integrato in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione⁹⁴⁴.

⁹⁴² AEEGSI, deliberazione n. 3/2015/A, 15 gennaio 2015, nel cap. 2 dell’Allegato si descrivono le linee strategiche della regolazione nel settore idrico e i relativi obiettivi strategici, individuando la stabilità e la chiarezza del quadro regolatorio per favorire gli investimenti infrastrutturali; la promozione dell’efficienza gestionale e della sostenibilità dei consumi idrici; la tutela degli utenti e la riduzione della morosità.

⁹⁴³ Sul punto si veda il contributo di G. Canitano, D. Di Laura, N. Doni, *Le Convenzioni di affidamento del servizio idrico integrato: una analisi comparata alla luce della teoria economica dei contratti*, in EID (a cura di), *La convenzione di affidamento e la regolazione del servizio idrico in Italia*, Milano, 2007

⁹⁴⁴ Cfr. art. 151 co. 1, 2, 3 del D.Lgs. 152/2006.

Il lavoro svolto da parte dell'ARERA in questi anni è di certo apprezzabile ed incoraggiante⁹⁴⁵. Tramite l'adozione di Convenzioni tipo si è specificato ed uniformato il modello di rapporti tra soggetto affidante e gestore con un rafforzamento degli obblighi reciproci.

Il modello delle Convenzioni-tipo, basato su principi, e su pochi fondamentali aspetti si è voluto «*incentrare su aspetti pianificatori e di programmazione delle opere e stemperandone al contempo la focalizzazione sulle misure economico-finanziarie e su quelle relative alla qualità dei servizi, nonché su quelle connesse ai sistemi di premi e penalità*» fermo restando che «*che le previsioni degli schemi di convenzione tipo stabiliti dall'Autorità avranno dunque natura imperativa rispetto alle convenzioni in essere - all'interno delle quali dovranno essere recepite a pena di inefficacia - e il loro rispetto verrà controllato dall'Autorità nell'ambito dei procedimenti di verifica e approvazione degli schemi regolatori*»⁹⁴⁶.

Il tema di maggior problematicità, tuttavia, resta quello della costruzione di un contratto completo cioè di un contratto che sia in grado di garantire efficienza, trasparenza ma soprattutto effettività nella esecuzione delle prestazioni previste e nell'adempimento delle obbligazioni a carico gestore.

In questo senso, a temperare la tendenziale incompletezza deve intervenire, necessariamente, una rinegoziazione periodica degli impegni finalizzata all'assicurazione della sopravvivenza del rapporto contrattuale. In tal contesto, è emersa la necessità di valorizzare altri strumenti di regolazione accanto a quelli della semplice predisposizione di convenzioni tipo.

In particolare, come anche rilevato dalla dottrina⁹⁴⁷ si è voluto lasciare maggiore spazio ad altri strumenti orientati alla programmazione, tra cui le tariffe e le carte di servizio (sul punto cfr. *infra*)⁹⁴⁸.

Alla luce dell'esperienza maturata finora⁹⁴⁹, questo modello regolatorio, tuttavia, nonostante le premesse incoraggianti, ha ceduto il passo a strumenti di regolazione cd. intermedi, che spostano verso gli enti locali l'attenzione garantendo un supporto costante nella vigenza del rapporto concessorio, nella prospettiva di migliorare la qualità delle prestazioni per gli utenti

⁹⁴⁵ Cfr. ARERA, Delibera 23 dicembre 2015 656/2015/R/idr recante «*Disposizioni sui contenuti minimi essenziali*», disponibile su <https://www.arera.it/it/docs/15/656-15.htm>

⁹⁴⁶ Cfr. ARERA, documento per la consultazione 171/2014/R/IDR, del 10 aprile 2014 «*Orientamenti per la predisposizione di schemi di convenzione tipo per la regolazione dei rapporti tra ente affidante e soggetto gestore dei servizi idrici*».

⁹⁴⁷ Cfr. C. Menard, *Gestire le riforme attraverso i contratti: perché da soli non sono sufficienti!*, FrancoAngeli, 2007, pagg. 45 ss.

⁹⁴⁸ F. Caporale, *ult. op. cit.*, pag. 305.

⁹⁴⁹ G. Canitano, D. Di Laurea, N. Doni (a cura di), *La convenzione di affidamento e la regolazione del servizio idrico in Italia*, FrancoAgenli, 2008.

ed efficientare i processi produttivi dei servizi nell'ottica di tracciare un sistema funzionale alla pianificazione ed attuazione degli investimenti nel settore idrico⁹⁵⁰.

10.2. La tariffa.

Come noto, il tema della tariffa nel sistema dei servizi pubblici costituisce un elemento nodale. Quest'ultima, infatti, rappresenta e individua le condizioni per la corretta gestione economica del servizio. Questa si produce quale sintesi delle diverse esigenze e dei diversi interessi che vengono presi in considerazione ai fini della valutazione delle modalità di gestione del servizio. La fattibilità, infatti, della gestione, le modalità di indirizzo dello sviluppo, i livelli di efficienza, le modifiche all'infrastruttura sono tutti valutati ai fini della determinazione della tariffa⁹⁵¹.

La disciplina della tariffa, pertanto, assume un contorno anche programmatico, nel senso in cui la determinazione della tariffa rappresenta quello strumento atto ad orientare l'attività del gestore e, conseguentemente, l'impegno nelle modalità di esecuzione della prestazione⁹⁵².

Se ciò è vero in generale per i servizi pubblici, tantopiù ciò sarà corrispondente alla realtà con riferimento al servizio idrico integrato.

In questo settore, la tariffa e le modalità di determinazione della tariffa rappresentano non solo un elemento di particolarissimo interesse, ma contemporaneamente rispondono a delle istanze di ordine costituzionale che finiscono per impattare necessariamente sulle modalità in cui i diritti vengono in concreto attuati, riconosciuti e difesi all'interno del nostro ordinamento⁹⁵³.

In particolare, la questione della tariffa è quella intorno alla quale, come si è visto, si è annodato uno dei più rilevanti dibattiti del settore.

Difatti, a seguito del referendum del 2011 il modo in cui deve essere definita la tariffa è stato oggetto di confronto tra dottrina, prassi e giurisprudenza.

Delle modalità di determinazione della tariffa si darà conto nel prossimo paragrafo.

⁹⁵⁰ F. Caporale, ult. op. cit. p. 306.

⁹⁵¹ M. Atelli, Il ruolo della tariffa nella disciplina del servizio idrico integrato, in "Analisi Giuridica dell'Economia, Studi e discussioni sul diritto dell'impresa" 1/2010, pp. 221-232

⁹⁵² A. Travi, *La disciplina tariffaria nel servizio idrico integrato*, in *rivista della regolazione dei mercati*, 2014

⁹⁵³ *Ibidem*.

10.2.1. La determinazione delle tariffe.

Come anticipato, è proprio il momento della determinazione ad essere il cuore della regolazione dei servizi idrici. In questa fase trovano la loro sintesi tutte le istanze sociali, ambientali e i vincoli economico finanziari⁹⁵⁴.

L'orientamento verso una modalità piuttosto che un'altra è sintomatico della volontà di perseguire politiche tra loro diversissime. In altre parole, la determinazione della tariffa è il momento politico e quindi di indirizzo nella gestione della risorsa⁹⁵⁵.

A seguito dell'adozione del Codice dell'ambiente, e del trasferimento delle funzioni all'ARERA si è assistito ad un percorso di progressivo accentramento finalizzato a semplificare il meccanismo di calcolo della tariffa⁹⁵⁶.

L'Autorità ha cercato, fin dall'inizio, di superare quella fortissima eterogeneità di tariffazione che esisteva a livello nazionale e che aveva di fatto limitato le possibilità di coordinamento nazionale della disciplina.⁹⁵⁷

Infatti, prima dell'avvento dell'ARERA, esistevano, a volte anche all'interno dello stesso ambito, tariffe diverse, la cui difformità non era spiegabile neanche in relazione al differente impegno in ambito di investimenti⁹⁵⁸. Possiamo dire in definitiva, che la disarmonia esistente sebbene correlata a diverse caratteristiche orografiche dei territori italiani era dovuta anche ad un quadro normativo e regolatorio attuato con non poca disinvoltura⁹⁵⁹.

Il nuovo metodo tariffario è stato determinato mediante un progressivo riavvicinamento delle regole applicabili ai due regimi preesistenti al fine di ridurre le disuguaglianze.

Allo stato attuale, il riferimento legislativo principale è quello contenuto dall'articolo 154 comma 1 del Codice dell'ambiente a mente del quale *«la tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del*

⁹⁵⁴ G. Mocavini, *Le dimensioni della tariffa del servizio idrico integrato*, MUNUS, 773-793, 2019.

⁹⁵⁵ A. Cauduro, *Il ruolo pubblico nella determinazione della tariffa del servizio idrico integrato*, in "Politica del diritto" 2/2020, pp. 229-258, doi: 10.14371/97370

⁹⁵⁶ M. Atelli, *Il ruolo della tariffa nella disciplina del servizio idrico integrato*, in "Analisi Giuridica dell'Economia, Studi e discussioni sul diritto dell'impresa" 1/2010, pp. 221-232.

⁹⁵⁷ M. Atelli, *Il ruolo della tariffa nella disciplina del servizio idrico integrato*, cit..

⁹⁵⁸ Di questa circostanza ne dà atto la stessa autorità nel documento per la consultazione del 13 Aprile 2017 251/2017/R/IDR, *criteri di articolazione tariffaria applicate agli utenti dei servizi idrici, inquadramento generale e primi orientamenti*, 16.

⁹⁵⁹ Sul punto si rimanda a quanto correttamente rilevato da parte di F. Caporale che rileva come "Esistevano (e ancora esistono) due diversi regimi tariffari punto il primo è quello ordinario, introdotto dalla legge Galli e confermato dal codice dell'ambiente; il secondo è quello delle gestioni che non avevano ancora adottato il servizio idrico integrato, basato sulle delibere del comitato interministeriale per la programmazione economica appunto quest'ultimo, che era stato pensato come transitorio e sarebbe dovuto rimanere in vigore solo per pochi anni, ancora oggi riguarda circa il 30% della popolazione italiana". Cfr. F. Caporale, *I servizi idrici*, op. cit. pag. 307.

servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'ente di governo dell'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga". Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo»⁹⁶⁰.

È di tutta evidenza come sia centrale il rilievo delle componenti ambientali che traggono la loro origine in ambito europeo⁹⁶¹.

In realtà a seguito del referendum, come anticipato, la determinazione della tariffa ha vissuto una fase perplessa nella quale si è riusciti, in definitiva, a superare i dubbi interpretativi grazie all'intervento del Consiglio di Stato⁹⁶².

In particolare, il Consiglio di Stato, sulla scorta delle pronunce TAR Lombardia nn. 789 e 790 del 2014⁹⁶³, interpretando l'art. 154 del D.Lgs. 152/2006 dopo il *referendum*, e sulla scorta del comunicato del 29 dicembre 2012 dell'allora AEEGSI, ha affermato che la determinazione della tariffa deve essere fatta secondo il principio del "full cost recovery"⁹⁶⁴.

In dettaglio, il Consiglio di Stato ha rilevato che «*Se, poi, si considera che l'approccio prudenziale adottato dall'AEEGSI nel definire i singoli parametri del MTT, in particolare il diverso calcolo degli oneri fiscali nel settore idrico (rispetto a quello elettrico o del gas), tiene conto delle specificità tecniche e normative che caratterizzano il SII - nel senso che, attraverso il computo separato degli oneri finanziari e degli oneri fiscali e il correlativo orientamento di ogni singola componente al criterio della sola copertura del costo efficiente, si elimina tendenzialmente ogni elemento di garanzia del rendimento e si perviene al risultato della stretta copertura dei costi di capitale investito e della minimizzazione degli oneri per l'utenza -, la metodologia tariffaria adottata dall'AEEGSI nella delibera n. 585/2012 appare in linea con il dettato referendario e con il principio del c.d. full cost recovery (compreso il costo del capitale, equity e debt), di per sé pienamente compatibile con l'esito del referendum, con conseguente infondatezza delle censure al riguardo mosse dal CODACONS con il primo motivo di primo*

⁹⁶⁰ D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 154, co. 1.

⁹⁶¹ Cfr. R. Mastroianni, L. Della Corte, *Servizi idrici: alcuni profili di diritto dell'Unione Europea*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, XI, 2012, 251-265, specie 260-262.

⁹⁶² S. Marotta, *Dall'adeguatezza della remunerazione del capitale investito al full cost recovery: il settore dell'acqua diventa un mercato regolato* in ID., *Le forme dell'acqua*, Editoriale Scientifica, 2019, pag. 117 ss.

⁹⁶³ Si veda sul punto, S. Marotta, *Razionalità economica e funzione allocativa del diritto nei servizi pubblici essenziali. Brevi note sul caso delle tariffe idriche*, in ID., *Le forme dell'acqua*, op. cit., pag. 105 ss.

⁹⁶⁴ *Ibidem*.

*grado e dalle altre due associazioni di tutela dei consumatori con i primi tre motivi di primo grado, correttamente disattese dal T.a.r.».*⁹⁶⁵

In sostanza, ad avviso del Consiglio di Stato, il ricorso al criterio del *full cost recovery* o copertura integrale dei costi ha l'effetto, in sostanza, di superare e conformarsi all'esito del referendum introducendo un elemento più restrittivo, che potrebbe determinare, addirittura, un effetto *«penalizzante se alle sole imprese del settore idrico venisse di fatto impedito di finanziarsi con capitale proprio»*⁹⁶⁶.

Questo orientamento è stato, anche di recente, ribadito da parte del Consiglio di Stato che ha avuto modo di rilevare come *«In tema di tariffa del servizio idrico, anche ai fini delle restituzioni agli utenti finali in seguito al referendum abrogativo del giugno 2011, deve valere il principio del full cost recovery, in quanto volto ad assicurare l'equilibrio economico finanziario del gestore: va pertanto assicurato il ristoro di tutti i costi, ivi compresi quelli correlati al capitale proprio»*⁹⁶⁷ e che *«l'esito del referendum abrogativo del giugno 2011 è consistito nell'eliminazione della sola quota della componente tariffaria che assicurava, in maniera fissa e predeterminata, la remunerazione netta del capitale investito, e non anche delle quote della componente tariffaria correlate al costo del capitale»*⁹⁶⁸.

In sostanza, prendendo in prestito le parole di Travi la *«marginalità dell'esito del referendum fu sostenuta con vigore anche dall'autorità per l'energia nel suo documento di consultazione n. 204/2012/R/IDR pubblicato il 22 maggio 2012. L'autorità nel suo documento non ha cercato di ricostruire il significato degli effetti del referendum: ha sottolineato piuttosto ma il principio della remunerazione dei costi finanziari fosse già acquisito pacificamente nel diritto comunitario, con effetti vincolanti anche per l'ordinamento italiano, nella normativa nazionale sui servizi pubblici locali»*⁹⁶⁹.

Tuttavia, da un punto di vista meramente positivisticò, il referendum abrogativo ha avuto l'effetto di ritardare e rendere più complicato il regime di regolazione del settore idrico⁹⁷⁰: le pronunce del Consiglio di Stato unitamente al passaggio delle funzioni di controllo e

⁹⁶⁵ Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 2481 del 26 maggio 2017.

⁹⁶⁶ M. Marotta, *Dall'adeguatezza della remunerazione del capitale investito al full cost recovery: il settore dell'acqua diventa un mercato regolato* in ID., le forme dell'acqua, op. cit., pagg. 122 ss..

⁹⁶⁷ Consiglio di Stato, sez. VI, 14/05/2021, n. 3809

⁹⁶⁸ Ibidem.

⁹⁶⁹ A. Travi, *La disciplina tariffaria nel servizio idrico integrato*, op. cit., pag. 133.

⁹⁷⁰ M. Marotta, *Dall'adeguatezza della remunerazione del capitale investito al full cost recovery: il settore dell'acqua diventa un mercato regolato*, op. cit., pag. 123 ss.

regolazione in capo all'ARERA, hanno segnato l'avvio di un quadro regolamentare certo e stabile per l'intero settore⁹⁷¹.

Andando nel dettaglio, la circostanza che si sia mantenuto il riferimento alla copertura integrale dei costi è stata nodale per consentire all'Autorità, sebbene in maniera controversa⁹⁷², di contabilizzare e inserire all'interno della tariffa gli oneri finanziari, fiscali e gli ammortamenti nella prospettiva di incentivare i gestori dei servizi a investire⁹⁷³.

Per quanto attiene alla natura giuridica, la tariffa si qualifica quale corrispettivo a fronte della erogazione di un servizio. Questa definizione comporta un riferimento paradigmatico alle categorie privatistiche in sostituzione di quelle pubblicistiche anche con riferimento alla tutela degli utenti⁹⁷⁴.

Questa configurazione è alla base della normativa in ambito di rimborsi automatici per l'ipotesi di disservizio ed è stata posta alla base di alcune pronunce che legittimavano la sospensione del pagamento nell'ipotesi di disservizio totale⁹⁷⁵.

10.2.2. La determinazione della tariffa nel Quarto Periodo Regolatorio

Ritornando al tema della determinazione della tariffa, come detto, questa è competenza dell'Autorità di settore.

L'ARERA, all'inizio, puntava a realizzare quattro obiettivi:

- a. *“La promozione dell'accesso universale all'acqua”;*
- b. *“L'urgente ammodernamento delle infrastrutture idriche, tramite l'incentivazione degli investimenti”;*
- c. *“Garantire la gestione dei servizi idrici in condizioni di economicità efficienza [...] e di equilibrio economico finanziario”;*
- d. *“Assicurare e facilitare l'attuazione della disciplina regolatoria”*⁹⁷⁶.

⁹⁷¹ E. Boscolo, *Il modello di regolazione indipendente nel settore idrico*, in L. Carbone, G. Napolitano, A. Zoppini (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia 2017. Il regime dell'acqua e la regolazione dei servizi idrici*, Bologna, 2017; G. Napolitano e A. Petretto (a cura di), *La regolazione efficiente di servizi pubblici locali*, Napoli, 2017.

⁹⁷² A. Travi, *La disciplina tariffaria nel servizio idrico*, op. cit., pagg. 133-135.

⁹⁷³ Sul punto si veda, *ex multis* la deliberazione del 28 dicembre 2015 dell'Aeegsi (ora ARERA) 664/2015/R/IDR, *Approvazione del metodo tariffario idrico per il secondo periodo regolatorio MTI-2*.

⁹⁷⁴ Cfr. sul punto G. Napolitano, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, op. cit., pagg. 438-515.

⁹⁷⁵ Sul punto si veda Corte Costituzionale 10 ottobre 2008, n. 335.

⁹⁷⁶ Cfr. documento di consultazione del 29 novembre 2013, ARERA 550/2013/R/IDR, *Provvedimenti tariffari*, in materia di servizi idrici, relativi al primo periodo regolatorio 2012-2015, per il riconoscimento dei costi e la definizione di ulteriori misure a completamento della disciplina, pagg. 4-5.

Per dettare la formula tariffaria l’Autorità ha costruito un ciclo regolatorio quadriennale basato su un vincolo tariffario collegato ai ricavi e sulla sostanziale modifica di meccanismi cosiddetti di *revenue cap* e *price cap*⁹⁷⁷.

Come detto, la funzione della tariffa non è soltanto meramente economica: rappresenta uno strumento fondamentale per garantire le cosiddette tutele sociali, cioè quelle che consentono ai cittadini meno abbienti di accedere comunque al servizio e più in generale alla risorsa.

Queste tutele sociali, attualmente in forte crescita, sono rappresentate fondamentalmente da due meccanismi: da un lato, il sistema di ponderazione della struttura tariffaria; dall’altro, i cosiddetti sussidi pubblici.

Con riferimento al primo punto, la tariffa è basata su un sistema di blocchi crescenti che vanno da tre a cinque, a seconda dell’ambito territoriale, per gli usi domestici, e da uno a tre per tutti gli altri usi (industriale agricolo artigianale zootecnico commerciale, ecc). Questo risultato è frutto del lavoro, da un lato, della Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche e, dall’altro, è conseguenza dell’intervento del Governo nella materia⁹⁷⁸.

In particolare, la tariffa a blocchi crescenti costituisce un sussidio che interviene a prescindere dalla condizione di disagio economico, ma che è finalizzato a calibrare in relazione al tipo di uso la tariffa in concreto.

Con riferimento ai sussidi pubblici, è stato previsto un *bonus sociale*, una sorta di agevolazione in bolletta, finalizzata proprio al riconoscimento di una tutela sociale in favore degli utenti in disagio economico⁹⁷⁹.

Queste disposizioni rappresentano un primo tentativo di riconoscere, in concreto, nel nostro ordinamento mediante una normazione di natura regolamentare il diritto umano all’acqua.

Sempre per tutelare il diritto all’acqua, è stata regolata anche nel DPCM sopra richiamato, la procedura di distacco per il caso di morosità⁹⁸⁰.

In definitiva, è di tutta evidenza che la tariffa per la sua portata ambientale, economica e sociale rappresenta il principale e più importante mezzo di regolazione, uno strumento fondamentale perché incide direttamente sulla modalità di fruizione del bene da parte dei cittadini.

⁹⁷⁷ Cfr. documento di consultazione del 30 luglio 2015, ARERA, 664/2015/R/IDR, Approvazione del metodo tariffario idrico per il secondo periodo regolatorio MTI – 2.

⁹⁷⁸ Cfr. d.p.c.m. 13 ottobre 2016, *Tariffa sociale del servizio idrico integrato*, articolo 1,2 e 4.

⁹⁷⁹ Cfr. d.p.c.m. 13 ottobre 2016, *Tariffa sociale del servizio idrico integrato*, articolo 3.

⁹⁸⁰ Cfr. d.p.c.m. 13 ottobre 2016, *tariffa sociale del servizio idrico integrato*, articolo 4; sul punto si veda anche, Il documento per la consultazione del 3 agosto 2017, dell’ARERA, 603/2017/R/Idr, direttive per l’adozione di procedure per il contenimento della morosità nel servizio idrico integrato. Inquadramento generale primi orientamenti, 12.

Nel tempo, l’Autorità ha contribuito notevolmente al suo perfezionamento intraprendendo un processo di uniformizzazione su scala nazionale, precisandone i contenuti tecnici, migliorandone l’elaborazione e consolidandone gli aspetti sia sociali che economici.

Difatti, l’ARERA, a partire dalla deliberazione 580/2019/R/IDR, ha sviluppato quattro assi principali volti a identificare gli obiettivi di sostenibilità energetica e ambientale, sulla base delle seguenti misure:

- *“efficienza energetica nelle attività e nelle infrastrutture qualora non riconducibili al servizio idrico integrato;*
- *riduzione dell’utilizzo della plastica mediante la promozione del consumo di acqua potabile anche tramite l’installazione di fontanelle;*
- *recupero di energia - elettrica e termica - e di materie prime mediante impianti o specifici trattamenti integrati nelle infrastrutture idriche, nonché diffusione di energia da fonti rinnovabili per l’alimentazione degli impianti del servizio idrico integrato;*
- *riuso dell’acqua trattata (ad esempio ai fini agricoli e industriali) allo scopo di promuovere una maggiore razionalizzazione della risorsa in particolare in contesti caratterizzati da fenomeni di siccità”⁹⁸¹.*

Tutta questa attività, in ambito di regolazione e determinazione della tariffa, a mente della stessa ARERA ha prodotto i seguenti risultati:

- *“aumento degli investimenti previsti per l’ammodernamento delle infrastrutture e il miglioramento della qualità;*
- *miglioramento nella capacità di realizzazione degli investimenti programmati, con un tasso di realizzazione della spesa programmata passato dall’82,9% del 2016 a quasi il 100% nel 2021, con un valore più contenuto per i gestori operanti nell’area Sud e Isole;*
- *conseguente stabile incremento della RAB di settore, con una spesa annuale per investimenti stabilmente maggiore rispetto alle corrispondenti componenti tariffarie;*
- *stabilità della valorizzazione dei costi operativi per la gestione del servizio, la cui somma complessiva risulta pari a 5,02 miliardi di euro nel 2016 e a 5,06 miliardi di euro nel 2023.*

⁹⁸¹ ARERA, DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE 442/2023/R/IDR METODO TARIFFARIO IDRICO PER IL QUARTO PERIODO REGOLATORIO (MTI-4) Inquadramento generale e linee d’intervento, disponibile su <https://www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/23/442-23.pdf>, pag. 41.

- *conseguente crescita dell'incidenza della spesa per investimenti su quella complessiva, passando dal valore di 30% nel 2016 al 47% nel 2023;*
- *eterogeneità nei costi medi unitari ammessi a riconoscimento tariffario, rinvenibile anche nell'ambito della medesima area geografica*⁹⁸²

Da ultimo, con il Quarto Periodo Regolatorio, si sono voluti ribadire e fissare, per il periodo di riferimento i costi che compongono la voce “tariffa” al fine di chiarire la composizione della stessa nell’ottica del perseguimento degli obiettivi posti dalla stessa ARERA.

In dettaglio le voci di costo che sono coperte sono: Vincolo ai ricavi del gestore; Costi delle immobilizzazioni e anticipazione a sostegno degli investimenti; Costi operativi; Costi ambientali e della risorsa; Componenti a conguaglio⁹⁸³.

La regolazione tariffaria per il quarto periodo regolatorio ha introdotto previsioni orientate alla sostenibilità energetica e ambientale, nel solco della crescente attività legislativa promossa dalla Commissione europea in termini di promozione dell’efficienza energetica, in materia di trattamento dei rifiuti e di riduzione dell’incidenza di determinati prodotti di plastica nell’ambiente⁹⁸⁴.

Tuttavia, ad avviso dell’ARERA, considerato il rapido evolversi dello scenario climatico, e la incrementata frequenza di eventi meteorologici estremi, si è ritenuto di dover assegnare una elevata priorità al processo di integrazione infrastrutturale, in modo che le opere necessarie alla gestione degli effetti potenzialmente più rischiosi fossero realizzate nel rispetto degli opportuni standard di funzionamento.

L’Autorità, pertanto, ha previsto che a partire dal 2024, ai fini della determinazione dei corrispettivi possano essere incluse nel servizio idrico integrato (anche ove ne risultassero escluse in precedenza) le «attività di raccolta e allontanamento delle acque meteoriche e di drenaggio urbano mediante la gestione e manutenzione di infrastrutture dedicate (fognature bianche), incluse la pulizia e la manutenzione delle caditoie stradali»⁹⁸⁵.

Più in dettaglio, si intende prevedere che:

«• i costi operativi relativi alla gestione delle menzionate attività (che può qualificarsi quale nuovo processo tecnico gestito) possano trovare copertura nell’ambito dei “costi operativi di

⁹⁸² ARERA, *Documento per la consultazione 442/2023/r/idr metodo tariffario idrico per il quarto periodo regolatorio (mti-4) Inquadramento generale e linee d’intervento*, disponibile su <https://www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/23/442-23.pdf>, pag. 9-10.

⁹⁸³ Ivi, pagg. 25-33.

⁹⁸⁴ Ibidem.

⁹⁸⁵ Ivi pag. 44.

piano rivisti dall'Ente di governo dell'ambito o altro soggetto competente a seguito di un cambiamento sistematico (new a Op ,)”, richiedendo al competente Ente di governo di quantificarli sulla base di dati oggettivi, verificabili e ispirati alla minimizzazione dei costi, tenendo in debita considerazione i potenziali effetti di scala;

*• i costi delle immobilizzazioni, riconducibili alle pertinenti categorie di cespiti stabilmente previste dalla regolazione, siano ricompresi nella componente *apex*»⁹⁸⁶.*

Dalla ricostruzione operata, è chiaro come gran parte del sistema ruoti intorno al sistema tariffario. Prendendo in prestito le parole di Caporale possiamo dire che la tariffa rappresenta il «*centro del sistema [...] la cerniera che consente di far dialogare la pianificazione con la prestazione, il piano d'ambito con le carte di servizi*»⁹⁸⁷.

10.3. La carta dei servizi

Le carte dei servizi rappresentano uno dei tre strumenti fondamentali della regolazione del settore idrico. In concreto, sono quel documento redatto dal gestore con cui quest'ultimo si impegna a determinati standard prestazionali accapo la carta di servizio ha una duplice finalità, da una parte, quella di tutelare l'utenza fissando gli obblighi che il gestore del servizio si assume nei confronti dei fruitori; dall'altro prevedendo un progressivo incremento e la qualità delle prestazioni, incentiva i gestori a fissarsi obiettivi di miglioramento del servizio⁹⁸⁸.

A fronte di un inizio non brillante, a seguito dell'affidamento all'Autorità della definizione dei livelli minimi degli obiettivi di qualità del servizio - che determina necessariamente un capo a quest'ultima il compito di dettare “le condizioni contrattuali che devono essere previste per la regolazione del rapporto tra gestore e utente”⁹⁸⁹ - le carte di servizio stanno assumendo una conformazione peculiare a metà tra strumento di regolazione e di etero regolazione⁹⁹⁰.

Questa natura del tutto particolare potrebbe esser tale da consentire alle carte di servizio di diventare degli strumenti rinforzati e finalmente cogenti.

⁹⁸⁶ Ibidem.

⁹⁸⁷ F. Caporale, *I servizi idrici, op.cit.*, pag. 316-317.

⁹⁸⁸ Sul punto si veda più diffusamente G. Vesperini, S. Battini, *La carta dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti*, Rimini, 1997.

⁹⁸⁹ Cfr. DPCM 20 luglio 2012, *individuazione delle funzioni dell'autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, senza dell'articolo 21, comma 19 del decreto-legge del 6 dicembre 2011, numero 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 3, comma 1, lettera a)* e DPCM 29 agosto 2016, *disposizioni in materia di contenimento della morosità nel servizio idrico integrato, art. 1.*

⁹⁹⁰ Cfr. L. De Lucia, *la regolazione amministrativa dei servizi di pubblica utilità, op. cit.*, pagg. 208-215.

Infatti, l'intervento dell'autorità in questo ambito, in prospettiva futura, sembra tale da poter attribuire a queste ultime un ruolo di tutela effettiva dell'utenza in una dimensione concreta e pragmatica nonché in un'ottica programmatica⁹⁹¹.

11. Il nuovo Quadro Strategico 2022-2025 dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente: gli obiettivi strategici del settore idrico in ottica di sostenibilità

Al fine di dare attuazione al Piano nazionale di ripresa e resilienza l'Arera ha approvato in data 14 gennaio 2022 il cd. Quadro strategico per il 2022- 2025⁹⁹².

All'interno di questo piano autorità di regolazione ha stabilito degli obiettivi guida per le attività di regolazione nei settori di sua competenza per le annualità di interesse.

In dettaglio, al servizio idrico integrato sono dedicati soprattutto, quasi in via esclusiva, l'obiettivo strategico nn. 16 e 18.

L'obiettivo strategico numero 16 si propone di *«riconoscere i costi efficienti per la sostenibilità della gestione del servizio idrico e delle tariffe all'utenza»*⁹⁹³ nel quadro di una *«continua attenzione alla garanzia dell'accesso universale all'acqua, a condizioni sostenibili, orienterà l'azione dell'Autorità anche nel prossimo futuro, ricalibrando (sempre in modo asimmetrico e selettivo, in ragione delle specificità territoriali) le regole 31 in ordine ai limiti annuali per il contenimento della crescita tariffaria e all'articolazione dei corrispettivi ai consumatori finali»*⁹⁹⁴.

Quest'ultimo si muove intorno a quattro principali linee di intervento che sono:

- a. Aggiornamento delle regole per il riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento;
- b. Individuazione di ulteriori strumenti volti ad assicurare l'efficiente sostenibilità finanziaria delle gestioni e presidio dell'attivazione fondo opere idriche,
- c. Introduzione di nuove misure per la semplificazione razionalizzazione delle strutture dei corrispettivi;

⁹⁹¹ Cfr. F. Caporale, I servizi idrici, op. cit. 323.

⁹⁹² ARERA, *Quadro strategico 2022-2025 dell'autorità di regolazione per energia reti e ambiente*, Mercati di incidenza: energia elettrica, gas, telecalore, servizio idrico integrato, ciclo dei rifiuti urbani, disponibile su <https://www.arera.it/allegati/docs/22/002-22alla.pdf>

⁹⁹³ ARERA, *Quadro strategico 2022-2025 dell'autorità di regolazione per energia reti e ambiente*, pag. 30, disponibile su <https://www.arera.it/allegati/docs/22/002-22alla.pdf>

⁹⁹⁴ ARERA, *Quadro strategico 2022-2025 dell'autorità di regolazione per energia reti e ambiente*, pagg. 30-31.

d. disciplina delle modalità volte che consentire ai soggetti competenti di adottare misure benefico delle comunità interessate dalla vicinanza di specifici impianti⁹⁹⁵.

L'obiettivo strategico numero 16 si propone di “*promuovere livelli di qualità e tutele omogenee per tutti i consumatori di servizi idrici*” mediante la realizzazione di quegli interventi necessari al raggiungimento dell'efficacia applicazione del principio di “*Water conservation*”⁹⁹⁶. In dettaglio, si articola intorno a quattro principali linee di intervento:

1. Adeguamento della disciplina della qualità contrattuale ed espletamento delle valutazioni quantitative previste per l'applicazione del relativo meccanismo incentivante;
2. introduzione di misure di accompagnamento alla progressiva digitalizzazione attesa in attuazione degli interventi previsti dal PNRR;
3. aggiornamento della regolazione della morosità⁹⁹⁷.

In definitiva, e prescindendo dagli obiettivi specifici, la finalità complessiva del piano strategico è quella di migliorare la collaborazione con tutte le PPAA attivatrici del PNRR nella prospettiva di selezionare e realizzare progetti volti al raggiungimento della sicurezza delle infrastrutture di approvvigionamento, al potenziamento del sistema di distribuzione delle risorse, alla riduzione delle perdite, all'efficientamento della gestione della depurazione delle acque⁹⁹⁸.

⁹⁹⁵ ARERA, *Quadro strategico 2022-2025 dell'autorità di regolazione per energia reti e ambiente*, pagg. 30-31.

⁹⁹⁶ “[...] perfezionando ulteriormente gli output dell'attività di misura, quale presupposto imprescindibile per la promozione dell'utilizzo efficiente della risorsa idrica da parte degli utenti), nonché ad assicurare a tutti i consumatori finali l'efficace applicazione delle disposizioni introdotte dalla regolazione, anche concludendo i necessari approfondimenti funzionali alla definizione di un quadro di regole comuni rivolto alle utenze aggregate. Nello specifico, l'Autorità - anche segnalando la necessità di interventi normativi tesi a chiarire il quadro di riferimento - intende promuovere l'adozione di soluzioni strutturali (da definire con il coinvolgimento di tutti gli attori interessati), preventivamente verificate in termini di fattibilità tecnico-economica, idonee a consentire ai titolari di unità abitative di disporre di dati di consumo e di informazioni individuali, nonché tali da rafforzare i rapporti diretti tra i gestori e tutti i fruitori del servizio.” Cfr. ARERA, *Quadro strategico 2022-2025 dell'autorità di regolazione per energia reti e ambiente*, pag. 33.

⁹⁹⁷ Cfr. ARERA, *Quadro strategico 2022-2025 dell'autorità di regolazione per energia reti e ambiente*, pag. 34.

⁹⁹⁸ V. Di Stefano, *La regolazione del servizio idrico: l'ARERA, il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza e il Quadro Strategico 2022-2025*, in *Amministrazione in cammino*, 14 marzo 2022.

**CAPITOLO 4. LO STATO DI SALUTE DELLE ACQUE ITALIANE. IL CASO DI STUDIO DEL BACINO
IDROGRAFICO DEL FIUME PO.**

*«come quel fiume c'ha proprio cammino
prima dal Monte Viso 'nver' levante,
da la sinistra costa d'Appennino,
che si chiama Acquacheta suso, avante
che si divalli giù nel basso letto,
e a Forlì di quel nome è vacante,
rimbomba là sovra San Benedetto
de l'Alpe per cadere ad una scesa
ove dovea per mille esser recetto [...]»
(Inferno, Canto XVI)*

1. Lo stato di salute delle acque italiane.

Il sistema di regolazione nazionale, come si è visto, sebbene ben strutturato, presenta alcune criticità che si avranno modo di approfondire più avanti.

In realtà, nel nostro ordinamento continuano ad esistere situazioni di problematicità che vengono registrate periodicamente dagli osservatori e dalla autorità di settore. A partire dal 2015, infatti, quest'ultima svolge una attività di verifica e di relazione semestrale da presentare al Parlamento per evidenziare i miglioramenti e, in generale, lo stato di salute del servizio idrico italiano.

Il quadro di sintesi più rilevante ai nostri fini è sicuramente quello fornito dalla relazione annuale dell'ARERA la quale, in dettaglio, ha analizzato gli aspetti infrastrutturali del servizio, la sua qualità dal punto di vista tecnico, lo stato degli investimenti, le tariffe in atto, e, da ultimo, la qualità contrattuale delle utenze offerte⁹⁹⁹.

Al 2019, lo stato della rete idrica italiana - come riassunto dalla tabella n. 1 - si presentava molto problematico: l'infrastruttura generale del nostro servizio idrico registrava infatti perdite d'acqua per oltre il 42% dei volumi raccolti su base nazionale¹⁰⁰⁰.

Tabella n. 1 - Perdite idriche della rete

DISTRETTI IDROGRAFICI	Acqua immessa in rete		Acqua erogata per usi autorizzati		Perdite totali (%)
	Volume	Pro capite	Volume	Pro capite	
Fiume Po	2.574.297	356	1.757.802	243	31,7
Alpi orientali	881.849	373	526.393	223	40,3
Appennino settentrionale	626.085	334	362.512	193	42,1
Appennino centrale	1.296.779	399	669.449	206	48,4
Appennino meridionale	1.873.318	382	973.800	199	48,0
Sicilia	673.394	368	333.069	182	50,5
Sardegna	256.592	428	125.268	209	51,2
ITALIA	8.182.729	371	4.748.670	215	42,0

Fonte: Autorità di bacino del fiume Po¹⁰⁰¹.

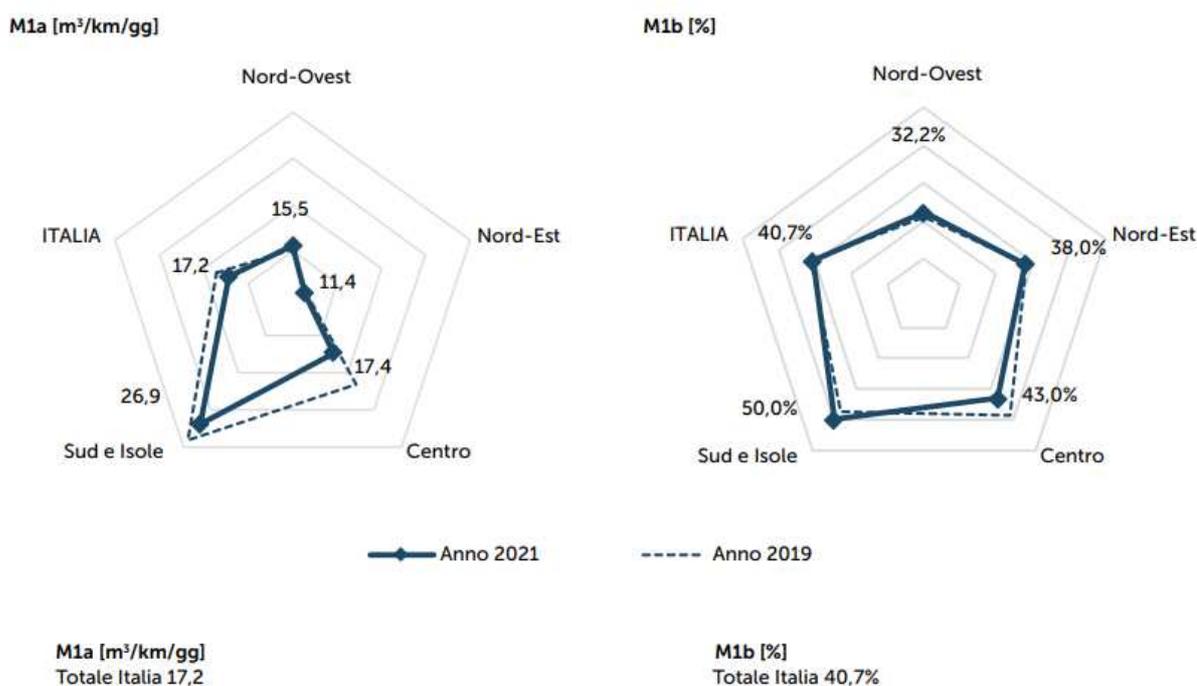
⁹⁹⁹ ARERA, *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta*, 2022, disponibile su <https://www.arera.it/it/eventi/22/220715ra.htm>

¹⁰⁰⁰ Autorità di bacino distrettuale del fiume Po, Piano di Gestione Acque, aggiornamento delle caratteristiche del distretto, Allegato 1.2 dell'Elaborato 1, Aggiornamento conoscitivo per la gestione delle risorse idriche: bilancio idrico, cambiamenti climatici, carenza idrica e siccità nel distretto idrografico del Fiume Po, 3° Ciclo di pianificazione 2021-2027, Versione 22 dicembre 2021 rivista con Decreto del Segretario Generale di AdBPo n. 123/2022, disponibile su <https://pianoacque.adbpo.it/piano-di-gestione-2021/>.

¹⁰⁰¹ *Ibidem*.

Questo parametro ha subito un progressivo, seppur lieve miglioramento, anche grazie all'attività dell'Autorità di regolazione scendendo, nel 2019, al 41,2% e, nel 2021, al 40,7%, sebbene con valori generalmente più ridotti al Nord che nel resto del Paese¹⁰⁰².

Grafico n. 2 - Perdite idriche Italia



Fonte: ARERA, *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta 2022*¹⁰⁰³.

In realtà, molti degli indici con cui vengono misurate la qualità e l'efficienza del servizio idrico nazionale sono in tendenziale miglioramento. Questa circostanza, tuttavia, non deve creare una falsa aspettativa di efficienza in senso assoluto. Difatti, nel nostro Paese esiste e resiste un *water service divide*,¹⁰⁰⁴ con valori di parametri tecnici che presentano situazioni di rilevante criticità in corrispondenza dell'area isole e dell'area sud.

Questa circostanza risulta evidente in pressoché tutti gli indicatori. Ad esempio, gli allagamenti e sversamenti da fognatura sono molto diffusi nel sud e nelle isole per via di sistemi fognari gravemente inadeguati ai bisogni della popolazione.

¹⁰⁰² ARERA, *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta, 2022*, pag. 33.

¹⁰⁰³ Ivi, pag. 380.

¹⁰⁰⁴ Sul *water service divide* si veda S. Marotta, *Una questione di governance. Il PNRR e il "water service divide" tra Centro-Nord e Mezzogiorno*, in *Cartografie sociali. Rivista semestrale di sociologia e scienze umane*, 25 settembre 2022.

Nella pianificazione tariffaria l’Autorità ha evidenziato come la strategia degli enti di governo d’ambito sia finalizzata, anche in attuazione degli obblighi e impegni previsti dal PNRR¹⁰⁰⁵, alla realizzazione di acquedotti e alla messa in sicurezza dei potabilizzatori, alla realizzazione di tratti di adduzione e di distribuzione dell’acqua cosiddetta di “sovrambito”, alla creazione di impianti di valorizzazione dei fanghi di depurazione e alloro essiccamento, alla installazione di nuovi impianti di depurazione e alla sostituzione di impianti tecnologicamente superati¹⁰⁰⁶.

In concreto, secondo quanto riportato dall’Autorità¹⁰⁰⁷, il fabbisogno di opere strategiche espresso nei Piani di bacino presi in esame dalla stessa ammonta a circa 7,4 miliardi di euro nel periodo di tempo tra il 2020-2027¹⁰⁰⁸.

La maggior parte di questi interventi sono stati programmati nelle aree del Sud e delle isole nell’ottica di conseguire alcuni prerequisiti necessari a superare le infrazioni comunitarie¹⁰⁰⁹ nell’ambito dello stato delle fognature e dei sistemi di depurazione¹⁰¹⁰.

A fronte dell’analisi svolta da parte dell’Autorità di regolazione in cui si evidenziano i passi in avanti fatti da parte del servizio idrico integrato, dall’altro lato, lo stato di salute del sistema idrologico italiano non è per niente in miglioramento¹⁰¹¹.

In questo senso, nonostante un assetto idrologico tra i più complessi d’Europa (e forse anche tra i più ricchi) l’analisi periodica svolta da parte dell’ISPRA ci restituisce un quadro particolarmente allarmante.

Si pensi che il 2022 è l’anno in cui la precipitazione totale annua ha registrato il valore minimo da quando l’ISPRA svolge questo tipo di rilevazioni (1951). In totale si sono registrati 719,1 mm di precipitazione totale annua nell’anno in esame che, a fronte dei 949,9 mm di valore

¹⁰⁰⁵ A partire dal 2021 alcune linee di finanziamento sono state supportate da parte del nextgeneration.eu che ha stanziato delle somme considerevoli all’interno della misura M2C4 per un valore complessivo pari a 2,7 miliardi di euro per l’ambito infrastrutturale. Cfr. ARERA, *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull’attività svolta 2022*, 15 luglio 2022, pag. 418.

¹⁰⁰⁶ ARERA, *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull’attività svolta 2022*, 15 luglio 2022, pag. 34.

¹⁰⁰⁷ ARERA, *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull’attività svolta 2022*, 15 luglio 2022, pag. 35.

¹⁰⁰⁸ L’analisi del fabbisogno di investimenti del servizio idrico integrato per il periodo 2020-2023 è stata condotta a partire da un campione che include tutte le gestioni con PdI rientranti in schemi regolatori approvati dall’Autorità ai sensi della delibera 580/2019/R/idr alla data del 30 aprile 2022.

¹⁰⁰⁹ La Corte di giustizia europea ha più volte condannato l’Italia per mancata conformità alla direttiva 91/271/CEE, con le pronunce del 31 maggio 2018, causa C-251/17, e del 10 aprile 2014, causa C-85/13, e con la più recente causa C-668/2019.

¹⁰¹⁰ ARERA, *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull’attività svolta 2022*, 15 luglio 2022, pag. 405.

¹⁰¹¹ ISPRA, *Bilancio idrologico nazionale: focus su siccità e disponibilità naturale della risorsa idrica rinnovabile*. Aggiornamento al 2022, Rapporti 388/2023. Disponibile al seguente link: https://www.isprambiente.gov.it/files2023/pubblicazioni/rapporti/rapporto_388_2023_siccita_2022.pdf.

medio annuo per il periodo del 1951-2022, rappresentano una riduzione di precipitazioni pari a circa -24%¹⁰¹².

Figura n. 3 – Carta dei distretti idrografici in Italia



Fonte: ISPRA¹⁰¹³

In sostanza, secondo le rilevazioni dell'ISPRA, stiamo vivendo una fase di siccità che non si presenta più come un fenomeno contingente e temporaneo ma che si caratterizza per essere di una gravità tale da aver ingenerato la cosiddetta “siccità idrologica”, cioè produttiva di un impatto di “deficit di precipitazioni sul deflusso dei corsi d'acqua, sulla ricarica delle falde acquifere e sugli invasi”¹⁰¹⁴.

¹⁰¹² *Ibidem*, pagg. 7-8.

¹⁰¹³ Cfr. ISPRA, *Le Unità di Gestione e le relative Autorità Competenti*, 7 luglio 2023, disponibile su https://www.isprambiente.gov.it/pre_meteo/idro/UoM_CA.html

¹⁰¹⁴ ISPRA, *Bilancio idrologico nazionale: focus su siccità e disponibilità naturale della risorsa idrica rinnovabile. Aggiornamento al 2022*, Rapporto 388/2023, pag. 10.

Questo elevato *deficit* di precipitazione ha avuto la conseguenza di determinare una notevolissima riduzione della disponibilità della risorsa idrica su tutto il territorio nazionale¹⁰¹⁵. Ancora, mettendo a confronto la distribuzione della disponibilità della risorsa idrica sul parametro medio calcolato nell'intervallo di tempo 1951-2022, emerge che nel 2022 questo si era ridotta di una quota pari a 100 mm¹⁰¹⁶.

In altre parole, per l'anno 2022 - a livello nazionale - si è avuta una disponibilità della risorsa idrica pari a 221.7 mm pari a 67 km³ mentre nel periodo 1951- 2022 la disponibilità media è stata di 456.9 mm, pari a 138 km³, con una riduzione pari al - 52%¹⁰¹⁷.

Ancora: l'analisi dell'ISPRA conferma l'esistenza a livello nazionale di un *water service divide*, segnalando come, a livello locale, si stia assistendo ad un crollo nella disponibilità di risorse idriche nel distretto della Sicilia pari all'80.7%, nel distretto Sardegna al 73% e nel distretto del fiume Po al 66.6%¹⁰¹⁸.

I valori migliori (se tali possono definirsi), si registrano nell'ambito del distretto dell'appennino meridionale che ha conseguito un *deficit* "soltanto" del 29.2%¹⁰¹⁹.

Di fronte a questo scenario disarmante si prenderà in esame il piano di bacino del fiume Po, che, come detto, è uno di quelli maggiormente interessati dalla siccità e, in generale, dalla riduzione delle risorse idriche rinnovabili. Questa scelta è motivata dalla circostanza che l'area del distretto idrografico del fiume Po rappresenta la più grande pianura italiana, la zona con la maggior capacità di produzione agricola, la parte con il più elevato tasso di industrializzazione, con la maggiore popolazione (tra i distretti del territorio nazionale)¹⁰²⁰ e, in definitiva, la zona che contribuisce in maggior quota al PIL nazionale¹⁰²¹.

È proprio questo suo ruolo centrale nell'assetto nel sistema-Paese a stimolare la necessità di un approfondimento nella ricerca.

¹⁰¹⁵ *Ibidem*, pag. 17.

¹⁰¹⁶ *Ivi*.

¹⁰¹⁷ *Ivi*.

¹⁰¹⁸ *Ivi*.

¹⁰¹⁹ *Ivi*.

¹⁰²⁰ La popolazione nel distretto del Po nel rilievo ISTAT 2018 è pari a circa 19.776.570 abitanti ed ha registrato una lieve aumento rispetto al precedente censimento 2011 (2,1%). La densità territoriale del distretto (Figura 3.6) si attesta a circa 348 abitanti/km², sensibilmente superiore alla media italiana di 198 abitanti/km². cfr. *Sintesi dell'analisi economica sull'utilizzo idrico, 3° Ciclo di pianificazione 2021-2027, Versione 22 dicembre 2021 – Piano di Gestione del distretto idrografico del fiume Po*. Disponibile al seguente link: https://www.adbpo.it/PianoAcque2021/PdGPO2021_22dic21/Elaborato_06_AnalisiEconomica_22dic21/PdGPO2021_Elab_6_AE_22dic2021.pdf

¹⁰²¹ E. Boscolo, *Politiche idriche nella stagione della scarsità*, op. cit. pagg. 399 ss.

Di seguito, si procederà ad una dettagliata analisi del piano di gestione di distretto del fiume Po per verificare quali possano essere le possibili strategie da perseguire al fine di ricavare dall'analisi di dettaglio, come in una elaborazione deduttiva, una modalità di approccio per la gestione delle risorse idriche che possa estendersi agli altri distretti nazionali ed europei.

2. Il distretto idrografico del fiume Po.

“Guardò l’acqua morta del fossatello: levò gli occhi e si ricordò di una cosa molto importante: oltre l’argine c’era il fiume. Il fiume che lì si allargava e pareva immenso. Pensò a quell’acqua e gli parve che l’aspettasse. Provo quasi una gioia. [...] Poi pensò al fiume, al grande fiume che aspettava e, improvvisamente, si sentì tranquillo”¹⁰²².

2.1. Contesto generale.

Il riesame del Piano di Gestione del distretto idrografico del fiume Po per l’anno 2021-2027 è stato svolto in un contesto istituzionale interessato da importanti modifiche legislative¹⁰²³.

Il maggior impatto nel modello di pianificazione è derivato dall’introduzione dell’art. 51 della L. 221/2015 recante *“Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali”* con cui sono stati modificati gli artt. 63 e 64 del D.Lgs. 152/2006¹⁰²⁴.

Questa novella ha allineato l’ordinamento italiano a quanto richiesto dalla Commissione Europea circa la piena attuazione della DQA e, in particolare, della Direttiva Alluvioni¹⁰²⁵, dando piena operatività alle Autorità di bacino distrettuali e definendo con maggior precisione le responsabilità e il ruolo di questi enti nella pianificazione.

2.2. Gli attori.

Prima di procedere all’esame di dettaglio del bacino idrografico del Fiume Po e fermo quanto ricostruito nel corso del capitolo 3 in merito ai soggetti coinvolti nella regolazione occorre brevemente rappresentare che, nello specifico ambito idrografico di riferimento, sono

¹⁰²² G. Guareschi, *Tutto don Camillo. Mondo piccolo*, Vol. 3, Milano, Rizzoli, 1998, pagg. 904-907 (da *L’anno di Don Camillo*, apparso nel 1952).

¹⁰²³ Autorità di bacino del distrettuale del fiume Po, Piano di Gestione del distretto idrografico del fiume Po, Relazione generale, Aggiornamento delle caratteristiche del distretto, 3° Ciclo di pianificazione 2021-2027, Versione 22 dicembre 2021 rivista con Decreto del Segretario Generale di AdBPo n. 123/2022

¹⁰²⁴ *Ibidem*.

¹⁰²⁵ COM(2015)120 final. *Direttiva quadro Acque e direttiva Alluvioni: azioni a favore del “buono stato” delle acque unionali e della riduzione dei rischi di alluvioni*, SWD (2015), 50 final.

principalmente due i soggetti rilevanti: Agenzia interregionale per il fiume Po (AiPo) e l’Autorità di Bacino distrettuale del Fiume Po.

Nonostante ai fini della presente trattazione il ruolo l’AiPo sia significativamente marginale, nel prossimo paragrafo si darà brevemente conto della sua storia istitutiva e del suo ruolo. In quello successivo si tratterà rapidamente delle specificità dell’Autorità di Bacino del fiume Po.

2.2.1. Agenzia Interregionale per il fiume Po

L’Agenzia interregionale per il fiume Po è una istituzione che può vantare una storia abbastanza lunga e articolata.

Con Decreto 12 giugno 1806, nel Regno d’Italia, veniva istituito da parte di Eugenio Napoleone il “Magistrato Civile per i lavori generali che riguardano il grande sistema del Po” che era gestito da rappresentanti eletti presso i Dipartimenti dell’Alto Po, del Basso Po, del Mincio, del Panaro e del Rubicone¹⁰²⁶.

Questa struttura fu la prima a connotarsi per un collegamento con il “bacino idrografico” e fu anche molto utile per realizzare concreti risultati. Si ricordi, a titolo di esempio, la creazione dello scolmatore del Reno che rappresenta, a tutt’oggi, il perno del canale emiliano-romagnolo. Dopo la caduta dell’Impero napoleonico e la cancellazione degli Stati da esso dipendenti, si cercò, con grande difficoltà di mantenere gli effetti positivi economici, politici e sociali di questo modello di gestione del bacino idrografico¹⁰²⁷.

A seguito dell’Unificazione nazionale, il territorio venne ripartito nelle circoscrizioni del Genio Civile che corrispondevano alle province del territorio padano.

A seguito della II guerra mondiale, con la L. n. 735 del 12 luglio 1956¹⁰²⁸ fu istituito il Magistrato per Po, che, con la L. n. 240 del 18 marzo 1958, fu trasformato in organo dell’amministrazione attiva¹⁰²⁹.

La successiva L. 10 ottobre 1962 n. 1484 assegnò al Magistrato ampi poteri in ambito di effettiva gestione e realizzazione di opere di difesa idraulica su tutto il bacino del Fiume Po¹⁰³⁰.

¹⁰²⁶ Senato della Repubblica, X legislatura, Disegno di Legge, n. 1585, Istituzione e disciplina dell’Autorità di bacino del Po, pag. 17, consultabile su <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/267880.pdf>

¹⁰²⁷ Ivi, pag. 20.

¹⁰²⁸ Si veda L. 12 luglio 1956, n. 735, recante “*Istituzione del Magistrato per il Po e modifiche all’ordinamento del Magistrato alle acque e alla composizione del Consiglio superiore dei lavori pubblici*”.

¹⁰²⁹ L. 18 marzo 1958, n. 240, recante “*Trasformazione del Magistrato per il Po in organo dell’amministrazione attiva*”.

¹⁰³⁰ Si veda L. 10 ottobre 1962 n. 1484 recante “*Modifiche ed integrazioni alla legge 18 marzo 1958, n. 240, sul Magistrato per il Po*”.

In concreto, si può dire che la figura del Magistrato ricalcava il modello del *Curator Aquarum* di diritto romano¹⁰³¹.

Da ultimo, in attuazione dell'art. 89 del D.Lgs. n. 112 del 1998 all'Ente è stato assegnato lo status di Agenzia Interregionale, con attribuzione delle rispettive competenze dallo Stato alle Regioni¹⁰³².

Sebbene, non oggetto di puntuale indagine nel corso della presente trattazione, si rappresenta che la struttura di governo dell'Agenzia è composta da un Comitato di Indirizzo (costituito da Assessori delle quattro Regioni istitutive Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto); e da un Direttore, che è anche il legale rappresentante dell'Ente e il capo di tutta la struttura tecnica e amministrativa. Il quadro istituzionale è completato dal Collegio di revisori.

L'Agenzia è competente, nell'ambito del Bacino del Grande Fiume, nel settore della progettazione e realizzazione di opere idrauliche, nella polizia idraulica e nell'esecuzione di interventi strumentali alla navigazione fluviale.

L'Agenzia si avvale di un Polo scientifico e tecnologico con sede a Boretto (RE) al cui interno è allestito un laboratorio geotecnico, due laboratori di modellistica idraulica e aule per la didattica e il confronto con gli stakeholders¹⁰³³.

Il Polo è strumentale alle attività di progettazione, realizzazione e collaudo delle opere e per lo svolgimento di attività di ricerca scientifica.

2.2.2. L'Autorità di Bacino del Fiume Po.

L'Autorità di Bacino Distrettuale del Fiume Po, nell'attuale conformazione è stata istituita con la L. n. 221 del 2015¹⁰³⁴.

Questa ha natura di Ente pubblico non economico ed opera sotto la vigilanza del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE)¹⁰³⁵.

¹⁰³¹ Nel corpo del testo si veda anche il capitolo 1. Sul punto, per approfondimenti intorno alla figura, si veda R. A. Staccioli, *“Acquedotti, fontane e terme di Roma antica”*, Newton & Compton, Roma, 2005; si consulti la bibliografia di cui alla nota n. 70.

¹⁰³² Si veda D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 recante *“Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”*.

¹⁰³³ Si veda il documento dell'AiPo, *I laboratori del polo scientifico AIPo di Boretto, A servizio della sicurezza idraulica del territorio*, disponibile su https://agenziapo.it/sites/default/files/dwd/attivita/polo_scientifico_e_tecnologico/polo_scientifico_di_boretto/Sc_heda%20sintetica%20di%20presentazione%20del%20Polo.pdf

¹⁰³⁴ cfr. L. n. 221 del 2015 recante *“Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali.”* art. 51 co. 5 disponibile su https://www.gazzettaufficiale.it/atto/stampa/serie_generale/originario

¹⁰³⁵ Cfr. *Statuto dell'Autorità di Bacino distrettuale del distretto idrografico del Fiume Po*, art. 1, disponibile su https://www.reteambiente.it/repository/normativa/31590_allegato2.pdf

Con D.M. 25 ottobre 2016 recante “*Disciplina dell’attribuzione e del trasferimento alle Autorità di bacino distrettuali del personale e delle risorse strumentali, ivi comprese le sedi, e finanziarie delle Autorità di bacino, di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183*”¹⁰³⁶ sono stati determinati i criteri per l’attribuzione e il trasferimento del personale, e delle risorse strumentali e finanziarie.

Nel maggio del 2017 sono state incluse nell’Autorità di bacino del Fiume Po, e conseguentemente soppresse le Autorità di bacino interregionale del fiume Reno, l’Autorità di bacino interregionali dei fiumi Fissero-Tartaro-Canalbianco, l’Autorità di bacino interregionale dei fiumi Marecchia-Conca e l’Autorità dei bacini regionali romagnoli.

L’Autorità svolge delle funzioni specifiche in ambito di difesa del suolo, tutela delle acque e gestione delle risorse idriche sulla base di quanto previsto dalla normativa vigente¹⁰³⁷.

Gli organi che compongono l’Autorità sono:

- a) la conferenza istituzionale permanente;
- b) il segretario generale;
- c) la conferenza operativa;
- d) la segreteria tecnica operativa;
- e) il collegio dei revisori dei conti¹⁰³⁸.

La Conferenza istituzionale permanente è l’organo di indirizzo, coordinamento e pianificazione dell’Autorità. È composta dai Ministri dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, delle Infrastrutture, dei Beni Culturali, delle Politiche Agricole, dal Dipartimento di Protezione Civile nazionale, dai Presidenti delle Regioni del distretto e dal Presidente della Provincia Autonoma di Trento¹⁰³⁹.

Il Segretario generale è il legale rappresentante dell’Autorità ed è responsabile nell’attuazione delle direttive che provengono dal MASE¹⁰⁴⁰. Il Segretario resta in carica 5 anni e può essere rinnovato soltanto una volta¹⁰⁴¹.

¹⁰³⁶ Decreto ministeriale n. 294 del 25 ottobre 2016 recante “*Disciplina dell’attribuzione e del trasferimento alle Autorità di bacino distrettuali del personale e delle risorse strumentali, ivi comprese le sedi, e finanziarie delle Autorità di bacino, di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183*”, emanato di concerto con il Ministro dell’Economia e con il Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione ai sensi del citato art. 63 comma 3 del d.lgs. 152/2006 ed entrato in vigore il 17 febbraio 2017 (G.U. n. 27 del 2.02.2017).

¹⁰³⁷ Cfr. *Statuto dell’Autorità di Bacino distrettuale del distretto idrografico del Fiume Po*, art. 2 co. 1.

¹⁰³⁸ Ivi, art. 4.

¹⁰³⁹ Ivi, art. 5.

¹⁰⁴⁰ Ivi, art. 6.

¹⁰⁴¹ *Ibidem*.

La Conferenza operativa è composta dal Segretario generale e dai rappresentanti delle Amministrazioni coinvolte nella conferenza istituzionale permanente¹⁰⁴². La Conferenza esprime il parere su tutti gli atti di pianificazione e programmazione dell'Autorità¹⁰⁴³.

La Segreteria tecnica si occupa dell'elaborazione del Piano di Bacino distrettuale e gli stralci, tra cui il piano di gestione del bacino idrografico, il Piano di gestione del rischio alluvioni e i programmi di intervento nell'ottica dell'adozione in sede di conferenza istituzionale permanente¹⁰⁴⁴.

L'ultimo organo di rilievo è il Collegio dei revisori dei conti che si gestisce e si occupa della vigilanza e accertamento della regolarità contabile¹⁰⁴⁵.

Chiarita la struttura organizzativa dell'Autorità di Bacino occorre procedere all'analisi di dettaglio della Pianificazione del distretto idrografico del Fiume Po.

2.3. Il Piano 2021-2027. Ampliamento dei confini distrettuali

Esaminati gli attori istituzionali, occorre ora prendere in esame la documentazione elaborata dall'Autorità di Bacino.

Il Piano di gestione del distretto idrografico del fiume Po vigente è quello del 2021¹⁰⁴⁶ (anche PdG o PdG Po nel prosieguo) che rappresenta l'aggiornamento del precedente approvato con DPCM del 27 ottobre 2016, rimasto vigente fino a dicembre 2021.

Rispetto al piano precedente, come detto, grazie all'intervento della L. 221/2015, il distretto idrografico del fiume Po è stato ampliato di circa 10.000 km².

Alla luce delle modifiche dei confini l'attuale ambito di competenza del distretto idrografico del fiume Po è pari a circa 82.700 km².

Il territorio di competenza dell'Autorità di bacino si estende su otto regioni (Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta, Emilia-Romagna, Toscana, Lombardia, Marche e Veneto) e la Provincia autonoma di Trento¹⁰⁴⁷.

¹⁰⁴² Ivi, art. 7 co. 1.

¹⁰⁴³ Ivi, art. 7 co. 3.

¹⁰⁴⁴ Ivi, art. 8 co. 1.

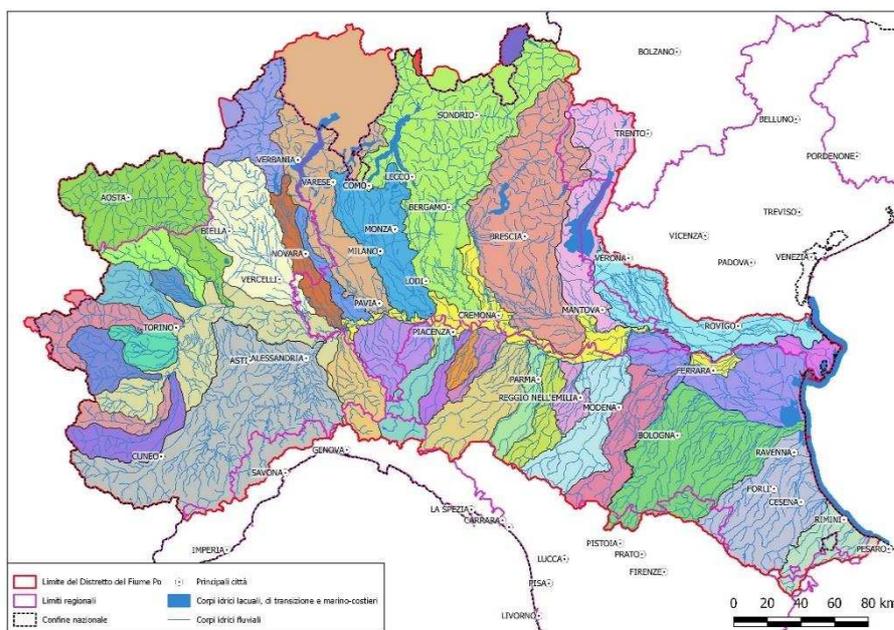
¹⁰⁴⁵ Ivi, art. 9.

¹⁰⁴⁶ Il Piano è stato approvato con il *DPCM del 7 giugno 2023* recante "Approvazione del secondo aggiornamento del Piano di gestione delle acque 2021-2027 dell'Autorità di bacino distrettuale del fiume Po, di cui all'art. 13, comma 7 della Direttiva 2000/60/CE" - G.U. Serie Generale n.214 del 13-09-2023), adottato con Deliberazione della Conferenza Istituzionale Permanente n. 4 del 20 dicembre 2021, ai sensi dell'art. 65, comma 7 del D.Lgs. 152/06 e s.m.i. (delibera 4/2021).

¹⁰⁴⁷ Autorità di bacino del distrettuale del fiume Po, Piano di Gestione del distretto idrografico del fiume Po, Relazione generale, Aggiornamento delle caratteristiche del distretto, 3° Ciclo di pianificazione 2021-2027,

Lo stesso comprende anche porzioni dei territori extra-nazionali di Francia, Svizzera e San Marino, con un'estensione totale di circa 86.600 km^{2.1048}.

Figura n. 4 - Bacini idrografici appartenenti al distretto idrografico del fiume Po.



Fonte: Autorità di Bacino distrettuale del Fiume Po¹⁰⁴⁹

2.3.1. I corpi idrici del distretto

La rete idrografica del Distretto si articola in 40 sottobacini principali - di cui 35 appartenenti al bacino del fiume Po¹⁰⁵⁰.

La dimensione complessiva della rete idraulica è pari a circa 62.800 km di lunghezza complessiva, sintomatici della complessità ed estensione del sistema idrico¹⁰⁵¹.

Unitamente ai corsi d'acqua, all'interno della competenza dell'Autorità di bacino rientrano anche i grandi laghi pre-alpini del bacino del fiume Po¹⁰⁵².

Più in dettaglio, il distretto è caratterizzato da 10 idro-ecoregioni: Alpi occidentali (HER 1); Prealpi e Dolomiti (HER 2); Alpi centro-orientali (HER 3); Alpi Meridionali (HER 4);

Versione 22 dicembre 2021 rivista con Decreto del Segretario Generale di AdBPo n. 123/2022, pag. 3, https://www.adbpo.it/PianoAcque2021/PdGPo2021_22dic21/Elaborato_00_RelGen_22dic2021/PdGPo2021_El_ab_0_RelGen_22dic21.pdf

¹⁰⁴⁸ *Ibidem*, pag. 17.

¹⁰⁴⁹ *Ivi*.

¹⁰⁵⁰ *Ivi*, pag. 21.

¹⁰⁵¹ *Ivi*, pag. 17.

¹⁰⁵² *Ibidem*.

Monferrato (HER 5); Pianura Padana (HER 6); Appennino Piemontese (HER 8); Alpi mediterranee (HER 9); Appennino settentrionale (HER 10); Costa Adriatica (HER 11). Solo da questa breve elencazione, è evidente la relevantissima varietà e complessità del sistema gestito dell'Autorità di bacino¹⁰⁵³.

In definitiva, nel distretto sono presenti 2548 corpi idrici, di cui 2320 superficiali e 228 sotterranei¹⁰⁵⁴.

2.3.2. Monitoraggio dello stato delle acque superficiali e sotterranee.

Il distretto viene monitorato da una rete di rilevazione molto evoluta, finalizzata alla classificazione di corpi idrici all'interno del distretto.

In totale, sono presenti 1372 stazioni per le acque superficiali e 1917 per le acque sotterranee. Queste sono tendenzialmente di competenza regionale e devono continuamente essere sottoposte a revisione e modifiche per tener conto dell'evoluzione della normativa europea e nazionale e, soprattutto, per rispondere alle emergenze ambientali e alle esigenze conoscitive necessarie per lo svolgimento della pianificazione di distretto¹⁰⁵⁵.

Allo stato attuale, è possibile classificare circa il 90% dei corpi idrici presenti all'interno del distretto.

In dettaglio, facendo riferimento ai 1856 corpi idrici fluviali naturali individuati, sono stati classificati il 96% di essi con solo il 4% ancora privo di informazioni di dettaglio¹⁰⁵⁶.

Di questi il 52% dei corpi idrici fluviali vanta uno stato ecologico elevato o buono, mentre il restante 48% è caratterizzato da uno stato ecologico non buono¹⁰⁵⁷.

In riferimento ai corpi idrici lacustri, sui 47 totali, solo 43 sono stati classificati. Di questi ultimi circa il 23% si presenta in uno stato ecologico elevato o buono; il rimanente 77% si classifica in uno stato al di sotto della sufficienza e con una tendenza a presentarsi in stato scarso o cattivo.

Sul totale dei corpi lacustri il 9% non ha ancora una classificazione dello stato ecologico.

Quanto allo stato chimico dei corpi lacustri il 91% si presenta con uno stato chimico buono e soltanto il 9% di questi in uno stato chimico insufficiente¹⁰⁵⁸.

¹⁰⁵³ *Ibidem.*

¹⁰⁵⁴ *Ibidem.*

¹⁰⁵⁵ *Ivi*, pag. 18.

¹⁰⁵⁶ *Ibidem.*

¹⁰⁵⁷ *Ivi*, pag. 19.

¹⁰⁵⁸ *Ivi*, pag. 20.

Da ultimo, tra i corpi idrici presenti all'interno del distretto sono stati classificati complessivamente 232 corpi idrici fluviali artificiali. Di questi il 15% circa si presenta con un potenziale ecologico buono o sufficiente mentre il restante 85% si presenta in uno stato ecologico non sufficiente¹⁰⁵⁹.

Con riferimento, invece, allo stato chimico, circa l'80% di quelli classificati si presenta in uno stato qualificabile come buono¹⁰⁶⁰.

Con riferimento agli invasi artificiali o corpi idrici lacustri artificiali se ne registrano 9. Di questi uno è sito in Regione Lombardia e gli altri 8 in Regione Piemonte. Tra questi viene monitorato esclusivamente l'invaso detto "Idroscalo" in Lombardia. Gli altri non vengono monitorati poiché invasi di alta quota.¹⁰⁶¹

Questi dati ci dimostrano come la situazione della qualità delle acque non sia assolutamente ottimale e che molto va fatto per innalzare il livello qualitativo.

2.3.3. Stato dei corpi idrici

Il PdG Po 2021 sulla base dei dati analizzati descrive un quadro conoscitivo sulla classificazione dello stato dei corpi idrici del bacino distrettuale del fiume Po molto completo ed articolato.

Come anticipato, con la L. 221/2015, il distretto idrografico del fiume Po è stato significativamente allargato e, allo stato attuale, su tutto il suo territorio è stata attivata una puntuale rete di monitoraggio che, attraverso i diversi programmi attivati dalle Regioni traccia e classifica il 96% dei 2520 corpi idrici del distretto (acque superficiali e acque sotterranee)¹⁰⁶².

Nella tabella seguente è riportato - in estrema sintesi - il dettaglio dello stato dei corpi idrici nel bacino del Fiume Po.

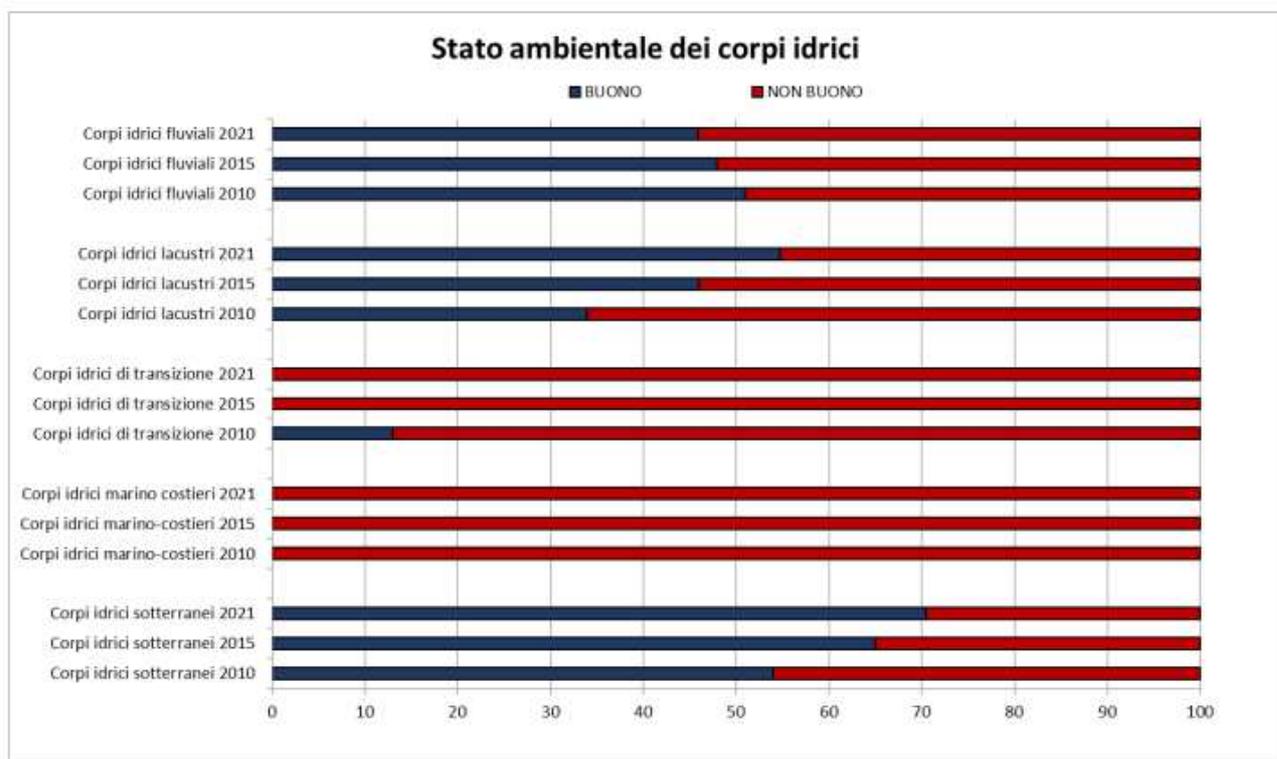
¹⁰⁵⁹ *Ibidem.*

¹⁰⁶⁰ *Ivi*, pag. 17.

¹⁰⁶¹ *Ibidem.*

¹⁰⁶² *Ibidem*

Tabella n. 2 - Stato ambientale dei corpi idrici superficiali e sotterranei del distretto padano (in valori percentuali)



Fonte: Piano di Gestione del distretto idrografico del fiume Po¹⁰⁶³.

Il ciclo di pianificazione, sulla base dei dati emersi dall'attività di rilevazione, è stato condotto valutando in modo più consapevole le priorità, in termini di monitoraggio, nella prospettiva dell'adozione di eventuali proroghe/deroghe, o per la previsione di misure specifiche volte a migliorare lo stato di qualità delle risorse idriche laddove si presenti non buono e nella prospettiva di non deteriorare quello esistente nel prossimo sessennio 2021-2027.

In particolare, sulla base dei dati elaborati, lo stato delle acque superficiali è quello che risulta maggiormente compromesso sia da un punto di vista ecologico che con riferimento agli elementi biologici.

Da un punto di vista chimico, lo stato delle acque ha subito l'impatto della Direttiva 2013/39/UE, recepita in Italia dal D.Lgs. 172/2015.

¹⁰⁶³ Autorità di bacino del distrettuale del fiume Po, *Piano di Gestione acque, Aggiornamento delle caratteristiche del distretto, 3° Ciclo di pianificazione 2021-2027*, Versione 22 dicembre 2021 rivista con Decreto del Segretario Generale di AdBPo n. 123/2022, pag. 97.

A seguito dell'entrata in vigore della normativa sono stati:

- introdotti nuovi Standard di Qualità Ambientale (SQA) per 7 sostanze già incluse nella lista;
- introdotte 12 nuove sostanze e relativi Standard di Qualità Ambientale;
- introdotti nuovi criteri di valutazione delle sostanze nelle matrici ambientali;
- modificata la tabella 2/A del D.Lgs. 152/2006 relativamente alle disposizioni sul monitoraggio e all'utilizzo della matrice sedimento nella classificazione di stato chimico per le acque di transizione e marino-costiere¹⁰⁶⁴.

Nel PdG Po 2021, dall'analisi effettuata emerge che *«lo stato chimico dei corpi idrici superficiali risente sensibilmente della presenza di sostanze persistenti, bioaccumulabili e tossiche ubiquitarie la cui origine spesso è da ricercare nelle condizioni naturali del corpo idrico stesso o da inquinamento remoto e per le quali, così come previsto nel comma 4, art. 4, occorre prorogare i termini di raggiungimento dello stato buono al 2027 a condizione che non si verifichi un ulteriore deterioramento»*¹⁰⁶⁵.

Nella compilazione del secondo inventario del distretto ai sensi dell'art. 78 *ter* del D.Lgs. 152/06 sono stati utilizzati i dati raccolti riguardanti le sostanze pericolose prioritarie.

Su scala distrettuale le maggiori criticità sono state registrate per lo stato chimico delle acque sotterranee; tuttavia, i dati osservati sono significativamente migliori rispetto a quelli previsti nel precedente ciclo di pianificazione.

Sono ancora da svolgere ulteriori accertamenti in alcuni specifici ambiti. In particolare, è necessario procedere ad approfondire ed implementare l'utilizzo dell'indice NISECI¹⁰⁶⁶, necessario per l'attività di valutazione dell'elemento di qualità biologica "Fauna Ittica" e per la classificazione dello stato ecologico dei corpi fluviali idrici all'interno del distretto del Grande Fiume.

Occorre, poi, procedere ad approfondire, attese le novità introdotte dal D.Lgs 172/2015, i dati e le informazioni a disposizione per il monitoraggio e la classificazione dello stato chimico delle acque superficiali e dettagliare i dati e le informazioni necessarie per il monitoraggio e la

¹⁰⁶⁴ *Ibidem.*

¹⁰⁶⁵ Autorità di bacino del distrettuale del fiume Po, *Piano di Gestione acque, Stato delle risorse, Aggiornamento delle caratteristiche del distretto, 3° Ciclo di pianificazione 2021-2027*, Versione 22 dicembre 2021 rivista con Decreto del Segretario Generale di AdBPo n. 123/2022, pag. 74

¹⁰⁶⁶ Nuovo Indice dello Stato Ecologico delle Comunità Ittiche (NISECI), sul punto si veda la pubblicazione ISPRA, Nuovo Indice dello Stato Ecologico delle Comunità Ittiche NISECI, ISPRA, Manuali e Linee Guida 159/2017, disponibile <https://www.isprambiente.gov.it/files2017/pubblicazioni/manuali-linee-guida/MLGNISECI.pdf> su

classificazione dello stato dei corpi idrici superficiali con riferimento alla valutazione delle sostanze nella matrice ambientale “biota”. Da ultimo, nel PdG, si è osservato che occorre dettagliare «*i dati e le informazioni per il monitoraggio e la classificazione dello stato dei corpi idrici sotterranei tenuto conto delle nuove linee guida ISPRA sullo stato quantitativo, sull’analisi delle tendenze degli inquinanti e per individuare i livelli di fondo degli inquinanti naturali*»¹⁰⁶⁷.

Nonostante la necessità di ulteriori approfondimenti nell’analisi è evidente che i livelli di inquinanti, anche tenuto conto delle nuove indicazioni normative, sono tali da risultare significativamente preoccupanti.

2.3.4. Pressioni significative nel distretto idrografico del fiume Po

Il piano di gestione segnala e definisce le pressioni significative per ciascun corpo idrico del distretto idrografico del fiume Po attraverso l’applicazione delle Linee Guida del Sistema Nazionale per la Protezione dell’Ambiente¹⁰⁶⁸.

Nell’ambito del PdG Po 2021, la valutazione è stata condotta sulla base del quadro conoscitivo delle pressioni significative nella prospettiva di supportare il riesame dei monitoraggi in atto e tutta la fase strategica del processo di riesame nella prospettiva di definire gli obiettivi ambientali a scala di corpo idrico al 2027 e l’aggiornamento delle misure individuali, alle diverse scale di intervento e di efficacia.

A livello di distretto idrografico del fiume Po, come si evidenzia nella Tabella n. 3, rispetto al numero totale di corpi idrici superficiali (pari a 2293) soltanto 410, circa il 20%, risulta senza pressioni significative. Il residuo 80% dei corpi idrici subisce una o più pressioni significative. Migliore appare, invece, la situazione delle acque sotterranee con corpi idrici senza pressioni significative pari al 48% ovvero 109 corpi idrici su un totale di 227 corpi idrici. Il residuo 52% soffre una o più pressioni significative.

Questo indicatore, unitamente a quelli già analizzati, ci rappresenta plasticamente come le risorse idriche del distretto sia fortemente sotto stress.

¹⁰⁶⁷ Autorità di bacino del distrettuale del fiume Po, *Piano di Gestione acque, Stato delle risorse, Aggiornamento delle caratteristiche del distretto, 3° Ciclo di pianificazione 2021-2027*, Versione 22 dicembre 2021 rivista con Decreto del Segretario Generale di AdBPo n. 123/2022, pag. 98.

¹⁰⁶⁸ *Linee Guida SNPA n. 11/2018* - Linee Guida per l’applicazione della metodica per la valutazione dell’eutrofizzazione nelle acque di transizione; *Delibera del Consiglio SNPA n. 26/2018, Seduta del 22.02.2018*, disponibile su https://www.isprambiente.gov.it/files2018/pubblicazioni/manuali-linee-guida/MLG_177_18.pdf.

Tabella n. 3 - Pressioni significative individuate nel distretto idrografico del fiume Po

Tipologia di pressione significativa	Fiumi	Laghi	Acque di transizione	Acque marino-costiere	Acque sotterranee	Totali
Pressioni puntuali (cod. WISE 1)	1174	32	5	2	65	1278
Pressioni diffuse (cod. WISE 2)	1248	26	19	5	74	1372
Pressioni prelievi (cod. WISE 3)	950	12	0	0	65	1027
Pressioni idromorfologiche (cod. WISE 4)	1339	35	12	3	0	1389
Altre pressioni (cod. WISE 5, 6, 7, 8, 9)	330	50	20	3	14	417

Fonte Piano di Gestione acque del Fiume Po, Sintesi delle pressioni e degli impatti significativi¹⁰⁶⁹

Le principali tipologie di impatti significativi nell'ambito delle acque superficiali del distretto sono: - inquinamento chimico per il 43% dei corpi idrici; - inquinamento da nutrienti, che ne interessa il 41%; - habitat modificati da cambiamenti morfologici nel 36%; - inquinamento microbiologico nel 32%; - inquinamento organico al 26%; - temperature elevate, acidificazione, ulteriori impatti significativi e impatti sconosciuti incidono rispettivamente per una quota pari al 5%, 2%, 2% e 7% dei corpi idrici superficiali del distretto.

Le acque sotterranee subiscono invece i seguenti impatti:

- inquinamento chimico per il 39% dei casi;
- inquinamento da nutrienti per il 33%;
- abbassamento dei livelli piezometrici per prelievi eccessivi nel 23% dei casi;
- intrusione salina per il 12%.

¹⁰⁶⁹ Autorità di bacino del distrettuale del fiume Po, Piano di Gestione acque, Sintesi delle pressioni e degli impatti significativi esercitati dalle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sotterranee, 3° Ciclo di pianificazione 2021-2027, Versione 22 dicembre 2021 rivista con Decreto del Segretario Generale di AdBPo n. 123/2022, pag. 27, disponibile su https://www.adbpo.it/PianoAcque2021/PdGPO2021_22dic21/Elaborato_02_PressioniImpatti_22dic21/PdGPO2021_Elab_2_PressioniImpatti_22dic21_revDSG.pdf

Tabella n. 4 - Corpi idrici interessati da impatti significativi nel distretto idrografico del fiume Po

Impatto significativo	Fiumi	Laghi	Acque di transizione	Acque marino-costiere	Acque sotterranee	Totali
Inquinamento da nutrienti	891	28	15	3	74	1011
Inquinamento organico	559	30	7	1	0	597
Inquinamento chimico	960	14	17	3	88	1082
Inquinamento/intrusione salina					27	27
Acidificazione	40	3				43
Temperature elevate	120	5				125
Habitat alterati dovuti a cambiamenti idrologici	514	3	7			524
Habitat alterati dovuti a cambiamenti morfologici (inclusa la connettività fluviale)	800	16	7	2	0	825
Inquinamento microbiologico	737	0	3	1	0	741
Diminuzione della qualità delle acque superficiali collegate per stato chimico/quantitativo delle acque sotterranee	2					2
Abbassamento dei livelli piezometrici per prelievi eccessivi rispetto alla disponibilità delle risorse sotterranee					53	53
Altri impatti significativi	30	0	11	0	0	41
Sconosciuto	135	24	0	0	1	160

Fonte: Piano di Gestione acque del Fiume Po, Sintesi delle pressioni e degli impatti significativi¹⁰⁷⁰

Sulla base dell'analisi condotta per il terzo ciclo del PdG, i risultati mostrano la necessità di intervenire sulle cause che determinano un'alterazione dello stato dei corpi idrici. Superando queste criticità sarà possibile intervenire per realizzare gli obiettivi fissati dalla DQA.

La necessità di intervenire con urgenza è collegata anche agli obiettivi indicati dalle altre strategie europee collegate all'*European Green Deal*¹⁰⁷¹ che esorta a garantire «una gestione

¹⁰⁷⁰ Autorità di bacino del distrettuale del fiume Po, Piano di Gestione acque, Sintesi delle pressioni e degli impatti significativi esercitati dalle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sotterranee, Aggiornamento delle caratteristiche del distretto, 3° Ciclo di pianificazione 2021-2027, Versione 22 dicembre 2021 rivista con Decreto del Segretario Generale di AdBPo n. 123/2022, pag. 42, disponibile su https://www.adbpo.it/PianoAcque2021/PdGPo2021_22dic21/Elaborato_02_PressioniImpatti_22dic21/PdGPo2021_Elab_2_PressioniImpatti_22dic21_revDSG.pdf.

¹⁰⁷¹ Cfr. EEA, 2021. Drivers of and pressures arising from selected key water management challenges. A European overview. EEA Report, n° 09/2021.

sostenibile delle risorse idriche e una migliore tutela degli ecosistemi acquatici e degli ecosistemi terrestri da essi dipendenti entro il 2027»¹⁰⁷².

2.4. Obiettivi generali e specifici del Piano di gestione del distretto idrografico del fiume Po.

Il Piano di gestione del distretto idrografico del fiume Po si pone alcuni obiettivi generali, coerenti con quelli previsti dall'art. 1 della DQA.

In particolare, il Piano si propone di:

- a. «impedire un ulteriore deterioramento, proteggere e migliorare lo stato degli ecosistemi acquatici e degli ecosistemici terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici sotto il profilo del fabbisogno idrico;*
- b. Agevolare un utilizzo sostenibile fondato sulla protezione a lungo termine delle risorse idriche disponibili;*
- c. Mirare alla protezione rafforzata e al miglioramento dell'ambiente acquatico, anche attraverso misure specifiche per la graduale riduzione degli scarichi, delle emissioni e delle perdite di sostanze prioritarie e l'arresto o la graduale eliminazione degli scarichi, delle emissioni e delle perdite di sostanze pericolose prioritarie;*
- d. Assicurare la graduale riduzione dell'inquinamento delle acque sotterranee e impedirne l'aumento;*
- e. Contribuire a mitigare gli effetti delle inondazioni e della siccità»¹⁰⁷³.*

Il raggiungimento di tali traguardi dovrebbe avvenire tramite la realizzazione di alcuni obiettivi:

- 1. “non deteriorare lo stato di corpi idrici;**
- 2. raggiungere entro i termini 2015, 2021 e 2027 il buono stato per tutti i corpi idrici del distretto»¹⁰⁷⁴.**

¹⁰⁷² Autorità di bacino del distrettuale del fiume Po, *Piano di Gestione acque, Sintesi delle pressioni e degli impatti significativi esercitati dalle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sotterranee, Aggiornamento delle caratteristiche del distretto, 3° Ciclo di pianificazione 2021-2027*, Versione 22 dicembre 2021 rivista con Decreto del Segretario Generale di AdBPo n. 123/2022 disponibile su https://www.adbpo.it/PianoAcque2021/PdGPO2021_22dic21/Elaborato_02_PressioniImpatti_22dic21/PdGPO2021_Elab_2_PressioniImpatti_22dic21_revDSG.pdf.

¹⁰⁷³ Autorità di Bacino Distrettuale del Fiume Po, *Piano di Gestione del distretto idrografico del fiume Po, Relazione generale, 3° ciclo di pianificazione 2021-2027*, pag. 5, consultabile su <https://pianoacque.adbpo.it/piano-di-gestione-2021/>.

¹⁰⁷⁴ *Ibidem*.

In concreto, sono dieci le questioni di rilevanza distrettuale che concernono il bacino idrografico del fiume Po e in particolare queste ultime si distinguono in questioni ambientali e questioni tecnico istituzionali.

Le questioni ambientali sono invece cinque:

1. *«eutrofizzazione delle acque superficiali per le elevate concentrazioni di nutrienti (azoto e fosforo) di origine civile e agro-zootecnica;*
2. *Inquinamento delle acque superficiali e sotterranee, in particolare rispetto alla presenza di sostanze chimiche prioritarie di nuova generazione;*
3. *Carenza idrica e siccità, legata ad un eccessivo utilizzo delle risorse di acqua dolce esistenti e relazione a fenomeni globali come i cambiamenti climatici la crescita demografica;*
4. *alterazioni idromorfologiche e della funzionalità dei corsi d'acqua, in funzione di esigenze di utilizzo delle acque e/o di urbanizzazione degli ambiti di pertinenza fluviale*
5. *Perdita di biodiversità e degrado dei servizi ecosistemici dei corpi idrici»¹⁰⁷⁵.*

Parallelamente, le questioni cd. tecnico-istituzionali sono, anch'esse cinque:

1. *«monitoraggio e controllo, ambientale ed efficacia;*
2. *integrazione delle pianificazioni che a vario titolo concorrono al raggiungimento degli obiettivi della DQA delle programmazioni operative;*
3. *integrazione rafforzamento della cooperazione istituzionale - sia verticale ed orizzontale - e della formazione della partecipazione a livello distrettuale (rafforzamento della governance di distretto);*
4. *Integrazione della conoscenza delle informazioni, anche attraverso la condivisione dei criteri per la raccolta delle informazioni utili e scala regionale di distretto (integrazione della conoscenza di livello distrettuale);*
5. *Sviluppo delle analisi economiche e finanziamento delle misure dei piani e dei programmi»¹⁰⁷⁶.*

La programmazione operativa del Piano di Gestione del Po prevede la realizzazione di una serie di indirizzi strategici derivanti dal riesame periodico del Piano, coerenti con le indicazioni provenienti dalla Commissioni europea¹⁰⁷⁷.

¹⁰⁷⁵ *Ibidem.*

¹⁰⁷⁶ *Ivi*, pag. 6.

¹⁰⁷⁷ *Ivi*, pag. 7.

In dettaglio, la programmazione operativa del PdG Po 2015 è stata utilizzata quale punto di partenza per lo sviluppo del PdG 2021, in commento.

Le priorità che sono state individuate sono le seguenti:

1. aumentare la resilienza dei corpi idrici;
2. garantire l'integrazione intersettoriale;
3. investire sull'attuazione delle misure previste dal Piano, tramite ottimizzazione delle risorse umane e finanziarie;
4. dare concreta attuazione ai principi del "chi inquina paga" e "chi usa paga" dando attuazione al principio del "*Full recovery cost*" di cui all'art. 9 della DQA;
5. incrementare la conoscenza multidisciplinare, con la realizzazione di studi e ricerche necessari per migliorare la conoscenza degli impatti ambientali delle attività antropiche¹⁰⁷⁸.

Nell'ambito della pianificazione distrettuale l'Autorità di bacino ha ritenuto necessario affrontare tra i vari temi quello della carenza idrica e della siccità.

In particolare, in questo contesto, è stato redatto un piano di bilancio idrico che si presenta quale stralcio nel piano di bacino deputato a dettare le misure conoscitive relative all'utilizzo e alla disponibilità delle risorse idriche nonché le misure finalizzate a perseguire la corretta utilizzazione delle acque attese le caratteristiche fisiche e ambientali del territorio.

La corretta utilizzazione delle acque, infatti, è condizione necessaria per l'uso sostenibile e il conseguimento degli obiettivi della DQA nel distretto di riferimento¹⁰⁷⁹.

¹⁰⁷⁸ *Ibidem.*

¹⁰⁷⁹ Si veda sul punto, Autorità di Bacino del Fiume Po, *Piano stralcio del Bilancio Idrico del Distretto Idrografico Padano, Piano di Gestione del Distretto Idrografico del Fiume Po – Art. 14 dell'Allegato "Misure urgenti e indirizzi attuativi generali del Piano di Gestione" alla Deliberazione del Comitato Istituzionale n. 1/2010 di adozione del Piano di Gestione. Proposta per l'adozione del Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino del Fiume Po.* Per ulteriori approfondimenti si rimanda a: <https://pianobilancioidrico.adbpo.it/piano-del-bilancio-idrico/>

3. Gestione del cambiamento climatico.

“Il fiume scorre placido e indifferente nella pianura, e tra il fiume e i paesi, c’è l’argine; perciò, le case non si specchiano nell’acqua, ma le storie d’ogni paese scavalcano l’argine, e il fiume tutte le convoglia: storie buffe e malinconiche, e se le porta via verso il gran mare della storia del mondo. E, durante il viaggio, le racconta a chi si siede in riva all’acqua ad ascoltare le chiacchiere del fiume: robaccia che par cascata giù dalla pagina di cronaca dei giornali, o robetta che pare scivolata via dalle pagine dei vecchi libri di lettura. Il fiume scorre placido e indifferente e racconta anche queste strampalate storie di Natale”¹⁰⁸⁰.

L’allegato 1.2. dell’elaborato “Aggiornamento conoscitivo per la gestione delle risorse idriche: bilancio idrico, cambiamenti climatici, carenza idrica e siccità nel distretto idrografico del fiume Po” del Piano di Gestione Acque, 3° ciclo di pianificazione 2021-2027, dell’Autorità di Bacino del Fiume Po, (nel prosieguo per semplicità anche solo piano di Bilancio idrico o PBI) contiene, al suo interno, il dettaglio specifico del quadro conoscitivo per la gestione delle risorse idriche nell’ambito del bacino di riferimento nel confronto con i cambiamenti climatici, con la siccità e la carenza idrica e l’analisi di dettaglio del bilancio idrico tramite il richiamato indice WEI¹⁰⁸¹.

¹⁰⁸⁰ G. Guareschi, *Tutto don Camillo. Mondo piccolo*, Vol. 3, Milano, Rizzoli, 1998, pag. 305 (da *Noi del Boscaccio*, apparso nel 1948).

¹⁰⁸¹ “*Il Water Exploitation Index (Indice di sfruttamento della risorsa idrica) e un indicatore del livello di pressione che le attività umane esercitano sulla risorsa idrica, calcolato con riferimento ad un determinato territorio (bacino o sottobacino idrografico o aggregazione di bacini/sottobacini), utile a identificare quelle aree soggette a possibile “stress idrico”. Il WEI tradizionale è stato definito rispetto ad una scala temporale annuale, e calcolato come rapporto tra il prelievo complessivo annuale di risorsa dai sistemi naturali e la disponibilità idrica media di lungo termine in quello stesso territorio. In base a tale definizione, è stato sino ad ora calcolato alla scala*

Il Piano del Bilancio idrico rappresenta uno stralcio del Piano di Bacino adottato, nell'ambito del contesto nazionale, ai sensi dell'art. 13 co. 5 della DQA e dell'art. 65 del D.Lgs. 152/2006. È finalizzato a dettagliare le misure conoscitive relative all'utilizzo, alla disponibilità e a porre in atto misure volte alla corretta utilizzazione della risorsa idrica sulla base delle specifiche caratteristiche ambientali del territorio di riferimento.

In tema di monitoraggio degli usi e dei prelievi all'interno dei bacini, Piano del Bilancio idrico era stato introdotto già a partire dal Decreto Ministeriale del 28 luglio 2004 recante "*Linee Guida per la predisposizione del bilancio idrico di bacino, comprensive dei criteri per il censimento delle utilizzazioni in atto e per la definizione del minimo deflusso vitale, di cui all'articolo 22, comma 4 del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152*". In seguito a questo provvedimento fu adottato, da parte del Parlamento Europeo e del Consiglio, il Regolamento UE n. 1305/2013 del 17 dicembre 2013 "*Sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo Europeo agricolo per lo sviluppo rurale*" cui fece seguito il D.M. 31 luglio 2015 recante "*Linee guida regolamentazione modalità di quantificazione volumi idrici uso irriguo*" che disciplinava le modalità di accesso ai sussidi previsti per l'Agricoltura.

In concreto, il PBI è lo strumento atto a tradurre in azione, soprattutto, il dettato degli artt. 98, 99 e 146 del D.Lgs. 152/2006 nell'ottica della concreta realizzazione degli interventi volti al risparmio idrico all'eliminazione degli sprechi e al riutilizzo dell'acqua per il tramite della razionalizzazione dei consumi, la manutenzione delle reti e dei sistemi di adduzione e distribuzione, l'efficientamento delle reti di distribuzione irrigua, ma principalmente alla diffusione della cultura del risparmio idrico e all'incentivo al riuso delle acque.

nazionale. Nell'ambito del processo di revisione della politica europea sull'acqua, la Commissione ha attivato un'attività sperimentale per formulare una nuova formulazione dell'indice, che prende il nome di WEI+.

Le differenze risiedono:

- *nella possibilità di calcolare il WEI+ corrente, cioè con riferimento alla disponibilità attuale di risorsa ed ai prelievi osservati invece che rispetto alla media di lungo periodo;*
- *nella possibilità di adeguare la scala temporale del calcolo alla realtà locale, scegliendo intervalli temporali inferiori all'anno (mensile, stagionale...).*

La formulazione dell'indice e la seguente: $WEI+ = (\text{volume prelevato} - \text{volume restituito}) / \text{Volume di risorsa idrica rinnovabile disponibile}$.

Pros: facilità di calcolo, indicatore molto efficace di sostenibilità dell'uso.

Cons: prima implementazione di grande scala a livello di bacino idrografico, e a scala inferiore all'annuale.

Non sono stati definiti criteri di soglia condivisi per i valori inferiori all'anno. Il computo dei volumi restituiti, per le scale temporali inferiori all'anno, richiede attenzione e specifiche scelte metodologiche (Piano di gestione della siccità 2016 e Piano di Bilancio Idrico - All. 3)". Si veda Autorità di Bacino Distrettuale del fiume Po, Osservatorio Permanente sugli Utilizzi Idrici in atto nel Distretto Idrografico del Fiume Po, Sintesi delle attività previste per la gestione degli eventi di carenza idrica e siccità, 08/02/2018, disponibile su https://pianobilancioidrico.adbpo.it/wp-content/uploads/2018/02/DMP_SINTESI_PO.pdf

Sulla base delle fonti normative richiamate, il PBI del distretto idrografico del fiume Po promuove l'uso della risorsa idrica «secondo criteri di solidarietà e nel rispetto delle norme ambientali, e, a complemento, la gestione proattiva dei sempre più frequenti eventi di carenza idrica e siccità»¹⁰⁸².

Il PBI è strutturato su tre obiettivi fondamentali:

1. la cooperazione nella gestione idrica che si deve tradurre in un costante dialogo e confronto tra le amministrazioni e i portatori di interesse nell'ottica della condivisione di dati, conoscenze e opportunità di tutela.
2. il riequilibrio del bilancio nella prospettiva della sostenibilità, tramite un utilizzo della risorsa nella misura di effettiva disponibilità;
3. la gestione delle crisi idriche e delle siccità.

Nei seguenti paragrafi si procederà al commento di dettaglio, sulla base dei dati forniti dal PBI, delle modalità di gestione della risorsa idrica nel Bacino del Fiume Po atteso lo stato di grave carenza idrica.

3.1. Usi della risorsa idrica

Nell'ambito del distretto idrografico il fiume Po, si riscontrano molteplici e disparati usi della risorsa idrica in dettaglio distinguiamo tra:

- a) utilizzo dell'acqua per uso civile;
- b) utilizzo per le necessità del comparto agro-zootecnico;
- c) utilizzo per attività industriali;
- d) utilizzo per la produzione idroelettrica¹⁰⁸³.

3.1.a. Utilizzo dell'acqua per uso civile.

¹⁰⁸² Autorità di Bacino del Fiume Po, *Piano stralcio del Bilancio Idrico del Distretto Idrografico Padano, Piano di Gestione del Distretto Idrografico del Fiume Po – Art. 14 dell'Allegato "Misure urgenti e indirizzi attuativi generali del Piano di Gestione"* alla Deliberazione del Comitato Istituzionale n. 1/2010 di adozione del Piano di Gestione. Proposta per l'adozione del Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino del Fiume Po, pag. 4.

¹⁰⁸³ Autorità di bacino distrettuale del Fiume Po, Piano di gestione delle acque, Aggiornamento delle caratteristiche del distretto, All. 1.2 dell'Elaborato 1, aggiornamento conoscitivo per la gestione delle risorse idriche: Bilancio idrico, cambiamenti, climatici, carenza idrica e siccità nel distretto idrografico del fiume Po, Ciclo di pianificazione 2021-2027, Versione 22 dicembre 2021 rivista con Decreto del Segretario Generale di AdBPo n. 123/2022 pag.14, disponibile su https://www.adbpo.it/PianoAcque2021/PdGPo2021_22dic21/Elaborato_02_PressioniImpatti_22dic21/PdGPo2021_Elab_2_PressioniImpatti_22dic21_revDSG.pdf

Con una popolazione di quasi 20 milioni di abitanti, il volume dell'acqua prelevata all'interno del distretto rappresenta circa il 30% del totale su base nazionale¹⁰⁸⁴.

L'analisi svolta ha fatto emergere che nelle aree a maggior disponibilità della risorsa coincide anche un maggior volume di prelievo. Pertanto, nelle aree che per caratteristiche idrogeologiche sono più favorevoli si è riscontrato un maggior utilizzo e un superiore sfruttamento della risorsa¹⁰⁸⁵.

Queste variabili, tuttavia, sono spiegabili anche sulla base della circostanza che le aree a maggior disponibilità sono anche quelle che provvedono ad effettuare maggiori scambi, nei servizi, tra le regioni¹⁰⁸⁶.

In realtà, se confrontato con gli altri distretti idrografici, il bacino del fiume Po risulta essere tra quelli più efficienti in termini di prelevamento pro-capite, atteso che solo il distretto dell'Appennino settentrionale ha un valore più basso.

Il dato particolarmente negativo è registrato in Sardegna e nell'Appennino Meridionale dove, anche a causa del cattivo stato dell'infrastruttura, come si è visto, si ha un livello più elevato di dispersione della risorsa nella fase di trasporto.

Tabella n. 5 - Prelevamento idrico per distretti idrografici sul territorio nazionale

DISTRETTI IDROGRAFICI	Sorgente	Pozzo	Corso d'acqua superficiale	Lago naturale	Bacino artificiale	Acque marine o salmastre	Totale	Prelevato pro capite
Fiume Po	504,1	1.902,1	197,2	44,7	132,7	-	2.780,8	384
Alpi orientali	373,9	596,2	52,5	-	0,1	-	1.022,7	433
Appennino settentrionale	87,0	364,3	117,3	1,3	17,4	1,1	588,3	313
Appennino centrale	1.080,0	349,5	15,0	1,7	34,9	0,2	1.481,3	456
Appennino meridionale	1.071,2	813,5	56,6	-	384,1	-	2.325,4	475
Sicilia	164,8	458,9	2,0	-	102,8	9,1	737,6	403
Sardegna	32,5	31,1	0,8	-	229,3	-	293,7	489
Extra territoriali	-	0,4	-	-	-	-	0,4	-
ITALIA	3.313,4	4.515,9	441,4	47,7	901,3	10,4	9.230,2	419

Fonte: Piano di gestione acque fiume Po¹⁰⁸⁷

¹⁰⁸⁴ Autorità di bacino distrettuale del Fiume Po, *Piano di Gestione Acque Aggiornamento delle caratteristiche del distretto, allegato 1.2 dell'elaborato 1, aggiornamento conoscitivo per la gestione delle risorse idriche: bilancio idrico, cambiamenti climatici, carenza idrica e siccità nel distretto idrografico del fiume po*, pag. 17.

¹⁰⁸⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁸⁶ *Ivi*, pag. 15.

¹⁰⁸⁷ Autorità di bacino distrettuale del fiume Po, *Piano di Gestione Acque Aggiornamento delle caratteristiche del distretto, allegato 1.2 dell'elaborato 1 aggiornamento conoscitivo per la gestione delle risorse idriche: bilancio idrico, cambiamenti climatici, carenza idrica e siccità nel distretto idrografico del fiume Po*, pag. 15, https://www.adbpo.it/PianoAcque2021/PdGPO2021_22dic21/Elaborato_01_Aggiornamento_caratteristiche_22dic2021/PdGPO2021_Elab_1_Stato_22dic21_revDSG.pdf

Questi dati, ci fanno capire, in estrema sintesi, quanto impatti, in concreto, lo stato dell'infrastruttura sullo sfruttamento della risorsa e come una attività di programmazione cui fa seguito una puntuale e precisa fase di realizzazione delle attività previste siano due aspetti imprescindibili per la corretta gestione di una risorsa che è sempre più scarsa.

Nella tabella si fa riferimento a diverse fonti di approvvigionamento che, tuttavia, dipendono dalla localizzazione e dalla qualità delle fonti stesse.

Difatti, nel caso in cui siano disponibili, le acque sotterranee, anche per la loro migliore qualità e l'immediata fruibilità per il consumo umano, tendono ad essere maggiormente sfruttate per il consumo potabile.

Per dare un parametro dell'utilizzo, si segnala che nel 2018 nel bacino del Fiume Po, a titolo esemplificativo, si è registrato un prelievo d'acqua pari a 2,8 miliardi di m³, con una netta prevalenza di acque sotterranee.

3.1.b. Utilizzo per le necessità del comparto agro-zootecnico.

L'autorità di bacino ha svolto una rilevazione negli anni 2016-2018 che ha consentito di stimare con ragionevole attendibilità il consumo nel settore irriguo della risorsa idrica.

Come si può osservare in Tabella 6, i valori totali dei volumi sono pari a 15,5 miliardi di m³ nel 2016 e 14,4 miliardi di m³ nel 2018. Non si notano grandi differenze fra il 2016 e il 2018, registrandosi in quest'ultimo anno un leggero calo rispetto al 2016.

Tabella n. 6 - Utilizzo irriguo nel distretto del Fiume Po

Regione/P.A.	2016		2018	
	Superficie irrigata	Volume utilizzato	Superficie irrigata	Volume utilizzato
	(ha)	(m ³)	(ha)	(m ³)
Emilia-Romagna	234.858,75	1.014.360.346,34	213.502,91	949.347.857,46
Lombardia	489.314,51	6.215.484.715,61	489.603,26	6.116.074.565,15
Piemonte*	291.371,00	6.900.000.000,00	291.371,00	6.300.000.000,00
P.A. Trento**	3.400,00	50.000.000,00	3.400,00	15.350.000,00
Valle d'Aosta***	20.996,00	168.865.344,00	20.996,00	168.865.344,00
Veneto****	219.365,00	1.168.935.557,00	218.456,00	895.383.663,00
Distretto fiume Po	1.259.305,26	15.517.645.962,95	1.237.329,18	14.445.021.429,61

Fonte: Piano gestione acque fiume Po¹⁰⁸⁸

¹⁰⁸⁸ Ivi, pag. 19

Nello specifico, le colture che presentano maggiori volumi di fabbisogno irriguo sono il riso con circa 4 miliardi di m³ nel 2018 e il mais con 1,6 miliardi di m³.

Tra le altre colture con maggior fabbisogno si registrano le foraggere avvicendate con 1,3 mld di m³, il mais da foraggio con 0,8 miliardi di m³ e agli altri seminativi 0,7 miliardi di m³¹⁰⁸⁹.

Sotto altro profilo, un grande consumo della risorsa idrica, nel distretto idrografico del bacino del fiume Po, si determina quale conseguenza delle attività zootecniche che rappresentano un settore economico molto importante del distretto.

Il prelievo complessivo di acqua per il settore zootecnico può essere stimato attraverso l'analisi della consistenza numerica totale del bestiame allevato a fini zootecnici e del fabbisogno idrico per unità di tempo per ogni unità di popolazione.

Il fabbisogno idrico, in questo settore, è dato dalla somma dei consumi della cd. "acqua abbeverata" e della cd. "acqua di servizio" cioè della risorsa idrica utilizzata per il lavaggio delle strutture e delle attrezzature¹⁰⁹⁰.

L'entità del fabbisogno idrico di abbeverata dipende oltre che dalle caratteristiche legate alla singola specie zootecnica da differenti fattori che sono:

- le specifiche caratteristiche dell'animale (età, peso, attività, stadio fisiologico, stato sanitario);
- il livello di produttività;
- la composizione della razione, la tipologia di alimento e lo standard alimentare;
- la tecnica specifica di allevamento e la concreta modalità di stabulazione;
- il particolare microclima dei singoli ambienti d'allevamento (temperatura, umidità, velocità dell'aria);
- le caratteristiche organolettiche dell'acqua richiesta¹⁰⁹¹.

Per avere una stima del volume complessivo di acqua utilizzata per il settore zootecnico, in assenza di informazioni puntuali, si usa come parametro la consistenza numerica totale del bestiame allevato a fini zootecnici e del coefficiente di conversione (cosiddetto moltiplicatore) del numero di capi in consumo idrico, per tipologia di specie¹⁰⁹².

¹⁰⁸⁹ *Ivi*, pag. 20.

¹⁰⁹⁰ *Ivi*, pag. 24.

¹⁰⁹¹ *Ibidem*.

¹⁰⁹² Per maggiori dettagli si rimanda alle Linee Guida "Strumenti per la stima dei prelievi e dei consumi idrici per la zootecnia" sviluppate all'interno del progetto CREIAMO PA, Linea di intervento 6 WP1.

3.1.c. Utilizzo per attività industriali.

Nel settore del prelievo e uso di acqua dell'industria le informazioni sono abbastanza limitate. Questo ha portato l'ISTAT, nell'effettuazione delle sue rilevazioni, ad elaborare stime sulla base dell'utilizzo dei prelievi per l'attività manifatturiera sulla base dei risultati della rilevazione annuale della produzione¹⁰⁹³.

L'acqua è utilizzata in vari settori dell'industria manifatturiera tra cui l'estrazione dei minerali, la produzione di cellulosa e carta, il tessile, il cibo e le bevande e i settori chimici.

Si stima che il volume complessivamente utilizzata in qualità di input produttivo dall'industria a livello nazionale sia pari a circa 3,79 miliardi di metri cubi nel 2015, ad esclusione dell'acqua il cui uso è destinato ai servizi igienici e il consumo umano all'interno degli stabilimenti produttivi.

All'interno del bacino del fiume Po, è stato calcolato che il volume di risorsa usata nel settore industriale è di circa 1,98 miliardi di m³ nel 2015. I settori industriali che necessitano di una più significativa domanda di acqua si registra il settore "prodotti chimici"; il settore "prodotti in metallo" e il settore "gomma e materie plastiche", che coprono il 47% circa della risorsa utilizzata nell'intero distretto per l'ambito industriale.

3.1.d. Utilizzo per la produzione idroelettrica¹⁰⁹⁴.

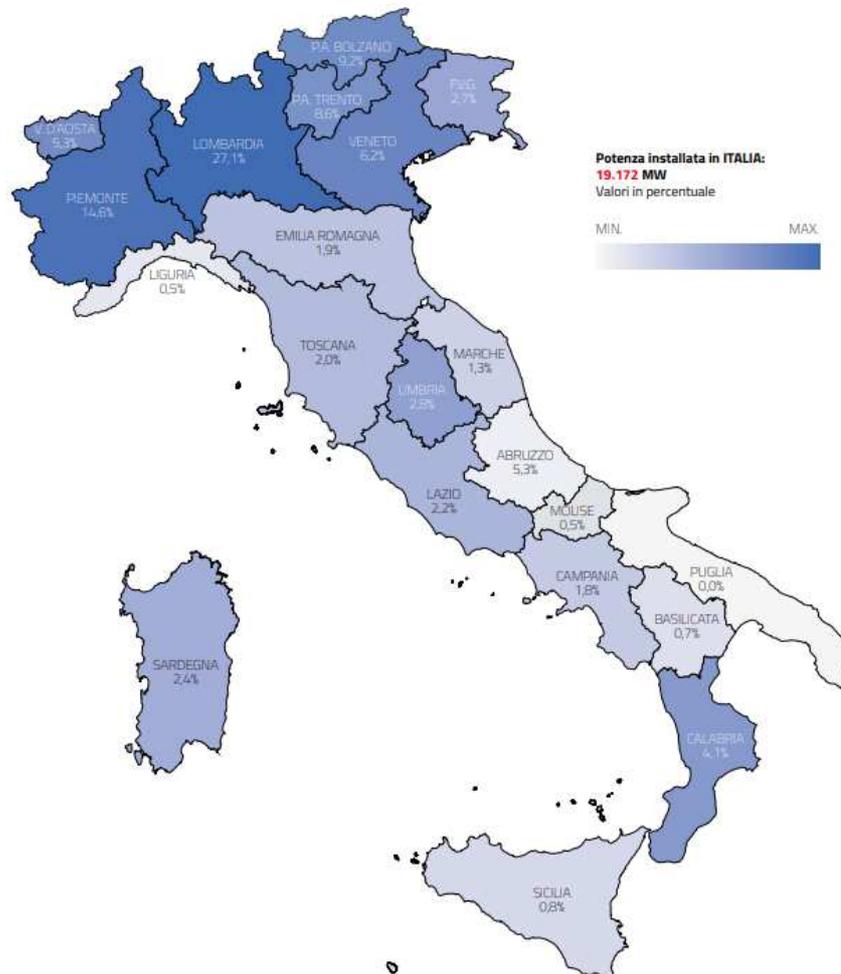
La risorsa idrica, soprattutto nel distretto del Fiume Po¹⁰⁹⁵, è utilizzata per l'utilizzo produttivo nel settore idroelettrico. Questo utilizzo produce effetti differenti sui deflussi idrici con conseguenze sullo stato ambientale dei corpi idrici coinvolti.

¹⁰⁹³ Rilevazione annuale della produzione industriale (PRODCOM): <http://dati.istat.it/?lang=it&SubSessionId=ad2ad776-467e-432a-8504-c8f6cca6457b>

¹⁰⁹⁴ Sul tema delle concessioni ad uso idroelettrico si veda M.A. Sandulli, *Le concessioni per le grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico: evoluzione normativa e questioni aperte sull'uso di una risorsa strategica*, in *federalismi.it* n. 24/2013, 4 dicembre 2013; G.B. Conte, M. A. Sandulli, *Le grandi derivazioni a scopo idroelettrico: uso di una risorsa strategica fra problemi di competenza legislativa e tutela comunitaria del diritto di stabilimento e della concorrenza*, in *www.aragon.es.*; S. Cassese, *Concessione di beni pubblici e diritto di insistenza*, in *Giorn. dir. amm.* 2003, 355 e L.R. Perfetti, "Diritto di insistenza" e rinnovo della concessione di pubblici servizi, in *Foro amm.-CdS*, 2003, 621; sul punto si vedano anche M.- D'Alberti, *La concessione amministrativa. Aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 1981; Id. *Concessioni amministrative*, in *Enc. giur.*, VII, Roma, 1988; N. Greco, *Le acque*, Bologna, 1983; B. Tonoletti, *Beni pubblici e concessioni*, Padova, 2008; U. Pototschnig, *Vecchi e nuovi strumenti della disciplina pubblica delle acque*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969; ma anche O. Ranalletti, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative. Parte I: Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Giur. it.*, LVI, 1894; E. Guicciardi, *Il demanio*, Padova, 1934.

¹⁰⁹⁵ Sul punto si è osservato che «a fine 2021, la maggior parte degli impianti idroelettrici è localizzata nelle regioni settentrionali (81,2%) del Paese e in particolare in Piemonte (1.018 impianti), Trentino-Alto Adige (587 impianti nella provincia di Bolzano, 280 nella provincia di Trento) e Lombardia (721). Nelle medesime regioni,

Figura n. 5 - Distribuzione impianti idroelettrici in Italia



Fonte. Elaborazione GSE su dati TERNA¹⁰⁹⁶

Si distinguono nel Rapporto tre categorie di impianti idroelettrici classificati in base alla durata di invaso:

- impianti a serbatoio: durata di invaso maggiore o uguale a 400 ore;
- impianti a bacino: durata di invaso minore di 400 ore e maggiore di 2 ore;

di conseguenza, si osserva anche la maggiore concentrazione della potenza (76,1%); i valori più elevati si rilevano infatti ancora in Lombardia (5.190 MW), in Piemonte (2.799 MW) e nelle province di Trento e di Bolzano (rispettivamente 1.642 MW e 1.767 MW); nelle stesse regioni sono peraltro localizzati alcuni degli impianti idroelettrici più grandi del Paese» cfr. M. dal Verme, D. Lipari, G. Lucido, V. Maio, V. Surace e P. Liberatore (a cura di), *Rapporto statistico 2021 - Energia da fonti rinnovabili in Italia*, GSE, 2023. Disponibile su: https://www.gse.it/documenti_site/Documenti%20GSE/Rapporti%20statistici/Rapporto%20Statistico%20GSE%20-%20FER%202021.pdf

¹⁰⁹⁶ M. Dal Verme, D. Lipari, G. Lucido, V. Maio, V. Surace e P. Liberatore (a cura di), *Rapporto statistico 2021 - Energia da fonti rinnovabili in Italia*, GSE, op. cit, pag. 75.

• impianti ad acqua fluente: sono quelli che non hanno serbatoio o che hanno un serbatoio con durata di invaso uguale o minore di 2 ore. Sono generalmente posizionati sui corsi d'acqua¹⁰⁹⁷. In concreto, secondo quanto rilevato da parte della Sintesi dell'analisi economica sull'utilizzo idrico del Piano di Gestione del distretto idrografico del Fiume Po, si è registrato che «nel 2018 il 45,6% della produzione da fonte idraulica complessiva è stata generata dagli impianti idroelettrici ad acqua fluente, per quanto questi rappresentino solo il 30,0% della potenza complessiva installata in impianti idroelettrici. Il contributo degli impianti a bacino è stato del 29,0% della produzione a fonte del 26,9% della potenza installata. Gli impianti a serbatoio, che hanno la maggiore dimensione media per impianto, rappresentano invece il 25,4% della produzione e il 43,1% della potenza»¹⁰⁹⁸.

Gli impianti a serbatoio, in concreto, determinano la maggior sottrazione della risorsa dal reticolo fluviale, nel lungo periodo, determinando una modifica del regime dei deflussi naturali anche a valle della restituzione delle portate trattenute nel serbatoio, poiché viene effettuata con modalità e in fasi temporali diversi rispetto a quelle naturali.

Gli altri impianti non determinano significative modifiche temporali dei deflussi naturali in alveo a valle dell'impianto, salvo il tratto presa-restituzione, laddove si verificano effetti simili a quelli degli impianti a serbatoio. In dettaglio, il parco impianti nel distretto del fiume Po, tra il 2009 e il 2018 è passato da 998 a 2022¹⁰⁹⁹.

Pertanto, ad oggi, nel distretto del fiume Po nel 2018 siano interessati da impianti idroelettrici oltre 2000 tratti fluviali, contro i circa 1000 del 2008¹¹⁰⁰.

La struttura degli impianti idroelettrici genera, inevitabilmente, la sottrazione della risorsa idrica dal reticolo fluviale impattando sul regime naturale dei deflussi a valle degli impianti nei tratti fluviali tra la presa e la restituzione. In tali tratti la risorsa viene prelevata nella sua totalità, derivata nelle opere di abduzione, e restituita a valle dopo essere passata attraverso la centrale di produzione. Per evitare che i tratti fluviali siano completamente messi in secca da queste opere, nel tempo, sono state introdotte disposizioni specifiche volte al mantenimento di quantità

¹⁰⁹⁷ *Ibidem.*

¹⁰⁹⁸ *Piano di Gestione del distretto idrografico del Fiume Po, Sintesi dell'analisi economica sull'utilizzo idrico, Pag. 42.*

https://www.adbpo.it/PianoAcque2021/PdGPo2021_22dic21/Elaborato_06_AnalisiEconomica_22dic21/PdGPo2021_Elab_6_AE_22dic2021.pdf

¹⁰⁹⁹ *Ibidem*

¹¹⁰⁰ *Ibidem.*

minime di deflusso naturale tali da garantire il cd. “deflusso minimo vitale”, sulla base della Direttiva 2000/60/CE, e in seguito, sulla base dell’evoluzione del “Deflusso Ecologico”¹¹⁰¹.

3.2. Stato del bilancio idrico

Nell’ambito del piano di gestione del distretto idrografico del fiume Po, 3° ciclo pianificazione 2021- 2027 si è data applicazione all’indice WEI+ per il distretto del fiume Po.

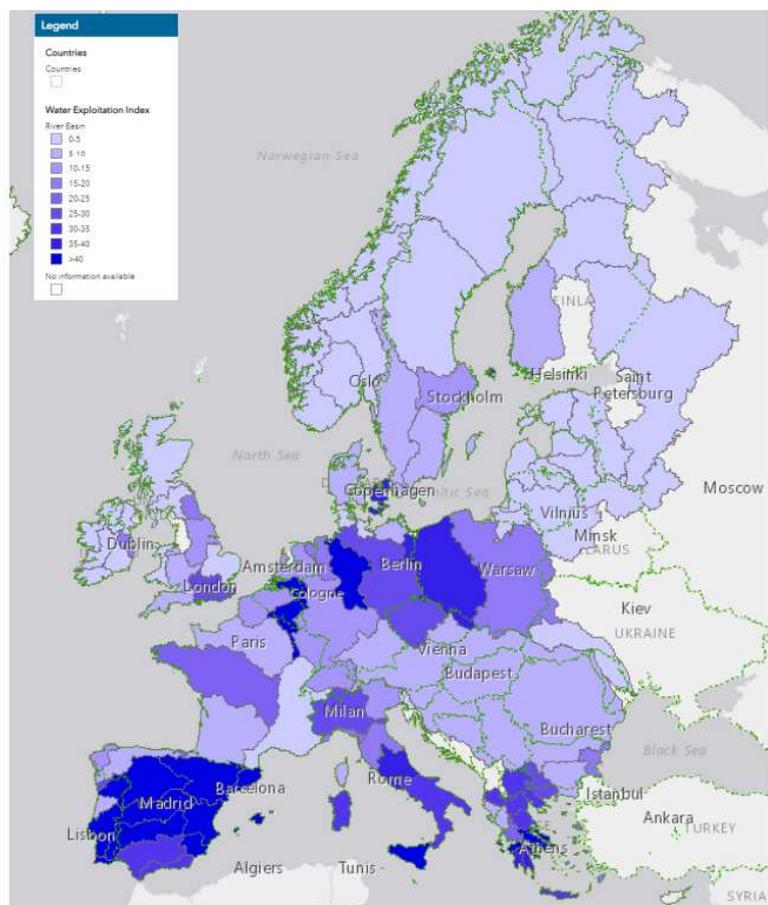
Questo indice è stato utilizzato al fine di definire la significatività delle “pressioni prelievi a scala di corpo idrico” in attuazione delle linee guida n. 11 del 2018 del Sistema nazionale per la protezione dell’ambiente ISPRA¹¹⁰².

Il bilancio idrico del distretto è stato elaborato sulla base dell’analisi dell’insieme dei bilanci idrici dei sottobacini e delle aree irrigue che lo definiscono. Questi sono redatti nel rispetto dei criteri e degli indirizzi di distretto rappresentando stralci del piano su base regionale e locale.

¹¹⁰¹. Sul punto si veda anche A. Maestroni, *il deflusso minimo vitale*, in M. De Focatiis, A. Maestroni (a cura di), *Dialoghi sul diritto dell’energia. Volume I: le concessioni idroelettriche*, Giappichelli, 2014, p. 131 ss

¹¹⁰² A. Fiorenza, V. Casotti, V. Civano, D. Mancaniello, V. Marchesi, S. Menichetti, F. Merlo, F. Piva, P. Spezzani, I. Tanduo, N. Ungaro, S. Venturelli, R. Zorza, *Linee Guida per l’analisi delle pressioni e sensi della direttiva 2000/60/CE*, ISPRA - Linee guida SNPA n. 11/2018.

Figura n. 6 - Carta europea dell'indice WEI+



Fonte: Piano di bacino¹¹⁰³

Attualmente, sulla base dell'elaborazione effettuata, i risultati delle analisi condotte hanno rilevato che il valore annuo della disponibilità della risorsa si attesta su un valore pari a 511,5 mm, a fronte di una precipitazione annua di 1.022,3 mm con una disponibilità del 50%.

La stima degli usi viene svolta tramite il ricorso a una modellistica che consente di determinare l'indice WEI+ sul Grande Fiume e, quindi, valutare il livello di pressione dei prelievi rispetto alla disponibilità della risorsa.

Allo stato attuale, il valore WEI+ per il bacino del fiume Po, è tale da collocarlo in una condizione di stress idrico sulla base delle soglie di riferimento fissate per lo stesso indice a livello internazionale.

¹¹⁰³ Autorità di bacino distrettuale del fiume Po, *Piano di Gestione Acque, aggiornamento delle caratteristiche del distretto, Allegato 1.2 dell'Elaborato 1, Aggiornamento conoscitivo per la gestione delle risorse idriche: bilancio idrico, cambiamenti climatici, carenza idrica e siccità nel distretto idrografico del Fiume Po, 3° Ciclo di pianificazione 2021-2027, Versione 22 dicembre 2021 rivista con Decreto del Segretario Generale di AdBPo n. 123/2022, pag. 47, disponibile su <https://pianoacque.adbpo.it/piano-di-gestione-2021/>*

I valori testimoniano come vi sia una pressione elevatissima soprattutto nelle stagioni estive e come gli sforzi in atto per ridurla possano essere impattanti sulla concreta disponibilità della risorsa. Nel prossimo paragrafo si darà conto di come viene gestita la siccità nel bacino del Grande Fiume.

4. Gestione della siccità

“D’estate, quando la siccità asciugava i pozzi, e sotto le vampe di sole, le foglie degli olmi prendevano il colore del bruciaticcio e i prati si spelacchiavano, alla Badia l’erba medica, fresca e grassa, arrivava fino a metà gamba”¹¹⁰⁴

4.1. La siccità nel bacino del Po

Sebbene l’assetto idrologico del Po sia stato studiato fin dal diciannovesimo secolo, solo a seguito dell’avvento dell’ufficio idrografico e mareografico del Po sorto nel 1911 si è operato un monitoraggio sistematico e scientifico delle grandezze idrologiche.

Un’analisi del fenomeno siccitoso nel bacino del fiume Po è stata compiuta più di recente nel piano di gestione della siccità di cui all’allegato III del Piano del Bilancio idrico nell’ottica di dare attuazione lo standard europeo presentato dal “*drought management plan report*” della Commissione europea¹¹⁰⁵.

In dettaglio, nel piano si dà evidenza di come ci sia una progressiva riduzione nella portata media del Grande Fiume che tendono ad accentuarsi negli ultimi anni. Infatti, nel parametro di confronto tra le serie storiche che si estendono dal 1923 al 2010 e quelle per il periodo 2001-2010 si osserva una riduzione di almeno il 30%¹¹⁰⁶.

¹¹⁰⁴ G. Guareschi, *Tutto don Camillo. Mondo piccolo*, Vol. 3, Milano, Rizzoli, 1998, pag. 1061.

¹¹⁰⁵ European Commission, *Water Scarcity and Droughts Expert Network DROUGHT MANAGEMENT PLAN REPORT Including Agricultural, Drought Indicators and Climate Change Aspects*, European Communities, 2007 disponibile su https://ypen.gov.gr/wp-content/uploads/legacy/Files/Ydatikoi%20Poroi/Plhmyres/Drought_report.pdf

¹¹⁰⁶ Cfr. Autorità di Bacino del Fiume Po, *Piano stralcio del Bilancio Idrico del Distretto Idrografico Padano Piano di Gestione del Distretto Idrografico del Fiume Po – Art. 14 dell’Allegato “Misure urgenti e indirizzi attuativi generali del Piano di Gestione” alla Deliberazione del Comitato Istituzionale n. 1/2010 di adozione del Piano di Gestione. Proposta per l’adozione del Comitato Istituzionale dell’Autorità di Bacino del Fiume Po. Allegato 3 alla Relazione Generale Piano per la gestione delle siccità e Direttiva Magre, disponibile su https://www.adbpo.it/PBI/Piano_adottato/Allegato3_Piano_Gestione_siccita_07_12_2016.pdf*

Tabella n. 7 - Serie Storica a confronto portata fiume Po.

Parametro	Valore periodo 1923-2000	Valore periodo 2001-2010
Portata media	1522	1402
Portata semipermanente (corrispondente alla durata di metà anno, 182.5 giorni)	1210	1078
Portata limite di piena (corrispondente alla portata con durata 91 giorni)	1840	1675
Portata limite di magra (corrispondente alla durata di 274 giorni)	874	794
Portata con durata 355 giorni	493	313
Portata minima	275	168

Fonte Piano di gestione siccità¹¹⁰⁷

Nel decennio 2001-2010, in particolare, le medie di riferimento sono state inferiori alla media storica anche in considerazioni delle crisi idriche del 2003, 2006, 2007, 2011, 2012¹¹⁰⁸.

Questa circostanza si è ulteriormente aggravata negli ultimi anni quando si sono registrate eventi siccitosi calamitosi: si pensi alla catastrofica siccità del 2022¹¹⁰⁹.

4.2. Gestione della carenza idrica e della siccità.

Al fine di inquadrare correttamente il tema della carenza idrica e della siccità occorre, nonostante nel corso della presente trattazione si sia più volte affrontato il tema, svolgere una premessa di ordine definitorio.

In dettaglio, termini quali “carenza idrica”, “siccità” (nelle varie forme di quella meteorologica, agricola, ecc.) e “indisponibilità di acqua” non sono da intendersi quali sinonimi ma quale precise definizioni di ipotesi tra loro differenti.

¹¹⁰⁷ Autorità di Bacino distrettuale del Fiume Po, *Piano stralcio del Bilancio Idrico del Distretto Idrografico Padano Piano di Gestione del Distretto Idrografico del Fiume Po – Art. 14 dell'Allegato "Misure urgenti e indirizzi attuativi generali del Piano di Gestione" alla Deliberazione del Comitato Istituzionale n. 1/2010 di adozione del Piano di Gestione. Proposta per l'adozione del Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino del Fiume Po. Allegato 3 alla Relazione Generale Piano per la gestione delle siccità e Direttiva Magre*, disponibile su https://www.adbpo.it/PBI/Piano_adottato/Allegato3_Piano_Gestione_siccita_07_12_2016.pdf

¹¹⁰⁸ Ivi, pag. 15 ss.

¹¹⁰⁹ Cfr. A. Montanari, *Why the 2022 Po River drought is the worst in the past two centuries*, in *Science*, Fasc. 9, 2023.

Con il termine “carezza idrica” (cd. *water scarcity*¹¹¹⁰) si riferisce a quello squilibrio di lungo periodo che deriva dalla ridotta disponibilità idrica a fronte di una domanda che ecceda la capacità di rigenerazione naturale¹¹¹¹. Al di là degli aspetti più squisitamente quantitativi, una situazione di carezza idrica si può verificare laddove non vi sia una disponibilità di risorsa di buona qualità¹¹¹².

La definizione di “siccità” (*drought*) viene, viceversa, utilizzata con riferimento a una riduzione della disponibilità naturale derivante, ad esempio, da una ridotta piovosità¹¹¹³.

Per “siccità meteorologica” si intende una carezza di precipitazioni nel confronto rispetto ai valori climatici *standard* riferibili a un periodo definito. Questa condizione deriva da un mutamento rispetto ai valori ordinari sulla base di processi geofisici¹¹¹⁴.

A differenza di quella meteorologica, la “siccità agricola” viene in considerazione come mancanza di umidità nel suolo di una zona su cui insistono colture che entrano in sofferenza sulla base di una carezza prolungata¹¹¹⁵. Questa è spesso conseguenza diretta della siccità meteorologica che produce un deficit di umidità del suolo. Parallelamente a quella agricola si può verificare anche la cd. siccità vegetazionale. Quest’ultima è quella carezza di umidità nel

¹¹¹⁰ Sul tema, *ex multis*, si veda AA.VV., *Towards Water Secure Societies: Coping with Water Scarcity and Quality Challenges*, Svizzera, Springer International Publishing, 2021. Il tema è posto alla base del Piano stralcio del Bilancio Idrico del Distretto Idrografico Padano, Allegato 3 alla Relazione Generale Piano per la gestione delle siccità e Direttiva Magre. In forma estesa, sul punto oggetto di approfondimento nella presente trattazione, Autorità di Bacino distrettuale del Fiume Po, *Piano stralcio del Bilancio Idrico del Distretto Idrografico Padano, Allegato 3 alla Relazione Generale Piano per la gestione delle siccità e Direttiva Magre*, disponibile su https://www.adbpo.it/PBI/Piano_adottato/Allegato3_Piano_Gestione_siccita_07_12_2016.pdf

¹¹¹¹ Sul punto si veda anche Autorità di Bacino distrettuale del Fiume Po, *Piano stralcio del Bilancio Idrico del Distretto Idrografico Padano, Allegato 3 alla Relazione Generale Piano per la gestione delle siccità e Direttiva Magre*, op. cit, pagg. 71 ss.. Per un approfondimento ulteriore si consiglia Ispra, *Linee Guida sugli indicatori di Siccità e di Scarsità idrica da utilizzare nelle attività degli osservatori permanenti per gli utilizzi idrici, Stato attuale e prospettive future*, Giugno 2018, Creiamo PA, pagg. 2 ss..

¹¹¹² Cfr. EU Commission, *Water scarcity and droughts, Preventing and mitigating water scarcity and droughts in the EU*, “Water scarcity is a seasonal, annual or multi-annual water stress condition. It occurs when water demand frequently exceeds the sustainable supply capacity of the natural system in river basins. It can be measured as the ratio between renewable freshwater resources and water abstraction or water use. Beyond water quantity, a situation of water scarcity can also emerge from acute water quality issues, when pollution (diffuse or point source pollutions) lead to reduced clean water availability” Consultabile su <http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/about.htm>; si veda Autorità di Bacino distrettuale del Fiume Po, *Piano stralcio del Bilancio Idrico del Distretto Idrografico Padano, Allegato 3 alla Relazione Generale Piano per la gestione delle siccità e Direttiva Magre*, op. cit, pag. 71 ss..

¹¹¹³ Cfr. EU Commission, *Water scarcity and droughts, Preventing and mitigating water scarcity and droughts in the EU* “Droughts can be considered as a temporary decrease of the average water availability due to e.g. rainfall deficiency.” - <http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/about.htm>. Sul punto si veda anche Autorità di Bacino distrettuale del Fiume Po, *Piano stralcio del Bilancio Idrico del Distretto Idrografico Padano, Allegato 3 alla Relazione Generale Piano per la gestione delle siccità e Direttiva Magre*, op. cit, pag. 71 ss.

¹¹¹⁴ Autorità di Bacino distrettuale del Fiume Po, *Piano stralcio del Bilancio Idrico del Distretto Idrografico Padano, Allegato 3 alla Relazione Generale Piano per la gestione delle siccità e Direttiva Magre*, op. cit, pag. 72.

¹¹¹⁵ *Ivi*, pag. 73.

suolo che produce una sofferenza nell'apparato radicale della vegetazione permanente. Anche quest'ultima è spesso conseguenza della siccità meteorologica.

Accanto a queste ipotesi si individua anche la cd. "siccità idrologica" cioè quella che – in considerazione di una persistente condizione di riduzione dei livelli idrici nei corpi idrici – produce un *deficit* di risorsa idrica e un decremento del deflusso superficiale e sotterraneo. Questa condizione spesso impatta in maniera significativa anche sulla fornitura e distribuzione della risorsa per il consumo umano (soprattutto potabile)¹¹¹⁶.

Definite le condizioni di scarsità idrica si possono produrre diverse tipologie di scenari.

Il cd. "scenario non critico" si presenta nel caso in cui i valori degli indicatori (in ambito portata/livello/accumulo/volume) garantiscono la soddisfazione delle esigenze del sistema.

Lo "scenario di severità idrica bassa" si verifica nell'ipotesi in cui la domanda è ancora soddisfatta, sebbene gli indicatori segnalino un *trend* al ribasso in maniera preoccupante e le previsioni meteorologiche prospettano una assenza di precipitazioni con eventuali temperature elevate per il periodo¹¹¹⁷.

Lo "scenario con severità idrica media" si produce, invece, nel caso in cui lo stato di criticità si intensifichi. In questo contesto, a causa di temperature elevate, la portata in alveo è inferiore rispetto alla media del periodo e aumenta parallelamente il fabbisogno idrico. I volumi accumulati negli invasi e nei serbatoi, anche a causa dell'aumentata evaporazione, non riescono a garantire il completamento della stagione irrigua. Questo scenario è già idoneo a produrre danni economici e impatti sull'ambiente.

Lo "scenario di severità idrica alta" è quello che presenta una criticità elevata. In questo modello, a fronte dell'attivazione di tutte le misure necessarie permane uno stato critico non ragionevolmente prevedibile, nel quale non risulta una quantità sufficiente di risorsa idrica per evitare danni al sistema, anche irreversibili¹¹¹⁸. In questa ipotesi, sussistono le condizioni per dichiarare lo stato di siccità prolungata ai sensi di quanto disposto dall'art. 4 co. 6 della DQA. Ferma questa premessa di ordine metodologico, l'Autorità di Bacino svolge costante attività di monitoraggio al fine di adottare una pianificazione finalizzata a prevenire scenari di elevata criticità.

In concreto, la gestione delle risorse idriche nell'ambito del bacino idrografico del fiume Po è necessariamente influenzata dalla conformazione del territorio del bacino.

¹¹¹⁶ *Ibidem.*

¹¹¹⁷ *Ibidem.*

¹¹¹⁸ *Ibidem.*

Difatti, la presenza delle Alpi e la grande disponibilità di neve e di ghiacciai unita alla possibilità di accumulo dei grandi laghi prealpini e dei bacini artificiali e degli invasi, hanno garantito per molto tempo una grandissima disponibilità di acqua¹¹¹⁹.

Come è noto, tuttavia, a partire dalla grande siccità del 2003 il bacino del Po è stato caratterizzato da frequenti episodi di insufficienza delle risorse idriche. Questo è effetto, da un lato, di un incremento nell'utilizzo della stessa risorsa, anche a fronte di piani volti all'adozione di un sistema di efficientamento nell'utilizzo della risorsa stessa; e dall'altro, all'incremento delle temperature medie che hanno determinato un progressivo inaridimento di larghe parti del territorio con la necessità di fare ricorso a maggiori quantitativi di acqua per uso irriguo¹¹²⁰.

Questi scenari, inaugurati per l'appunto dalla grande siccità del 2003 (prima della quale si era conosciuto un ventennio di straordinaria abbondanza di risorse idriche)¹¹²¹, si sono ripetuti simili e forse ancor più severi negli anni seguenti, determinando la necessità di mettere in campo una strategia finalizzata alla gestione delle risorse idriche.

Durante tutte queste crisi idriche erano emersi degli spunti che progressivamente hanno portato alla creazione di un modello di governo integrato finalizzato a regolamentare, coordinare e proteggere i sistemi idrici garantendo i prelievi e ordinando gli utilizzi¹¹²².

Difatti, si sono avvertiti come necessari l'individuazione di un unico referente per il coordinamento delle attività; la predisposizione di un protocollo operativo *standard* per il problema delle magre; la predisposizione di un procedimento automatico per l'attivazione dell'organismo di coordinamento dei soggetti interessati, l'elaborazione di un sistema di monitoraggio condiviso immediatamente attivabile e accessibile; il coordinamento di tutte le diverse gestioni d'uso della risorsa¹¹²³.

In questo contesto, l'Autorità di bacino continua le sue attività di previsione, vigilanza e monitoraggio.

Queste attività sono svolte come in un diagramma di flusso in cui ogni fase è caratterizzata da un'analisi stagionale e da un'attività di prevenzione e di mitigazione.

¹¹¹⁹ Autorità di bacino distrettuale del fiume Po, *Piano del Bilancio Idrico per il Distretto del fiume Po, Allegato 3 alla Relazione Generale Piano per la gestione delle siccità e Direttiva Magre*, disponibile su https://www.adbpo.it/PBI/PBI_progetto_piano/04_12_10_2016_Allegato3_Piano_Gestione_siccita.pdf pagg. 10 ss.

¹¹²⁰ *Ivi*, pagg. 15 ss.

¹¹²¹ *Ibidem*. Nello stesso documento si vedano anche le pagg. 52 e ss.

¹¹²² *Ivi*, pagg. 56 ss.

¹¹²³ *Ivi*, pag. 60.

In dettaglio, l'attività di previsione si divide in due fasi: una previsione stagionale detta anche "analisi stagionale"; una previsione ordinaria che raggruppa le analisi mensili. Si svolge, di prassi, anche una attività di previsione a 14 giorni. In concreto, vengono effettuati controlli con le analisi stagionali che sono incrociate con le analisi mensili e le analisi previsionali a 14 giorni valutando se sulla base di previsioni deterministiche ci si ritrova dinanzi ad un fenomeno ordinario o ad un fenomeno anomalo. Qualora la condizione si confermi critica si effettua un confronto interno finalizzato al passaggio alla fase di vigilanza¹¹²⁴.

Nella fase di vigilanza vengono svolte alcune analisi basate sulle previsioni deterministiche a 14 giorni sulle sezioni di riferimento che presentano una situazione di criticità di rilievo.

A valle di queste analisi vengono preparati alcuni scenari *what if* predefiniti che sono associati allo scenario base che è quello del non intervento. Qualora la criticità venisse confermata si dovrebbe dare attuazione alle azioni previste¹¹²⁵.

L'ultimo passaggio della fase di vigilanza è caratterizzato dall'attività di prevenzione finalizzata a definire i volumi idrici negli invasi artificiali, nei laghi regolati e sotto forma di neve al fine di verificare se sussistono le condizioni per affrontare l'eventuale criticità.

Se a fronte dell'attività di vigilanza lo scenario resta critico si avvia la fase successiva che è quella di monitoraggio. In questa fase vengono adottate misure di emergenza da discutere e concordare in cabine di regia finalizzate alla risoluzione della condizione emergenziale in corso. Fermo lo scenario dettato dal piano di gestione della siccità, l'Autorità di bacino distrettuale ha avviato l'elaborazione e l'utilizzo di un nuovo strumento per la gestione delle siccità.

In risposta a questa esigenza, è stato elaborato il cd. "*SiccIdrometro*" che rappresenta un mezzo finalizzato a censire e rappresentare in modo sistematico sulla scala del distretto idrografico gli impatti legati alla presenza di un deflusso nell'alveo del Po¹¹²⁶.

Finalizzato, in realtà, all'applicazione sull'intero distretto, attualmente questo strumento viene utilizzato in fase di sperimentazione pilota nel comprensorio del consorzio di bonifica parmense¹¹²⁷.

¹¹²⁴ *Ibidem.*

¹¹²⁵ *Ibidem.*

¹¹²⁶ Questo strumento è costituito da un diagramma concettualmente molto semplice per rappresenta sul territorio la portata istantanea del fiume Po.

¹¹²⁷ Autorità di bacino distrettuale del fiume Po, *Piano del Bilancio Idrico per il Distretto del fiume Po, Allegato 3 alla Relazione Generale Piano per la gestione delle siccità e Direttiva Magre*, op. cit., pag. 59.

4.3. Osservatorio permanente degli utilizzi idrici e gestione delle crisi idriche.

Da ultimo, nel 2016 è stato istituito l'Osservatorio permanente sugli usi dell'acqua nel distretto idrografico del fiume Po. Si tratta di uno strumento importante per il raggiungimento degli obiettivi del piano di bilancio idrico che si prefigge la finalità di rafforzare la cooperazione e il dialogo tra i soggetti appartenenti al sistema di *governance* del distretto idrografico.

Nel 2020 è stato rettificato il preesistente disciplinare per il funzionamento dell'osservatorio che regolava la base conoscitiva, le articolazioni territoriali e le misure attivabili nelle differenti situazioni di crisi.

Questo disciplinare ha consentito alle istituzioni di avviare un percorso per la valutazione delle soglie per l'attribuzione della severità idrica di distretto.

In particolare, è stata creata una Cabina di regia per la previsione e la gestione degli eventi di carenza idrica e siccità che fornisce un supporto tecnico conoscitivo nell'attuazione del piano del bilancio idrico del distretto del fiume Po. In questa cabina di regia sono stati inoltre attivati i primi 5 tavoli tecnici sulle tematiche di rilevanza e distrettuale (Tavolo tecnico portate, tavolo tecnico precipitazioni temperature, tavolo tecnico cuneo salino, tavolo tecnico neve, tavolo tecnico derivazioni)¹¹²⁸.

L'Osservatorio produce, nell'ambito di competenza ad esso assegnato, alcuni documenti volti al contrasto delle situazioni di crisi. Tra questi, oltre al già citato Siccidrometro, acquista un ruolo centrale il cd. *Bollettino dell'osservatorio* che rappresenta lo strumento di divulgazione delle informazioni dell'osservatorio, pubblicato a cadenza mensile, dopo ogni riunione dello stesso osservatorio.

Sul punto occorre soffermarsi ancora qualche momento.

Il Bollettino, infatti, rappresenta uno strumento fondamentale anche nell'attività di misurazione che si preoccupa di monitorare periodicamente lo stato degli invasi, del manto nevoso, dei ghiacciai, nonché delle temperature e delle precipitazioni.

Di recente, anche in considerazione della significativa riduzione della portata del Grande Fiume, viene monitorata con sempre maggiore attenzione l'intrusione salina nel delta e nel letto del Po.

¹¹²⁸ *Ivi*, pag. 67 e ss.

Lo stato idrologico del distretto viene valutato sulla base di alcuni indici standardizzati SFI¹¹²⁹, SPI¹¹³⁰, SCDDI¹¹³¹, STI¹¹³², SPEI¹¹³³ e SVI¹¹³⁴.

Questi indici, misurando specifiche metriche dello stato delle risorse idriche, servono a ricostruire complessivamente il quadro al fine di definire, nell'ambito della Scala che misura la severità idrica lo scenario contingente.

¹¹²⁹ L'indice noto come *Standardized Run-off Index* (SRI) o *Standardized discharge Index* (SDI) o *Standardized flow Index* (SFI) è un indice complementare al SPI utilizzato quale indicatore di siccità idrologica tramite la valutazione di serie adeguatamente lunghe e stazionarie di portate medie mensili. Sul punto si vedano i riferimenti di cui al documento redatto da AA.VV., ISPRA, *Linee Guida sugli indicatori di Siccità e Scarsità idrica da utilizzare nelle attività degli osservatori permanenti, attività condotta nell'ambito del sottogruppo "indicatori" del Comitato tecnico di coordinamento nazionale degli Osservatori permanenti per gli utilizzi idrici*, Creaiamo PA, 2018, pag. 19.

¹¹³⁰ L'indice noto come *Standardized Precipitation Index* (SPI) è stato elaborato da T. B. McKee, J. Doesken Nolan, J. Kleist. nel celeberrimo *The relationship of drought frequency and duration to time scales.* "Proceedings of the 8th Conference on Applied Climatology. Vol. 17. No. 22. 1993. In dettaglio consiste in "un indice di siccità, che si ottiene tramite una normalizzazione della distribuzione di probabilità della pioggia, stimata elaborando lunghe serie storiche di precipitazione, in questo caso di almeno 30 anni. Conseguentemente, regioni a clima secco o umido sono "valutate" nello stesso modo. L'indice SPI viene calcolato a diverse scale temporali, in funzione del settore di applicazione. Ad esempio, valori di SPI a scala temporale da 1 a 2 mesi sono utili per la valutazione della siccità meteorologica, da 1 a 6 mesi per la siccità agricola, da 6 a 24 mesi per la siccità idrologica" cfr. WMO, 2012: *Standardized Precipitation Index User Guide* (M. Svoboda, M., Hayes, M., Wood, D.). WMO-No. 1090, Geneva. https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=13682.

¹¹³¹ Il *Standardized Continuous Dry Days Index* (SCDDI) misura i giorni di siccità continua. Sul punto si veda, Toreti, A., Bavera, D., Avanzi, F., Cammalleri, C., De Felice, M., de Jager, A., Di Ciollo, C., Gabellani, S., Maetens, W., Magni, D., Manfron G., Masante, D., Mazzeschi, M., McCormick, N., Naumann, G., Niemeyer, S., Rossi, L., Seguini, L., Spinoni, J., van den Berg, M., *Drought in northern Italy*, 2022, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022.

¹¹³² L'indice noto come *Water storage index* (STI) misura l'acqua disponibile nel suolo per l'utilizzo da parte delle piante, escludendo quindi l'acqua che si muove rapidamente nel suolo sotto l'influenza della gravità e l'acqua legata da forti forze alle superfici minerali. La capacità di immagazzinamento dipende sia dal volume del suolo sia dal volume dello spazio dei pori disponibile che può trattenere l'acqua contro le forze gravitazionali. Nel contesto della desertificazione questo indicatore è legato alle funzioni di produzione e regolazione della qualità del suolo. I cambiamenti nella capacità di immagazzinamento dell'acqua possono essere utilizzati come allarme precoce della desertificazione. Sul punto si veda Aihong Cui, Jianfeng Li, Qiming Zhou, Ruoxin Zhu, Huizeng Liu, Guofeng Wu, Qingquan Li, *Use of a multiscale GRACE-based standardized terrestrial water storage index for assessing global hydrological droughts*, *Journal of Hydrology*, Volume 603, Part A, 2021.

¹¹³³ Lo *Standardized Precipitation Evapotranspiration Index* (SPEI) misura le variazioni in termini evapotraspirazione potenziale. Il modello viene utilizzato sulla base dei dati meteorologici a disposizione nell'area in esame. È un indice multiscale di siccità basato su dati climatici. Sviluppato da Vicente-Serrano presso l'Institute Pirenaico de Ecologia di Saragozza, può essere utilizzato per determinare l'insorgenza, la durata e l'entità delle condizioni di siccità rispetto alle condizioni normali in una varietà di sistemi naturali e gestiti come colture, ecosistemi, fiumi, risorse idriche, ecc. Cfr. Vicente-Serrano S.M.; Santiago Beguería; Juan I. López-Moreno, *A Multiscale Drought Index Sensitive to Global Warming: The Standardized Precipitation Evapotranspiration Index*, *Journal of Climate*. 23/7, 2010, pagg. 1696–1718; Schneider, D. P., C. Deser, J. Fasullo, K. E. Trenberth, 2013: *Climate Data Guide Spurs Discovery and Understanding*. *Eos Trans. AGU*, 94, 121–122,

¹¹³⁴ Il *Sludge Volume Index* (SVI) è un parametro di controllo del processo utilizzato per descrivere le caratteristiche di sedimentazione dei fanghi nel serbatoio di aerazione di un processo a fanghi attivi. cfr. Jenkins, David; Richards, Michael G.; Daigger, Glen T., *Manual on the Causes and Control of Activated Sludge Bulking and Foaming* (2nd ed.). Michigan, USA: Lewis Publishers, 1993, pag. 15.

4.4. Direttiva Magre. Cenni.

La Direttiva Magre è stata elaborata come uno schema strutturale che rappresenta la sintesi operativa delle procedure di prevenzione della siccità e delle analisi di impatto e di vulnerabilità. In dettaglio, l'utilizzo dei valori di portata osservati presso la stazione idrometrica di Pontelagoscuro utilizzata per la rappresentazione in schede degli impatti e delle azioni di mitigazione richieste si è rivelata un efficace supporto alle decisioni nella gestione delle crisi idriche.

In sintesi, nella Direttiva Magre, per ciascuna sezione del Grande Fiume o altra sezione del distretto, sono enumerati, in funzione della portata di magra che si è avuto modo di registrare in quel punto, quali impatti si potessero determinare a monte, a valle o nel territorio circostante, e le tempistiche per l'intervento prima dell'emergenza.

La raccolta dei dati necessari alla definizione dei contenuti delle tabelle è contemplata tra le misure urgenti del Piano del Bilancio Idrico.

4.5. Deflussi ecologici e attuazione della direttiva distrettuale.

Il tema dei deflussi ecologici è stato trattato nella direttiva dell'Autorità di bacino distrettuale del fiume Po n. 4 del 2017 emanata sulla base del decreto direttoriale MATTM 30/2017 recante *“approvazione delle linee guida per l'aggiornamento dei metodi di determinazione del flusso minimo vitale al fine di garantire il mantenimento, nei corsi d'acqua, del deflusso ecologico a sostegno del raggiungimento degli obiettivi di qualità ai sensi della direttiva del Parlamento del consiglio europeo del 23 ottobre 2000”*¹¹³⁵.

In particolare, al fine di garantire il riequilibrio del bilancio idrico la disciplina sui deflussi ecologici presenta alcuni vincoli.

È stata prevista la necessità di regolare le derivazioni al fine di garantire, in relazione alle situazioni dei diversi assetti territoriali, il rispetto delle necessità di riequilibrio del bilancio idrico e del rispetto dei deflussi ecologici¹¹³⁶.

In secondo luogo, durante la gestione di situazioni di crisi, le deroghe ai rilasci dei deflussi ecologici possono essere autorizzate esclusivamente sulla base di condizioni di severità idrica

¹¹³⁵MASE, Decreto Ministeriale n. 30/STA del 13.02.2017, disponibile su https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/normativa/dd_sta_13_02_2017_30_1.pdf

¹¹³⁶ *Ibidem.*

ma nel rispetto di quanto disposto dall'osservatorio distrettuale o dai competenti organismi regionali¹¹³⁷.

Il decreto ministeriale 28 luglio 2004 prevede che possono essere riconosciute deroghe specifiche in area ricorrente crisi idrica o in deficit di bilancio idrico per usi prioritari riconosciuti. Tuttavia, con riferimento a questa ipotesi, non sono ancora state definite metodologie condivise su scala distrettuale.

In adempimento di quanto disposto dal regolamento UE/1305/2013¹¹³⁸ e sulla base le linee guida nazionali relative alla installazione di misuratori per l'utilizzo per l'irrigazione¹¹³⁹, l'Autorità di bacino deve dotarsi di adeguati strumenti per la raccolta e per la gestione di quei dati che provengono dall'attività di monitoraggio delle derivazioni esistenti con un focus particolare sui prelievi ad uso irriguo aventi natura strategica¹¹⁴⁰.

Da ultimo, devono essere definite delle portate minime giornaliere per la salvaguardia del fiume Po in maniera coerente e comunque non inferiore alla definizione di deflusso ecologico per i corpi idrici dello stesso fiume¹¹⁴¹.

5. Piano di Gestione del Rischio di Alluvione.

Come già si è avuto più volte modo di segnalare, la siccità è solo una delle due facce della medaglia del cambiamento climatico, nell'ambito del rapporto tra gli uomini, le società e le risorse idriche.

Quanto più i territori sono sottoposti a stress tanto più le precipitazioni piovose saranno a carattere estremo. Questo comporta inevitabilmente che laddove si assiste a prolungati periodi di scarsità tanto più gli eventi piovosi saranno potenzialmente distruttivi.

¹¹³⁷ *Ibidem*. Sul punto si veda anche A. Maestroni, *Il Deflusso minimo vitale*, in *Dialoghi sul diritto dell'energia*, vol. I, *Le concessioni idroelettriche*, AA. VV., a cura di M. De Focatiis e A. Maestroni, Torino, Giappichelli, 2014; nell'ambito del Bacino distrettuale si consulti lo studio di Daniele Cristofori, Gianpaolo Salmoiraghi, *Individuazione del deflusso minimo vitale di riferimento*, Arpa Emilia Romagna, disponibile su https://www.adbpo.it/PianoAcque2015/Elaborato_12_RepDatiCarte_3mar16/PdGPO2015_All123_Elab_12_Doc_Rif_3mar16/PdGPO2015_Bibliografia_Elabb_2_7/RER_Dmv.pdf

¹¹³⁸ Regolamento (Ue) N. 1305/2013 Del Parlamento Europeo E Del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1305>

¹¹³⁹ Ministero Delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (MIPAAF) D.M. 31 luglio 2015 recante "Approvazione delle linee guida per la regolamentazione da parte delle Regioni delle modalità di quantificazione dei volumi idrici ad uso irriguo", disponibile su https://sigrian.crea.gov.it/wp-content/uploads/2018/11/D.MIPAAF-31_luglio_2015-GU-213-140915.pdf

¹¹⁴⁰cfr. Allegato al D.M. 31 luglio 2015, MIPAAF.

¹¹⁴¹ *Ibidem*.

A ciò si aggiunga che gli eventi alluvionali tanto più sono rilevanti quanto più è elevato il livello di impermeabilizzazione del suolo.

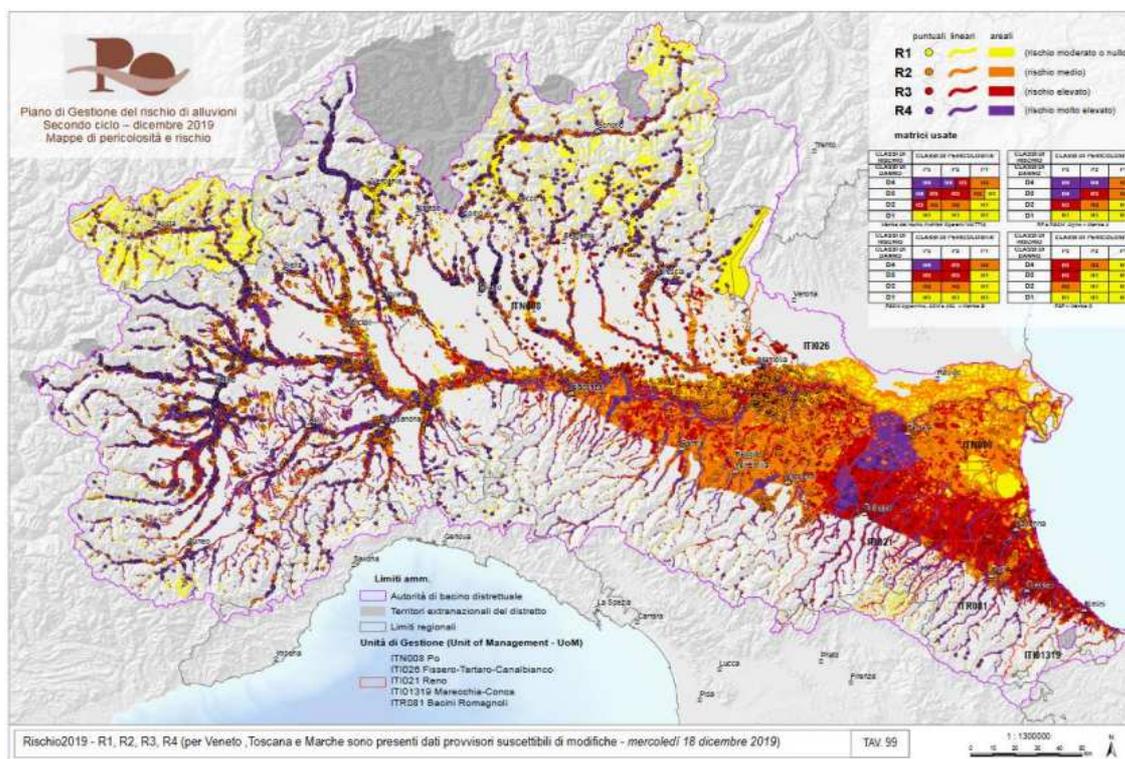
In tal senso occorre segnalare come il tema del consumo di suolo sia strettamente collegato con la gestione del rischio alluvionale.

In Emilia-Romagna, presa quale caso di studio¹¹⁴², la legislazione regionale non è ancora stata in grado di contenere significativamente e di ridurre la nuova impermeabilizzazione dei suoli.

Quanto più i territori naturali sono antropizzati, tanto più le acque piovane non trovano la possibilità di filtrare nel terreno e si concentrano, con conseguenze spesso catastrofiche, soprattutto nei centri urbani e negli abitati.

In questo senso, è di grande impatto la mappa che l’Autorità di bacino del fiume Po ha prodotto per segnalare i territori sottoposti a rischio alluvionale (cfr. Figura n. 8).

Figura n. 8 - Mappa del rischio alluvionale Bacino distrettuale fiume Po



Fonte Piano di gestione del Rischio alluvioni¹¹⁴³

¹¹⁴² Sul consumo di suolo si veda, in dettaglio, il contributo F. Anastasi, *Per un superamento del feudalesimo normativo nella gestione del consumo di suolo*, in Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it, Anno XX - Fascicolo 4/2020.

¹¹⁴³ Aggiornamento e revisione del Piano di Gestione del Rischio di Alluvione redatto ai sensi dell’art. 7 del D.Lgs. 49/2010 attuativo della Dir. 2007/60/CE – II ciclo di gestione RELAZIONE METODOLOGICA Distretto del

In tale prospettiva, nel rispetto della Direttiva Europea 2007/60/CE (esaminata nel corso del capitolo 2), che nel nostro ordinamento è stata recepita con il D.Lgs. 49/2010¹¹⁴⁴, l’Autorità di Bacino del Fiume Po ha adottato il Piano di gestione del rischio di alluvioni (PGRA). Quest’ultimo ha la finalità di gestire, nell’ambito del distretto idrografico, l’azione sulle aree che presentano un rischio più significativo, nell’ottica di organizzarle e gerarchizzarle definendo gli obiettivi di sicurezza da realizzare e le priorità di intervento¹¹⁴⁵.

Questa Pianificazione viene svolta coinvolgendo tutte le Amministrazioni, gli Enti gestori nonché gli *stakeholders* e, in generale, il pubblico.

La Direttiva, come noto, prevede obiettivi che devono essere inseriti obbligatoriamente nella PGRA:

- “1. *Riduzione del rischio sociale,*
2. *Riduzione del rischio per le attività economiche,*
3. *Riduzione del rischio per i beni culturali,*
4. *Riduzione del rischio per l’ambiente.*”¹¹⁴⁶

A questi sono stati aggiunti altri 12 sub-obiettivi, di dettaglio per il Distretto idrologico del Fiume Po nel rispetto della metodologia nazionale, sulla base di elementi di dettaglio analizzati nell’ambito del progetto di Valutazione del danno¹¹⁴⁷.

Lo scopo della Pianificazione “alluvionale” è quello di suggerire l’attivazione di tutti quegli strumenti atti a creare un modello politico di gestione delle alluvioni coerente con le indicazioni della Direttiva. Parallelamente, la Pianificazione è volta a suggerire gli strumenti amministrativi idonei per la realizzazione del risultato previsto.

fiume Po, pag. 67 disponibile su [https://www.adbpo.it/PDGA_Documenti Piano/PGRA2021/Piano 2021/00 relazione metodologica/RELAZIONE_PGRA_Rev.Giugno2022.pdf](https://www.adbpo.it/PDGA_Documenti_Piano/PGRA2021/Piano_2021/00_relazione_metodologica/RELAZIONE_PGRA_Rev.Giugno2022.pdf)

¹¹⁴⁴ D.Lgs. 23/02/2010, n. 49 – “Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni”. Pubblicato nella Gazzetta Ufficio 2 aprile 2010, n. 77. Disponibile su <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2010;49>

¹¹⁴⁵ Sul punto si veda Autorità di Bacino del Fiume Po, Aggiornamento e revisione del Piano di Gestione del Rischio di Alluvione redatto ai sensi dell’art. 7 del D.Lgs. 49/2010 attuativo della Dir. 2007/60/CE – II ciclo di gestione Allegato 5 Metodologia di prioritizzazione delle misure Distretto del fiume Po, Dicembre 2021, disponibile su https://www.adbpo.it/PDGA_Documenti_Piano/PGRA2021/Piano_2021/allegato5_priorizzazione/Allegato5_Metodologia_priorizzazione.pdf

¹¹⁴⁶ Ivi, pag. 3.

¹¹⁴⁷ *Ibidem.*

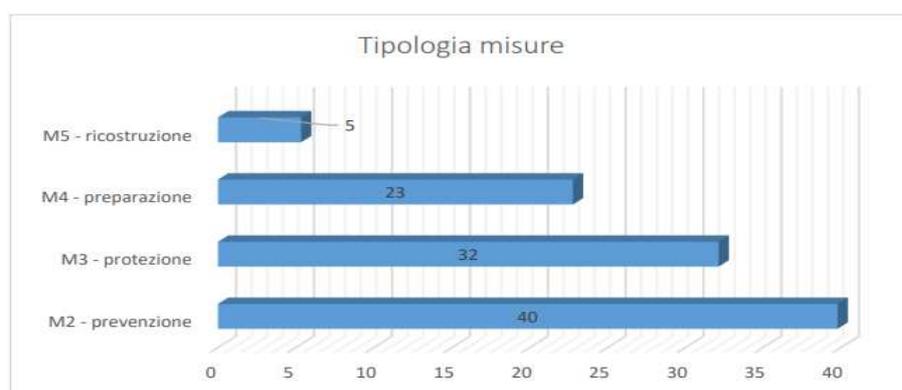
Alcune delle prescrizioni del Piano Alluvioni sono, ad avviso della stessa Autorità¹¹⁴⁸, dotate di efficacia immediatamente vincolante e devono essere recepite direttamente negli strumenti di pianificazione territoriale.

Come si è visto, e come si avrà modo di trattare più ampiamente nel prossimo capitolo, sul punto non c'è uniformità di vedute.

Ciononostante, è importante rilevare che la stessa Autorità sottolinea il carattere prescrittivo della propria pianificazione atta a prevalere, *ratione materiae*, sulla pianificazione urbanistica e territoriale¹¹⁴⁹.

La pianificazione, come noto, è stata arricchita dello strumento del cd. contratto di fiume¹¹⁵⁰, che potrebbe concorrere alla definizione e realizzazione di strumenti di pianificazione distrettuale, a livello di sub-bacino.

Tabella n. 8 - Programma Interventi



Fonte Autorità di Bacino Fiume Po¹¹⁵¹

¹¹⁴⁸ Sul punto si veda Autorità di Bacino del Fiume Po, Valutazione Globale Provvisoria Unica del distretto idrografico del fiume Po, Parma, 23 dicembre 2019, pag. 41, disponibile su https://www.adbpo.it/download/Atlante_Cartografico_AllegatoVGP/Valutazione_Globale_Unica_23dic2019_de_f.pdf

¹¹⁴⁹ *Ibidem*.

¹¹⁵⁰ Introdotto nel 2015 con il Collegato Ambientale (legge 221/2015). Sul punto si veda V. Parisio, *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, in *federalismi.it*, n. 23/2023; *amplius* si veda anche A. Prontera, *I contratti di fiume*, in *www.federalismi.it*, 18/2017, pagg. 7-8; A. Formica, *Il contratto di fiume quale strumento privilegiato per il contrasto al dissesto idrogeologico*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2021, pagg. 49 ss.; M. Brocca, *Nuovi modelli di amministrazione del paesaggio. La rilevanza del paesaggio agrario*, in N. Ferrucci, M. Brocca (a cura di), *Il paesaggio agrario dal vincolo alla gestione negoziata*, FrancoAngeli, Milano, 2019, pagg. 113 ss.; F. Pubusa, *Forme e strumenti della partecipazione degli interessi diffusi e collettivi nell'azione amministrativa: i "contratti di fiume"*, in *Diritto e processo amministrativo*, Quaderni n. 25, pagg. 195 ss.; M. Vernola, *I contratti di fiume nella pianificazione ambientale*, in *Rivista giuridica AmbienteDiritto.it*, 2021; P. Duret, *"Crossing the great divide". Spunti per un approccio sussidiario alla gestione dell'acqua*, in M. Andreis (a cura di), *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, Giappichelli, Torino, 2015, pagg. 49 ss..

¹¹⁵¹ Autorità di Bacino distrettuale del Fiume Po, Valutazione Globale Provvisoria Unica del distretto idrografico del fiume Po Parma, 23 dicembre 2019, pagg. 40 ss., disponibile su https://www.adbpo.it/download/Atlante_Cartografico_AllegatoVGP/Valutazione_Globale_Unica_23dic2019_de_f.pdf

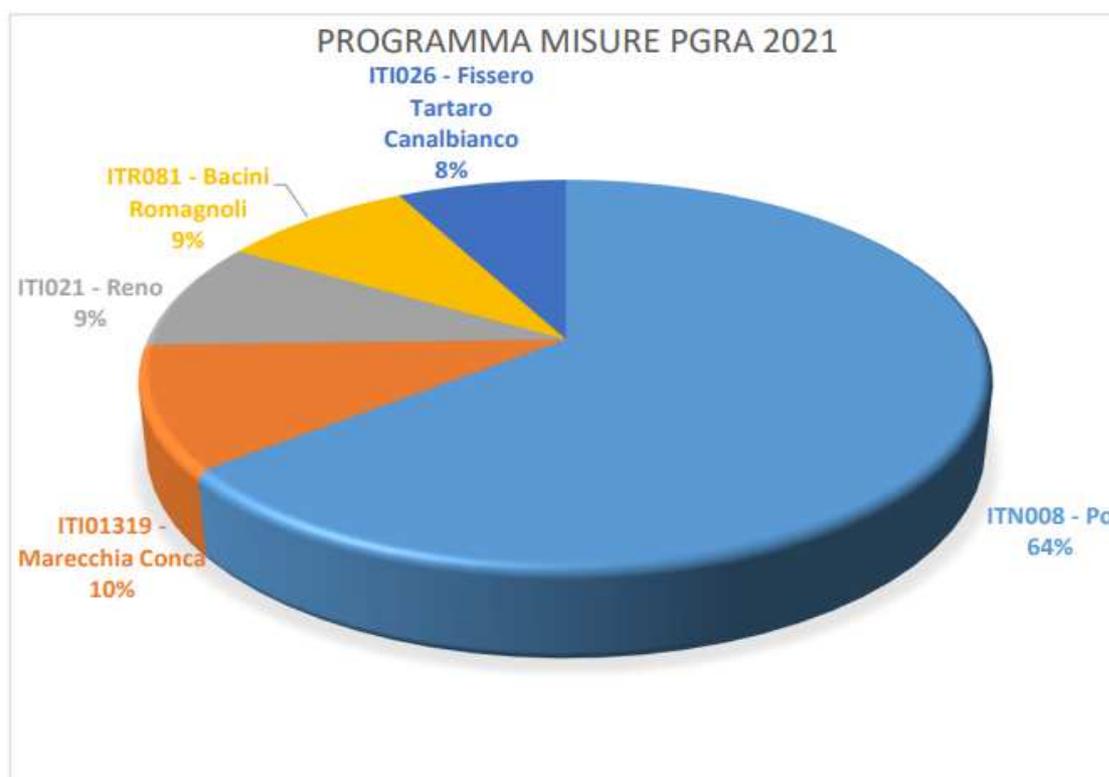
Come esemplificato dal grafico precedente, in dettaglio, il Piano prevede quattro tipologie di interventi:

- ricostruzione;
- preparazione;
- protezione;
- prevenzione.

La suddivisione percentuale tra le attività è ben esemplificata dal grafico sottostante.

La tabella 9 mostra poi il Programma degli interventi, segnalando i sottobacini di destinazione.

Tabella n. 9 - Interventi per prevenzione rischio alluvioni

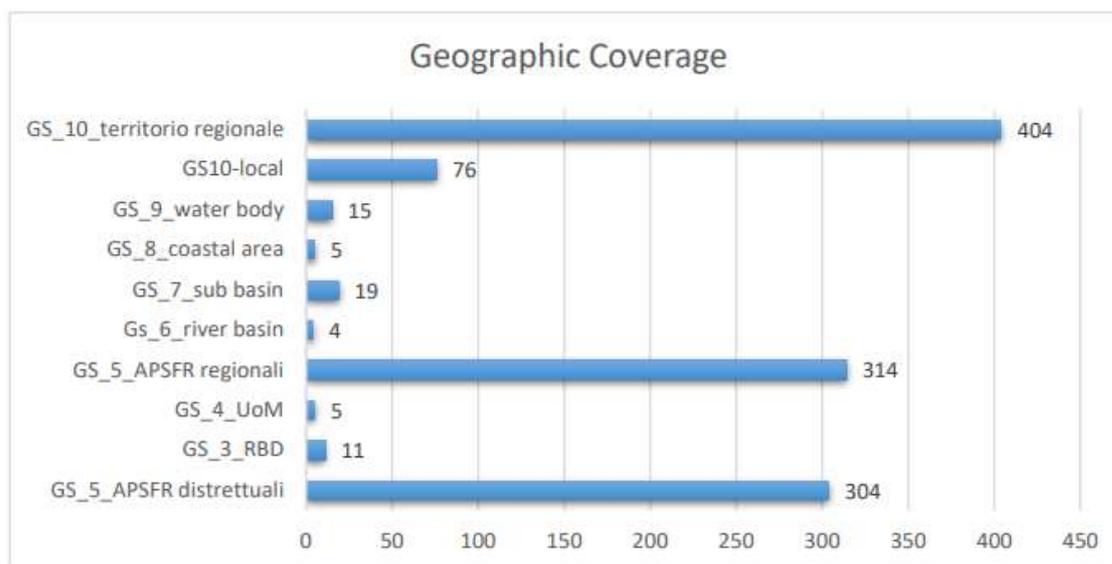


Fonte Autorità di Bacino Fiume Po¹¹⁵²

¹¹⁵² Autorità di Bacino distrettuale del Fiume Po, *Valutazione Globale Provvisoria Unica del distretto idrografico del fiume Po Parma, 23 dicembre 2019, pagg. 40 ss., disponibile su https://www.adbpo.it/download/Atlante_Cartografico_AllegatoVGP/Valutazione_Globale_Unica_23dic2019_de_f.pdf*

La successiva tabella 10 mostra, poi, la copertura geografica degli interventi che sono stati pianificati e che devono essere realizzati per garantire la protezione e la prevenzione dai fenomeni alluvionali.

Tabella n. 10 - Copertura geografica interventi



Fonte Autorità di Bacino Fiume Po¹¹⁵³

Il PGRA ha implementato il Modello per la Valutazione Integrata del Danno Alluvionale (MOVIDA)¹¹⁵⁴ illustrandone, in dettaglio, la metodologia ai fini della concreta valutazione del danno alluvionale. In particolare, nella stessa pianificazione si sottolinea come questa metodologia sia stata sviluppata al fine di soddisfare le specifiche esigenze tese alla valutazione e pianificazione di cui alla Direttiva Alluvioni.

Gli obiettivi che il PRGA poneva erano fondamentalmente 5:

- Migliorare la conoscenza del rischio, prevedendo 124 misure di intervento;
- Migliorare la performance dei sistemi difensivi esistenti, che fissava 261 misure;
- Ridurre l'esposizione al rischio, con 91 interventi;

¹¹⁵³ Autorità di Bacino distrettuale del Fiume Po, *Valutazione Globale Provvisoria Unica del distretto idrografico del fiume Po Parma*, 23 dicembre 2019, pagg. 40 ss., disponibile su [https://www.adbpo.it/download/Atlante Cartografico AllegatoVGP/Valutazione Globale Unica 23dic2019 de f.pdf](https://www.adbpo.it/download/Atlante_Cartografico_AllegatoVGP/Valutazione_Globale_Unica_23dic2019_de_f.pdf)

¹¹⁵⁴ Autorità di Bacino distrettuale del Fiume Po, *Aggiornamento e revisione del Piano di Gestione del Rischio di Alluvione* redatto ai sensi dell'art. 7 del D.Lgs. 49/2010 attuativo della Dir. 2007/60/CE – II ciclo di gestione, Allegato 4.1 Relazione metodologica: Modello per la Valutazione Integrata del Danno Alluvionale (MOVIDA), disponibile su [https://www.adbpo.it/PDGA Documenti Piano/](https://www.adbpo.it/PDGA_Documenti_Piano/)

- assicurare maggiore spazio ai fiumi, con 82 misure;
- difesa delle città e aree metropolitane con 27 misure di intervento¹¹⁵⁵.

In concreto, secondo quanto rilevato dalla stessa Autorità di bacino, nonostante le risorse finanziarie disponibili, si è registrata una tendenziale incapacità di sfruttarle a pieno al fine di concretamente realizzare le opere programmate¹¹⁵⁶.

Questo ha portato ad un prolungamento nei tempi di realizzazione delle opere previste e in generale a un rallentamento nella concreta conclusione di tutti gli interventi programmati.

Tuttavia, si può concludere registrando un dato: il fenomeno alluvionale che si è determinato nel maggio del 2023¹¹⁵⁷ e che ha interessato la Romagna, ha mostrato forse i limiti di una pianificazione non implementata nei tempi e nelle modalità opportune a causa di un meccanismo di *governance* complesso e particolarmente farraginoso in cui il soggetto pianificatore non ha i poteri per dare concreta esecuzione, almeno, alle opere di interesse sovra-comunale.

6. PNRR e Bacino del Fiume Po. Spunti.

Interessante, ai fini della ricerca attuale, è l'investimento 3.3: *Rinaturazione dell'area del Po* della Misura 3 - Salvaguardare la qualità dell'aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine¹¹⁵⁸.

In particolare, l'investimento in esame si propone lo scopo di realizzare una attività di rinaturazione dell'area naturale del fiume Po, per anni compromessa da attività di escavazione, dall'inquinamento e dal consumo del suolo.

Anche l'eccessiva canalizzazione della Pianura ha contribuito ad aumentare il rischio idrogeologico con impatti molto negativi sugli habitat naturali. Gli interventi programmati sono volti alla riattivazione dei processi naturali e a favorire il recupero della biodiversità.

La spesa prevista per l'intervento è di 357 milioni di euro.

¹¹⁵⁵ Autorità di Bacino distrettuale del Fiume Po, *Valutazione Globale Provvisoria Unica del distretto idrografico del fiume Po Parma, 23 dicembre 2019*, pagg. 40 ss., disponibile su https://www.adbpo.it/download/Atlante_Cartografico_AllegatoVGP/Valutazione_Globale_Unica_23dic2019_de_f.pdf

¹¹⁵⁶ Ivi, pag. 60.

¹¹⁵⁷ Si veda per un'analisi critica, seppur con toni giornalistici, l'intervento di P. Biondani, *Alluvione Emilia-Romagna, l'allarme inascoltato degli esperti: «Metà regione è a rischio»*, su *L'Espresso*, 19 maggio 2023

¹¹⁵⁸ Sul punto si veda *Piano Nazionale Di Ripresa E Resilienza, #Nextgenerationitalia*, ItaliaDomani, disponibile su <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>

In proposito, è stato sottoscritto un accordo di Programma tra il MASE e l’Autorità di bacino distrettuale del fiume Po, l’Agenzia Interregionale per il fiume Po (AiPO) e le Regioni Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto per la strutturazione di un modello di *governance* finalizzato ad attivare le collaborazioni propedeutiche all’attuazione dell’Investimento¹¹⁵⁹.

L’accordo di programma ha istituito una Cabina di Regia che ha sottoscritto un protocollo di intesa finalizzato a costituire un tavolo di lavoro propedeutico alla stesura di un programma di azione. A seguito della stesura del programma di Azione l’Autorità di Bacino ha provveduto, con decreto n. 96 del 2023, ad approvarlo¹¹⁶⁰.

Il programma prevede opere di “diaframmatrice”, per assicurare la difesa idraulica e per il contrasto dei fenomeni di infiltrazione, nell’ottica di garantire l’efficacia ambientale degli interventi di rinaturazione¹¹⁶¹.

7. Conclusioni

L’analisi dello stato del Bacino del Fiume Po, dell’attività di pianificazione svolta e delle modalità di implementazione, anche tenuto conto delle novità previste dal PNRR, ci porta ad alcune provvisorie conclusioni.

La situazione globale delle risorse idriche sul territorio italiano è critica.

Nella specie, nel settore padano, la situazione è in linea con l’andamento nazionale non un basso livello qualitativo delle acque e con un severo rischio di disponibilità della risorsa.

Questo fattore è aggravato da una precaria condizione idro-geologica che espone la quasi totalità dell’area a rilevantissimi danni e potenziali distruzioni nel caso di eventi meteorologici estremi.

L’attività di pianificazione, per come è emerso nel corso della trattazione, di per sé, non è sufficiente a garantire il superamento della situazione di crisi e comporta necessariamente l’obbligo di ripensare i meccanismi di *governance* sulla base di un modello di *reductio ad unum* strutturale e non meramente contingente.

In questo scenario, come vedremo nel corso del prossimo capitolo, superando la logica della legislazione emergenziale bisogna prevedere un modello di governo che contemperi elementi

¹¹⁵⁹ MASE, Investimento 3.3: Rinaturazione dell’area del Po. Disponibile su <https://www.mase.gov.it/pagina/investimento-3-3-rinaturazione-dell-area-del-po-1>

¹¹⁶⁰ *Ibidem.*

¹¹⁶¹ *Ibidem.*

sia nella fase di pianificazione che nella fase di esecuzione delle opere elementi di competenza tecnica, collegamento al circuito democratico-rappresentativo anche per il tramite della partecipazione degli *stakeholders*, e maggiore incisività di poteri.

**CAPITOLO 5 - CAMBIAMENTI CLIMATICI E CRISI IDRICA PERMANENTE. LA SCARSITÀ DELLA
REGOLAZIONE O LA REGOLAZIONE DELLA SCARSITÀ?**

1. Introduzione. Tra alluvioni e siccità. Il futuro dell'acqua nell'antropocene.

La ricostruzione operata finora ci descrive un modello di gestione delle risorse idriche sicuramente perfettibile. In realtà, non sono necessariamente gli strumenti ad essere inadeguati ma è il contesto generale, che attesa la sua natura emergenziale, imprevedibile e storicamente senza precedenti che rende gli strumenti inadatti.

Detto in altre parole, l'emergenza ambientale che stiamo affrontando negli ultimi anni - prodottasi a seguito dei cambiamenti climatici causati dalla industrializzazione e del sempre più massiccio intervento dell'uomo nello sfruttamento delle risorse naturali e dalla emissione di gas nocivi per l'atmosfera – deve necessariamente essere affrontata con strumenti di natura straordinaria volti a governare l'imponderabile e regolare l'imprevedibile.

Si stima che a livello globale, circa 785 milioni di persone non abbiano accesso all'acqua potabile di base e almeno 2 miliardi di persone utilizzino fonti contaminate da feci¹¹⁶².

Si potrebbe parlare di industrializzazione, progresso e crescita in due tempi (o a due velocità): da un lato, i paesi industrializzati sfruttano risorse in maniera massiccia per garantirsi benessere, dall'altro questo stesso benessere impatta non solo su chi a quest'ultimo non riesce ad accedere ma addirittura si ripercuote, in maniera straordinariamente negativa, su quelli che questo miraggio di benessere puntano a realizzare.

Si pensi all'esempio proposto dal Bompan nel suo celebre saggio *Water Grabbing* “*inneggiamo al veganesimo od osanniamo i biocarburanti, ma non sempre comprendiamo l'eterogenesi degli effetti dei consumi di massa, anche quando sembrano virtuosi come nel caso del consumo di soia o della quinoa*”¹¹⁶³. E infatti, l'alterazione degli equilibri ecologici, anche quando sembra virtuosa per il nostro stile di vita, in concreto, potrebbe produrre conseguenze, anche devastanti in altri territori.

Come segnala il Rapporto dell'OMS/Unicef, la forbice di disuguaglianza tra paesi ricchi e paesi poveri aumenta, e così il divario tra il nord e il sud del mondo.

La fase storica, sia consentito, *rectius* geologica, nella quale stiamo vivendo è stata da taluni definita quale Antropocene¹¹⁶⁴. Si tratta di quella stagione della storia della Terra nella quale

¹¹⁶² Unicef, WHO, Progress on household drinking water, sanitation and hygiene I 2000-2017, SPECIAL FOCUS ON INEQUALITIES, United Nations Children's Fund (UNICEF) and World Health Organization, 2019, disponibile su <https://www.datocms-assets.com/30196/1607939793-unicef-oms-waterreport2019.pdf>

¹¹⁶³ E. Bompan, M. Iannelli, *Water Grabbing*, Emi, 2018, pag. 21-22.

¹¹⁶⁴ Sulla definizione di Antropocene si veda Hamilton, C. *Define the Anthropocene in terms of the whole Earth*. *Nature* 536, 251 (2016); nello stesso senso si veda il già citato E. Bompan, M. Iannelli, *Water Grabbing*, Emi, 2018, pag. 9.

l'uomo, da semplice animale si è trasformato in padrone incontrastato del nostro pianeta e riesce a impattare in maniera decisiva, e spesso negativa, sui cicli naturali¹¹⁶⁵.

Con riferimento all'acqua, occorre ricordare che le risorse di acqua dolce rappresentano solo una piccolissima parte della riserva totale di acqua sulla terra. Essa è pari al solo il 2,5% del volume totale del pianeta per un totale di circa 35 milioni di km³. Di queste, il 70% è in forma solida quale ghiaccio o copertura nevosa permanente nelle regioni montuose. Il residuo 30% è immagazzinato nelle falde acquifere sotterranee. La quota più ridotta, solo lo 0,3%, circa 105.000 km³, si trova nei laghi e nei fiumi. Questi ultimi, a loro volta rappresentano solo lo 0,01% delle risorse idriche totali disponibili¹¹⁶⁶. Di questa solo una parte è potabile e non contaminata, spesso distribuita in maniera diseguale nel Pianeta¹¹⁶⁷.

La crescita dell'urbanizzazione che raggiungerà il 68% della popolazione mondiale entro il 2050 secondo la rilevazione delle Nazioni unite¹¹⁶⁸, non fa che rendere sempre più insostenibile la pressione sulle risorse idriche. La crescita dell'urbanizzazione si dovrà necessariamente accompagnare all'adeguamento delle infrastrutture idriche a pena di rendere non solo difficoltoso ma addirittura impossibile l'accesso all'acqua potabile in alcune città, in particolare nel Sud del mondo.

Inoltre, negli ultimi anni, soprattutto in Italia, abbiamo avuto modo di assistere ad alcuni eventi estremi che con riferimento agli stessi territori sono stati però di natura completamente opposta. In questo senso, e nelle finalità di questo scritto, si ricordano, da un lato, gli eventi siccitosi che hanno interessato la più grande pianura del territorio italiano ovvero la pianura padana nel 2022¹¹⁶⁹, e dall'altro le alluvioni che hanno interessato la stessa area geografica nel maggio del 2023¹¹⁷⁰.

Come possiamo quindi spiegare questi eventi tra di loro così diversi ed estremi se non come conseguenze dei cambiamenti climatici in atto?

¹¹⁶⁵ Su questo tema sia consentito rimandare anche al celeberrimo Y. N. Harari, *Sapiens. Da Animali a Dei*, Bompiani, 2017.

¹¹⁶⁶ H. Perlman, *United States Geological Survey*, Jack Cook, Woods Hole Oceanographic Institution.

¹¹⁶⁷ E. Hunt Costance, *Thirsty Planet: Strategies for Sustainable Water Management*, Zed Books, London 2013.

¹¹⁶⁸ Si veda il documento redatto dalle Nazioni Unite, AA.VV., *World Cities Report 2022*, United Nations Human Settlements Programme, 2022

¹¹⁶⁹ M. Monti, *Speciale alluvioni e siccità. Per la Pianura Padana gli anni 2022 e 2023 sono stati i peggiori del secolo*, in *Agenda17*, 29 Maggio 2023

¹¹⁷⁰ P. Biondani, *Alluvione Emilia-Romagna, l'allarme inascoltato degli esperti: «Metà regione è a rischio»*, su *L'Espresso*, 19 maggio 2023, E. D'Angelis, *Alluvione in Emilia-Romagna, ecco perché non sono eventi imprevedibili*, su *formiche.net*, 18 maggio 2023.

Peraltro, il ripetersi quasi regolare di questi eventi li rende se non programmabili per lo meno prevedibili. Questa circostanza comporta e giustifica necessariamente questo studio specifico sul punto finalizzato a elaborare modelli in grado di contenere gli impatti negativi e gestire, per quanto possibile, in maniera sistemica, l'emergenza.

2. Il costo economico della siccità.

In seguito all'evento siccitoso del 2003 che rischiava di produrre danni rilevantissimi soprattutto nel bacino del Grande Fiume, sono state compiute alcune valutazioni di dettaglio e alcuni studi sul concreto costo economico della siccità.

Nel dettaglio, è di grande interesse lo studio compiuto da Massarutto e De Carli e pubblicato in *Economics and policy of Energy and the environment* nel Febbraio del 2010, dal titolo “*i costi economici della siccità: il caso del Po*”¹¹⁷¹.

Questo articolo prendendo le mosse dagli studi svolti in ambito internazionale¹¹⁷², valuta gli effetti nel sistema economico delle siccità e in generale dei fenomeni di carenza idrica per periodi di tempo protratti.

In particolare, dinanzi a questi fenomeni, l'Amministrazione è tenuta necessariamente a dare delle precise indicazioni in merito alle scelte che devono essere compiute circa la utilizzabilità e/o il contingentamento della risorsa idrica.

In questo senso si ricordi quanto è disposto - e precedentemente commentato - dal Codice dell'Ambiente agli artt. 144 e 167 che disciplinano la preferenza nell'uso potabile e secondariamente quella per gli usi irrigui.

Atteso questo parametro, appare evidente che nella gestione degli eventi siccitosi occorre necessariamente procedere adottando modelli di consumo e utilizzo delle risorse idriche che consentano in primo luogo di garantire la fornitura minima essenziale per i consumi umani.

Conseguentemente le scelte dovranno muoversi nel senso di contemperare tutti gli usi che vengono fatti nell'Ambito territoriale di riferimento della risorsa idrica e garantire secondo una scala progressiva di utilizzi la fruizione della stessa risorsa a tutti i settori.

¹¹⁷¹ Cfr. A. Massarutto, A. De Carli, *I costi economici della siccità: il caso del Po*, in *Economics and Policy of Energy and the Environment*, Febbraio 2010.

¹¹⁷² Cfr. H. Tardieu, B. Préfol, *Full cost or sustainability cost pricing in irrigated agriculture: charging for water can be effective, but is it sufficient?*, in *Irrigation and Drainage*, vol. 51, 97-107; Water Scarcity Drafting Group, 2006, *Water scarcity management in the context of WFD*, MED Joint Process WFD/EUWI, Giugno 2006; R.A. Young, *Determining the economic value of water: concepts and methods*, RFF books, Resources for the Future, Washington DC, 2004; F. Ward, A. Michelsen, 2002, *The economic value of water in agriculture: concepts and policy applications*, in *Water Policy*, Vol. 4, pp. 423-446.

Nel caso della siccità prolungata del 2003, questa è stata, fortunatamente, seguita da un periodo di piogge abbondantissime che hanno, in buona parte, contenuto i danni dell'evento siccitoso. Più di recente, l'evento siccitoso prodotto sin nel 2022 è stato tale da ingenerare una difficoltà sistemica nella fornitura delle risorse idriche ai vari settori economici di produzione tale da determinare danni estremamente significativi.

Nel dettaglio nel caso del bacino del fiume Po vengono in considerazione, oltre agli usi umani, anche l'uso agricolo, zootecnico, industriale, di produzione di energia idroelettrica. In pratica, nel bacino del fiume Po l'acqua viene utilizzata in maniera estremamente eterogenea e, pertanto, la sua eventuale carenza non impatta soltanto sulla disponibilità per il consumo umano ma sulla stessa produzione agricola, sulla produzione zootecnica, industriale e di energia elettrica.

L'eventuale siccità protratta pertanto in questi territori impatta non soltanto a livello locale ma a livello nazionale poiché verrebbe meno sia la produzione di energia elettrica che la produzione di prodotti agricoli fondamentali per il mercato nazionale nel caso della siccità del 2003, la riduzione di risorse idriche ha rischiato di impattare in maniera significativa sulla capacità produttiva di energia idroelettrica nei bacini di montagna che rappresentano, oltre a fondamentali centrali idroelettriche, anche riserve idriche fondamentali per sopperire ad eventuali e temporanee carenze derivanti da riduzioni di precipitazioni meteorologiche.

Nello scenario come quello attuale in cui si è persa gran parte della disponibilità di riserva idrica accumulata nei ghiacciai, nel permafrost e nella neve invernale, la valutazione dell'impatto di questi scenari non è più semplicemente un esercizio di stile ma, in concreto, un modello attraverso il quale elaborare strategie adattive rispetto allo scenario di grave crisi idrica permanente.

Nello studio di Massarutto da cui si è preso le mosse in realtà si tracciavano già alcuni importanti indirizzi per la gestione delle risorse idriche¹¹⁷³. Il primo era quello di adottare strategie volte ad approcciare in maniera strutturale e definitiva, e non più esclusivamente emergenziale, i fenomeni siccitosi. Dall'altro lato si segnalava come fosse necessario efficientare il sistema di utilizzo delle acque in agricoltura e nelle industrie, soprattutto in considerazione per le nuove tecnologie disponibili per gli operatori del settore da ultimo si rappresentava come fosse necessario ripensare il modello delle concessioni idroelettriche e

¹¹⁷³ Cfr. A. Massarutto, A. De Carli, *I costi economici della siccità: il caso del Po*, in *Economics and Policy of Energy and the Environment*, February 2010.

soprattutto la gestione degli invasi da parte delle società concessionarie. Questo non tanto per rimettere in discussione le concessioni in essere, ma piuttosto per ragionare su modelli volti all'investimento in tecnologie più efficienti e in raccolte di risorse più abbondanti¹¹⁷⁴.

3. Acqua bene comune per superare la crisi. Una soluzione?

Il tema dei beni comuni¹¹⁷⁵ rappresenta e ha rappresentato, soprattutto nel contesto della gestione e regolazione dell'utilizzo dello sfruttamento delle risorse idriche, un paradigma che carsicamente veniva di volta in volta riproposto in dottrina nella prospettiva di una modifica sostanziale del sistema di utilizzo della risorsa stessa.

L'attuale dibattito intorno ai beni comuni come noto, prende le mosse dalle intuizioni di Elinor Ostrom¹¹⁷⁶ la quale nei suoi saggi intorno ai beni comuni – di cui il più famoso *Governing the*

¹¹⁷⁴ Sul punto si veda anche M.A. Sandulli, *Le concessioni per le grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico: evoluzione normativa e questioni aperte sull'uso di una risorsa strategica*, in *Federalismi.it*, n. 24/2013.

¹¹⁷⁵ Cfr. U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011; Id. *Contro riforme*, Einaudi, Torino, 2013; Id. *I beni pubblici: un dialogo tra diritto e politica*, in G. Alpa, V. Roppo (a cura di), *La vocazione del giurista. Saggi dedicati a Stefano Rodotà*, Roma-Bari, 2013; ID e A. Quarta, *L'acqua e il suo diritto*, ediesse, 2014; M. R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, ed. ombre Corte, Verona 2012; id., *il principio sociale della proprietà e le spinte anti-proprietarie dell'oggi*, in G. Alpa, V. Roppo, (a cura di), *la vocazione del giurista. Saggi dedicati a Stefano Rodotà*; Id., *il diritto dei beni comuni oltre il pubblico e il privato*, in G. Allegri, M. R. Allegri, A. Guerra, P. Marsocci (a cura di), *Democrazia e controllo pubblico dalla prima modernità al web*, Napoli, litorale scientifica; S. Rodotà, *Beni comuni: una strategia globale contro lo Human divide*, in M. R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato*, cit.; Id., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata i beni comuni*, Bologna, 2013; G. Arena, C. Iaione (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Bari, 2012; G. Arena, *Un nuovo diritto per l'amministrazione condivisa dei beni comuni*, in T. dalla Massara e M. Beghini (a cura di), *La città come bene comune*, Napoli, 2019; V. Cerulli Irelli, L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi, riflessione de iure condendo su un dibattito in corso*, in *Giustamm.it*, 2013; P. Maddalena, *Per una teoria dei beni comuni*, in *Micromega*, 2013, 9; Id. *Cosa sono i beni comuni e come si difendono*, in rivista giuridica ambiente diritto.it, anno XXIII, n. 2, 2023; A. Lucarelli, *La democrazia dei beni comuni*, Roma Bari, 2013; F. Marinelli, *Un'altra proprietà, usi civici assetti fondiari collettivi, beni comuni*, pacini giuridica, 2019; C. Iannello, *Il diritto all'acqua, proprietà collettiva e costituzioni*, editoriale scientifica, 2013; S. Nespore, *L'irresistibile ascesa di beni comuni*, in *federalismi*, 3 Aprile 2013; U. Pomarici, *beni comuni*, in Id. (A cura di), *Atlante di filosofia del diritto*, I, Torino 2012; P. Grossi, *I beni: itinerari fra moderno e postmoderno*, in *Riv. Trim. dir. Proc. Civ.*, 2012, 1059 ss; G. Ricoveri, *Beni comuni vs. merci*, Milano 2010; S. Ristuccia, *Beni comuni azioni collettive. Strumenti per un dibattito interdisciplinare oltre l'economia classica*, in riv. It. di comunicazione pubblica, 2010, pagg. 9 ss; C. Salvi, *Beni comuni e proprietà privata (a proposito di "oltre il pubblico il privato. per un diritto di beni comuni")*, (a cura di Maria Rosaria Marella), in riv. *Dir. civ.*, 2013, pagg. 209 ss; P. Chirulli, *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *www.giustamm.it.*, 2012; G. Arena, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare l'Italia*, Rom-Bari, 2011; G. Fidone, *Proprietà pubblica e beni comuni*, Pisa, ETS, 2017; F. Cortese, *Che cosa sono i beni comuni?*, in M. Bombardelli, *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi - Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Università degli Studi di Trento, 2016; D. Ciaffi, *Dalla tragedia dei Commons all'amministrazione condivisa dei beni comuni*, in *Munera rivista europea di cultura*, 1, 2018, pagg. 55 ss; A. Massarutto, *Privati dell'acqua, tra bene comune e mercato*, Il Mulino, 2011; si veda anche per il fondamentale contributo M. Hardt, A. Negri, *Comune. Oltre il pubblico e il privato*, Milano 2010.

¹¹⁷⁶ Le ricerche della Ostrom si basano, a loro volta, sulle elaborazioni di G. Hardin che nel suo celeberrimo *Tragedy of Commons* pubblicato in *Science* nel 1968, segnalava come l'utilizzo non governato delle risorse e dei beni comuni avesse determinato una vera e propria "tragedia" nello sfruttamento di quest'ultime. Questo testo a sua volta trova un precedente nel fondamentale *The problem of social cost* di Coase che per primo rilevò in maniera

*Commons*¹¹⁷⁷ rappresenta la pietra miliare - propone un modello di gestione di beni a necessaria fruizione collettiva che sia tale da non escludere alcun soggetto che a quell'utilizzo sia interessato¹¹⁷⁸.

In una stagione complessa come quella attuale, caratterizzata da perenne scarsità della risorsa e da periodiche e quasi sistemiche crisi idriche che sfociano spesso in siccità protratte, questa teoria ha trovato grande seguito in dottrina nella prospettiva di risolvere una volta per tutte i due principali problemi che riguardano la gestione delle risorse idriche.

Da un lato, interviene sull'annoso tema del dominio delle risorse idriche ovverossia della proprietà pubblica o privata della risorsa rispetto al quale, come detto *supra*, la qualificazione contenuta nell'art. 822 del codice civile non è dirimente.

Dall'altro, propone la possibile configurabilità di un *tertium genus*, cioè di una categoria proprietaria nuova che, ricavata da una certa interpretazione del diritto romano¹¹⁷⁹, consentirebbe di configurare un diritto di proprietà collettivo diverso, e alternativo, alla proprietà statale o pubblica e alla proprietà privata¹¹⁸⁰.

critica l'impatto ambientale e sociale della produzione priva di una regolazione puntuale. Sul punto si vedano, G. Hardin, *The Tragedy of Commons*, in *Science*, 1968, 1243 e ss; e R.H. Coase, *The Problem of Social Cost*, in *The Journal of Law & Economics*, vol. 3, 1960, pp. 1-44. Disponibile su <http://www.jstor.org/stable/724810>, si veda anche sul punto M. Heller, *The tragedy of anticommons: property in transition from Marx to Market*, in *Harvard Law review*, 1998, pagg. 621 ss.

¹¹⁷⁷ Cfr. E. Ostrom, *Governing the Commons*, Cambridge, 1990, trad. It. *Governare i beni collettivi*, Venezia, 2006.

¹¹⁷⁸ La prospettiva del cambio di paradigma nell'utilizzo e sfruttamento delle risorse comuni qualificabili come beni comuni (le foreste, gli oceani, l'acqua, il cielo ecc...) è trattata diffusamente negli scritti della Ostrom. Il tema che ricorre è quello della gestione dei beni comuni in maniera tale da evitare sfruttamenti e arricchimenti a danno della collettività da parte dei cd. *free-riders* nel contesto generale delle valutazioni e analisi della teoria dei giochi. Sul punto, per una disamina del lavoro complessivo della Ostrom, si veda J. Akwood (a cura di), *Beni comuni. Diversità, sostenibilità, governance scritti di Elinor Ostrom*, Creative commons, 2019.

¹¹⁷⁹ L'individuazione giuridica delle *res communes omnium* è rinvenuta solitamente nelle *Institutiones* di Marciano vissuto tra il II e il III secolo dopo nel medioevo il *dominium* per rispondere alle necessità del tempo era scomposto in *directum* e *utile*. Sul punto, si veda M.S. Giannini, *i beni pubblici, dispense delle lezioni del corso di diritto amministrativo tenute nell'anno acc. 1962-1963*, Roma, Bulzoni, 1963 pag. 53 ss.; si veda anche P. Grossi, *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, Laterza, 2007; dello stesso autore, *le situazioni reali nell'esperienza giuridica medievale*, Padova, Cedam, 1968; *proprietà diritto intermedio*, in *Enc. Dir.*, XXXVII, 1988, pagg. 239 e ss; *il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne di diritti reali*, Milano, Giuffrè, 1992.

¹¹⁸⁰ Sul dibattito intorno all'acqua come bene comune ex multis si vedano; R. Briganti, *Il diritto all'acqua, tra tutela dei beni comuni e governo dei servizi pubblici*, Edizioni scientifiche italiane, 2012; E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità*, op. cit. pag. 211 ss; F. Marinelli, F. Politi, *Domini Collettivi e risorse idriche; atti del XVI Convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista "G. Cervati"*, *L'Aquila 29 settembre 2020*, Pacini giuridica, 2022; C. Micciché, *L'acqua e il problema della sua riqualificazione giuridica nel tempo dei beni comuni*, in e. Balboni, S. Vaccari, *Acqua, bene servizio pubblico*, Jovene, 2019; S. Staiano, *L'acqua come bene comune punto la favola bella che ieri ti illuse, che oggi mi illude*, in M. Betzu (a cura di), *Diritto all'acqua e servizio idrico integrato, edizioni scientifiche italiane*, 2019; G. Bucci, *L'acqua bene comune e la gestione dei servizi idrici integrati tra pubblico, privato e democrazia*, in S. Staiano, (a cura di), *Acqua bene pubblico, risorse non riproducibile, fattori di sviluppo*, Napoli, 2017, pagg. 168 ss.

In realtà, il tema dell'acqua come bene comune *minus esset quam paruit*, a fronte di un dibattito quasi sterminato¹¹⁸¹ deve essere affrontato con una certa sistematicità per valutare, ai fini della presente ricerca, la sua esperibilità come soluzione per ripensare il modello di *governance*.

Il maggior e più autorevole teorico della teoria dei beni comuni è sicuramente Ugo Mattei che nel suo ormai storico “*Beni comuni. Un manifesto*” ha elaborato una categoria nuova da qualificarsi non solo come utile ma addirittura indispensabile per comprendere i nuovi processi in corso¹¹⁸².

La creazione di una nuova categoria proprietaria da collocarsi come alternativa e innovativa rispetto alla tradizionale dicotomia della proprietà privata o statale ha suscitato un dibattito dai toni molto vivaci e spesso molto accesi.

In realtà, la teoria di Ugo Mattei, come spiegato anche in un saggio successivo¹¹⁸³, si pone come una risposta volta a prevenire la svendita di Stato dei beni a necessaria fruizione pubblica. Infatti, se da un lato si guardava al modello (almeno negli anni 70 e 80 dello scorso secolo) delle privatizzazioni e liberalizzazioni che venivano svolte dal governo Thatcher e dal governo Reagan come obiettivo da realizzare per rilanciare il sistema economico; dall'altro lato, si comprese, da parte di alcuni interpreti, come fosse necessario imporre alcuni argini a quelle che sembravano delle ineluttabili prospettive di alienazione e privatizzazione di beni collettivi.

In questo senso, le intuizioni di Ugo Mattei erano volte all'affermazione di una teoria dei beni comuni, da estendere necessariamente anche il bene acqua, rispetto alla quale fosse estranea “*la logica del dominio del soggetto sull'oggetto in forza di un'appartenenza universale*” nell'ottica di realizzare una “*prospettiva intergenerazionale, finalizzata al soddisfacimento dei diritti fondamentali anche delle generazioni future, è una prospettiva di coesione economico-sociale e territoriale*”¹¹⁸⁴.

Per Mattei, pertanto, “*la disciplina dei beni comuni valorizza, per la tutela effettiva il godimento dei diritti ad essi collegati, il momento possessorio la gestione che, in base ai principi di sussidiarietà verticale orizzontale, può essere affidata sia agli enti locali che a soggetti privati. Tuttavia, al fine di evitare fenomeni corporativi di lobbismo di confusione sociale, la partecipazione attiva delle istituzioni pubbliche è quanto mai fondamentale, per evitare la cosiddetta tragedia degli antichi comuni, in cui la frammentazione dei sistemi di gestione può*

¹¹⁸¹ Cfr. U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011

¹¹⁸² *Ibidem*.

¹¹⁸³ Cfr. U. Mattei, A. Quarta, *L'acqua e il suo diritto*, Ediesse, 2014, Roma.

¹¹⁸⁴ Ivi pag. 41.

*essere dannosa per la risorsa, determinando la nascita di microsistemi di governance, capaci di esercitare pressioni imporre interessi corporativi, a discapito dei principi di uguaglianza e di solidarietà. Pertanto, andrebbe privilegiata la gestione pubblica dei beni comuni, la quale dovrebbe caratterizzarsi per l'impossibilità, salvo casi eccezionali, di orientare tali beni al mercato attraverso gestioni di natura privatistica".*¹¹⁸⁵

Questo sistema, in concreto, dovrebbe essere teso a coinvolgere i cittadini mediante un rapporto di partecipazione politica piuttosto che esclusivamente economica antepoendo in tal modo rispetto al valore economico l'utilità pubblica del bene¹¹⁸⁶.

In altre parole, la nozione giuridica di beni comuni dovrebbe rappresentare un argine alle privatizzazioni di tutti i beni ad appartenenza collettiva al fine di superare, la dicotomia pubblico privato, nella prospettiva di realizzare una dimensione concretamente collettiva della proprietà al di fuori del recinto del pubblico¹¹⁸⁷.

Il movimento dei beni comuni mira alla reazione nei confronti del mercatismo in favore della *“restaurazione della potestà dello Stato sulle risorse comuni”*¹¹⁸⁸.

Secondo l'interpretazione di Iannello, pertanto, *“i sostenitori di questa teoria, infatti, non ravvisano differenze sostanziali tra lo stato e la moderna società per azioni, poiché entrambi percossi dalla medesima – perversa - logica proprietaria [...] In altre parole, l'attacco è allo stato moderno, accusato di avere nel suo DNA i- geni che lo inducono a comportarsi come il peggior proprietario speculatore”*¹¹⁸⁹.

In risposta agli arresti della richiamata dottrina si è svolto un aspro dibattito sul tema dei beni comuni.

I principali interpreti critici delle intuizioni di Mattei, sono stati Settis¹¹⁹⁰ e Vitale¹¹⁹¹. Proprio quest'ultimo segnala che *“ciò che lascia perplessi non è la radicalità della proposta, e la sua disorganicità, la sua contraddittorietà, la sua superficialità, il forte rischio che sia un autoinganno [...] in effetti si potrebbe osservare che gli esempi proposti da Mattei non richiedono il passaggio ad una indefinita società dei beni comuni ma più pragmaticamente una*

¹¹⁸⁵ Ivi pag. 42.

¹¹⁸⁶ *Ibidem*.

¹¹⁸⁷ Cfr. R. Marella, *Oltre il pubblico e il privato punto per un diritto di beni comuni*, Ombre corte editore, Roma 2012, pag. 9.

¹¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹¹⁸⁹ C. Iannello, *Il diritto all'acqua proprietà collettiva e costituzione*, editoriale scientifica, Napoli, 2013, pagg. 158.

¹¹⁹⁰ Cfr. S. Settis, *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Torino, 2012.

¹¹⁹¹ E. Vitale, *Contro i beni comuni. Una critica illuminata*, Roma-Bari, 2013.

gestione pubblica, costituzionalmente vincolata, difesa da un tessuto sociale consapevole, di quel paniere di risorse garantiscano non solo la titolarità ma anche l'esercizio di diritti fondamentali della persona e del cittadino”.¹¹⁹²

In sostanza, secondo l'autore “*la mistica di beni comuni diventa così il peggior nemico interno di un costituzionalismo di diritto privato che sappia porre limiti alla pura logica del profitto, riaffermando, insieme ad alcuni articoli dimenticati la costituzione italiana, il prevalente fine di pubblica utilità della stessa iniziativa privata, la natura pubblica di alcune risorse e l'importanza del terzo settore*”¹¹⁹³.

L'obiettivo concettuale che Vitale¹¹⁹⁴ ha proprio è quello di fornire garanzie effettive rispetto all'aggressione del mercato, tramite la fissazione di limiti esterni che garantiscano la sottrazione di beni fondamentali al mercato come beni indisponibili. Un tale approccio che potremmo definire costituzionalistico deve essere “*in grado di porre un freno alla con-fusione tra beni sociali e beni comuni, universali, in quanto appartenenti a chiunque non sia informato (aria, acqua, ambiente)*”¹¹⁹⁵. Questa prospettiva è finalizzata a limitare, in ultima analisi, la mercificazione del mondo, giustificata in nome della sacralità della proprietà privata recuperando l'antica disponibilità naturale dei beni in base alle effettive esigenze individuali e comunitarie¹¹⁹⁶.

Per Vitale i beni comuni sono ontologicamente tali e pertanto non sono escludibili né rivali: ad ogni bene comune corrisponde un'eccezione (fallimento)¹¹⁹⁷ al funzionamento ortodosso del mercato e in questa prospettiva “*i beni comuni, infatti, si collocano al di fuori del mercato, in quanto non sono oggetto di scambio contro prezzo, ma di accaparramento, libera raccolta, condivisione o dono*”¹¹⁹⁸.

Il rischio intrinseco è che, rimessi i beni allo sfruttamento spontaneo e indiscriminato, e quindi non regolamentati, si determinerebbe una loro inefficiente distribuzione e il conseguente diseguale godimento dei diritti sociali a cui sono strumentali¹¹⁹⁹.

¹¹⁹² Ivi, pag. XI.

¹¹⁹³ *Ibidem*.

¹¹⁹⁴ E. Vitale, *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Laterza, Bari, 2013, pp. XVIII-125.

¹¹⁹⁵ Cfr. F. Cassella., *Rivista della Regolazione dei mercati*, Fascicolo 2| 2014

¹¹⁹⁶ E. Vitale, *Contro i beni comuni. Op.cit.*

¹¹⁹⁷ Sul punto si veda M. Clarich, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, Diritto Pubblico, 2007; M. Cafagno, *La cura dell'ambiente tra mercato ed intervento pubblico. Spunti dal pensiero economico*, in D. De Carolis, E. Ferrari, A. Police (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006, pagg. 191 ss.

¹¹⁹⁸ Vitale E., *Contro i beni comuni, op.cit.*

¹¹⁹⁹ F. Anastasi, *Modelli di regolazione pubblica per la tutela della risorsa idrica*, in *Federalismi.it*, 27 novembre 2019, pagg. 6 ss.

La conclusione di Vitali è che, se da un lato, non sembra possibile concordare su una definizione univoca di bene comune atteso il pluralismo sociale e valoriale delle nostre comunità (ormai assunto a caratteristica dell'ordine sociale), dall'altro, l'uguaglianza nei diritti fondamentali è il massimo a cui la nostra cultura comunitaria può aspirare¹²⁰⁰.

Secondo Settis la teoria dei beni comuni avrebbe come conseguenza il progressivo indebolimento dello Stato inteso come comunità dei cittadini con un conseguente affievolimento della sovranità che determinerebbe una progressiva distruzione della sovranità e dei valori collettivi al fine di saccheggiare il patrimonio e devastare le proprietà pubbliche¹²⁰¹.

La stretta correlazione tra beni comuni e l'emergere di nuovi modelli di partecipazione democratica è stata approfondita, tra gli altri, anche da Lucarelli¹²⁰². L'autore guarda con preoccupazione alla possibilità che il governo e la gestione dei beni idrici siano eccessivamente sbilanciati verso i temi collettivi e partecipativi. Secondo Lucarelli *“il rischio è che possano porsi in essere, sempre più, politiche centrate su reti plurali di gruppi di interessi [...] dalla responsabilità politica si passerebbe alla responsabilità di risultato, cioè a processi che si fondano su una legittimazione orientata all'esito”*¹²⁰³.

In concreto, infatti la più autorevole tesi sui beni comuni - cui ha fatto seguito la commissione sui beni pubblici presieduta da Stefano Rodotà¹²⁰⁴ - ha avuto come fine il superamento della dicotomia diritto pubblico-diritto privato esponendosi tuttavia alla critica di equiparare demanio e beni pubblici alla proprietà individuale¹²⁰⁵, mettendo così in discussione quel *continuum* tra sovranità territorio dello Stato, demanio pubblico e proprietà pubblica¹²⁰⁶ che caratterizza la riflessione della dottrina sul rapporto tra cittadini e beni pubblici¹²⁰⁷.

¹²⁰⁰ *Ibidem*.

¹²⁰¹ Cfr. S. Settis, *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, op. cit., pag. 109.

¹²⁰² Cfr. A. Lucarelli, *La democrazia dei beni comuni*, Laterza, 2013.

¹²⁰³ A. Lucarelli, *la democrazia dei beni comuni*, Laterza, 2013, pag. 68, anche A. Ciervo, *I beni comuni*, Ediesse, 2012; A. Dani, *Le risorse naturali come beni comuni*, Effegi, 2013;

¹²⁰⁴ La commissione sui beni pubblici, presieduta da Stefano Rodotà è stata istituita dal ministro della Giustizia con decreto nel giugno del 2007 per elaborare uno schema di disegno di legge delega per la modifica delle norme del codice in materia di beni pubblici punto la commissione ha elaborato questo schema di disegno di legge di delega al governo per la novella del capo II del titolo I del libro III del codice civile nonché di altre parti dello stesso libro collegate con questo. Di Rodotà si ricorda sul tema S. Rodotà, *Il terribile diritto. Tu dici sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013; con riferimento al testo della commissione cd. Rodotà, cfr. E. Reviglio, *Per una riforma del regime giuridico dei beni pubblici le proposte della commissione Rodotà*, in *Politica del diritto*, e ne punto tre 2008; P. Perlingieri, *Normazione per principi: riflessioni intorno alla proposta della commissione sui beni pubblici*, in *Rassegna di diritto civile*, n 4 2009.

¹²⁰⁵ Cfr. S. Settis, *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, op. cit., pag. 79.

¹²⁰⁶ Cfr. C. Iannello, *Il diritto all'acqua proprietà collettiva e costituzione*

¹²⁰⁷ Sul punto si veda anche F. Anastasi, *Modelli di regolazione pubblica per la tutela della risorsa idrica*, in *Federalismi.it*, 27 novembre 2019, pagg. 8 ss.

Ad avviso di parte della dottrina, infatti, proprio nel concetto di territorio dello Stato inteso come uno spazio di libertà comune¹²⁰⁸ dove avviene l'incontro tra cittadini e Stato e nella destinazione dei beni dello Stato-amministrazione al soddisfacimento delle esigenze della collettività si manifesterebbe la “*idoneità di struttura giuridica politicamente motivata all'utile e al servizio del pubblico*”¹²⁰⁹ della statualità.

Forse, la teoria dei beni comuni nella sua legittima proposta tesa a rafforzare il ruolo e la protezione dei beni comuni all'interno dell'ordinamento - almeno secondo la lettura datane da Iannello - semplifica eccessivamente le categorie proprietarie conosciute dal diritto positivo ovverossia ritiene che il modello civilistico è la proprietà individuale sia l'unica forma di appartenenza positivizzata¹²¹⁰.

Il grande equivoco intorno ai beni comuni probabilmente, è correlato al fatto che si punta a creare un *tertium genus* proprietario ma si finisce per definire soltanto una *species* dell'unico sistema di dominio privatistico.

In altre parole, la definizione che viene data dal movimento per il riconoscimento dei beni comuni sembra piuttosto ricondurre il modello proprietario dei beni comuni nell'alveo dei meccanismi tipici della proprietà dominicale, senza considerare che l'accezione di proprietà pubblica data dall'art. 42 della Costituzione¹²¹¹ si pone in maniera opposta ed alternativa rispetto al modello della proprietà privata¹²¹².

Ancora più semplicemente il regime giuridico della proprietà pubblica disciplinato dalla costituzione rappresenta un *genus* alternativo rispetto a quello della proprietà privata laddove invece le categorie proprietarie proposte dalla teoria dei beni comuni sono in tutto riconducibili a quelle della proprietà privata¹²¹³.

Se ciò fosse realizzato pertanto si svuoterebbe completamente di significato il dettato costituzionale di cui all'art. 42 facendo ricadere anche la proprietà pubblica nell'ambito della logica del diritto privato. Il regime giuridico risposto dalla Costituzione è finalizzato a garantire

¹²⁰⁸ D. Donati, *Stato e territorio*, Athenaeum, 1924, pag. 180.

¹²⁰⁹ Cfr. V. Caputi Jambreggi, *Beni pubblici e d'interesse pubblico*, in AAVV, diritto amministrativo, 1998, pagg. 1095.

¹²¹⁰ Cfr. C. Iannello, *Il diritto all'acqua proprietà collettiva e costituzione*, op.cit., pag. 161.

¹²¹¹ L'articolo 42 della costituzione puntualmente dispone che “*La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti*”.

¹²¹² V. Caputi Jambreggi, *i beni pubblici e di interesse pubblico* in AAVV, diritto amministrativo, 1998, pag. 1082.

¹²¹³ E. Castorina, G. Chiara, *Beni pubblici*, Giuffrè, 2008.

su tutti i beni coperti da proprietà pubblica una riserva finalizzata a garantirne l'inalienabile, l'incomunicabilità e l'insuscipibilità¹²¹⁴.

Il carattere pubblico e collettivo della proprietà pubblica di cui all'art. 42 della Costituzione rappresenta, da un lato, il riconoscimento della insufficienza della normativa privatistica a disciplinare i rapporti tra i beni e i cittadini e, dall'altro, il riconoscimento dell'esistenza di una categoria di beni regolati da un model di appartenenza diverso ed alternativo a quello della proprietà individuale.

Ne consegue pertanto che il riconoscimento dell'esistenza della proprietà pubblica contiene in sé e include tutti quei regimi di specialità e quelle deroghe al diritto comune¹²¹⁵.

Con le parole di Cerulli Irelli si potrebbe dire che *“accanto al complesso di istituti positivi [...] rapportabile la nozione di proprietà privata, è ammessa all'ordinamento - o è necessaria - la presenza di altri diversi istituti positivi concernenti rapporti di appartenenza dei beni rapportabili alla nozione di proprietà pubblica”*¹²¹⁶.

Difatti, a fronte di un dibattito svoltosi in sede di Assemblea costituente¹²¹⁷, in cui era stato proposto che il testo dell'articolo 42 recitasse *“i beni economici possono essere oggetto di proprietà privata, cooperativistica e collettiva”*, il Costituente ha preferito rimuovere il riferimento alla proprietà collettiva - anche per motivi storici che non occorre precisare in questa sede - confondendo la categoria del pubblico e del collettivo ma senza con questo *“escludere la proprietà collettiva come forma - una delle generali - di appropriazione dei beni ammessa dall'ordinamento”*¹²¹⁸.

¹²¹⁴ C. Iannello, *ult. op. cit.*, pag 166.

¹²¹⁵ *Ivi*, pag. 167.

¹²¹⁶ V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, CEDAM, 1983, pag. 13; dello stesso autore si veda anche V. Cerulli Irelli, L. De Luca, *Beni Comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, disponibile su <http://www.labsus.org/wp-content/uploads/2014/01/Beni-comuni-finale.pdf>

¹²¹⁷ Cfr. La costituzione Repubblica italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, volume VIII, Roma, 1971, 2138 ss. Per il dibattito in Assemblea costituente devo riferimento alla questione la proprietà della proprietà collettiva, si vedono le sedute della terza commissione del 27 settembre 1946 ante Meridiana e pomeridiana, in Assemblea costituente, atti per la commissione per la costituzione, dove il tema della proprietà collettiva viene analizzato approfonditamente. Inoltre, per un riferimento sul dibattito riguardante la proprietà si possono anche consultare le sedute della terza sottocommissione del 3 ottobre 1946 antimeridiana e pomeridiana nonché quella del 16 ottobre 1946 antimeridiana e pomeridiana e della prima sottocommissione del 16 maggio 1946, in Assemblea costituente, atti per la commissione per la costituzione. Sul punto per un commento, si veda A. Pesenti, *L'impresa economica nella rilevanza costituzionale*, in Assemblea costituente, atti per la commissione per la costituzione, II. Relazioni e proposte, pag. 111; P. E. Taviani, *Il diritto di proprietà*, in *Assemblea costituente atti*, III Sottocommissione, relazione del Deputato, pag 105; per una ricostruzione del dibattito, S. Rodotà, *Il terribile diritto*, Bologna, 1990, pagg. 274 ss.

¹²¹⁸ V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, op. cit. pag 20

In conclusione, piuttosto che definire l'espressione proprietà pubblica di cui all'articolo 42 della costituzione come un modello dominicale statale¹²¹⁹, essa riassume in sé in una formula onnicomprensiva una molteplicità di istituti derogatori al diritto comune, frutto di un "precipitato storico delle forme di appartenenza collettiva"¹²²⁰.

Ne consegue, pertanto, che il demanio si colloca quale modello oppositivo rispetto al diritto di proprietà che rappresenta la sintesi del "pubblico" e del "comune" protetto com'è dall'argine della inalienabilità, da un lato, dalla piena utilizzabilità diretta e mediata da parte di tutti i cittadini, dall'altro¹²²¹. Difatti, l'uso delle cose pubbliche¹²²² si deve qualificare secondo quanto rilevato da Cerulli Irelli, come un diritto della persona¹²²³.

Ad avviso del menzionato autore, il singolo ha diritto al godimento del bene comune "ciò nella misura consentita e a titolo per difendere il bene comune da aggressioni esterne, anche al di là della tutela del suo limitato diritto d'uso, ma sempre nella veste di membro della comunità stessa"¹²²⁴

Questo è vero in quanto la riconduzione della proprietà pubblica all'interno di categorie civilistiche viene in considerazione come un'operazione contraddittoria ed erronea ad un tempo perché si affianca a quel meccanismo di privatizzazione dei beni pubblici che questa categoria è tesa invece a contrastare.

Come detto infatti l'eventuale identificazione del regime dominicale privatistico e del regime dei beni pubblici all'interno del medesimo *genus*¹²²⁵ rappresenterebbe la giustificazione e la legittimazione delle attività di privatizzazione e di sottrazione al godimento della collettività di beni ha necessaria disponibilità e partecipazione di tutti.

Ad avviso di Iannello la teoria dei beni pubblici "così facendo accompagna favorisce il processo di demolizione delle forme collettive di appartenenza; Processo portato avanti dalla recente

¹²¹⁹ Sul punto si veda anche L. Violini, *Bene Comune e Beni comuni il diritto all'acqua nella prospettiva costituzionale*, in *Il diritto all'acqua, atti del seminario di studio svoltosi a Milano il 26 novembre 2015* (a cura di L. Violini e B. Randazzo), Giuffrè Editore, 2017.

¹²²⁰ C. Iannello, *ult. op. cit.*, pag. 168.

¹²²¹ Sul tema del demanio si vedano *ex multis*, gli studi di O. Ranelletti. *Concetto, natura e limiti del demanio pubblico*, in *giur. It.*, in scritti giuridici scelti, IV, *I beni pubblici*, Napoli, Jovene, 1992; G. Zanobini, *Il concetto della proprietà pubblica i requisiti giuridici della demanialità*, in *studi senesi*, 1923, ora in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1950.

¹²²² Sul tema si veda anche A. Di Portu, *Res in usu pubblico e beni comuni, il nodo della tutela*, Torino, Giappichelli, 2013.

¹²²³ V. Cerulli Irelli, *Uso pubblico*, pagg. 969.

¹²²⁴ V. Cerulli Irelli, *Proprietà, beni pubblici, beni comuni*, in *rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2022 pagg. 644.

¹²²⁵ Situazione è data da Lolli nel suo *Proprietà e potere nella gestione dei beni pubblici e dei beni di interesse pubblico*, in *dir. Amm.*, 1996, Pag. 51 ESS.

*legislazione in materia di alienazione del patrimonio pubblico che ci sta conducendo verso una vera e propria dissoluzione della proprietà pubblica come proprietà necessaria dello Stato*¹²²⁶

In altre parole, secondo quanto segnalato da Esposito si verificherebbe un fenomeno di dissoluzione della proprietà pubblica che proprio nel regime dei beni pubblici trova la sua massima e più compiuta espressione¹²²⁷.

In concreto, e al di fuori di quanto sostenuto del movimento per i beni comuni, nella fase storica attuale si sta assistendo ad un tentativo di svuotare la proprietà pubblica della sua anima comunitaria e di ridurre il demanio ad una sorta di proprietà privata dello Stato-persona, preparando così il terreno per la definitiva affermazione della proprietà privata nelle mani di pochi¹²²⁸.

In questo, come detto, la teoria di beni comuni, di certo, non ha alcuna colpa, anzi, essa stessa tenta di porsi quale argine alla privatizzazione indiscriminata e allo sfruttamento sconsiderato delle risorse che dovrebbero essere nella disponibilità della collettività in maniera non escludibile né rivale. Anzi proprio questo carattere di non escludibilità e non rivalità dovrebbe far sì che i beni comuni vengano regolati per garantirne la fruibilità per tutti.

Forse quello che sfugge ai maggiori critici di questa teoria è che, in ultima analisi essa si pone non già e non tanto, la finalità di disarticolare il sistema dominicale e le sue deroghe così come disposte dall'articolo 42 della Costituzione, quanto piuttosto, quello di ottenere un puntuale e positivo riconoscimento della dimensione comune di alcuni beni al fine di rafforzare la tutela di questi stessi.

Se infatti si puntasse concretamente a sovvertire e cancellare quegli istituti, frutto della tradizione dello Stato moderno, posti a presidio dell'appartenenza collettiva dei beni pubblici si determinerebbe la conseguenza di spianare la strada a quella cultura neoliberista che si vorrebbe così vivamente combattere.

D'altro canto, la rimozione della sfera dei beni pubblici collegata allo Stato rischierebbe di alienare da questo la sua dimensione territoriale: si determinerebbe un'entità non-Stato, priva come sarebbe di beni pubblici¹²²⁹ con la conseguenza di rievocare modelli comunitari su base comunale se non addirittura feudale¹²³⁰.

¹²²⁶ C. Iannello, *op. cit.*, pag. 180. Sul punto si veda anche P. Maddalena, *Impegni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella costituzione della Repubblica italiana*, in giur. Cost., 2011, pagg. 2613 ss.;

¹²²⁷ M. Esposito, *I beni pubblici*, *op. cit.* pag. 30.

¹²²⁸ *Ibidem.*

¹²²⁹ C. Iannello, *ult. op. cit.*, pag. 184.

¹²³⁰ *Ivi*, pag. 185.

In questo senso occorre ricordare l'insegnamento di Santi Romano secondo cui *“lo Stato moderno è l'unico istituto, ad ogni modo, fra quelli che l'umanità sinora ha conosciuto, che sia in grado di dar vita ad un ordinamento politico che impedisca alla futura società corporativa di ritornare ad una costituzione assai simile a quella feudale”*¹²³¹.

L'impatto di queste teorie e parallelamente di quelle che puntano a confutarle, è particolarmente significativo nell'ambito delle risorse idriche.

Infatti, al problema della privatizzazione dell'acqua che più volte si è avvertito in maniera critica, come visto nella sezione 1 del capitolo 3, si è tentato di porre un argine proprio mediante la sua inclusione all'interno della categoria dei beni comuni.

In realtà questo tema, più che nella sua dimensione strettamente domenicale, ad avviso dello scrivente, va affrontato nella dimensione di gestione del servizio idrico in concreto.

Infatti, è proprio in capo a chi gestisce il sistema idrico, a chi ne controlla la raccolta, purificazione e la distribuzione che ricadono, in definitiva, le facoltà proprie del proprietario.

La problematica in concreto, pertanto, non attiene se non all'uso e alla concreta possibilità di accesso che la collettività ha al bene stesso. In tema di risorse idriche a tal proposito occorre segnalare una interessantissima pronuncia delle sezioni unite della Cassazione che si è pronunciata su una questione concernente le acque della laguna di Venezia punto gli Ermellini hanno ritenuto che i bacini fossero di proprietà né pubblica né privata ma comune¹²³².

In particolare, è stato rilevato che *“il solo aspetto della demanialità non appaia esaustivo per individuare beni che per loro intrinseca natura, o sono caratterizzati da un godimento collettivo o indipendentemente dal titolo di proprietà pubblico o privato, risultano funzionali a interessi della collettività”*¹²³³.

Questa pronuncia ci porta necessariamente a rileggere il meccanismo di *governance* delle risorse idriche tenendo conto del ruolo che queste stanno assumendo in concreto nel diritto vivente¹²³⁴.

Sempre la Cassazione ha rilevato che *“la natura giuridica delle Valli da pesca venete più che allo Stato-apparato con le persone giuridica pubblica individualmente intesa, debba farsi*

¹²³¹ S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1910.

¹²³² Sul punto si veda F. Marinelli, *Un'altra proprietà*, Pacini giuridica, 2019, pag. 59 ss.

¹²³³ Cassazione ss. un. Sent. n. 3665 del 14 Febbraio 2011; sul tema si vede anche V. Cerulli Irelli, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *dir. soc.*, 2016, 3,529; si veda anche S. Stajano, *Beni comuni categorie ideologicamente estenuata*, 415; F. Cortese, *Dalle Valli da pesca e beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto di beni pubblici?*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2011, pag.1170.

¹²³⁴ Cfr. M. Renna C. Miccichè, *Proprietà beni pubblici e beni comuni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2022.

*riferimento allo stato collettività, quale ente esponenziale e rappresentativo degli interessi della cittadinanza collettività e quale ente preposto all'effettiva realizzazione di questi ultimi con la conseguente convinzione che il bene pubblico tanto per circostanze di rientrare in una delle astratte categorie del codice quanto piuttosto per essere fonti di un beneficio per la collettività*¹²³⁵

In realtà, la Cassazione, con questa pronuncia, sembra aprire la strada ad un nuovo modello che importa un cambio di rotta rispetto alle scelte compiute nella prima metà del Novecento¹²³⁶.

In particolare, la previsione di cui all'articolo 144 del codice dell'ambiente, che qualifica le risorse idriche come demaniali, sul presupposto che si tratti di risorse da salvaguardare e utilizzare secondo criteri di solidarietà nel rispetto dei diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale, atteso il dettato della legge n. 168 del 20 novembre 2017 con la quale si è finalmente riconosciuto la possibilità di ascrivere a comunità di soggetti una dimensione collettivo-domenicale¹²³⁷. Pertanto, sembra potersi configurare direttamente in capo a collettività di utenti la proprietà di beni senza più passare attraverso gli enti pubblici territoriali.

Con la successiva sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. II, *Valle pierimpié società agricola S.p.a. contro Italia*, C.46.154/11, sent. 23 settembre 2014, la decisione della Cassazione ha trovato una sostanziale conferma.

Tuttavia, occorre segnalare che la soluzione offerta dalla Corte europea configurando un'aspettativa legittima tutelata ai sensi dell'articolo 1 della CEDU in forza della quale l'acquisizione del bene da parte dello Stato rappresenterebbe una privazione meritevole di indennizzo, rischia di revocare in dubbio il cd “nuovo statuto” dei beni pubblici delineato dalla Corte di Cassazione giacchè inquadra in una logica prettamente patrimoniale-dominicale una risorsa comune¹²³⁸.

Ad avviso dello scrivente, il carattere comune e collettivo della risorsa idrica è indiscutibile ed insito nella natura stessa della suddetta risorsa.

¹²³⁵ Cassazione ss. un. sent. n. 3665 del 14 Febbraio 2011.

¹²³⁶ Cfr. sul punto M. Renna, C. Miccichè, *proprietà beni pubblici e beni comuni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2022.

¹²³⁷ *Ibidem*. Sul punto si veda anche A. Di Porto, *Res in usu pubblico e beni comuni, il nodo della tutela*, Giappichelli editore, Torino, 2013, pagg. 72 ss, che prospettava già possibili soluzioni alla questione trattata.

¹²³⁸ Cfr. C. Miccichè, *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, editoriale scientifica Napoli, 2018, pagg. 83 ss. Sul punto si veda anche C.M. Cascione, *le alterne vicende delle Valli lagunari venete: il ripensamento della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *giustiziacivile.com*, 2015.

In esito a questo esame svolto in maniera soltanto accennata, si possono trarre alcune brevi e provvisorie conclusioni.

Se è vero che la teoria dei beni comuni ha avuto un impatto nel ripensare l'approccio alla tutela delle risorse idriche, d'altro canto, conseguenze concrete o immediatamente attivabili, allo stato attuale, non se ne intravedono.

Senza voler con questo sminuire la portata di un'elaborazione dottrinale centrale nel panorama giuridico moderno, occorre sottolineare che, nell'ambito delle risorse idriche, tale teoria ha avuto un impatto rivolto principalmente a cambiare i paradigmi con cui tale risorsa viene pensata soprattutto nella sua dimensione proprietaria.

Tutto ciò, in realtà, rappresenta un cambio di prospettiva molto importante, sia per aver ribadito la centralità e l'inappropriabilità delle risorse idriche sia per aver progressivamente portato alla elaborazione della categoria di appartenenza collettiva, sia per aver ripristinato il ruolo centrale svolto dalla consultazione degli utenti¹²³⁹.

Naturalmente in un contesto di crisi climatica sistemica che porta con sé una significativa riduzione delle risorse è uno spesso protratto stato di siccità, tale modello giuridico va necessariamente delineato tenendo conto della dimensione più concreta che attiene specificamente alla gestione, distribuzione e utilizzazione delle risorse idriche.

Pertanto, emancipandosi da una dimensione benicomunista che punti ad una individuazione di proprietà comunitarie semi feudali, e al fine di garantire la tutela complessiva delle risorse anche tenuto conto della complessità dei distretti idrografici, il contributo della teoria dei beni comuni sicuramente è stato ed è quello di rimettere al centro il ruolo, le aspirazioni e diritti dei principali fruitori e destinatari finali della risorsa fondamentale per la vita: il ruolo dei cittadini.

4. Il sistema emergenziale per affrontare la siccità.

L'approccio del Legislatore in ambito emergenziale è stato, nel tempo, confuso e disorganico. Prendendo le mosse dalla critica di Cassese¹²⁴⁰ - su cui si avrà modo di tornare – sulla disarticolazione statale, si può notare come nel contesto del governo della risorsa idrica si

¹²³⁹ Sulla questione della partecipazione e della sua rilevanza giuridica sia rinvia a M. Renna, C. Miccichè e P. Pantalone (a cura di), *la partecipazione dei cittadini all'organizzazione dei servizi sociali punto il caso della metropolitana milanese. Atti del convegno svoltosi presso università cattolica del Sacro Cuore di Milano il 22 giugno 2018*, Napoli, editoriale scientifica, 2020.

¹²⁴⁰ S. Cassese, *Lo Stato ad amministrazione disaggregata*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Fascicolo n. 2 - 2020 aprile / giugno.

assista a una complessità organizzativa¹²⁴¹ che, spesso, mette a disagio gli stessi operatori del settore. Come segnalato nel capitolo 3, la *governance* delle acque coinvolge, in particolar modo, la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Comitato interministeriale per la transizione ecologica, l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, il Ministero dell'ambiente, la Conferenza Stato-Regioni, le regioni, gli enti locali, i consorzi, le autorità di bacino distrettuali, la protezione civile¹²⁴², e ancora, con riferimento al servizio idrico gli Enti d'ambito, l'Arera e i comuni¹²⁴³. Tutto ciò produce sovrapposizioni e intersezioni che determinano un impatto relevantissimo nella gestione delle acque¹²⁴⁴.

In questo contesto, il 13 giugno 2023 è stata pubblicata in Gazzetta ufficiale la Legge n. 68/2023 recante “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 aprile 2023, n. 39, recante disposizioni urgenti per il contrasto della scarsità idrica e per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche*”, entrata in vigore a partire dal 14 giugno 2023.

Questa normativa, definita successivamente e giornalmisticamente “Decreto Siccità” contiene norme volte alla prevenzione e al contrasto della scarsità idrica. Per realizzare i summenzionati obiettivi si punta al rafforzamento e all'adeguamento delle infrastrutture tramite misure in grado di garantire la resilienza dei sistemi idrici e di ridimensionare l'insostenibile dispersione di risorsa.

Occorre entrare nel dettaglio del dettato normativo.

L'art. 1 rubricato “Cabina di regia per la crisi idrica” istituisce la predetta Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Si tratta di un organo collegiale presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri e costituito da «*Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, dal Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, dal Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e dal Ministro dell'economia e delle finanze*

¹²⁴¹ F. Caporale, *Acqua e scarsità: dall'emergenza come regola alla regola dell'emergenza*, in *Il Piemonte delle Autonomie, Rivista Quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione*, Anno X, n. 1/2023.

¹²⁴² Il modello di intervento della protezione civile si basa sul dettato dell'art. 16 rubricato “tipologia dei rischi di protezione civile” del D.Lgs. 2 gennaio 2018 n. 1, in forza del quale “*1. L'azione del Servizio nazionale si esplica, in particolare, in relazione alle seguenti tipologie di rischi: sismico, vulcanico, da maremoto, idraulico, idrogeologico, da fenomeni meteorologici avversi, da deficit idrico e da incendi boschivi*”.

¹²⁴³ Cfr. A. Pioggia, *Acqua e Ambiente*, in *Diritto dell'ambiente*, op. cit. pag. 277.

¹²⁴⁴ Cfr. F. Caporale, *Pubblico e privato nei servizi idrici: snodi critici e prospettive*, in *Munus*, 2019, 747 ss.

nonché dal presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome o da un presidente di regione o provincia autonoma da lui delegato»¹²⁴⁵.

Alla Cabina di regia sono affidate funzioni di indirizzo di coordinamento e monitoraggio per il contenimento della crisi idrica. Questa attività dovrebbe essere svolta tramite una ricognizione delle opere e degli interventi di urgente realizzazione per gestire la criticità della carenza idrica. La Cabina di regia esercita «attività di impulso e coordinamento in merito alla realizzazione degli interventi necessari alla mitigazione dei danni connessi al fenomeno della scarsità idrica, nonché al potenziamento e all'adeguamento delle infrastrutture idriche»¹²⁴⁶ e si impegna a sviluppare capacità di approvvigionamento idrico che possano essere implementate attraverso forme di partenariato pubblico-privato, anche se non ancora incluse nel piano triennale previsto dall'articolo 21 del Codice dei contratti pubblici.

Il nuovo organo ha inoltre il compito di monitorare la «la realizzazione delle infrastrutture idriche già approvate e finanziate nell'ambito delle politiche di investimento nazionali ed europee»¹²⁴⁷; di svolgere attività «di coordinamento e monitoraggio in ordine alla corretta, efficace ed efficiente utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili»¹²⁴⁸. di promuovere il coordinamento tra i diversi livelli di governo, gli enti pubblici nazionali e territoriali.

Come previsto dall'art. 2, co. 2 la Cabina di regia deve promuovere l'attivazione dei poteri sostitutivi in caso di dissenso, diniego, opposizione idonei a precludere la realizzazione degli interventi urgenti¹²⁴⁹.

L'art. 3 prevede la nomina di un Commissario straordinario nazionale per l'adozione di interventi urgenti connessi al fenomeno della scarsità idrica.

Questa figura presenta elementi di curiosità.

Il Commissario resta in carica fino alla fine del 2023 e potrebbe essere prorogato fino al 31 dicembre 2024, esercita le sue funzioni, senza distinzione, nell'intero territorio nazionale. Quest'ultimo ha il compito di operare per la mitigazione dei danni connessi al fenomeno della scarsità idrica sulla base dei dati raccolti dagli «osservatori distrettuali» istituiti (in forza dell'art. 63-bis del D.Lgs. 152/2006) presso le Autorità di Bacino distrettuali.

Il Commissario, ai sensi del comma 2, provvede alla realizzazione degli interventi di cui è incaricato dalla Cabina di Regia.

¹²⁴⁵ Art. 1 D.L. 39 14 aprile 2023, convertito con modificazioni dalla Legge n. 68/2023.

¹²⁴⁶ *Ibidem.*

¹²⁴⁷ *Ibidem.*

¹²⁴⁸ *Ibidem.*

¹²⁴⁹ Art. 2 D.L. n. 39, 14 aprile 2023, convertito con modificazioni dalla Legge n. 68/2023.

Si potrebbe pertanto dire che il Commissario si fa esecutore di decisioni di natura tecnico-politica prese in seno al predetto organo collegiale.

Il comma 3 si presenta di particolare interesse, si dispone, infatti, che «*il Commissario opera in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea*»¹²⁵⁰.

Sempre in questo senso, l'articolo 3 co. 5 dispone che «*per l'esercizio dei compiti di cui al co. 4 [che disciplina tutte gli ambiti di attività del Commissario, ndr], il Commissario può adottare in via d'urgenza i provvedimenti motivati necessari a fronteggiare ogni situazione eccezionale correlata al fenomeno della scarsità idrica, ad esclusione delle attività di protezione civile che sono assicurate dal Servizio nazionale di protezione civile, in raccordo con il Commissario [...]*»¹²⁵¹.

Sul punto, non si registra, al momento della redazione del presente scritto, alcun intervento dottrinale, pertanto, occorre accennare - salvo rimettere al par. n. 6 le valutazioni di ordine finale – alcuni brevi rilievi critici.

La possibilità di operare in deroga al quadro normativo vigente presenta significativi profili di criticità. Si è creato un ambito di competenza extra-ordinamentale in cui il Commissario – e la sua struttura – possono operare senza sottostare ad alcun limite, nemmeno discrezionale.

Per la realizzazione degli interventi, necessari e urgenti (questo è fuor di dubbio), l'unica regola che sopravvive è quella dell'arbitrio più assoluto della struttura commissariale.

A modesto avviso dello scrivente, lo scenario che si apre, oltre a creare l'ennesimo precedente scomodo, apre ad un contesto nel quale i diritti degli operatori economici, degli utenti e dei cittadini sono assolutamente messi da parte.

Se, da un lato, l'intento è quello di accelerare e di semplificare, sotto altro dirimente profilo, questo collocamento *extra-ius* del Commissario-sceriffo appare quanto mai perplesso se non del tutto inopportuno.

La proposta, come si vedrà *infra*, è quella di valutare una soluzione dell'emergenza idrica che parta dalla considerazione che la criticità non è contingente ma strutturale e che pertanto il

¹²⁵⁰ Art. 3 co. 3 D.L. n. 39, 14 aprile 2023, convertito con modificazioni dalla Legge n. 68/2023.

¹²⁵¹ Art. 3 co. 5 D.L. 39, 14 aprile 2023, convertito con modificazioni dalla Legge n. 68/2023.

problema va risolto non con l'ennesima normativa emergenziale ma con una riforma sistemica che metta ordine nel complesso e disorganico sistema della governance delle risorse idriche.

Proseguendo nell'analisi della normativa¹²⁵², l'art. 4 dispone delle semplificazioni procedurali, nell'ambito della progettazione e realizzazione degli interventi infrastrutturali prevedendo interventi di manutenzione straordinaria per migliorare la sicurezza e la funzionalità delle dighe e delle infrastrutture idriche ad uso potabile e irriguo.

Si prevede che ciascuna Regione comunichi il proprio progetto di fattibilità e gestione della rete di monitoraggio dei bacini idrografici entro il 30 settembre 2023.

Il co. 5-sexies, per quanto di nostro interesse, prevede che per promuovere una maggiore omogeneità e trasparenza degli interventi da realizzare nell'ambito dell'area di bacino del Fiume Po – ricadenti “nell'area idrografica di competenza dell'Agenzia interregionale per il fiume Po”¹²⁵³ – si dà la possibilità di utilizzare il prezzario AIPo nel limite delle risorse previste dal Progetto PNRR – Investimento 3.3. “*Rinaturazione dell'Area del Po*” della Missione 2 – componente 4.

In questo contesto, al fine di realizzare gli obiettivi del PNRR, le Commissioni tecniche PNRR e PNC (sul punto si veda *infra*), e i soggetti attuatori, hanno l'obbligo di svolgere procedure di valutazione ambientale e comunque di realizzare progetti relativi alla gestione delle risorse idriche elencati nell'Allegato II della Parte 2 della Legge Ambientale e riguardanti opere, impianti e infrastrutture tramite un unico *iter* approvativo regionale accelerato¹²⁵⁴.

Aspetto di grande interesse introdotto da questa normativa è contenuto all'art. 4-bis recante “*misure per garantire la continuità della produzione di energia elettrica durante lo stato di emergenza in relazione al deficit idrico*”¹²⁵⁵. Sulla base della considerazione che uno dei maggiori rischi che deriva dalla siccità è quello del deficit di produzione da parte degli impianti idroelettrici è stato previsto che il Commissario sentite le Autorità di bacino e d'intesa con la Regione provvede a regolare i volumi e le portate degli invasi.

¹²⁵² Si veda per un confronto anche Camera dei deputati, Dossier XIX legislatura, Disposizioni urgenti per il contrasto della scarsità idrica e per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche D.L. n. 39/2023 - A.C. n. 1195, 3 giugno 2023, disponibile su <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/Pdf/D23039b.pdf>; per una valutazione dei profili economici Camera dei deputati, XIX LEGISLATURA, *Verifica delle quantificazioni A.C. 1195 Disposizioni urgenti per il contrasto della scarsità idrica e per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche (Conversione in legge del DL n. 39/2023 - approvato dal Senato A.S. 660)*, N. 74, 7 giugno 2023.

¹²⁵³ Art. 3 co. 5-sexies, D.L. 39, 14 aprile 2023, convertito con modificazioni dalla Legge n. 68/2023.

¹²⁵⁴ *Ibidem*.

¹²⁵⁵ Art. 4-bis, D.L. 39, 14 aprile 2023, convertito con modificazioni dalla Legge n. 68/2023.

L'art. 6 introduce poi una specifica disposizione per favorire la creazione di vasche di raccolta di acque meteoriche per uso agricolo fino a un volume di 50 m³ di acqua per ettaro¹²⁵⁶.

L'art. 7 dispone la possibilità di prevedere un'autorizzazione per l'utilizzo delle acque reflue depurate per uso irriguo da parte di regioni o province autonome¹²⁵⁷.

In particolare, di prevede che tale l'autorizzazione sia valida fino al 31 dicembre 2023 e quindi per un periodo abbastanza contenuto considerata l'entrata in vigore della norma. Su questa disposizione sorge qualche dubbio di concreta operatività¹²⁵⁸.

L'art. 7-bis dispone che possono essere rimodulate, nel rispetto di quanto disposto dall'art. 77 del Codice dell'Ambiente, le sperimentazioni sul deflusso ecologico dei corpi idrici in presenza di situazioni di siccità o scarsità idrica prolungata¹²⁵⁹.

L'articolo 8, che tratta anche di semplificazione procedurale, riguarda il controllo degli scavi in terra e roccia, e si applica alle attività di costruzione, scavo, demolizione, recupero, ricostruzione, ripristino e manutenzione delle opere edili, compresi gli invasi¹²⁶⁰.

L'art. 10 favorisce la creazione di impianti di desalinizzazione anche mediante il ricorso a forme di partenariato pubblico privato tra cui la finanza di progetto¹²⁶¹.

L'aspetto peculiare della normativa è la previsione della natura assorbente e onnicomprensiva dell'autorizzazione alla realizzazione che equivale a dichiarazione di pubblica utilità e costituisce variante al piano urbanistico.

Il quadro complessivo emerso è quello di un modello emergenziale di intervento volto a superare se vogliamo a “mettere una toppa” per arginare il problema della siccità.

Il modello prospettato è meramente contingente e temporalmente limitato, non riesce a garantire in maniera strutturale il superamento dei problemi che sempre più assumono natura “ordinaria”.

Anche gli strumenti adottati non sembrano del tutto idonei: da un lato, la figura di un “Super-Commissario” de-responsabilizza gli enti coinvolti nel governo del territorio, dall'altro, rimanda ad una logica di paternalismo statalista che non corrisponde a un modello costituzionale come il nostro.

¹²⁵⁶ Per approfondire, sul punto si veda, *Cosa prevede il Pnrr per la tutela delle risorse idriche*, 18 luglio 2022, disponibile su <https://www.openpolis.it/cosa-prevede-il-pnrr-per-la-tutela-delle-risorse-idriche/>

¹²⁵⁷ Art. 6, D.L. 39, 14 aprile 2023, convertito con modificazioni dalla Legge n. 68/2023.

¹²⁵⁸ Art. 7, D.L. 39, 14 aprile 2023, convertito con modificazioni dalla Legge n. 68/2023.

¹²⁵⁹ Art. 7-bis, D.L. 39, 14 aprile 2023, convertito con modificazioni dalla Legge n. 68/2023.

¹²⁶⁰ Art. 8, D.L. 39, 14 aprile 2023, convertito con modificazioni dalla Legge n. 68/2023.

¹²⁶¹ Art. 10, D.L. n. 39, 14 aprile 2023, convertito con modificazioni dalla Legge n. 68/2023.

Sarebbe stato, viceversa, preferibile creare, nel rispetto del principio di proporzionalità e sussidiarietà verticale, un modello di coordinamento delle azioni volte a garantire in maniera strutturale la prevenzione dai fenomeni siccitosi.

Sotto altro profilo, l'accelerazione improvvisa e transeunte è inevitabilmente figlia di un approccio poco sistemico al problema.

5. Risorse idriche e PNRR.

Il PNRR (Piano nazionale di Ripresa e Resilienza) nella Componente 4 della Missione 2 “Tutela del territorio e della risorsa idrica” come anticipato, prevede, tra i vari interventi, anche specifiche attività indirizzate a migliorare la qualità dell'acqua, a costruire 25.000 chilometri di nuove reti di distribuzione idrica e completare le reti fognarie. In totale, gli investimenti nell'ambito delle risorse idriche sono articolati su 4 misure principali:

- MISURA 1 - Rafforzare la capacità previsionale degli effetti del cambiamento climatico [M2C4M1]¹²⁶²;
- MISURA 2 - Prevenire e contrastare gli effetti del cambiamento climatico sui fenomeni di dissesto idrogeologico e sulla vulnerabilità del territorio [M2C4M2]¹²⁶³;
- MISURA 3 - Salvaguardare la qualità dell'aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine [M2C4M3]¹²⁶⁴;
- MISURA 4 - Garantire la gestione sostenibile delle risorse idriche lungo l'intero ciclo e il miglioramento della qualità ambientale delle acque interne e marittime [M2C4M4]¹²⁶⁵.

In particolare, sono stati stanziati oltre 4,3 mld di euro così suddivisi:

- 444,2 milioni di euro per le infrastrutture (nuovi bacini artificiali, ecc.);

¹²⁶² Per un confronto con la Misura si veda MISURA 1 - Rafforzare la capacità previsionale degli effetti del cambiamento climatico disponibile su <https://www.mase.gov.it/pagina/misura-1-rafforzare-la-capacita-previsionale-degli-effetti-del-cambiamento-climatico>

¹²⁶³ Per un confronto con la Misura si veda MISURA 2 - Prevenire e contrastare gli effetti del cambiamento climatico sui fenomeni di dissesto idrogeologico e sulla vulnerabilità del territorio disponibile su <https://www.mase.gov.it/pagina/misura-2-prevenire-e-contrastare-gli-effetti-del-cambiamento-climatico-sui-fenomeni-di>

¹²⁶⁴ Per un confronto con la Misura si veda MISURA 3 - Salvaguardare la qualità dell'aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine disponibile su <https://www.mase.gov.it/pagina/misura-3-salvaguardare-la-qualita-dell-aria-e-la-biodiversita-del-territorio-attraverso-la>

¹²⁶⁵ Per un confronto con la Misura si veda MISURA 4 - Garantire la gestione sostenibile delle risorse idriche lungo l'intero ciclo e il miglioramento della qualità ambientale delle acque interne e marittime disponibile su <https://www.mase.gov.it/pagina/misura-4-garantire-la-gestione-sostenibile-delle-risorse-idriche-lungo-l-intero-ciclo-e-il>

- 900 milioni di euro per il rinnovamento, la digitalizzazione e il monitoraggio integrato delle reti idriche per ridurre significativamente le perdite idriche;
- 800 milioni di euro per rafforzare e ammodernare i sistemi di irrigazione nel settore agricolo;
- 600 milioni di euro per la depurazione delle acque reflue e per il riutilizzo in agricoltura e manifattura

Gli investimenti in infrastrutture idriche primarie sono necessari per garantire l'approvvigionamento idrico, per migliorare la qualità dell'acqua e garantire la continuità dell'approvvigionamento nelle aree urbane e nelle grandi aree irrigue.

L'obiettivo di questo investimento è adattare e mantenere la sicurezza delle strutture e garantirne la resilienza, in un'ottica di sicurezza dell'approvvigionamento idrico, nonché di adattamento ai cambiamenti climatici in atto.

Questi interventi miglioreranno la sicurezza e la resilienza delle infrastrutture idriche e garantiranno forniture idriche stabili alle principali città e alle aree irrigue.

Si punta, inoltre, a completare tutti quegli impianti non terminati, soprattutto al Sud, al fine di ridurre il divario tra Nord e Sud e, nella prospettiva di creare posti di lavoro per le imprese.

L'impatto del PNRR potrebbe essere molto rilevante: da un lato si punta ad efficientare il servizio idrico, nell'ottica di garantire risparmi e ridurre gli sprechi; dall'altro lato si vuole ripristinare la naturalità delle aree e preservare le aree umide.

Questa tendenza è lodevole anche se finora non si può tracciare alcun tipo di bilancio.

Secondo la deadline prevista, gli appalti pubblici per le grandi infrastrutture idriche per rafforzare la sicurezza nell'approvvigionamento idrico dovevano essere affidati entro settembre 2023.

Da ultimo, si segnala che il Piano prevede che entro marzo 2026 siano completati tutti gli interventi sul sistema idrico: *ai posteri l'ardua sentenza*.

6. La disciplina degli affidamenti pubblici nel settore idrico

Per diversi anni si è ritenuto che il ricorso alle procedure ad evidenza pubblica nel settore idrico avrebbe risolto, come una pietra filosofale, tutte le criticità attinenti alla governance del sistema. L'affidamento come panacea per tutti i mali di un settore che avrebbe trovato nell'intervento dei privati la soluzione di tutti i limiti del pubblico¹²⁶⁶.

Occorre, preliminarmente ricostruire il quadro normativo del settore.

¹²⁶⁶ A. Massarutto, *Privati dell'acqua*, op. cit., pagg. 219.

6.1. La disciplina previgente. Il settore idrico dalla Merloni passando per il Codice De Lise al D. Lgs. 50/2016.

Come noto, in data 18 aprile 2016 era stato emanato il Decreto Legislativo n. 50 recante «Attuazione delle direttive 2014/23/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture»¹²⁶⁷ che interveniva a distanza di dieci anni per abrogare il precedente Decreto Legislativo n. 163/2006. Questa riforma è stata vissuta con particolare attenzione e urgenza da parte degli operatori del settore.

L'obiettivo era quello di velocizzare e snellire le procedure di gara «garantendo comunque le imprescindibili esigenze di qualità e continuità nell'erogazione di servizi pubblici a vantaggio della collettività»¹²⁶⁸.

Occorre segnalare che, nel regime precedente, quello vigente il D.Lgs. 163/2006, si volevano imporre regole finalizzate ad assicurare gli operatori economici opportunità di accesso al mercato in forma egualitaria per tutti sulla base di quanto disposto dalle direttive del 2004 in materia di appalti pubblici¹²⁶⁹.

Questo modello era finalizzato a creare un mercato in cui gli aspiranti appaltatori si potessero confrontare in un'ottica di affidamento delle commesse secondo imparzialità e trasparenza.

¹²⁶⁷ Per un commento sull'abrogato Codice D.Lgs. 50/2016 si veda L. Torchia, *Il nuovo codice dei contratti pubblici: regole, procedimento, processo*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2016, V, pagg. 605 ss; L. Fiorentino, *Il nuovo codice degli appalti: un'occasione per modernizzare il sistema*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2016, IV, pagg. 425 ss; R. Proietti, *Le principali novità in tema di contratti e concessioni pubbliche*, in *Corr. Giur.*, 2016, VIII-IX, pagg. 1041 ss; M.P. Chiti, *Il sistema delle fonti nella nuova disciplina dei contratti pubblici*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2016, IV, pagg. 436 ss.; R. De Nicolis, *Il nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Urb. App.*, 2016, V, pagg. 503 ss; L. Oliveri, *Nuovo Codice appalti: come cambiano i contratti*, in *App. e contr.*, 2016, IV, pagg. 25 ss; C. Contessa, *Dalla legge delega al nuovo "codice": opportunità e profili di criticità*, in *Giustamm.it*, 2016, pagg. 1 ss.

¹²⁶⁸ A. Giannelli, S. Vaccari, *i fabbisogni del servizio idrico integrato, recenti prospettive di regolazione le possibilità offerte dal nuovo codice dei contratti pubblici*, in E. Balboni, S. Vaccari (a cura di), *Acqua bene e servizio pubblico*, Jovene editore, 2019.

¹²⁶⁹ Cfr. sul punto, M. D'Alberti, *Interesse pubblico e concorrenza nel codice dei contratti pubblici*, in *Dir. Amm.*, 2008, n. 2, 297; F. Ledda, *Per una nuova normativa sulla contrattualistica pubblica*, in AA.VV. *Studio in onore di Antonio Amorth*, Vol. I, *scritti di diritto amministrativo*, pagg. 317 ss; G. Greco, *L'adeguamento dell'ordinamento italiano le direttive comunitarie in materia di appalti pubblici di lavori*, in AA.vv. (a cura di G. Greco), *Appalti di lavori pubblici in diritto amministrativo comunitario italiano*, Milano, 1992, pag. 12; F. Fracchia, *Ordinamento comunitario, mercato e contratti*, Napoli, 2010; R. Caranta, *I contratti pubblici*, Torino, 2012, pagg. 4 ss; A. Benedetti, *Il codice dei contratti pubblici e il diritto speciale delle amministrazioni contraenti, in servizi pubblici appalti*, 2006, pagg. 553 ss; L. Torchia, *la nuova direttiva europea in materia di appalti di servizi e forniture nei settori ordinari*, in *Dir. Amm.*, 2015, 3-4, pagg. 291 ss.

Infatti, il legislatore del 2006 manteneva un atteggiamento di prudenza se non di aperto contrasto rispetto alle procedure negoziate da intendersi come *extrema ratio* necessaria.

Il ricorso a questa tipologia di affidamenti veniva effettuato in alcuni casi tassativi e limitati al fine di garantire strutturalmente il ricorso alle procedure ordinarie. Tutto ciò si spiegava nell'alveo di una tendenziale avversione per ogni forma di rapporto tra la stazione appaltante e gli operatori economici al fine di prevenire opacità o collusioni tali da inquinare il meccanismo di selezione del contraente.

In questo contesto il codice del 2006, sulla scorta dell'esperienza della legge Merloni¹²⁷⁰, e nel solco della pronuncia della Corte di Giustizia¹²⁷¹, ha riconosciuto la tendenziale equiparazione dei criteri di offerta più vantaggiosa e prezzo più basso.

L'innovazione portata avanti dal codice del 2016, rispetto ai suoi cti predecessori, è stata quella di intervenire, oltre che nei singoli istituti, nella rimodulazione del sistema valoriale di riferimento in materia di contratti pubblici. In concreto, l'obiettivo è stato quello di creare le condizioni, per le pubbliche amministrazioni, atteso il contesto di scarsità di risorse economiche, per acquistare beni e servizi in modo soddisfacente rispetto ai propri fabbisogni. In primo luogo, si è intervenuti nell'ambito della qualificazione delle stazioni appaltanti. Ad avviso di alcuni¹²⁷², si è operata una rivoluzione culturale prima ancora che di ordine giuridico¹²⁷³.

Come noto, il tema della qualificazione concerneva soprattutto gli operatori economici che dovevano dimostrare di possedere quei requisiti necessari per il concreto svolgimento della commessa.

¹²⁷⁰ Sul punto si veda l'articolo 21 comma 1 della legge 11 Febbraio 1994 numero 109. Questo articolo accordava al principio dell'affidamento sulla base del prezzo più basso una posizione tendenziale di preferenza. Gli appalti di lavori infatti erano affidabili unicamente mediante questo criterio salvo il caso remoto dell'affidamento mediante appalto-concorso. Questa disposizione è stata mitigata dalle entrate in vigore della legge 1° agosto 2002 n. 166 cd. Merloni quater che ha consentito la possibilità dell'utilizzo per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ipotesi della licitazione privata e nel pubblico incanto per appalti di importo superiore alla soglia comunitaria laddove vi sia una prevalenza della componente tecnologica o una particolare rilevanza tecnica di soluzioni progettuali. Sul punto si veda A. Giannelli, S. Vaccari, *I fabbisogni del servizio idrico integrato, recenti prospettive di regolazione le possibilità offerte dal nuovo codice dei contratti pubblici*, op. cit. pag 182 ss.

¹²⁷¹ Corte di giust., 7 ottobre 2004, C-247/02, in urb. App. 1272. La questione era stata rimessa alla Corte da parte del TAR Lombardia, sez. I, 26 giugno 2002 numero 996, in Foro Amministrativo, N. 17, 2005.

¹²⁷² Sul punto si veda A. Giannelli, S. Vaccari, *I fabbisogni del servizio idrico integrato, recenti prospettive di regolazione le possibilità offerte dal nuovo codice dei contratti pubblici*, op. cit. pag 18 ss.

¹²⁷³ Sul punto si veda anche ex multis, L. Donato, *la riforma dell'estensione appaltanti. Ricerca della qualità e disciplina europea*, in *Quaderni di ricerca giuridica della consulenza legale*, 2016, 80,110; C. Panetta, *La qualificazione delle stazioni appaltanti*, in *Giustamm.it*, 7,206; M. Clarich, *Considerazione sui rapporti tra appalti pubblici e concorrenza nel diritto europeo nazionale*, in *Dir. Amm.*, 2016, 1-2, pagg. 71 ss.

Aver previsto un modello di accreditamento per le Stazioni appaltanti pubbliche finalizzato ad attestare la effettiva capacità di acquistare bene e servizi sul mercato rappresenta, senza dubbio, un elemento di innovazione e discontinuità.

Per realizzare l'obiettivo della qualità degli acquisti, il legislatore ha voluto anche modificare il modello di riferimento nei criteri di aggiudicazione.

In particolare, il Codice del 2016 aveva superato la distinzione netta tra i criteri di aggiudicazione.

Questo obiettivo è stato realizzato mediante il ricorso ad un'aggiudicazione basata una valutazione multi-criterio nella quale vi sia spazio sia per la componente economica che per la valutazione degli elementi economici.¹²⁷⁴

L'offerta veniva valutata, di regola, sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ma questo parametro è inteso come miglior rapporto qualità/costo.¹²⁷⁵

In generale, il principale merito del Codice dei contratti del 2016 è proprio quello di aver superato la logica del prezzo più basso per approdare, progressivamente, a quella dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il codice del 2016 in questo contesto ha voluto riconoscere, ferma l'autonomia negoziale degli enti pubblici, che è necessario aver acquisito un'esperienza e una certa professionalità per poter gestire in maniera efficace la politica degli acquisti delle pubbliche amministrazioni¹²⁷⁶.

Entrando maggiormente nello specifico e nell'ambito delle risorse idriche, il Codice del 2016 dedicava ampio spazio al settore del servizio idrico. In disparte dalle esclusioni concernenti le concessioni di cui all'art. 12, il Codice trovava applicazione negli affidamenti volti alla messa a disposizione e/o gestione di reti fisse finalizzate alla fornitura del servizio al pubblico, includendo, pertanto, l'attività di produzione, trasporto e distribuzione di acqua potabile.

Puntualmente l'art. 117 disponeva che *«per quanto riguarda l'acqua, il presente capo si applica alle seguenti attività:*

- a) la messa a disposizione o la gestione di reti fisse destinate alla fornitura di un servizio al pubblico in connessione con la produzione, il trasporto o la distribuzione di acqua potabile;*
- b) l'alimentazione di tali reti con acqua potabile.*

¹²⁷⁴ Sul punto si veda A. Giannelli, S. Vaccari, *I fabbisogni del servizio idrico integrato, recenti prospettive di regolazione le possibilità offerte dal nuovo codice dei contratti pubblici*, op. cit., pag 189 ss.

¹²⁷⁵ *Ibidem.*

¹²⁷⁶ Cfr. F. Pugliese, *Contratti della pubblica Amministrazione*, in Enc. Giur., 1988, 14; S.A. Romano, *Attività di diritto privato della pubblica amministrazione. La capacità giuridica di diritto privato degli enti pubblici*, Milano, 197, 536; E. Capaccioli, *Manuale di diritto amministrativo*, Padova, 1980, pag. 295.

2. Il presente capo si applica anche agli appalti o ai concorsi di progettazione attribuiti od organizzati dagli enti aggiudicatori che esercitano un'attività di cui al comma 1 e che riguardano una delle seguenti attività:

a) progetti di ingegneria idraulica, irrigazione o drenaggio, in cui il volume d'acqua destinato all'alimentazione con acqua potabile rappresenti più del 20 per cento del volume totale d'acqua reso disponibile da tali progetti o impianti di irrigazione o di drenaggio;

b) smaltimento o trattamento delle acque reflue»¹²⁷⁷.

Un ulteriore interessante innovazione del codice è quella di aver introdotto l'istituto del partenariato per l'innovazione.

Si tratta di una procedura, confermata anche dal successivo codice 36/2023, che è finalizzata a consentire alle Stazioni appaltanti di far fronte a un fabbisogno che il mercato non riesce a soddisfare¹²⁷⁸.

Questa procedura consente l'affidamento di attività di ricerca e sviluppo di tutta una potenziale serie di prodotti e servizi che poi saranno oggetto di successivo acquisto¹²⁷⁹.

Anche questa modalità di acquisto potrebbe rappresentare un'opportunità per l'elaborazione di meccanismi in grado di migliorare la qualità nell'erogazione del servizio idrico.

Oltre alle summenzionate procedure di gara, nei termini previsti, gli affidamenti potevano avvenire anche per il tramite di società *in house*. In concreto, considerato che una buona quota delle società che gestivano il servizio idrico erano e sono *in house*, occorre ora verificare, in dettaglio, quale valore aggiunto fornisca il sistema di autoproduzione ivi previsto.

Questo dato non va tralasciato.

Infatti, secondo una rilevazione svolta dalla stessa Autorità di regolazione si contano circa 2100 gestori di servizi idrici.

6.2. Il modello dell'*in house* nella vigenza del Codice D.Lgs. 50/2016

Prima dell'entrata in vigore del nuovo Codice, a disciplinare le ipotesi degli affidamenti *in house* erano, infatti l'art. 192, d.lgs. n. 50 del 2016, per l'affidamento di lavori, servizi e

¹²⁷⁷ Art. 117 D.lgs. 50/2016.

¹²⁷⁸ A. Giannelli, S. Vaccari, *I fabbisogni del servizio idrico integrato, recenti prospettive di regolazione le possibilità offerte dal nuovo codice dei contratti pubblici*, in Balboni E., Vaccari S. (a cura di), *Acqua bene e servizio pubblico*, Jovene editore, 2019, pag. 193.

¹²⁷⁹ *Ibidem*.

forniture, e gli artt. 14 e 17, d.lgs. n. 201 del 2022, per i servizi pubblici locali¹²⁸⁰. Il Codice previgente, in concreto, si occupava di individuare i limiti entro i quali la deroga è ammessa (art. 5) e, all'art. 192, di contemplare meccanismo di controllo degli affidamenti (di competenza dell'Anac) e di disciplinare il modello procedimentale derogatorio¹²⁸¹.

In concreto, l'art. 192 del D.Lgs. 50/2016 consentirebbe l'affidamento in house in ipotesi meramente "derogatorie" rispetto al ricorso al mercato; ammettendone l'esperibilità solo: i) in caso di comprovato fallimento del mercato rilevante; ii) a fronte di un onere motivazionale rafforzato¹²⁸².

In dettaglio, la *ratio* ispiratrice del D.lgs. 50/2016 era fortemente protesa verso un favore aprioristico nei confronti del mercato e della concorrenza. In questo contesto, gli interpreti cominciarono a far emergere dubbi di compatibilità della scelta del legislatore nazionale rispetto al dettato delle Direttive europee.

A tal proposito, il Consiglio di Stato, con l'ordinanza n. 138 del 7 gennaio 2019 della Quinta Sezione del Consiglio di Stato, ha avuto di sollevare dinnanzi alla Corte di Giustizia, Sez. IX, ord. 6 febbraio 2020, nelle cause riunite da C-89/19 a C-91/19, Rieco S.p.a, la compatibilità del sistema italiano rispetto a quello europeo¹²⁸³.

Intervenendo sul punto, tuttavia, la Corte di Giustizia aveva rilevato che in virtù del principio euro-unitario di autodeterminazione degli Stati membri sulle proprie scelte gestionali derivante dal considerando §5 della Direttiva 2014/14 UE è indifferente per l'ordinamento euro-unitario che uno Stato membro introduca delle condizioni stringenti tese alla verifica dell'economicità e dell'efficienza del modello dell'autoproduzione rispetto al ricorso mercato¹²⁸⁴.

¹²⁸⁰ Cfr. sul punto C. Volpe, *L'affidamento in house di servizi pubblici locali e strumentali: origine ed evoluzione più recente dell'istituto alla luce della normativa e della giurisprudenza europea e nazionale*, in *giustamm.it*, 3/2014.

¹²⁸¹ Sul punto *amplius* cfr. M. Trimarchi, R. Russo, *In house e società pubbliche di progetto*, in *Commentario al Codice dei Contratti Pubblici*, M. Clarich (a cura di), Giappichelli, 2019.

¹²⁸² *Ibidem*.

¹²⁸³ In concreto il quesito proposto alla Corte di Giustizia era il seguente: "Se il diritto dell'Unione europea (e segnatamente il principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche e il principio di sostanziale equivalenza fra le diverse modalità di affidamento e di gestione dei servizi di interesse delle amministrazioni pubbliche) osti a una normativa nazionale (come quella dell'articolo 192, comma 2, del 'Codice dei contratti pubblici, decreto legislativo n. 50 del 2016) il quale colloca gli affidamenti in house su un piano subordinato ed eccezionale rispetto agli affidamenti tramite gara di appalto: i) consentendo tali affidamenti soltanto in caso di dimostrato fallimento del mercato rilevante, nonché ii) imponendo comunque all'amministrazione che intenda operare un affidamento in regime di delegazione interorganica di fornire una specifica motivazione circa i benefici per la collettività connessi a tale forma di affidamento", consultabile su giustiziamministrativa.it.

¹²⁸⁴ Consultabile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A62019CO0089>.

In questo quadro, comunque complesso, sono in seguito intervenute, producendo ulteriori complicazioni, le linee guida dell'Anac relative all'iscrizione nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*¹²⁸⁵.

Le disposizioni di tali linee guida prevedono una nozione di controllo analogo, per certi versi, esuberante rispetto ai parametri riconosciuti dalla consolidata giurisprudenza europea, rendendoli più stringenti, al fine di rafforzare il controllo e ridurre il margine di scelta.

Secondo quanto disposto dalle Linee guida, l'idea sottesa all'art. 192 D.Lgs. n. 50/2016 è, quindi, quella che l'*in house* abbia bisogno di un titolo abilitativo, la cui formazione è "controllata" dall'ANAC. Questa circostanza sembra, comunque, sproporzionata rispetto alle funzioni di vigilanza e alle esigenze di trasparenza degli affidamenti (queste ultime già assicurate dagli obblighi di pubblicazione).

Nella lettura datane dalla giurisprudenza e dottrina prevalente, pertanto, si riteneva che l'art. 192, d.lgs. n. 50 del 2016, vigente *ratione temporis* richiedeva un onere motivazionale aggravato in quanto le ragioni a favore dell'adozione dell'*in house* dovevano essere espone in modo concreto, riscontrabile, controllabile, intellegibile e pregnante rispetto ai profili della convenienza, non solo economica, della scelta¹²⁸⁶.

In funzione di regolamentazione e di controllo sull'effettiva sussistenza dei requisiti legittimanti l'affidamento in house, l'art. 192 prevedeva l'istituzione presso l'ANAC di un apposito elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house.

Solo l'iscrizione in tale elenco, da effettuare secondo le modalità e i criteri definiti dalle linee guida ANAC n. 7 del 2017, consentiva all'Amministrazione di procedere mediante affidamenti diretti dei contratti.

Gli Enti, pertanto, potevano procedere ad affidare la gestione dei servizi locali, anche in ambito idrico, nel rispetto delle disposizioni ivi fissate.

Questo sistema normativo, tuttavia, non consegna alcun elemento significativo di valore rispetto alla tutela della risorsa anzi ne resta totalmente estraneo.

¹²⁸⁵ Linee guida n. 7 approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 235 del 15 febbraio 2017, e aggiornate al d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, con deliberazione del Consiglio n. 951 del 20 settembre 2017.

¹²⁸⁶ Cfr. Corte dei Conti, sentenza n. 2 del 2015.

6.3. *Il settore idrico nel nuovo codice dei contratti pubblici D.Lgs. 36/2023*

Da ultimo, in attuazione del art. 1 della legge delega del 21 giugno 2022, n. 78 recante “*Delega al Governo in materia di contratti pubblici*” è stato introdotto il nuovo D.lgs. n. 36/2023. Sono molteplici le innovazioni che concernono la materia ambientale, ad esempio, si prevede il rafforzamento dell’obbligo dei criteri ambientali minimi nei bandi di gara, ove previsti dal relativo decreto ministeriale per materia.

Con specifico riferimento al servizio idrico integrato si prevede che l’affidamento diretto *in House* è disciplinato direttamente dal testo unico dei servizi pubblici locali di cui al D.lgs. n. 201/2022, in vigore dal 31 dicembre 2022.

In dettaglio, il Codice appalti dedica ai settori speciali (tra cui si annovera quello idrico) il Libro III¹²⁸⁷.

L’art. 141 dettaglia quali norme di carattere generale trovano applicazione nell’ambito dei settori speciali, senza imporre la previa compatibilità. Sono applicabili, in ogni caso, ai settori speciali, le disposizioni in materia di subappalto, modifiche contrattuali e risoluzione (artt. 119, 120 e 122).

Il Codice poi esclude l’applicazione ai settori speciali delle disposizioni sulla programmazione contenute nel Libro III.

Qualche perplessità desta invece l’obbligo per i soggetti operanti nei settori speciali di applicare dal 1° gennaio 2024 le disposizioni in materia di digitalizzazione.

In particolare, specifiche disposizioni dedicate ai settori speciali, di cui al Libro III prevedono alcuni “poteri di autorganizzazione”, per le imprese pubbliche e per i soggetti titolari di diritti speciali o esclusivi.

In tal senso si dispone che queste possono:

1. adottare una disciplina specifica sulle funzioni del RUP;
2. specificare in relazione alle proprie esigenze la nozione di “variante in corso d’opera”;
3. per i contratti di lavori, forniture e servizi di importo inferiore alle soglie europee di cui all’articolo 14, applicare la disciplina stabilita nei rispettivi regolamenti (art. 50).

È prevista altresì una deroga particolare nell’ambito della suddivisione in lotti, che non dovrà essere “aggravata”. A tal proposito, l’art. 58 per i settori ordinari sancisce che l’eventuale

¹²⁸⁷ R. Garofoli, G. Ferrari, *Manuale dei contratti pubblici*, Nel Diritto Editore, 2023, pag. 593.

mancata suddivisione in lotti può essere motivata “*tenendo conto dei principi europei sulla promozione di condizioni di concorrenza paritarie per le piccole e medie imprese*”¹²⁸⁸.

Per quanto attiene alle procedure di scelta del contraente, si prevede, parimenti un regime parzialmente derogatorio.

Con riferimento alla procedura ristretta, questa trova una sua puntuale disciplina all’art. 156 che garantisce agli enti una maggiore discrezionalità nella definizione delle informazioni per l’avviso di indizione della gara e per la fissazione dei termini.

In particolare, il termine potrà essere concordato tra la stazione appaltante e i concorrenti selezionati.

L’art. 168 fissa una particolare procedura di gara che può essere indetta sulla base di un sistema di qualificazione stabilito da parte delle S.A. o degli Enti concedenti, mediante propri atti interni¹²⁸⁹.

All’art. 169 si disciplina una delle novità del codice nell’ambito dei settori speciali.

In dettaglio, si ammette la possibilità di decidere autonomamente quali condotte rileveranno come “grave illecito professionale” ai sensi dell’articolo 94 e seguenti¹²⁹⁰. Si prevede un ampio margine di discrezionalità, ferma l’operatività del principio di tassatività delle cause di esclusione di cui all’art. 10 del Codice.

¹²⁸⁸ D.Lgs. 36/2023, art. 58 rubricato “Suddivisione in lotti” “1. Per garantire la effettiva partecipazione delle micro, delle piccole e delle medie imprese, anche di prossimità, gli appalti sono suddivisi in lotti funzionali, prestazionali o quantitativi in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture. 2. Nel bando o nell’avviso di indizione della gara le stazioni appaltanti motivano la mancata suddivisione dell’appalto in lotti tenendo conto dei principi europei sulla promozione di condizioni di concorrenza paritarie per le piccole e medie imprese. Nel caso di suddivisione in lotti, il relativo valore deve essere adeguato in modo da garantire l’effettiva possibilità di partecipazione da parte delle microimprese, piccole e medie imprese”.

¹²⁸⁹ D.Lgs. 36/2023 art. 168 rubricato Procedure di gara con sistemi di qualificazione “1. Ai sensi dell’articolo 141, comma 4, lettera a), le stazioni appaltanti o gli enti concedenti possono istituire e gestire un sistema di qualificazione degli operatori economici. Gli operatori economici possono chiedere in qualsiasi momento di essere qualificati.

2. Con propri atti, pubblicati sui propri siti istituzionali e, comunque, trasmessi agli operatori economici interessati che ne facciano richiesta, le stazioni appaltanti o gli enti concedenti stabiliscono norme e criteri oggettivi per il funzionamento del sistema di qualificazione, che può essere articolato in vari stadi di qualificazione, l’eventuale aggiornamento periodico dello stesso e la sua durata. Essi disciplinano i requisiti relativi alle capacità economiche e finanziarie e alle capacità tecniche e professionali necessarie all’iscrizione al sistema; i requisiti possono anche essere quelli previsti dagli articoli 100 e 103 ed in tal caso si applicano gli articoli 91 e 105. Quando i criteri per l’iscrizione comportano il possesso di specifiche tecniche si applicano gli articoli 79, 80 e 105.”

¹²⁹⁰ D.Lgs. 36/2023 art. 169 rubricato Procedure di gara regolamentate “1. Con propri atti, pubblicati sui propri siti istituzionali e, comunque, accessibili a tutti gli operatori economici interessati, ferme le cause di esclusione automatica di cui all’articolo 94, le imprese pubbliche e i soggetti titolari di diritti speciali esclusivi possono stabilire preventivamente quali condotte costituiscono gravi illeciti professionali agli effetti degli articoli 95, comma 1, lettera e) e 98”.

In definitiva, il campo di applicazione della disciplina dei settori speciali non pare significativamente cambiato rispetto alla disciplina previgente. Importante è stato aver racchiuso tutta la disciplina nell'ambito di un unico Libro nella *“logica dell’autoconclusività che caratterizza il Libro III”*¹²⁹¹.

Nell'ambito dei settori speciali, la disciplina specifica del settore idrico è contenuta all'articolo 148 del Codice.

La disposizione ripropone quasi testualmente il contenuto di cui agli artt. 12 e 117 del previgente Codice, cercando di sistematizzare la disciplina in tema di concessioni e appalti del settore idrico.

La norma individua, in concreto, tutte le attività idriche in cui trova applicazione la disciplina codicistica¹²⁹².

A parte l'attività di sistematizzazione, non vi sono innovazioni significative rispetto alla previgente disciplina.

Scendendo nel dettaglio, il primo comma dispone che ricadono nell'ambito della disciplina speciale le attività:

*“a) di messa a disposizione o gestione di reti fisse destinate alla fornitura di un servizio al pubblico in connessione con la produzione, il trasporto o la distribuzione di acqua potabile;
b) di alimentazione di tali reti con acqua potabile, ivi compresa la generazione, la produzione e la vendita all’ingrosso o al dettaglio”*¹²⁹³.

Il secondo comma prevede l'esclusione dall'applicazione delle norme dedicate specificamente agli appalti nei settori speciali l'attività di alimentazione con acqua potabile di reti che forniscono un servizio al pubblico, se concorrono due condizioni: che la produzione di acqua potabile avvenga per una finalità di consumo diversa da quella di cui ai settori speciali (di cui agli artt. 146-149) e che l'alimentazione della rete, oltre a derivare solo dal consumo dell'Ente, non superi il 30% della produzione totale d'acqua dell'ente¹²⁹⁴.

¹²⁹¹ R. Garofoli, G. Ferrari, *Manuale dei contratti pubblici*, Nel Diritto Editore, 2023, pag. 593.

¹²⁹² Per approfondimenti si veda G. F. Ferrari, G. Morbidelli, *Codice dei contratti pubblici*, il D.L. 31 marzo 2023, n. 36, *Commentato articolo per articolo*, LaTribuna, 2023.

¹²⁹³ Art. 148 co. 1 D. Lgs. n. 36/2023.

¹²⁹⁴ *“l'alimentazione, con acqua potabile, di reti fisse che forniscono un servizio al pubblico da parte di un'impresa pubblica o un soggetto titolare di diritti speciali o esclusivi non è considerata un'attività di cui al comma 1 se concorrono le seguenti condizioni:*

a) la produzione di acqua potabile avviene perché il suo consumo è necessario all'esercizio di un'attività non prevista dagli articoli da 146 a 149;

b) l'alimentazione della rete pubblica dipende solo dal consumo proprio dell'ente e non supera il 30 per cento della sua produzione totale, considerando la media dell'ultimo triennio, comprensivo dell'anno in corso. Art. 148 co. 2, D.Lgs. n. 36/2023.

Il terzo comma conferma il dettato del previgente codice che recepiva la direttiva 2004/17/CE in cui al considerando 26 si disponeva che “è opportuno che gli enti aggiudicatori applichino procedure comuni di aggiudicazione degli appalti per le loro attività relative all'acqua e che tali procedure vengano applicate anche quando un'autorità aggiudicatrice ai sensi della presente direttiva aggiudica appalti per propria attività riguardanti progetti idraulici , di irrigazione , di drenaggio, nonché di evacuazione trattamento delle acque reflue”¹²⁹⁵.

In concreto, il richiamato comma sancisce che il codice trovi applicazione per quegli appalti o corsi progettazione organizzati da stazioni appaltanti o enti concedenti che esercitino la propria attività nell'ambito del settore idrico al ricorrere di puntuali condizioni¹²⁹⁶.

I commi 4, 5 e 6 sanciscono specifiche esclusioni degli appalti nel settore idrico dall'ambito di applicazione del codice.

In particolare, il quarto comma ribadisce che restano esclusi i contratti l'acquisto di acqua da parte di stazioni appaltanti o enti concedenti che svolgono le attività di cui al primo comma come peraltro confermato dal considerando 24 della direttiva 2014/25/UE, che disponeva che “le regole sugli appalti come quelle proposte per le forniture di prodotti sono inadeguate per gli acquisti d'acqua, data la necessità di approvvigionarsi presso fonti vicino al luogo di utilizzazione”¹²⁹⁷.

La seconda (comma 5) regola le “concessioni aggiudicate per fornire o gestire reti fisse destinate alla fornitura di un servizio pubblico in connessione con la produzione, il trasporto o la distribuzione di acqua potabile oppure per alimentare tali reti con acqua potabile”¹²⁹⁸. La terza esclude le concessioni che siano collegate a una delle attività del comma 5 e riguardano: a) progetti di ingegneria idraulica, irrigazione, drenaggio, in cui il volume d'acqua destinato all'approvvigionamento di acqua potabile rappresenti più del 20 per cento del volume totale d'acqua reso disponibile da tali progetti o impianti; b) smaltimento o trattamento delle acque reflue.

¹²⁹⁵ Direttiva 2004/17/CE “che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali”.

¹²⁹⁶ Art. 148 co. 3 D.Lgs. n. 36/2023, “Si applicano le disposizioni del codice degli appalti o ai concorsi di progettazione attribuiti od organizzati da stazioni appaltanti o enti concedenti che esercitano un'attività di cui al comma 1 quando riguardano:

a) progetti di ingegneria idraulica, irrigazione o drenaggio, in cui il volume d'acqua destinato all'alimentazione con acqua potabile rappresenti più del 20 per cento del volume totale d'acqua reso disponibile da tali progetti o impianti,

b) smaltimento o trattamento delle acque reflue”.

¹²⁹⁷ Direttiva 2014/25/UE “sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE”.

¹²⁹⁸ Ibidem.

In realtà, anche queste esclusioni erano in parte già presenti nel previgente Codice all'articolo 11, rubricato «*appalti aggiudicati da particolari enti aggiudicatori per l'acquisto di acqua e per la fornitura di energia o di combustibili destinati alla produzione di energia*», e all'articolo 12 sulle «*esclusioni specifiche per le concessioni nel settore idrico*».

Le norme in materia di appalti nel settore idrico, pur non avendo sollevato particolari questioni interpretative, sono state oggetto di sporadici interventi della giurisprudenza. Tra questi si registra la pronuncia del Tar Lazio, sede di Roma, II-ter, 30 gennaio 2020 n. 1280.

Questa sentenza affrontava un contenzioso relativo ad una “*selezione privatistica di inviti fra operatori iscritti ad un albo di fornitori per l'affidamento servizi di controllo analitico delle matrici ambientali*” indetta da un'impresa pubblica, e nella quale la parte ricorrente era stata oggetto di esclusione¹²⁹⁹.

Il giudice amministrativo pronunciandosi sul punto si è dichiarato privo di giurisdizione in favore del giudice ordinario sul presupposto che la stazione appaltante non fosse obbligata ad applicare la normativa comunitaria e le procedure di evidenza pubblica. Richiamando la pronuncia dell'adunanza plenaria n. 16/2011, il Tar aveva escluso che l'oggetto dell'appalto potesse rientrare all'interno delle attività previste dal settore speciale dell'acqua.

Da questa pronuncia si può ricavare una conferma della tendenza della giurisprudenza ad interpretare in senso letterale il campo di applicazione della normativa del settore speciale idrico.

Difatti, affinché l'affidamento di un contratto pubblico sia assoggettabile alla disciplina prevista per i settori speciali sia necessario che l'oggetto del contratto sia riferibile, in concreto, al settore speciale di riferimento secondo un'analisi svolta caso per caso¹³⁰⁰.

6.4.I servizi pubblici locali di rilevanza economica. Il settore idrico.

La disciplina degli affidamenti dei servizi idrici, tuttavia, non è contenuta esclusivamente all'interno del codice dei contratti pubblici. Difatti, trattandosi di servizi pubblici locali, parte della disciplina, specifica per il settore, è contenuta nel D.Lgs. n. 201/2023.

Occorre tuttavia muoversi con ordine.

¹²⁹⁹ Sul punto si veda, L. R. Perfetti, *Codice dei contratti pubblici commentato, D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36*, Wolter Kluwers, 2023; si veda anche R. Garofoli, G. Ferrari, *Manuale dei contratti pubblici*, Nel Diritto Editore, 2023.

¹³⁰⁰ F. Caringella, M. Protto, *Il codice dei contratti pubblici dopo il correttivo*, Roma, 2017, pag. 568.

Con l'art. 8 della legge 5 agosto 2022 n. 118, il Parlamento ha delegato il Governo ad adottare, entro sei mesi, dall'entrata in vigore della richiamata legge, un decreto legislativo di riordino della materia dei servizi pubblici locali¹³⁰¹ di rilevanza economica¹³⁰².

In attuazione della delega, il 23 dicembre 2022 è stato adottato il D.Lgs. n. 201 recante “*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*” pubblicato in G.U. il 30 dicembre 2022¹³⁰³.

All'art. 1 il Legislatore si preoccupa di ribadire che obiettivo della normativa di riordino è quello di dettare “*principi comuni, uniformi ed essenziali, in particolare i principi e le condizioni, anche economiche e finanziarie, per raggiungere e mantenere un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento*”¹³⁰⁴.

All'art. 2 vengono, poi, enunciate le puntuali definizioni del settore al fine di chiarire, fin da subito, gli spazi di applicazione della normativa.

In particolare, si definiscono i “servizi pubblici locali di rilevanza economica” come “*i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie*

¹³⁰¹ Sul tema *ex multis* si veda, G. Romano, *La gestione dei servizi pubblici, Governance, regolazione, criticità e opportunità*, FrancoAngeli, 2022; anche S. Antoniazzi, F. Merusi, *Vent'anni di regolazione accentrata di servizi pubblici locali. Dalla regolazione dell'energia alla regolazione dell'acqua e dei rifiuti*, Giappichelli, 2017. Sul tema più ampio de servizi pubblici, si vedano anche cfr., U. Pototschnig, *I servizi pubblici*, Padova, 1964; Cfr. F. Merusi, *Servizio pubblico*, in N. ssimo Dig. it., XVII, 1970, 217; M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977; I.M. Marino, *Servizi pubblici e sistema autonomistico*, Milano, 1987; S. Cattaneo, *Servizi pubblici*, in Enc. dir., XLII, 1990, 362; C. Pinelli, *Privatizzazione dei servizi pubblici e autonomie locali*, in C. Amirante e A. Saccomanno (a cura di), *Il nuovo ordinamento locale*, Messina, 1995; M. Dugato, *I servizi pubblici locali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, III, Milano, 2003, 2581; G. Napolitano, *Servizi pubblici*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, VI, Milano, 2006, 5517; G. Piperata, *Servizi pubblici locali*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, VI, Milano, 2006, 5527; M.P. Chiti (a cura di), *Le forme di gestione dei servizi pubblici locali tra diritto europeo e diritto locale*, Bologna, 2006; C. Franchini, *Le principali questioni della disciplina dei servizi pubblici locali*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2007; AA. VV. *I servizi pubblici locali*, (a cura di V. Italia), Milano, 2010; E. Furno, *La never ending story dei servizi pubblici locali di rilevanza economica tra aspirazioni concorrenziali ed esigenze sociali: linee di tendenza e problematiche aperte alla luce del d.l. n. 138/2011, convertito nella l. n. 148/2011, e degli sviluppi successivi*, in AA. VV., *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, 2013, vol. IV, pp. 2073 e ss; V. Cerulli Irelli, *Servizi pubblici locali: un settore a disciplina generale di fonte europea*, in Giur. Cost., 2012, 2900 ss

¹³⁰² Sullo schema di decreto si veda in senso critico A. Lucarelli, *Lo schema di decreto delegato di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ai sensi dell'art. 8 della legge delega del 2 agosto 2022: illegittimità diffuse. audizione 30 novembre 2022 – I commissione affari costituzionali del senato della repubblica*, Diritto Pubblico Europeo Rassegna online, Fascicolo 1/2023.

¹³⁰³ Per un commento diffuso della materia si veda R. Chieppa, A. Moliterni, G. Bruzzone, *La riforma dei servizi pubblici locali*, Giuffrè, 2023;

¹³⁰⁴ Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante “*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*” art. 1.

competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale"¹³⁰⁵.

In particolare, l'art. 4 prevede che *"Le disposizioni del presente decreto si applicano a tutti i servizi di interesse economico generale prestati a livello locale, integrano le normative di settore e, in caso di contrasto, prevalgono su di esse, nel rispetto del diritto dell'Unione Europea e salvo che non siano previste nel presente decreto specifiche norme di salvaguardia e prevalenza della disciplina di settore"*¹³⁰⁶.

L'art. 10 articola i servizi pubblici locali in: servizi obbligatori (attribuiti per legge agli enti competenti); servizi ulteriori (quelli necessari per garantire la soddisfazione delle comunità locali); servizi erogati dal mercato (resi liberamente in condizioni di mercato).

In disparte dalle classificazioni, pur necessarie, la finalità della riforma è quella di favorire meccanismi di sviluppo e di aggregazione per un potenziamento della gestione integrata dei servizi pubblici locali¹³⁰⁷.

Le forme di gestione del servizio pubblico sono dettate puntualmente dall'art. 14 del D.L. n. 201/22 che consente all'ente competente di scegliere, tra alcune modalità di affidamento alternative:

- a) affidamento a terzi, in forza della disciplina di cui al D.Lgs n. 36 del 2023. In particolare, l'art. 15 esprime una preferenza per l'affidamento dei servizi tramite il meccanismo della concessione;
- b) affidamento a società mista pubblico-privata, come disciplinata dal D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, il cui socio privato deve essere individuato secondo la procedura di cui all'art. 17 del medesimo decreto;
- c) affidamento a società in house, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al D.Lgs. n.175 del 2016.

¹³⁰⁵ Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica" art. 2.

¹³⁰⁶ Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica" art. 4.

¹³⁰⁷ Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, Art. 5 rubricato "Meccanismi di incentivazione delle aggregazioni" in forza del quale *"1. Ferme restando le disposizioni regionali, nelle città metropolitane è sviluppata e potenziata la gestione integrata sul territorio dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ivi compresa la realizzazione e gestione delle reti e degli impianti funzionali. A tal fine, il comune capoluogo può essere delegato dai comuni ricompresi nella città metropolitana a esercitare le funzioni comunali in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica per conto e nell'interesse degli altri comuni"*.

d) gestione in economia o tramite aziende speciali esclusivamente per i servizi che non siano a rete. Questa modalità gestionale comporta la necessità dell'assunzione diretta del servizio tramite l'utilizzo delle strutture dell'Amministrazione affidante.

Il richiamo al D.Lgs. n. 175 del 2016 recante il “*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*” ci impone una rapida digressione sul punto propedeutica alle conclusioni che saranno tracciate in esito al presente paragrafo.

Come noto, anche questa materia ha subito un significativo intervento di riordino a fronte di oltre dieci anni di dibattito¹³⁰⁸ e “*di successione normativa e di stratificazioni giurisprudenziali*”¹³⁰⁹.

Il fine prioritario del decreto, sulla scorta dei criteri dettati dalla legge delega, è quello di “*assicurare la chiarezza della disciplina, la semplificazione normativa e la tutela e promozione della concorrenza*” tramite un'opera di razionalizzazione e semplificazione del sistema delle partecipazioni pubbliche “*secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità*”¹³¹⁰

Le novità operate sono significative per un duplice ordine di motivi: da un lato, impongono oneri, alle pubbliche amministrazioni, nelle modalità di costituzione, nell'operatività delle società partecipate; dall'altro lato, queste disposizioni consentono di delineare e definire un modello societario parallelo rispetto a quelle regolate dal codice civile¹³¹¹, affermando quasi uno status autonomo delle società a partecipazione pubblica¹³¹².

¹³⁰⁸ Per un confronto sul punto si vedano a titolo esemplificativo: M. Clarich, *Società di mercato e quasi-amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2009, 253; Id., *Le società partecipate dallo Stato e dagli enti locali fra il diritto pubblico e diritto privato*, in F. Guerrera (a cura di), *Le società a partecipazione pubblica*, Torino, 2010, 2; F.G. Scoca, *Il punto sulle c.d. società pubbliche*, in *Dir. econ.*, 2005, 239; G. Napolitano, *Le società pubbliche tra vecchie e nuove tipologie*, in *Riv. soc.*, 2006, 999; G. Rossi, *Gli enti pubblici in forma societaria*, in *Serv. pubbl. app.*, 2004, 221; M. Renna, *Le società per azioni in mano pubblica. Il caso delle s.p.a. derivanti dalla trasformazione di enti pubblici economici ed aziende autonome statali*, Torino, 1997; A. Angiuli, *La società in mano pubblica come organizzazione*, in Aa.Vv., *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Napoli, 2009, 157; M. Cammelli – M. Dugato, a cura di, *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, Torino, 2008; M. Dugato, *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali*, Milano, 2001; F. Fracchia, *Studio delle società «pubbliche» e rilevanza della prospettiva giuspubblicistica*, in *Foro it.* 2005, 38; F. Goisis, *Contributo allo studio delle società commerciali in mano pubblica come persone giuridiche*, Milano, 2004; R. Iera – A. Villari, *Natura giuridica, disciplina applicabile e spazi di operatività delle società pubbliche*, in *Dir. econ.*, 2014.

¹³⁰⁹ L. Geninatti Satè, *La nuova disciplina delle società a partecipazione pubblica: temi e problemi*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, Rivista Quadrimestrale di scienze dell'amministrazione, 2017, disponibile su <https://www.piemonteautonomie.it/la-nuova-disciplina-delle-societa-a-partecipazione-pubblica-temi-e-problemi/?pdf=224>

¹³¹⁰ Art. 18 della legge n.124/2015 di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

¹³¹¹ Parrebbe superarsi la tendenza all'uniformazione al diritto societario, sul punto si veda M. D'Alberti, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2013, 88

¹³¹² Sul punto, L. Geninatti Satè, *La nuova disciplina delle società a partecipazione pubblica: temi e problemi*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, Rivista Quadrimestrale di scienze dell'amministrazione, 2017.

In questo quadro, come detto, il D.Lgs. 175/2016 detta una disciplina, principalmente, sui meccanismi di *governance*, di amministrazione delle società a partecipazione pubblica siano esse miste o completamente in mano pubblica¹³¹³.

Intervenendo in materia, pertanto, il d.lgs 201/22 ha dovuto necessariamente tener conto di quanto disposto dal Testo unico delle società partecipate.

Con riferimento specifico all'affidamento della gestione delle reti, l'art. 21 del D.Lgs. n. 201/22, dispone che gli enti competenti sono tenuti ad individuare gli impianti e le ulteriori dotazioni patrimoniali fondamentali per la realizzazione del servizio. In concreto, la gestione delle reti, di quelle dotazioni patrimoniali categorizzate come essenziali potrebbe anche essere affidata in maniera separata rispetto alla gestione del servizio, purché sia comunque garantito l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ai soggetti tenuti all'erogazione del servizio.

Nello specifico, in ambito idrico, il D.Lgs. n. 201/23 è intervenuto a rivedere gli ambiti territoriali ottimali, ovverossia il perimetro del servizio. L'obiettivo è sempre lo stesso che si è perseguito fin dalla Legge Galli: spingere verso l'aggregazione, prevedere dimensioni più ampie per i soggetti incaricati dei servizi, superando la dimensione comunale per raggiungere concretamente l'area vasta (art. 5 co. 5-6)¹³¹⁴.

Viene, inoltre, affrontato il tema della separazione tra le funzioni di regolazione e controllo nella gestione dei servizi pubblici locali. La normativa generale prevede che non possano essere possedute da parte degli enti di governo d'ambito partecipazioni nelle gestioni (art. 6). Questo principio, con riferimento specifico al servizio idrico è derogabile laddove l'art. 33 prevede che ai fini della piena attuazione degli impegni del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore della normativa, gli EGA e le autorità di regolazione, in deroga all'art. 6, comma 2 possono possedere partecipazioni in soggetti incaricati della gestione del servizio idrico.

¹³¹³ Ivi.

¹³¹⁴ Art. 5 co. 5 – 6 D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. “5. *Restano ferme le disposizioni contenute nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 in materia di funzioni amministrative, le vigenti discipline settoriali in materia di ambiti territoriali ottimali e bacini nei servizi pubblici a rete, le altre norme sui caratteri e il funzionamento delle forme associative tra enti locali per il governo dei servizi pubblici locali, nonché le convenzioni e gli accordi già in essere tra gli enti locali per l'attribuzione delegata delle funzioni.*

6. *Al fine di contribuire alla razionalizzazione degli assetti istituzionali locali del settore dei rifiuti, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente presenta alle Camere una periodica relazione semestrale sul rispetto delle prescrizioni stabilite dalla disciplina di settore per la definizione del perimetro degli ambiti territoriali e per la costituzione degli enti di governo dell'ambito”.*

A livello generale, comunque, il ruolo degli Enti di governo d'ambito è quello di una sorta di "ponte" tra gli obiettivi fissati a livello nazionale e il territorio. Gli Ega sono tenuti a svolgere attività caratterizzate da un'elevatissima specializzazione che comporta un continuo rafforzamento delle strutture tecniche sia in termini di organico che in termini di competenze. In questo contesto le regioni sono tenute a promuovere e sostenere la concorrenza e l'efficientamento dei servizi pubblici locali nell'ottica di incentivarne la qualità e ridurre i costi. È chiaro che non si tratta di una assegnazione di competenze in contrasto al dettato costituzionale ma piuttosto della volontà di favorire un impegno costante da parte delle regioni finalizzato a favorire attività anche di "moral suasion".

È importante segnalare che nell'ambito del settore idrico la normativa in commento aveva rafforzato, nel caso di affidamenti *in House*, l'obbligo di motivazione ricadente sull'ente locale al fine di giustificare le ragioni del mancato ricorso al mercato, rappresentando contestualmente quali fossero i benefici che potessero derivare in termini di qualità e costi dei servizi e accesso agli stessi.

L'art. 17, in dettaglio, dispone che nel caso di affidamenti di importi superiori alle soglie di rilevanza europea è necessario dar conto, in motivazione, delle ragioni che giustificano il mancato ricorso al mercato, rappresentando altresì, i benefici che derivano alla collettività dalla gestione prescelta. Occorre dar conto soprattutto della qualità del servizio, dei costi del servizio per gli utenti, dell'impatto sulle finanze pubbliche, delle modalità di realizzazione degli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibili da parte dei servizi. Questa motivazione può essere argomentata anche in relazione adatti o indicatori delle autorità di regolazione e sulla base delle verifiche periodiche svolte sulla situazione gestionale.

In sostanza la scelta sulla modalità di affidamento residuo nell'ambito della discrezionalità ma deve trovare una solida motivazione nel rispetto di quanto previsto da consolidata giurisprudenza.

6.4.1. Il modello in house nel testo unico delle società partecipate D.Lgs. n. 175/2016.

L'approfondimento specifico sulla normativa dettata dal testo unico delle società partecipate consente di mettere a fuoco in maniera più chiara il quadro regolatorio specifico degli affidamenti nell'ambito del settore idrico

La normativa in commento, come emerge l'articolo 1, co. 2 la stessa è finalizzata a tutelare e promuovere la concorrenza e il mercato in un contesto nel quale il legislatore manteneva ancora salda la propria preferenza fideistica nei confronti del mercato.

L'idea di base era quella di razionalizzare e riordinare gli strumenti a disposizione delle pubbliche amministrazioni per realizzare le attività di produzione di beni e servizi per il tramite delle società pubbliche.

Andando nello specifico della disciplina dell'*in house* dettata dall'articolo 16 del D.Lgs. 175/2016, si deve necessariamente prendere atto di come questa dovesse essere coordinata con la disciplina previgente del D.Lgs. 50 del 2016 e allo stato attuale con quella di cui al D.Lgs. 36/2023.

In concreto, ad avviso di alcuni¹³¹⁵ la disciplina dell'*in house* dettata dal Testo Unico sembrerebbe non coincidere perfettamente con quella dettata dal codice dei contratti, almeno dal punto di vista lessicale¹³¹⁶.

Ad avviso di Miccù, il dubbio interpretativo dovrebbe essere risolto sulla base della natura del soggetto *in house*: «*se questo ha una struttura societaria, dovrà trovare applicazione la disciplina del testo unico [...] rispetto a quella posta dal nuovo codice dei contratti pubblici che è stata concepita per essere applicata anche a soggetti non aventi forma societaria*»¹³¹⁷.

In disparte da queste considerazioni, persiste una difficoltà di coordinamento tra il dettato dell'art. 149-bis del D.Lgs. 152/2006, in particolare al co. 1 si dispone che «*1. L'ente di governo dell'ambito, nel rispetto del piano d'ambito di cui all'articolo 149 e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo provvedendo, conseguentemente, all'affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. L'affidamento diretto può avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione in house, comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale*».

¹³¹⁵ R. Miccù, M. Francaviglia, *Società pubbliche e servizi di interesse economico generale: il caso del servizio idrico integrato*, in *Federalismi*, 9 maggio 2018.

¹³¹⁶ Il Consiglio di Stato, sia in occasione del parere sullo schema di decreto che del parere sul decreto correttivo (parere n. 968/2016 e parere n. 638 del 2017) aveva segnalato, restando inascoltata, la necessità della *reductio ad unum* della disciplina dell'*in house*.

¹³¹⁷ R. Miccù, M. Francaviglia, *Società pubbliche e servizi di interesse economico generale: il caso del servizio idrico integrato*, in *Federalismi*, 9 maggio 2018 pag. 30 ss.

Questa disposizione va letta necessariamente nel senso che gli affidamenti diretti del servizio debbano aversi nei confronti di “società interamente pubbliche”¹³¹⁸. Questa enunciazione, tuttavia, contrasta con quanto previsto dalla stessa disposizione laddove richiama “*la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo*”.

Il dubbio dunque permane.

La dottrina maggioritaria che si è interrogata sul punto ha risolto questa antinomia coordinando la norma alla *ratio* generale del sistema del SII.

In concreto, pertanto, nel caso di affidamenti in house a società partecipate queste devono essere necessariamente partecipate *interamente* con capitale pubblico. Riprendendo le parole di Miccù, pertanto, «*in questo nuovo contesto normativo – tutto interno al D. Lgs.n. 152/2006 –, appare chiaro che la scelta dell'amministrazione di non ricorrere al mercato per l'affidamento del SII mal si concilierebbe con la presenza (per quanto ininfluyente) di capitali privati che, per loro statuto ontologico, devono produrre un qualche tipo di profitto*»¹³¹⁹.

Appare, quindi, di tutta evidenza come anche il dettato del Testo Unico, ferma la sua portata di riordino del sistema, debba trovare una necessaria contemperazione nel quadro sistemico dettato dal Codice dell'Ambiente e quello dei contratti pubblici.

6.5.L'in house nel nuovo codice appalti.

Il modello delineato dal D.Lgs. 50/2016 è stato revocato in dubbio da un significativo mutamento di approccio da parte del legislatore nei confronti delle società *in house*. In dettaglio, e in coincidenza delle innovazioni normative richieste da parte delle Istituzioni europee sulla base del cd. Next Generation EU, trasferito in Italia nell'impianto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, si è ritenuto di dover intervenire, in maniera rilevante anche nel settore degli affidamenti pubblici¹³²⁰.

Con il D.Lgs. 36/2023, il legislatore ha innovato, in parte, il dettato normativo precedente, modificando i parametri dell'affidamento in house. Proprio questo cambio di paradigma ricollega fortemente l'istituto dell'*in house* ai principi della fiducia e del risultato, finalizzati, come detto, a indirizzare le scelte dell'Amministrazione tra mercato e autoproduzione¹³²¹. In

¹³¹⁸ Cfr. C. Conti, Sez. contr. per la Campania, delibera del 29 aprile 2016, n. 108.

¹³¹⁹ R. Miccù, M. Francaviglia, *Società pubbliche e servizi di interesse economico generale: il caso del servizio idrico integrato*, in *Federalismi*, 9 maggio 2018, pag. 32.

¹³²⁰ Vedi *supra* par. 5.

¹³²¹ Cfr. G. Napolitano, *Committenza Pubblica e principio del risultato, Relazione al Convegno Il Nuovo Codice degli Appalti, presso Avvocatura dello Stato, Roma, 27 gennaio 2023, disponibile su astrid-online.it.*

sostanza, se da un lato l'art. 1 co. 2 prevede che *“la concorrenza tra gli operatori economici è funzionale a conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire i contratti”* essa è, in concreto, solo uno degli strumenti a disposizione delle pubbliche amministrazioni. Difatti, il risultato costituisce *“criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto”* (art. 1, comma 4). Come è stato correttamente osservato da autorevole dottrina *“nei casi dubbi, nelle difficoltà di coordinamento, nella difficile lettura delle disposizioni di diritto dell'Unione europea, di quelle nazionali e delle interpretazioni fatte da autorità indipendenti e dalla giurisprudenza, la stazione appaltante potrà e dovrà sciogliere i nodi guardando al risultato e potrà farlo perché è il legislatore che indica questa strada attraverso un principio che ha esplicito valore precettivo”*¹³²².

Più in dettaglio, l'art. 7 del nuovo Codice, a seguito dell'enunciazione del principio di *“autonomia”* delle amministrazioni nello scegliere tra esternalizzazione, auto-produzione e cooperazione, chiarisce come la preferenza deve attuarsi comunque *“nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione”*, enunciando al successivo co. 2 criteri e regole da osservare nell'adozione del modello di affidamento dell'*in house providing*.

In sostanza, l'esigenza di realizzare l'opera o l'approvvigionamento, è stata concettualmente anteposta ad altre istanze (ad es. la concorrenza), portando così alla affermazione del principio per cui *“la gara, per quanto doverosa per il diritto europeo e quindi italiano, è un mezzo e non un fine e che lo Stato banditore dovrebbe operare al servizio dello Stato committente [...]”*¹³²³.

È proprio il co. 2 dello stesso art. 7 a esemplificare come *“Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3”* del Codice, ossia dei richiamati principi del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato. Come detto questo riferimento ha portata quasi rivoluzionaria, atteso che, a dispetto di quanto precedentemente disposto, viene enunciata una regola a carattere generale, seguita da una previsione derogatoria limitata nel suo ambito di applicazione.

In sostanza, la Pubblica Amministrazione deve optare per un regime di affidamento non sulla base di una preferenza aprioristica ma sulla scorta di valutazioni concrete e di merito che attengano alla più efficace modalità di realizzazione dell'attività.

¹³²² F. Cintioli, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici, Relazione al Convegno su I principi nel codice dei contratti pubblici*, 14 aprile 2023, disponibile sul sito www.giustizia-amministrativa.it.

¹³²³ G. Napolitano, *Committenza Pubblica e principio del risultato, Relazione al Convegno Il Nuovo Codice degli Appalti, presso Avvocatura dello Stato*, Roma, 27 gennaio 2023, disponibile su astrid-online.it.

Sembra, finalmente, trovare piena applicazione il dettato delle già menzionate Direttive Europee nn. 2014/23, 2014/24, 2014/25, laddove rimetteva alla Stazione appaltante la preferenza per la modalità di affidamento. Proprio a tali direttive rinvia l'art. 3, lett. e), dell'Allegato I.1. al nuovo Codice che fornisce la seguente nozione di affidamento in house definendolo come *“l'affidamento di un contratto di appalto o di concessione effettuato direttamente a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato definita dall'articolo 2, co. 1, lettera o), del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 e alle condizioni rispettivamente indicate dall'articolo 12, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 24/2014/UE e dall'articolo 17, paragrafi 1, 2 e 3 della direttiva 23/2014/UE, nonché, per i settori speciali, dall'art. 28, paragrafi 1, 2 e 3 della direttiva 24/2014/UE”*.

Questo riferimento deve essere letto in combinato disposto con l'art. 7 co. 2 secondo inciso, in forza del quale *“le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. I vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e delle altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato”*.

In pratica, e detto in altri termini, l'art. 7 del D.Lgs. 36/2023 (nel prosieguo anche solo “nuovo Codice” o “Codice”) dispone che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono dar seguito ad affidamenti *in house* mediante una scelta puntuale e motivata che si distingue rispetto a quanto disposto dall'art. 192 del D.Lgs. 50/2016.

Questa scelta deve necessariamente tener conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, tenendo conto della finalità ultima che è quella del perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche¹³²⁴. In questo senso, l'elemento di maggior rilievo, oltre ad una motivazione sicuramente più scarna,

¹³²⁴ R. Garofoli, G. Ferrari, *Manuale dei contratti pubblici*, NELDIRITTO, 2023.

è la tendenziale indifferenza del modello di affidamento purché sia il più efficiente, efficace ed economico a realizzare il “risultato”.

Imponendo precisi doveri istruttori, valutativi e motivazioni, la citata previsione procedimentalizza in maniera chiara il modello dell’autoproduzione per le stazioni appaltanti. La stessa, tuttavia, è parzialmente derogata dallo stesso art. 7, co. 2, terzo e quarto inciso, a tenore del quale il dovere motivazionale è più attenuato qualora l’affidamento riguardi “prestazioni strumentali”.¹³²⁵

In questo caso, il provvedimento di affidamento in house può limitarsi a dare conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. Naturalmente questo alleggerimento procedimentale è compensato dall’ultimo inciso dell’art. 7, co. 2, che prevede che “*i vantaggi di economicità possono emergere anche mediante la comparazione con gli standard di riferimento della società Consip S.p.a. e del altre centrali di committenza, con i parametri ufficiali elaborati da altri enti regionali nazionali o esteri oppure, in mancanza, con gli standard di mercato*”.

In sostanza, il nuovo Codice alleggerisce la consistenza dell’onere motivazionale.

Infatti, a quanto emerge dalla lettura del dettato normativo, verrebbe meno il dovere della stazione appaltante di dare atto, nella motivazione dell’affidamento *in house* delle ragioni che hanno comportato l’esclusione dell’accesso al mercato, e che sia dimostrato il c.d. fallimento del mercato¹³²⁶.

Questa modifica è temperata dalla necessità di dare atto, anche nella disciplina del nuovo Codice, nel provvedimento degli specifici benefici per la collettività derivanti dall’opzione per l’affidamento *in house*.

Più nel dettaglio, sono previsti due livelli di complessità della motivazione, a seconda dell’oggetto del contratto:

- per i servizi all’utenza è necessario che vengano evidenziati i vantaggi per la collettività sotto il profilo della qualità e universalità del servizio, oltre che del risparmio di tempo e del razionale impiego (in un’ottica non solo di minore spesa ma di spesa efficiente) delle risorse. Si tratta di obiettivi che devono comunque essere perseguiti qualunque sia la forma di gestione prescelta (art. 2 direttiva 2014/23).

¹³²⁵ *Ibidem.*

¹³²⁶ *Ibidem.*

- per i servizi strumentali alla pubblica amministrazione è sufficiente una motivazione più snella con riferimento alla riduzione di tempi e costi sulla base di parametri predeterminati e oggettivi di raffronto, sul modello dell'art. 10 d.l. 31 maggio 2021 n. 77 relativo alle convenzioni aventi ad oggetto il supporto tecnico operativo delle società *in house*. Ai fini della legittimità dell'affidamento *in house* occorrerà, quindi, una motivazione incentrata prevalentemente su ragioni di convenienza economica, anche con riferimento a parametri oggettivi e predeterminati di rapporto qualità/prezzo¹³²⁷.

Con riferimento all'iscrizione sul registro Anac, già a partire dalla relazione illustrativa allo schema di nuovo Codice predisposto dal Consiglio di Stato, si è affermata la necessità di non riproporre il particolare procedimento di iscrizione nel registro ANAC per evitare una complicazione procedimentale reputata sproporzionata¹³²⁸.

Nel testo definitivo del nuovo Codice, tuttavia, è stato previsto all'art. 23, che, nell'individuare le informazioni che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti sono tenuti a trasmettere alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attraverso le piattaforme telematiche di cui all'art. 25.

È stata, comunque, rimessa all'ANAC la definizione degli obblighi informativi riguardanti gli affidamenti diretti a società *in house* di cui all'art. 7, co. 2.

6.6. Conclusioni. Nuove possibilità offerte dal nuovo codice dei contratti pubblici?

In concreto, l'analisi economica¹³²⁹ ha rilevato che le procedure competitive non rappresentano uno strumento l'efficace per realizzare la soluzione più efficiente nell'ambito dei servizi idrici¹³³⁰.

¹³²⁷ Questo modello è previsto tra i criteri di delega della legge sulla concorrenza 5 agosto 2022 n. 118 (art. 8, comma 2, lett g).

¹³²⁸ Cfr. Relazione illustrativa allo schema di nuovo Codice predisposto dal Consiglio di Stato “*sebbene l'iscrizione nel registro ANAC abbia formalmente una funzione dichiarativa, non vi è dubbio che, come chiarito dal Consiglio di Stato con il parere n. 282 del 2017, il procedimento nel suo complesso abbia comunque una natura "ibrida", presentando diversi ed evidenti profili di autoritatività. Ciò in quanto, il diniego di iscrizione eventualmente adottato dall'ANAC ha effetti costitutivi (nel citato parere viene espressamente qualificato come provvedimento amministrativo impugnabile innanzi al giudice amministrativo), il che, alla fine, equipara il meccanismo in esame ad una procedura di segnalazione, nel quale la domanda di iscrizione svolge funzioni analoga alla presentazione di una s.c.i.a.. L'idea sottesa all'art. 192, d.lgs. n. 50 del 2016 è, quindi, quella che l'in house abbia comunque bisogno di un titolo abilitativo, la cui formazione è "controllata" dall'ANAC, e questo appare sproporzionato rispetto alle funzioni di vigilanza e alle esigenze di trasparenza degli affidamenti (queste ultime già assicurate dagli obblighi di pubblicazione)*”.

¹³²⁹ Sul punto si veda anche N. Hanley, Cost — Benefit Analysis and Environmental Policymaking, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 19(1), 103-118, 2001.

¹³³⁰ A. Massarutto, *Privati dell'acqua?*, op. cit. pag. 219.

Per affidare i servizi idrici è necessario fare riferimento a modelli di affidamento articolati. Il semplice riferimento all'offerta economica, ad esempio, potrebbe determinare una situazione di rischio tendenzialmente insostenibile per l'operatore privato. Questa tipologia di affidamento potrebbe aprire la strada a fenomeni di riciclaggio di denaro o ad avventurieri finanziari¹³³¹.

Occorre ripensare all'affidamento prevedendo gare in cui ci si assume un impegno sull'efficientamento operativo di fronte a vincoli espressi in termini di ricavi; si potrebbe rendere gli investimenti collegati al margine operativo effettivo. Un'altra innovazione potrebbe essere quella di “*vincolare i candidati alla carta del servizio a proporre innovazioni rispetto a quella esistente*”¹³³².

Si dovrebbe anche cercare di ancorare la gara ad una fotografia reale della situazione dell'area di riferimento e dell'infrastruttura.

Tuttavia, non sembra che il nuovo codice ci restituisca alcun valore aggiunto rispetto alla tutela della risorsa.

L'unico importante riferimento può essere quello rispetto ai Criteri ambientali minimi di cui all'art. 57 comma 2 del Codice D.Lgs. 36/2023, che in concreto impone obblighi per gli operatori di natura ambientale. Tuttavia, allo stato attuale non ci sono disposizioni specifiche per gli operatori del settore idrico.

Da ultimo, è intervenuta l'ARERA a pubblicare modelli di bandi-tipo per garantire uniformità nello svolgimento delle procedure ad evidenza pubblica¹³³³.

Il principale dubbio che emerge con riferimento all'affidamento dei servizi idrici è quello attinente all'eventuale gestione *in house*. Difatti, se da un lato l'art. 7 del Codice dei contratti pubblici, attualmente vigente, rimanda al D.Lgs. n. 201/22, dall'altro, quest'ultimo rinvia proprio, oltre che al D.lgs. 175/2016, al codice dei contratti pubblici.

Ad avviso dello scrivente, pertanto, si deve ritenere che le concrete modalità di svolgimento di un affidamento *in house*, con specifico riferimento ai servizi idrici, si debbano desumere dal combinato disposto di queste tre normative, secondo una lettura costituzionalmente orientata, che sia in grado di coniugarle e sintetizzarle in maniera congiunta.

¹³³¹ *Ibidem.*

¹³³² *Ibidem.*

¹³³³ Delibera Arera 14 febbraio 2023, n. 50/2023/R/Rif - Avvio del procedimento per definire schemi tipo di bando di gara per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani - Articolo 7, comma 2, del Dlgs 201/2022.

In concreto, lo scenario attuale è significativamente diverso rispetto a quello che appariva qualche anno fa.

La disposizione probabilmente più importante è contenuta all'interno del Codice che, nella prospettiva di realizzare il risultato che l'amministrazione si prefigge, consente di superare quell'approccio fideistico e dogmatico verso il modello della gara a tutti i costi, apre anche al modello dell'autoproduzione purché sia operata una valutazione sul mezzo più efficace, efficiente ed economico per realizzare il risultato.

Questa considerazione però non è priva di conseguenze.

Il rischio che le amministrazioni decidano di costituire società *ad hoc* per la gestione del servizio idrico potrebbe, sotto altro dirimente profilo, riaprire scenari di confusione e di pulviscolarizzazione degli operatori economici operanti nel settore.

Sulla base della ricostruzione operata il quadro del settore appare abbastanza confuso.

Occorre infatti incrociare la normativa specifica del testo unico delle società partecipate con il D.Lgs. n. 201/2022 e con il nuovo Codice dei contratti pubblici, considerando le deroghe specifiche per l'attuazione del PNRR.

In realtà, la normativa di riferimento per il settore è ormai quella contenuta nel D.Lgs. 201 del 2022 che rinvia solo in modo residuale a quanto contenuto nel Codice dei contratti pubblici e che tende a favorire, rispettando quella logica di pendolo che si è tratta già nel terzo capitolo, la progressiva emersione e riemersione delle procedure ad evidenza pubblica nel settore idrico. Lo scenario attuale, pertanto, con la sua significativa portata innovativa, in realtà è stato foriero soprattutto di una maggiore perplessità nella gestione delle procedure e degli affidamenti.

Importante è sicuramente aver superato i vincoli imposti dall'obbligatorietà di accedere al mercato, per tendere verso quel modello che, nel caso concreto, sia in grado di rispondere in maniera più adeguata alle esigenze concrete.

Tuttavia, se questa innovazione è significativa e importante, non pare determinante.

Ad avviso dello scrivente, è comunque necessaria una rimodulazione significativa dei soggetti incaricati della *governance* le modifiche intervenute non saranno concretamente in grado di affrontare lo scenario di crisi sistemica che abbiamo davanti.

Di questa ipotesi si tratterà nel prossimo, conclusivo, paragrafo.

7. Verso la regolazione della scarsità. Una nuova governance?

Il rapporto provvisorio del WMO sullo stato del clima globale conferma che il 2023 è stato l'anno più caldo mai registrato. I dati disponibili mostrano che l'anno è stato di circa 1,40 gradi Celsius (con un margine di incertezza di $\pm 0,12^{\circ}\text{C}$) al di sopra della linea di riferimento preindustriale 1850-1900¹³³⁴.

Nel corso del 2023 abbiamo assistito ad uno spettacolo insopportabile: comunità di tutto il mondo colpite da incendi, inondazioni e temperature roventi. Riprendendo le parole di Petteri Taalas, segretario dell'Organizzazione mondiale di meteorologia, *“I livelli di gas serra sono da record. Le temperature globali sono da record. L'innalzamento del livello del mare è da record. Il ghiaccio marino dell'Antartide è a livelli record. È un'assordante cacofonia di record infranti (trad. au.)”*¹³³⁵.

Il rapporto finale sullo Stato del clima globale 2023, insieme ai rapporti regionali, sarà pubblicato nella prima metà del 2024, ma probabilmente non ci riserverà buone notizie.

Nel presente scritto, si è più volte rappresentato quanto lo scenario ambientale sia particolarmente grave. In questo contesto, alla luce di quanto variamente argomentato occorre trarre un rapido bilancio.

Il sistema internazionale, come affrontato nel capitolo 1 ha progressivamente portato all'emersione di un diritto internazionale all'acqua inteso anche come diritto di accesso all'acqua potabile. Nonostante manchino strumenti in grado di garantire la certa effettività di questo diritto, il suo riconoscimento a livello internazionale impone e imporrà sempre di più agli Stati nazionali di rafforzarne internamente la tutela.

Sotto altro profilo, nel secondo capitolo, si è visto come il diritto dell'Unione Europea sia intervenuto in maniera più sistemica nell'ambito della tutela delle risorse idriche, dapprima come parte di un sistema di tutela ambientale onnicomprensivo, e in seguito, e in special modo, grazie alla DQA, in maniera più strutturata nell'ambito della tutela dell'acqua.

Ma è tutta la pletora di direttive in ambito idrico (esaminate proprio nella seconda sezione del capitolo II) a rappresentare un significativo armamentario in grado di elevare il livello della qualità delle risorse idriche nell'ambito del territorio dell'Unione.

¹³³⁴ WMO provisional State of the Global Climate report disponibile su <https://wmo.int/files/provisional-state-of-global-climate-2023>

¹³³⁵ *“Greenhouse gas levels are record high. Global temperatures are record high. Sea level rise is record high. Antarctic sea ice is record low. It's a deafening cacophony of broken records”* WMO Secretary-General Prof. Petteri Taalas. Cfr. 2023 shatters climate records, with major impacts, PRESS RELEASE, 30 November 2023, disponibile su <https://wmo.int/news/media-centre/2023-shatters-climate-records-major-impacts>

In questo scenario, tuttavia, sono anche emersi alcuni limiti che, tuttavia, non sembra necessario ribadire ulteriormente.

È stata esaminata, successivamente, la *governance* delle risorse idriche in ambito nazionale.

A fronte dell'ormai consolidato riconoscimento del diritto (desunto dall'elaborazione giurisprudenziale) costituzionale (all' e) dell'acqua permangono ancora molti dubbi in concreto sul modello di gestione e utilizzo delle risorse idriche. Se astrattamente il modello, sembra essere coerente, d'altro canto questo è apparso fragile e inadatto a garantire la sicurezza idrica¹³³⁶.

I dati, già esaminati, dell'ARERA (sul servizio idrico) e dell'ISPRA hanno rilevato come sia cresciuto il *water divide*, e come non siano sempre garantiti la manutenzione delle infrastrutture, il contenimento dei costi e il risparmio della risorsa.

In uno scenario sempre più critico queste difficoltà – che già sembravano molto significative in uno scenario di abbondanza – sono diventate gravissime e insostenibili.

Il sistema idrico nel suo complesso, in realtà, è emerso nella sua natura oltremodo vulnerabile e inadatta a gestire le emergenze.

Il panorama attuale, peraltro, come visto, è caratterizzato da una pulviscolarizzazione delle competenze sia pianificatorie che allocative.

L'esame in dettaglio del Bacino idrografico del fiume Po, dall'altro lato, ci ha restituito una serie di dati importanti.

In primo luogo, è sicuramente maggiormente chiaro il ruolo e il livello di conoscenza dell'Autorità di Bacino che, grazie a rilevazioni costanti e continue, è in grado di fornire una quantità di dati straordinaria sia in termini di misurazioni svolte che in termini di capacità organizzativa e predittiva.

In secondo luogo, proprio questa elevatissima competenza tecnica rende l'Autorità di Bacino l'Ente centrale nella gestione delle risorse idriche, sia per le rilevanti dimensioni (sovracomunali e sovra-regionali) che per il collegamento con la conformazione geografica e idrografica dei territori.

Proprio questa relevantissima capacità predittiva e conoscitiva, nonché la scala dimensionale portano l'autore del presente scritto, sulla scorta di autorevole dottrina¹³³⁷, a ritenere che il percorso preferibile nella *governance* delle risorse idriche dovrebbe essere quello di produrre

¹³³⁶ Cfr. E. Boscolo, *Politiche idriche adattive nella stagione della scarsità. Dall'emergenza alla regolazione*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 3, 2022, pagg.8.

¹³³⁷ *Ibidem*.

un modello “accentrato” di regolazione incentrato intorno alle Autorità di bacino, quali enti sovra-regionali.

Tuttavia, il modello delle Autorità di Bacino ha già subito delle critiche relevantissime da parte delle Regioni (sfociate nella pronuncia della Corte costituzionale n. 85 del 26 febbraio 1990¹³³⁸), che lamentavano una sottrazione di ambiti delle proprie competenze.

Ecco quindi, l’interrogativo a cui la presente ricerca, sulla scorta della ricostruzione svolta è giunta a porre: atteso il quadro normativo vigente a livello internazionale ed europeo, nel nostro ordinamento, atteso il dettato costituzionale consolidatosi a seguito della riforma del titolo V, è possibile attrarre la *governance* delle acque nell’ambito delle competenze delle Autorità di Bacino nella prospettiva di garantire, in un’epoca di permanente e strutturale scarsità idrica una sicura condizione di sicurezza della risorsa? E se sì, in che misura è preferibile articolare questa nuova competenza?

Sul punto, pertanto, si apre preliminarmente lo scioglimento di una questione relevantissima esito di un’attività di sintesi costituzionalmente orientata tra la competenza statale esclusiva ambientale e la competenza concorrente in materia di governo del territorio.

L’analisi della giurisprudenza costituzionale in tale ambito ci consegna una duplice dimensione del governo del territorio. La materia, storicamente, include i profili urbanistico-edilizi e, secondo l’elaborazione più recente, anche profili ulteriori, logica proiezione della dinamica pianificatoria «*da un mero modello fisico-territoriale ad un modello sociale, economico e culturale (edilizia sanitaria, riqualificazione urbana, edilizia residenziale pubblica, opere di bonifica, opere di fruizione delle risorse idriche, impianti di smaltimento, trattamento e gestione dei rifiuti)*»¹³³⁹. In questo senso, peraltro, la stessa Corte Costituzionale ha definito il “governo del territorio” una materia¹³⁴⁰ tale da assimilare e comprendere in sé altre dimensioni competenziali “*neutralizzandone, almeno letteralmente, la complessità intrinseca*”¹³⁴¹.

¹³³⁸ Corte costituzionale 26 febbraio 1990. Sul punto si veda anche U. Pototsching, *La difesa del suolo (ovvero: le Regioni senza difesa)* in *Le Regioni*, 1991, pag. 22.

¹³³⁹ N. Pignatelli, *Il governo del territorio nella giurisprudenza costituzionale, la recessività della materia*, Giappichelli, 2012, pag. 201.

¹³⁴⁰ Sul punto si vedano, *ex multis*, Corte Cost. nn. 121/2010; 99/2009; 166/2008; 401/2007; 343/2005; 16/2004; 362/2003; 303/2003.

¹³⁴¹ N. Pignatelli, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali*, in *federalismi.it*, 5 giugno 2023.

Secondo una – isolata – pronuncia della Corte Costituzionale, la materia governo del territorio comprende “*in linea di principio, tutto ciò che attiene all’uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività*”¹³⁴².

Tuttavia, questa dimensione onnivora del governo del territorio deve fare i conti con le altre materie di competenza esclusiva statale, di competenza concorrente e anche con le altre materie di competenza residuale.

Attesa la sovrapposizione tra le competenze, ad avviso di Pignatelli, si potrebbe parlare di una necessaria “recessività” della materia che deve ritenersi «*gerarchica in relazione alla forza assiologica e valoriale che gli ambiti legislativi esclusivi statali proiettano in seno al “governo del territorio”*»¹³⁴³ tra cui la tutela dell’ambiente.

In questa prospettiva, pertanto, appare la necessità di relativizzare e operare una perimetrazione conformativa dell’estensione della materia.

Pertanto, la competenza del governo del territorio sembrerebbe sussistere nella misura in cui non possano individuarsi interessi ulteriori e diversi rispetto a quello di «*gestione razionale dell’assetto del territorio e di controllo sugli usi dello stesso*»¹³⁴⁴.

Prendendo in prestito le parole dei giudici della Consulta si potrebbe in conclusione dire che l’ambito della materia “governo del territorio” «*va ricercato non secondo il criterio dell’elemento materiale consistente nell’incidenza delle attività in questione sul territorio, bensì attraverso la valutazione dell’elemento funzionale, nel senso della individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quella attività*»¹³⁴⁵.

Probabilmente, la definizione negativa è l’unica in grado di fissarsi su elementi certi e stabili, basata sulla concreta interazione tra le materie¹³⁴⁶.

In concreto, la prospettata estensione del governo del territorio quale materia trasversale¹³⁴⁷, fondata su una funzione superiore¹³⁴⁸ e in grado di comporre gli interessi insistenti sul territorio mediante il superamento della frammentarietà dell’urbanistica, sembra essere stata disattesa.

¹³⁴² Corte Costituzionale, n. 307 del 2003.

¹³⁴³ N. Pignatelli, *Il governo del territorio nella giurisprudenza costituzionale, la recessività della materia*, op. cit., pag. 202.

¹³⁴⁴ *Ibidem*.

¹³⁴⁵ Cfr. Corte costituzionale sent. n. 383/2005; nello stesso senso si veda anche Corte costituzionale sent. n. 208/2011.

¹³⁴⁶ Cfr. N. Pignatelli, *Il governo del territorio nella giurisprudenza costituzionale, la recessività della materia*, op. cit., pag. 203.

¹³⁴⁷ Cfr. G. Martini, *Il potere di governo del territorio*, in A. Pioggia, L. Vandelli (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2006, pag. 145 ss.

¹³⁴⁸ Cfr. D. Traina, *Regioni e Governo del territorio dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in M. Morisi e A. Magnier (a cura di), *Governo del territorio: il modello Toscana*, il Mulino, Bologna, pag. 74.

Questo effetto però è conseguente dalla natura intrinsecamente “aperta” della materia, della sua stessa proclamata trasversalità.

Il non aver chiaramente definito contorni e limiti genera le condizioni per una continua intersecazione con ulteriori interessi che gravitano sullo stesso territorio, tra cui proprio quello ambientale.

In questo senso, le capacità espansive della materia vengono erose¹³⁴⁹, sulla base del presupposto che la competenza onnicomprensiva si traduce in una competenza quasi nulla¹³⁵⁰. In conclusione, pertanto, la portata concreta, letta in una logica di coerenza costituzionale, porta all’abbandono dell’approccio trasversale per una dimensione più ridimensionata della materia nella quale prevale necessariamente la competenza statale ambientale con riferimento a quelle competenze specifiche e perimetrare di cui all’art. 117 co. 2 Cost. In questa logica, il bene “ambiente” trascende e attraversa le competenze regionali, restituendo allo Stato le determinazioni che “rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale”¹³⁵¹. Tutto ciò fermo, in ogni caso, parte della dottrina, ha segnalato che è sempre preferibile operare una valutazione concreta del rapporto di competenze atteso che il territorio – seppur componente dell’ambiente – è oggetto di precise attribuzioni legislative¹³⁵². Atteso quanto sopra, si può provare a tracciare, brevemente, una risposta al quesito posto.

Il sistema attuale di *governance*, come detto, vede coinvolta una pluralità di soggetti. Questo contesto è già stato definito amministrazione a organizzazione disaggregata¹³⁵³. La conseguenza di questo modello è inevitabilmente la produzione di confusione, contrapposizioni, contrasti in cui, in definitiva, occorre trovare il soggetto in grado di governare i governanti.

¹³⁴⁹ Sul punto si veda N. Maccabiani, *La corte compone e riparte la competenza relativa al governo del territorio*, in Riv. giur. Edilizia, 2005, pag. 221.

¹³⁵⁰ Cfr. E. Ferrari, *I comuni e l’urbanistica*, in S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani (a cura di), *Il governo del territorio*; in Atti del VI Convegno nazionale, Pescara, 29-30 novembre 2002, Milano, 2003, pag. 127.

¹³⁵¹ N. Pignatelli, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali*, op. cit., pag. 305.

¹³⁵² E. Lamarque, *Il riparto di competenze tra stato e regioni, in materia di ambiente e territorio nella giurisprudenza costituzionale e nella riforma del titolo V della II parte della Costituzione*, in AA.VV., *Il governo del territorio e l’espropriazione*, Milano, 2002.

¹³⁵³ Si veda sul punto, S. Cassese, *Lo Stato ad amministrazione disaggregata*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, Fascicolo n. 2 - 2020 aprile / giugno.

Conseguenza inevitabile di questa organizzazione è il proliferare di meccanismi emergenziali che attivano *extra ordinem* o la Protezione civile¹³⁵⁴ o, a seguito del Decreto Siccità, il nuovo Commissario straordinario per l'emergenza idrica.

In particolare, il sistematico ricorso alla protezione civile nelle crisi idriche è esemplificativo di come la modalità ordinaria di risoluzione di un problema ormai consolidato e strutturale sia quella di ricercare costantemente deroghe procedurali finalizzate alla realizzazione di opere idrauliche (anche da lungo tempo programmate) che non erano state realizzate mediante meccanismi iper-semplificati¹³⁵⁵.

E tuttavia, sia il meccanismo precedente, che il nuovo modello adottato con il Decreto siccità, non sono nient'altro che palliativi contingenti e, ad avviso dello scrivente, inadatti ad affrontare in maniera schematica e strutturale un problema di natura sistemico.

Sotto questo profilo, tuttavia, la stessa legislazione sull'emergenza si è mossa in maniera particolarmente efficiente: nel confermare nella sostanza gli arresti della giurisprudenza costituzionale ha chiaramente attratto la disciplina della gestione della crisi idrica nell'alveo delle competenze statali per la tutela dell'ambiente di cui al co. 2 dell'art. 117 Cost. tanto da aver istituito una nuova figura a carattere nazionale (per l'appunto il Commissario)¹³⁵⁶.

Detto della pluralità degli enti coinvolti nel processo di governo della risorsa idrica, occorre segnalare che spesso questi non sono collegati, sotto un punto di vista territoriale, alla conformazione naturale dei bacini. In altre parole, i confini amministrativi degli Enti non coincidono con i confini geografici dei bacini idrici.

In questo scenario, però, il ruolo delle Autorità d'ambito, depositarie di una conoscenza e di competenza tecnica necessaria per la corretta gestione delle risorse, è limitata.

Difatti, a titolo esemplificativo, nonostante partecipino al procedimento per la concessione di nuove derivazioni, tramite un parere vincolante¹³⁵⁷, non risiede in capo alle stesse la possibilità

¹³⁵⁴ Di recente, con l'art. 15 del d.l. 9 agosto 2022, n. 115, è stato inserito all'art. 16 del D.Lgs. 1 2018 il seguente capoverso nell'ottica di accelerare sulla dichiarazione dello stato di emergenza di cui all'art. 24 dello stesso decreto da parte del Consiglio dei ministri "Allo scopo di assicurare maggiore efficacia operativa e di intervento, in relazione al rischio derivante da deficit idrico la deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale di cui all'articolo 24 può essere adottata anche preventivamente, qualora, sulla base delle informazioni e dei dati, anche climatologici, disponibili e delle analisi prodotte dalle Autorità di bacino distrettuali e dai centri di competenza di cui all'articolo 21, sia possibile prevedere che lo scenario in atto possa evolvere in una condizione emergenziale".

¹³⁵⁵ E. Boscolo, *Politiche idriche adattive nella stagione della scarsità. Dall'Emergenza alla regolazione*, op. cit., pag. 6.

¹³⁵⁶ Si veda *supra* par. 4.

¹³⁵⁷ Art. 7 R.d. 11 dicembre 1933 n. 1775. "1-bis. Le domande di cui al primo comma relative sia alle grandi sia alle piccole derivazioni sono altresì trasmesse alle Autorità di bacino territorialmente interessate che, nel termine

di sospendere o revocare la concessione nell'ipotesi in cui si verifichi un deficit idrico. Ancora, la decisione in ordine agli investimenti sulle infrastrutture è in capo esclusivamente agli Enti di governo. Le Autorità di Bacino, inoltre, non hanno la possibilità di implementare per il tramite di Arera ed Enti di Governo, il rafforzamento degli strumenti di regolazione¹³⁵⁸ dei servizi idrici necessari per ridurre gli sprechi¹³⁵⁹.

In concreto anche la pianificazione – a fronte della primazia (sancita dal Codice dell'Ambiente e dal diritto europeo) e della capacità conformativa¹³⁶⁰ degli altri strumenti di pianificazione – non riesce ad imporsi in termini di concreto indirizzo sugli atti rimessi ad altri soggetti istituzionali.

Il limite principale insiste nel mancato riconoscimento di strumenti idonei a garantire un intervento sostitutivo o diretto. In questo senso, per completezza, occorre segnalare che l'art. 65 co. 4 del Codice dell'Ambiente prevede che *“le disposizioni del piano di bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso piano di bacino”*. Tuttavia, questa disposizione non è mai stata interpretata nel senso di riuscire veramente a garantire al Piano di Bacino quel ruolo conformativo che dovrebbe essergli proprio¹³⁶¹.

Più di recente, ad ampliare i poteri delle Autorità di Bacino è intervenuto il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 settembre 2021 – adottato in attuazione del disposto di cui all'art. 10, co. 11, del D.L. 24 giugno 2014, n. 91 - che ha aggiornato i criteri e le modalità di destinazione di risorse al finanziamento degli interventi del rischio idrogeologico.

Questa normativa rafforza in maniera significativa il ruolo dell'Autorità di bacino che è tenuta ad esprimere un parere sulle richieste di finanziamento presentate dalle Regioni. L'Autorità, in pratica, si è vista attribuire un ruolo valutativo in merito alla proposta sulla base dei dati in

massimo di quaranta giorni dalla ricezione, comunicano il proprio parere all'ufficio istruttore in ordine alla compatibilità della utilizzazione con le previsioni del piano di tutela e, anche in attesa di approvazione dello stesso, ai fini del controllo sull'equilibrio del bilancio idrico o idrologico. Decorso il predetto termine senza che sia intervenuta alcuna pronuncia, il parere si intende espresso in senso favorevole.”

¹³⁵⁸ Sul punto si veda E. Boscolo, *La Funzione tariffaria nel settore idrico tra recupero di efficienza, istanze ambientali e sociali*, in *Diritto Amministrativo e società civile*, III. Problemi e prospettive, Bologna, BUP, 2020, 447 ss.

¹³⁵⁹ F. Caporale, *Acqua e scarsità: dall'emergenza come regola alla regola dell'emergenza*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, Anno X, n. 1 /2023 pagg. 9 ss.

¹³⁶⁰ *Ibidem*.

¹³⁶¹ *Ibidem*.

proprio possesso, e in considerazione della compatibilità degli interventi con gli strumenti di bacino vigenti¹³⁶².

A fronte del tentativo di riconoscere un ruolo più pregnante in capo alle Autorità di bacino-circostanza percepita anche dalla dottrina¹³⁶³ con riferimento al valore di “super piano” del Piano di bacino – tuttavia non si è ancora riusciti, in concreto, a creare cogenti meccanismi di obbligo conformativo in capo agli Enti di governo.

Le Autorità di bacino, pertanto, se da un lato hanno una incisiva potestà pianificatoria¹³⁶⁴, in parte rafforzata, sotto altro profilo, non sembrano aver poteri tali da potersi concretamente imporre nel sistema¹³⁶⁵.

Ad avviso dello scrivente, e rispondendo all’interrogativo posto in esordio di paragrafo, occorre quindi ripensare il sistema di *governance* valorizzando e rilanciando le competenze delle Autorità di Bacino per un quadruplice ordine di motivi.

In primo luogo, perché è costituzionalmente possibile farlo attesa la competenza statale esclusiva sulla materia ambiente e la recessività della materia concorrente governo del territorio.

In secondo luogo, perché, come detto, le Autorità di Bacino sono depositarie di uno straordinario patrimonio conoscitivo che concerne un territorio ampio, geograficamente e idrologicamente coerente. Queste conoscenze sono in continuo aggiornamento e sono tali da garantire una certa attendibilità predittiva.

In terzo luogo, grazie alla capacità di raccolta e trattamento dei dati e delle informazioni, le Autorità sono in grado, nel rispetto dei principi fissati nella legislazione statale, di garantire una funzione regolatoria di natura essenzialmente tecnica riducendo i margini di valutazione discrezionale e la ripetibilità delle decisioni¹³⁶⁶.

¹³⁶² M. Di Lullo, *L'autorità di bacino distrettuale come ente di pianificazione e tutela ambientale*, op. cit. pagg. 31 ss.

¹³⁶³ Cfr. P. Lombardi, *Il rischio idrogeologico: paesaggio, ambiente e governo del territorio nella prospettiva degli strumenti di pianificazione*, op. cit.; M. Di Lullo, *L'autorità di bacino distrettuale come ente di pianificazione e tutela ambientale*, op. cit.; L. De Lucia, *Pianificazione di area vasta e pluralismo amministrativo*, in Riv. Giur. Urb., 2022; per alcuni elementi di dubbio si veda P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in Dir. Amm., 2015.

¹³⁶⁴ M. Di Lullo, *L'Autorità di Bacino distrettuale come ente di pianificazione e tutela ambientale*, op. cit., pag. 35.

¹³⁶⁵ F. Caporale, *Acqua e scarsità: dall'emergenza come regola alla regola dell'emergenza*, op. cit., pag. 10.

¹³⁶⁶ Cfr. E. Boscolo, *Politiche idriche adattive nella stagione della scarsità. Dall'emergenza alla regolazione*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, op.cit. pagg. 11.

In ultimo, le Autorità di bacino hanno un continuo rapporto con gli *stakeholders* e i cittadini in considerazione del continuo confronto e della consultazione che vengono operati in sede di elaborazione, riesame e aggiornamento dei piani di bacino¹³⁶⁷.

Il nuovo modello dovrebbe vedere le Autorità di Bacino distrettuale capaci di tradurre l'analisi e la previsione o in indicazioni direttive cogenti o in interventi diretti (eventualmente sostitutivi) da articolare per sottobacini dal livello macro fino al piccolo invaso e derivazione¹³⁶⁸.

Soltanto le Autorità di Bacino distrettuale che hanno la percezione complessiva dell'assetto idrologico di tutto il territorio sono e possono essere in grado di adottare decisioni coerenti e sistemiche tali da migliorare lo stato del servizio e idonee a gestire eventuali (seppur facilmente ripetibili) scenari di crisi, nella prospettiva di tutelare l'incolumità delle popolazioni e garantire l'attuazione concreta del diritto costituzionale all'acqua.

Peraltro, la loro natura pubblicistica le sottrarrebbe al giogo degli interessi privati e a quello degli interessi particolari di singole comunità, per puntare, in concreto al bene comune.

Il tutto nella prospettiva di creare politiche idriche concretamente adattive ai cambiamenti climatici che tengano conto del valore tecnico delle competenze delle Autorità, nell'ottica di salvaguardare il bene più prezioso che è esso stesso elemento essenziale e fonte della vita: l'acqua.

¹³⁶⁷ Art. 66 co. 7 D.Lgs. 152/2006, "7. Le Autorità di bacino promuovono la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di bacino, provvedendo affinché, per ciascun distretto idrografico, siano pubblicati e resi disponibili per eventuali osservazioni del pubblico, inclusi gli utenti, concedendo un periodo minimo di sei mesi per la presentazione di osservazioni scritte, i seguenti documenti:

a) il calendario e il programma di lavoro per la presentazione del piano, inclusa una dichiarazione delle misure consultive che devono essere prese almeno tre anni prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce;
b) una valutazione globale provvisoria dei principali problemi di gestione delle acque, identificati nel bacino idrografico almeno due anni prima dell'inizio del periodo cui si riferisce il piano;
c) copie del progetto del piano di bacino, almeno un anno prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce".

¹³⁶⁸ Cfr. E. Boscolo, *Politiche idriche adattive nella stagione della scarsità. Dall'emergenza alla regolazione*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, op.cit. pagg. 11 ss.

CONCLUSIONI

*“era già l’ora che volge disio
ai navicanti e ‘ntenerisce il core
lo di c’han detto ai dolci amici addio;
e che lo novo peregrin d’amore
punge, se ode squilla di lontano
che paia il giorno pianger che si more[...]”*

Lo sfruttamento delle risorse naturali è sempre stato, nella storia della civiltà umana, lo strumento che ha consentito a quest’ultima di realizzare straordinari passi in avanti rispetto a tutte le altre specie animali.

Progressivamente e, forse, inesorabilmente, lo sfruttamento si è fatto sempre più massiccio sempre più intenso, sempre più efficiente.

Questo ha consentito, sempre più, all’uomo, di fare progressi nella scienza, nella tecnica creando strumenti tecnologici che consentono l’ordinario svolgimento della nostra vita quotidiana. I supermercati, importando prodotti esotici, ci consentono di avere i più disparati livelli e stili di vita, da uno stile completamente vegano, ad uno completamente orientato al consumo di carni e pesci. Possiamo fare pesca subacquea o sciare in estate sui ghiacciai. Possiamo viaggiare continuamente intorno al mondo con aerei, navi o anche solo in auto.

Questa premessa, molto rapida, è finalizzata a descrivere, in poche battute il nostro stile di vita frutto di anni di evoluzione della nostra specie e frutto dello sviluppo di tecnologie e conoscenze sempre più raffinate ed evolute che, ad avviso di alcuni, hanno sovvertito il rapporto tra l’uomo e la natura¹³⁶⁹.

L’uomo non si pone più in un rapporto simbiotico con la natura, ma - superata l’ancestrale paura che la stessa gli incuteva - la sfida, la sfrutta e la piega al suo volere sovvertendo gli equilibri e alterandone i ritmi.

Questa progressiva e inesorabile aggressione al sistema ecologico ha e sta determinando cambiamenti climatici pressoché irreversibili.

¹³⁶⁹ Sul punto si veda l’interessantissimo e ancora attualissimo saggio di Y. N. Harari, *Sapiens. Da animali a dèi. Breve storia dell’umanità*, Bompiani, 2017.

Il problema non è solo l'innalzamento delle temperature, ma gli impatti che questa alterazione stanno concretamente determinando nell'equilibrio naturale del Pianeta.

La presente ricerca, limitatamente al settore delle risorse idriche, ha cercato di comprendere come fossero sorti e quali fossero gli strumenti che le società hanno concretamente predisposto per contenere i comportamenti tesi allo sfruttamento della risorsa "acqua".

In questo contesto, si sono cercati di indagare i meccanismi di *governance* imposti per garantire la preservazione della risorsa idrica come un'eredità da lasciare alle generazioni future.

Si è visto nel corso della ricerca che per arginare questa tendenza che sembra quasi inesorabile, il diritto internazionale ha cercato di porre argini prima in ambito ambientale e poi in specifico nel settore idrico.

In questo ambito, purtroppo, sempre più emergono conflitti internazionali che derivano dalla scarsità e ineguale distribuzione delle acque.

Si stima¹³⁷⁰ che a livello mondiale circa 1,6 miliardi di persone vivono in paesi con poca o pochissima disponibilità di acqua, ma la previsione è che questo dato tenderà a raddoppiare entro 20 anni. Si calcola che in un prossimo futuro potremmo avere 150 milioni di profughi dovuti alla scarsità idrica¹³⁷¹. Solo in Africa, nel Sahel, si stima che entro il 2040, secondo la banca mondiale, oltre il 40% della superficie destinata alla coltivazione di cereali potrebbe diventare sterile ed inservibile.

Ancora, si pensi, a titolo di esempio, in ambito internazionale per l'appunto al Bangladesh - uno Stato con circa 169,4 milioni di abitanti¹³⁷² - in cui circa 77 milioni vivono esposti a contaminazione in una di quelle che l'Organizzazione mondiale della sanità ha rilevato essere "il più grande caso di avvelenamento nella storia di una popolazione umana"¹³⁷³.

Ma questo scenario non è esclusiva pertinenza del resto del mondo, è alle porte di casa, è dentro casa nostra.

In ambito europeo, si pensi alla Spagna dove la siccità prolungata ha ridotto la produzione di grano e di orzo¹³⁷⁴, ed è crollata la produzione di olio d'oliva¹³⁷⁵.

¹³⁷⁰ E. Bompan, M. Iannelli, *op. cit.*, pag. 165.

¹³⁷¹ S. Leckie, *Land solutions for climate displacement*, Routledge, London, 2014.

¹³⁷² Dato Banca Mondiale, si veda sul punto <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>

¹³⁷³ J. Christopher States, *Arsenic: Exposure Sources, Health Risks and Mechanisms of toxicity*, Wiley, Indianapolis, IN 2015

¹³⁷⁴ E. Bompan, M. Iannelli, *op. cit.*, pag. 68.

¹³⁷⁵ V. Branca, *Spagna: siccità senza precedenti, a rischio la produzione di olio di oliva*, Meteoweb, 9 maggio 2023, disponibile su <https://www.meteoweb.eu/2023/05/siccita-spagna-a-rischio-la-produzione-di-olio-di-oliva/1001240318/>

Si è detto di come l'Unione europea abbia cercato mediante le "Direttive sorelle" (le direttive aventi come tema la gestione delle risorse idriche) di contenere, regolare e in ultima analisi rendere sostenibile l'utilizzo delle risorse idriche a fronte di uno scenario di risorse sempre più scarse.

Della crisi idrica in Italia si è già detto ampiamente nel corso del capitolo 4 e del capitolo 5. Tutto questo, come visto, ha portato l'ordinamento Euro-Unitario a prendere importanti provvedimenti che si sono sostanziati nelle Direttive esaminate nel corso del capitolo 2 in materia di gestione delle risorse idriche di cui la più importante e centrale è la più volte richiamata Direttiva quadro sulle Acque.

Nell'ordinamento italiano, si è visto, lo sforzo che è stato compiuto dalla giurisprudenza e dal legislatore per cercare di inseguire una società, ma soprattutto natura in continuo mutamento. Il riconoscimento del diritto all'acqua è stato certamente un passo fondamentale, ma ancora di più è quello del diritto dell'acqua, che forse rispetto al primo è prodromico.

Se non si regolano le acque garantendone la tutela e il rispetto non ci sarà, ben presto, più acqua da distribuire a nessuno.

In questo senso, si è avuto modo di esaminare i soggetti coinvolti nella regolazione della risorsa e il servizio di distribuzione con particolare riguardo al tema delle tariffe, delle convenzioni e degli altri strumenti.

Si è poi preso in esame il bacino del Fiume Po, per verificare, in concreto quali fossero gli effetti dei cambiamenti climatici sul nostro territorio e quali gli strumenti adottati per prevenirli e contenerli.

L'esito, purtroppo, è stato disarmante.

Il Grande fiume è sempre più sotto stress e la sua portata è in continua diminuzione.

Anche la qualità delle acque è progressivamente peggiorata, mentre le precipitazioni si sono fatte sempre più rade ed isolate.

A fronte di ciò il consumo resta sempre molto elevato e i meccanismi di conservazione ed efficientamento tardano a decollare.

In questo contesto, può tornare utile una breve riflessione sui Moai dell'Isola di Pasqua.

Forse non tutti sanno che sull'isola di Pasqua non esisteva, al momento della scoperta dell'isola stessa da parte degli europei un solo albero. C'erano esclusivamente arbusti ma pianta da legna. In pratica - non se ne conoscono chiaramente le dinamiche, naturalmente - quella civiltà, nella sfrenata e incontrollabile frenesia di auto-affermarsi e confliggere ha progressivamente esaurito

tutte le scarse risorse presenti sull'isola - e attesa la distanza che la separava dalla terraferma che le ha impedito di importare altre risorse - e si è piegata inevitabilmente su sé stessa fino a scomparire.

In altre parole, gli abitanti dell'isola di Pasqua nel loro tentativo di accrescere la propria civiltà ed erigere Moai hanno finito progressivamente per causare la loro stessa rovina. Tutto ciò per non aver considerato la limitatezza delle risorse di cui disponevano¹³⁷⁶.

Figura n. 9 - Moai dell'Isola di Pasqua



Fonte Geopop¹³⁷⁷

Chissà se, quando hanno tagliato l'ultimo albero, gli abitanti dell'isola di Pasqua si sono accorti di essere arrivati al punto di non ritorno.

Naturalmente, non lo sapremo mai.

Quello che sappiamo è che il nostro Pianeta è un po' come un'enorme isola di Pasqua.

Disponiamo di risorse scarse in un contesto di precario equilibrio tra di loro e non possiamo ricorrere a nessun aiuto esterno. Siamo come un'isola persa nell'immensità di una galassia vasta e deserta.

Appare pertanto evidente la necessità di un cambio di approccio: è necessario che le risorse siano utilizzate e non sfruttate; è necessario che si instaurino meccanismi di *governance*,

¹³⁷⁶ Si veda sul punto, J. Diamonds, *Collasso, Come le società scelgono di morire o vivere*, Einaudi, 2014.

¹³⁷⁷ A. Izzi, *Isola di Pasqua e Moai: origine e scoperta della remota isola del Pacifico*, 15 aprile 2022, disponibile su <https://www.geopop.it/isola-di-pasqua-e-moai-origine-e-scoperta-della-remota-isola-del-pacifico/>

soprattutto con riferimento alle risorse idriche, che garantiscano un utilizzo consapevole ed eco-compatibile.

La tecnologia e la scienza devono accostarsi al regolatore, sentiti gli *stakeholders* e consultata la cittadinanza, per aiutarlo nell'imposizione e previsione di meccanismi di tutela che consentano, in concreto, la preservazione degli equilibri ambientali.

In questo contesto, l'esame svolto nel corso del quinto capitolo tende proprio a proporre questo tipo di soluzione.

Pertanto, appare evidente come nell'ambito del nostro ordinamento, sia opportuno rafforzare i poteri delle Autorità di bacino che, attese le loro conoscenze e competenze nello specifico settore, possono garantire elevati livelli di tutela superando i particolarismi locali, nel rispetto di un indirizzo politico chiaro e rappresentativo della volontà democratica.

Le Autorità di bacino, in pratica, si possono porre come sintesi di politica, tecnica e regolazione, cercando di garantire a livello super-regionale la migliore tutela possibile della risorsa idrica, nel rispetto dei cicli e degli equilibri naturali.

Questa soluzione, almeno nel nostro ordinamento, e nella speranza che altri seguano il nostro esempio potrebbe consentirci di guardare ai Moai consapevoli di aver imparato, almeno per questa volta, la lezione che eternamente saranno pronti ad impartirci.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV. *I servizi pubblici locali*, a cura di V. Italia, Milano, 2010;
- AA.VV. *Global Water Resource Issues*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.
- AA.VV. *The UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses*, Oxford University Press, Oxford, 2018.
- AA.VV., *Acqua. Bene pubblico, risorsa non riproducibile fattore di sviluppo*, Jovene, 2018.
- AA.VV., *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell'Unione europea, 2016.
- AA.VV., *Drought in northern Italy March 2022*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022.
- AA.VV., *EEA signals key environmental issues facing europe 2009*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2009.
- AA.VV., *Il Po fiume d'Europa: riflessioni e proposte sulle strategie di pianificazione*, Autorità di Bacino del Fiume Po, 1999.
- AA.VV., *International Environment Reporter: Current Report*, Volume 14, Bureau of National Affairs, 1991.
- AA.VV., *La tutela dell'ambiente*, a cura di R. Ferrara, Vol. XIII del *Trattato di diritto privato dell'Unione Europea*, Giappichelli, 2006.
- AA.VV., *Linee guida sugli indicatori di siccità e scarsità idrica da utilizzare nelle attività degli osservatori permanenti per gli utilizzi idrici, stato attuale e prospettive future*, Creiamo PA, 2018.
- AA.VV., *Mapping water provisioning services to support the ecosystem–water–food–energy nexus in the Danube River basin*, in *Ecosystem Services*, Fasc. 17, 2016.
- AA.VV., *Territorial Cooperation in Europe, A Historical Perspective*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2015.
- AA.VV., *The global farmland grab in 2016: how big, how bad?*, in *Grain*, 16 giugno 2016.
- AA.VV., *The Regulation of Water Services in the EU, La regolamentazione dei servizi idrici nell'UE*, in *Rivista di politica economica europea*, Fasc. 3, 2013.

AA.VV., *Towards Water Secure Societies: Coping with Water Scarcity and Quality Challenges*, Svizzera, Springer International Publishing, 2021.

AA.VV., *Use of a multiscalar GRACE-based standardized terrestrial water storage index for assessing global hydrological droughts*, *Journal of Hydrology*, Volume 603, Part A, 2021.

AA.VV., *World Cities Report 2022*, United Nations Human Settlements Programme, 2022.

Abi Saab G., *La souveraineté permanente sur les ressources naturelles*, in *Droit international: bilan et perspectives*, 1991.

Ahacic J., Bregac M., Grill M., Kosir T., Zupancic S., *Odgovornost drzave zagotavljanju pravico do ciste pitne vode*, Ljubljana, 2015.

Airaksinen T., Siitonen A., *Kant on Hobbes, peace, and obedience*, in *History of European Ideas*, Vol. 30, 2004.

Akrill R., *The Common Agricultural Policy*, Sheffield Academic Press, Sheffield, 2000.

Akwood J. (a cura di), *Beni comuni. Diversità, sostenibilità, governance scritti di Elinor Ostrom*, Creative commons, 2019.

Alberti C., *Appalti "in house", concessioni "in house" ed esternalizzazione*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico comunitario*, Fasc. 3-4, 2001.

Alberton M., Domorenok E., *Sfida della sostenibilità punto il governo multilivello delle risorse idriche*, CEDAM, Padova, 2011.

Alberton M., *L'attività delle Autorità di Bacino alla luce dei recenti sviluppi*, in *Istituzioni del federalismo*, 3.4., 2010.

Albuquerque J. M., *La protección o defensa del uso colectivo de las cosas de dominio público*, Dykinson, Madrid, 2002.

Alcamo J., Henrich T., Rosch T., *World Water in 2025 - Global modelling and scenario analysis for the World Commission on Water for the 21st Century. Report A0002*, Centre for Environmental System Research, University of Kassel, Germany; Poórová, 2002.

Algotino A., *Perché si scrive acqua e si legge democrazia. Beni comuni, democrazia e Costituzione*, in www.italia.attac.org, ottobre 2010.

Allegri G., *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: verso quale democrazia partecipativa in Europa?*. in Civitarese Matteucci S., Guarriello F., Puoti P., *Diritti fondamentali e politiche della UE di Lisbona*, Maggioli, Santarcangelo, 2013.

Allott P., *On First Understanding Plato's Republic*, in *The European Journal of International Law*, Vol. 22, N. 4, EJIL, 2011.

Allouche J., *Nazionalismo dell'acqua: An Explanation of the past and present conflicts in central Asia, the Middle East and the Indian Subcontinent?*, Université de Geneve, 2005.

Altieri A.M., *Il servizio idrico integrato e il regime giuridico delle reti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, n. 8-9.

Ammanati L., Di Porto F. (a cura di), *Concorrenza e sussidiarietà nei servizi pubblici locali. Modelli europei a confronto*, in *Quaderni del Dipartimento di diritto dell'economia dell'Università di Siena*, Milano, Giuffrè, 2007.

Ammanati L., *I servizi pubblici locali: quale concorrenza, come e quando?*, in *Le virtù della concorrenza* (a cura di C. De Vincenti e A. Vigneri), 2006.

Anastasi F., *A brief overview of the right to water in International Treaties and in the EU system*, in *Amministrazione in Cammino*, 25.02.2020.

Anastasi F., *An Outline on the Right to Water in the EU System*, in *European Studies The Review of European Law, Economics and Politics*, vol. 7, 2020, Wolter Kluwers.

Anastasi F., *EU Regulations of Water Resources*, in *La Revue Internationale des Gouvernements Ouverts - International Journal of Open Government*, Vol. 8 (2019);

Anastasi F., *Modelli di regolazione pubblica per la tutela della risorsa idrica*, in *Federalismi.it*, 27 novembre 2019,

Anastasi F., *Per un superamento del feudalesimo normativo nella gestione del consumo di suolo*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, Anno XX - Fascicolo 4/2020.

Anastasi F., *Smart cities and the management of water consumption*, in *La Revue Internationale des Gouvernements Ouverts - International Journal of Open Government*, vol. 9, 2020,

Anastasi F., *The human right to water in international treaties: existence, prevention and management*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, Anno XXIII - Fascicolo n. 3/2023.

Anastasi F., *The Resilience of Administrative Instruments to protect the water resources*, (Vítová, Blanka - Černý, Michal (a cura di)), *Olomoucké právnické dny 2019*, Sborník z mezinárodní vědecké conference, Olomouc: Iuridicum Olomoucense.

Andreis M., *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, Giappichelli, Torino, 2015.

Andrew R., *A Commentary on Cicero, De Officiis*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1996.

Angelini A., Pizzuto P., *Manuale di ecologia, sostenibilità ed educazione ambientale*, FrancoAngeli, 2010.

Anghileri D., Pianosi F., Soncini-Sessa R., *A framework for the quantitative assessment of climate change impacts on water-related activities at the basin scale*, in *Hydrology and Earth System Science*, Vol. 15, 2011.

Angiuli A., *La società in mano pubblica come organizzazione*, in Aa.Vv., *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Napoli, 2009.

Annibale S., *Convenzione (non ancora in vigore) sul diritto delle utilizzazioni dei corsi d'acqua internazionali diverse dalla navigazione - ed altro - adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a New York in data 21 maggio 1997*, in *AmbienteDiritto.it*, 27 febbraio 2008.

Annibale S., *La tutela ambientale in campo internazionale*, Cedam, Padova, 1998.

Antich F., *Origine ed evoluzione del diritto internazionale ambientale. Verso una governance globale dell'ambiente*, in *AmbienteDiritto*.

Antoniazzi S., Merusi F., *Vent'anni di regolazione accentrata di servizi pubblici locali. Dalla regolazione dell'energia alla regolazione dell'acqua e dei rifiuti*, Giappichelli, 2017.

Aragao A., *Water pricing and cost recovery in Water Services in Portugal*, JeePL, 2013.

Arangio Ruiz V., *Istituzioni di diritto romano*, Jovene, Napoli, 1927.

Arcari M., *Il regime giuridico delle utilizzazioni dei corsi d'acqua internazionali*, CEDAM, 1998.

Arcari M., *Sviluppi nel diritto internazionale in materia di uso e protezione delle risorse idriche: la Convenzione di New York sui corsi d'acqua internazionali*, in *Rivista Giuridica Dell'ambiente*, N. 15, 2000.

Arena A., *I servizi di interesse generale tra disciplina sovranazionale e preclusione della potestà normativa degli Stati membri*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, XI, 2012.

Arena G., *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare l'Italia*, Roma-Bari, 2011;

Arena G., Iaione C., (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma 2012.

Arena G., *Un nuovo diritto per l'amministrazione condivisa dei beni comuni*, in T. dalla Massara e M.Beghini (a cura di), *La città come bene comune*, Napoli, 2019.

Aristotele, *Politica*, tradotto da P. L. Simpson, *La politica di Aristotele: Traduzione, analisi e note*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1997.

Arsì M., *I beni pubblici*, in Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, II, Milano, 2003.

Astuti G., *Acque (Introduzione storica generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. I, Milano, 1958.

Atelli M., *Il ruolo della tariffa nella disciplina del servizio idrico integrato*, in *Analisi Giuridica dell'Economia, Studi e discussioni sul diritto dell'impresa*, n. 1/2010.

Azzariti G., Ferrara G., Lucarelli A., Mattei U., Nivarra L., Rodotà S., *Invertire la rotta punto per un governo pubblico dell'acqua. Relazione d'istruttoria ai quesiti referendari*, 2010.

Badiali G., *Il diritto di pace di Alberico Gentili*, Il Sirente, Fragnano Alto, 2010;

Badiali G., *La tutela internazionale dell'ambiente*, ESI, Napoli, 1995.

Baldassarre A., *Diritti sociali*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1989;

Balduzzi R., *Sistemi costituzionali diritto alla salute e organizzazione sanitaria*, Bologna 2009.

Bannon C., *Ancient Roman water rights and commons theory*, in AA.VV. *The Politics of Fresh Water*, Routledge, 2016.

Bannon C., *Fresh Water in Roman Law: Rights and Policy*, JRS 107, 2017.

Bannon C., Sergius C., *Orata and the rhetoric of fishponds*, in *The Classical Quarterly*, Vol. 64, No. 1, Maggio, 2014, Cambridge University Press, Cambridge.

Baranyai G., *European Water Law and Hydropolitics*, in Pahl-Wostl C., Gupta J., *Water Governance - Concepts, Methods, and Practice*, Springer, 2020.

Baranyai G., *European Water Law and Hydropolitics, Water Governance - Concepts, Methods, and Practice*, Springer, 2020.

Barbier C., *L'usager est-il devenu le client du service public?*, JCP, 1995.

Barile P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984.

Barker E., *La Politica di Aristotele*, Oxford University Press, Oxford, 1997.

Barone A., *Il diritto del rischio*, Giuffrè, Milano, 2006;

Bartolini A., *Le acque tra beni pubblici e pubblici servizi*, in *Giustizia amministrativa*, 2006, f. 6.

Bassi G., *La Riforma dei servizi pubblici locali alla prova della Consulta: le nuove linee interpretative desumibili dalla Sentenza 3 novembre 2010*, n. 325 in *Appalti e Contratti*, 12/2010.

Bastid Burdeau G., *Le principe de souveraineté permanente sur les ressources naturelles à l'épreuve de la mondialisation*, in Belliard E., *L'Etat souverain dans le monde d'aujourd'hui*, Melanges, 2008.

Behrends O., *Che cos'era il ius gentium antico?*, in *Tradizione romanistica e Costituzione* (dir. L. Labruna), Napoli Esi, 2006.

Bellomia S., *A proposito di servizi privi di rilevanza economica e di gestione dei beni culturali*, in *Giur. Cost.*, 2004.

Bencivenga M., Di Loreto E., Liperi L., *Il regime idrologico del Tevere, con particolare riguardo alle piene nella città di Roma*, in *La geologia di Roma. Il centro Storico*, Memorie descrittive della Carta Geologica d'Italia, Vol. 50, 1995.

Benedetti A., *Il codice dei contratti pubblici e il diritto speciale delle amministrazioni contraenti*, in *Servizi pubblici appalti*, n.4, 2006.

Benöhr I., *The Right to Water and Sustainable Consumption in EU Law*, in *J Consum Policy*, Vol. 46, 2023.

Benvenuti M., Gennari E., *Il servizio idrico*, in Bianco M., Sestilio P., *I servizi pubblici locali*, Bologna, 2010.

Bercelli J., *Gli accordi tra pubbliche amministrazioni nei servizi pubblici locali alla luce delle recenti evoluzioni normative. Il problema della qualificazione giuridica del c.d. contratto di servizio tra ente locale e società in house*, in Corletto D. (a cura di), *Gli accordi amministrativi tra consenso conflitto e condivisione*, Napoli, 2012.

Bercelli J., *Organizzazione e funzione amministrativa nel servizio idrico integrato*, Rimini 2001.

Bercelli J., *Servizi idrici*, voce del *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di Cassese S., 2006, Vol. VI, Casa Editrice. Giuffrè Milano, pagg. 5513. 5517.

Bergkamp L., Goldsmith B., *The EU Environmental Liability Directive: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

Berti Suman A., Toscano A., *Public acceptance of water reuse for agriculture in the wake of the new EU regulation: Early reflections*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, Fasc. 18, 2021.

Bifulco D., *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003.

Bigot C., *Le droit à l'eau en droit international et en droit communautaire, contribution à l'étude d'un droit de l'homme et de s generations futures en émergence*, Université Paris X-Nanterre, 2006.

Bin R., Caretti P., Pitruzzella G., *Profili costituzionali dell'Unione Europea. Processo costituente e governance economica*, Il Mulino, 2015.

Biondani P., *Alluvione Emilia-Romagna, l'allarme inascoltato degli esperti: «Metà regione è a rischio»*, su L'Espresso, 19 maggio 2023.

Biondi B., *La struttura romana delle servitudes*, Soc. Ed. Vita e pensiero, Milano, 1938.

Birnie P. W., Boyle A. E., *International Law & the Environment*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

Birnie P., Boyle A., *International Law and the Environment*, Oxford University Press, Oxford-New York, 2002.

Biswas A. K., *From Mar del Plata to Kyoto: An analysis of global water policy dialogue*, in *Global environment Change*, 14, 2004, pagg. 81-88;

Biswas A. K., *Integrated Water Resources Management: a Reassessment*, in *Water International*, Vol. 29, Issue 2, 2004.

Biswas A., *Integrated Water Resources Management: A Reassessment*, In *Water International*. 29, 8-10, 2004.

Block W., *Problèmes écologiques: les droits de propriété sont la solution*, in Cherot J.Y., Seriaux A., Flory M., *Droit et environnement : propos pluridisciplinaires sur un droit en construction*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1995.

Bobbio N., *L'età dei diritti*, Torino, 1990.

Bodansky D., Brunnée J., Hey E. (a cura di), *The Oxford handbook of international environmental law*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

Bodansky D., *The art and craft of international environmental law*, Harvard University Press, Harvard, 2011.

Bogojevic S., Rayfuse R., *Environmental Rights in Europe and Beyond*, Bloomsbury, 2018.

Boisson de Chazournes L., *Fresh Water in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015.

Bomban E., Iannelli M., *Water Grabbing, Le guerre nascoste per l'acqua nel XXI secolo*, Emi, 2018.

Bonavero P., Dansero E., Vanolo A., *Geografie dell'Unione Europea: temi, problemi e politiche nella costruzione dello spazio comunitario*, UTET, Torino, 2006.

Bonfandini G., *Le acque pubbliche e l'agricoltura*, Chiavenna, 1917.

Bonfante P., *Corso di diritto romano, La Proprietà*, Parte I, Giuffrè, Roma, 1926.

Boni F., *I campi militari della Britannia: Nuove prospettive di ricerca*, in *Latomus*, 57.

Bonura H., Rughetti A. (a cura di), *L'impresa pubblica in Italia i servizi per i cittadini. Riflessioni su mercato, società pubbliche e pubblica amministrazione dopo la legge Madia*, Milano, 2017.

Borghesi S., Vercelli A., *La sostenibilità dello sviluppo globale. Economia Politica. XXIII.*, 2005.

Boscolo E., *Il modello di regolazione indipendente nel settore idrico*, in Carbone L., Napolitano G., Zoppini A. (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia 2017. Il regime dell'acqua e la regolazione dei servizi idrici*, Bologna, 2017.

Boscolo E., *La Funzione tariffaria nel settore idrico tra recupero di efficienza, istanze ambientali e sociali*, in *Diritto Amministrativo e società civile*, III. Problemi e prospettive, Bologna, BUP, 2020.

Boscolo E., *Le Politiche idriche adattive della stagione della scarsità, Dall'emergenza alla regolazione*, in *Il Piemonte delle Autonomie, Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione*, 3, 2022;

Boscolo E., *Le Politiche idriche nella stagione della scarsità, la risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazione e concessioni*, Giuffrè Editore, 2012.

Botsford G.W., *Some Problems Connected with the Roman Gens*, in *Political Science Quarterly*, Vol. 22, No. 4, 1907.

Bottasso A., Conti M., *La governance del settore idrico italiano e le recenti riforme dei servizi pubblici locali: tanto rumore per nulla?*, in *Economia dei servizi*, n. 2, 2011.

Bourdeau P., *The European Community and The Environment: The Fifth Action Programme*, in *Integrated Soil and Sediment Research: A Basis for Proper Protection*, Soil & Environment, Vol 1, Springer, Dordrecht, 1992.

Boutelet M., Olivier J., *La démocratie environnementale. Participation du public aux décisions et politiques environnementales*, Dijon, 2009.

Bozzaotre M., *Unione europea e governo del territorio, Spunti per una ricerca*, In *Rivista Giuridica di diritto urbanistico*, 2004.

Brahic C., *Can legislation stop the wells running dry?*, in *New Scientist*, 8 November 2008.

Briganti R., *Il diritto all'acqua, tra tutela dei beni comuni e governo dei servizi pubblici*, Edizioni scientifiche italiane, 2012.

Brocca M., *Nuovi modelli di amministrazione del paesaggio. La rilevanza del paesaggio agrario*, in Ferrucci N. e Brocca M. (a cura di), *Il paesaggio agrario dal vincolo alla gestione negoziata*, FrancoAngeli, Milano, 2019.

Brown Weiss E., Szasz F., Magraw M., *International Environmental Law & Policy*, New York, 1998.

Brownlie I., *Principles of Public International Law*, 7th ed., 2008.

Bruhács J., *Il diritto fluviale internazionale nei primi anni 2000*, in Kovács P. (a cura di), *Il diritto internazionale: una forza tranquilla*, Pázmány Press, Budapest, 2011.

Brunnée J., Bodansky D., Hey E. (a cura di), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

Bruno F., *Aspetti privatistici della nuova normativa sulle acque*, in *Rass. Dir. Agr.*, 1999, II.

Bruti Liberati D., *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Giappichelli, Torino 2010.

Bruti Liberati E., *Gli interventi diretti a limitare il potere di mercato degli operatori e il problema dei poteri impliciti dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, in Bruti Liberati E., Donati F. (a cura di), *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, Torino, 2007.

Bruun C., *Acquedotti e condizioni sociali di Roma: immagini e realtà*, in *La Rome impériale: démographie et logistique, Actes de la table ronde, 25 mars 1994*, Roma.

Bruun C., *Statio aquarum, in Lacus Iuturnae I*.

Bruun C., *The water supply of ancient Rome. A study of Roman imperial administration*, Helsinki.

Bucci G., *L'acqua bene comune e la gestione dei servizi idrici integrati tra pubblico, privato e democrazia*, in Staiano S., (a cura di), *Acqua bene pubblico, risorse non riproducibile, fattori di sviluppo*, Napoli, 2017.

Buchanan L., *Integrated assessment of the 2nd river basin management plans: EU-wide storyline report*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019.

Buirette P., *Genèse d'un droit fluvial international général, utilisation à des fins autres que la navigation*, RGDIP, 1991.

Bujňák V., (a cura di), *30 rokov Ústavy Slovenskej republiky: skúsenosti a perspektívy v dobrom aj v zlom počasí. Zborník príspevkov sekcie ústavného práva medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2022. 1. vydanie*. Bratislava, Wolters Kluwer SR s. r. o., 2022.

Bull H., Roberts A., Kingsbury B., *Hugo Grotius e le relazioni internazionali*. Oxford University Press, Oxford, 1992.

Bungenberg M. A., Hobe S.B., *Permanent sovereignty over natural resources*, 1° gennaio 2015.

Bunger D., *Deficits in EU and US Mandatory Environmental Information Disclosure*, Springer, 2012.

Buonopane A., *Manuale di epigrafia latina*, Carocci, 2020.

Burdese A., *Le istituzioni romane*, in Firpo L. (a cura di) *Storia delle idee politiche, economiche e sociali*, vol. I, UTET, Torino, 1982.

Butti L., *L'ordinamento italiano ed il principio "chi inquina paga"*, in *Rivista Giuridica dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 1990.

Byvanck A. W., *Nederland in Den Romeinschen Tijd*, Vol. 1, Brill, Leiden, 1994.

Cafagna L., *La formazione di una base industriale fra il 1896 e il 1914*, in A. Caracciolo, *La formazione dell'Italia industriale*, Laterza, Bari 1963.

Cafagno M., *La cura dell'ambiente tra mercato ed intervento pubblico. Spunti dal pensiero economico*, in De Carolis D., Ferrari E., Police A. (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006.

Cafagno M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente, come sistema complesso, adattivo, comune*, in *Sistema di diritto amministrativo italiano*, diretto da Scoca F. G., Roversi Monaco F., Morbidelli G., Giappichelli, Torino, 2007.

Caffrey M. C., *The UNConvention of the Law of the Non -navigation uses of international watercourses: prospects and pitfalls, world bank technical papers*, n. 414, 1998.

Caflish L., *Regles generals du droit international des cours d'eau internationaux*, RCADI, Vol. 219, 1989.

Caflish L., *Regulation of the Uses of International watercourses*, in L. Bosson De chazoures, S. Slamn, *international watercourse, enhancing cooperation and managing conflict*, Washington, 1998.

Caggiano G., *La disciplina dei servizi di interesse economico generale. Contributo allo studio del modello sociale europeo*, Torino, 2008.

Cagnoli P., *AIA. Autorizzazione Integrata Ambientale: Fondamenti teorici e tecniche operative*, Dario Flaccovio Editore, 2016;

Caia G., *Organizzazione territoriale e gestione del servizio idrico integrato*, in *Nuova rass.*, 1996.

Calabrò M., *Semplificazione procedimentale ed esigenze di tutela ambientale. L'autorizzazione integrata ambientale*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, Giuffrè, Milano, 2010.

Caliman T., Conti M., *La yardstick competition nel settore idrico: una applicazione econometrica ed alcune riflessioni sul caso inglese*, in *L'industria, Rivista di economia e politica industriale*, 2/2009.

Cambell A.C., *On the Law of War and Peace*, tradotto dall'originale latino *de Jure belli ac Pacis*, di H. Grotius, Batoche Books, Kitchener, 2001.

Cameron R., Neal L., *Storia economica del mondo, II volumi*, Bologna: Il Mulino, 2005.

Cammelli M., *Concorrenza per il mercato e regolazione dei servizi nei sistemi locali*, in Bruti Liberati E., Donati F. (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Giappichelli, Torino 2010.

Cammelli M., Dugato M. (a cura di), *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, Torino, 2008.

Cammelli M., *I servizi pubblici nell'amministrazione locale*, in *Le regioni*, 1992.

Canali L., *Carta: Il bacino idrico dell'Elba e il canale di Kiel*, *Limes*, 9/12/2022.

Canali L., Mussetti M., *Carta: Il sistema Reno*, in *Il triangolo sì*, *Limes*, Fasc. 4, 2021.

Cañedo-Argüelles M., Kefford B., Schäfer R., *Salt in freshwaters: causes, effects and prospects – introduction to the theme issue*, in *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 2019.

Canelas De Castro P., *L'evoluzione del diritto internazionale dell'acqua*, in *International Journal of Sustainable Development and Planning*, Vol. 10, N. 6, 2015.

Cangelosi E., *Il diritto umano all'acqua*, in Storia e Futuro, in *Rivista di Storia e Storiografia Contemporanea online*, N. 51, 2019.

Canitano G., Di Laura D., Doni N., *Le Convenzioni di affidamento del servizio idrico integrato: una analisi comparata alla luce della teoria economica dei contratti*, in EID (a cura di), *La convenzione di affidamento e la regolazione del servizio idrico in Italia*, Milano, 2007

Canitano G., Di Laura D., Doni N. (a cura di), *La convenzione di affidamento e la regolazione del servizio idrico in Italia*, FrancoAngeli, 2008.

Canning J., *The Political Thought of Baldus de Ubaldis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1987.

Capaccioli E., *Manuale di diritto amministrativo*, Padova, 1980.

Capantini M., *Contratto di servizio e affidamento in house*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico comunitario*, 2004.

Capocci V., Meyer P. M., *La "Constitutio antoniniana": studi di papirologia e di diritto pubblico romano*, Bardi, 1925.

Capogrossi Colognesi L., *Ricerche sulla struttura delle servitù d'acqua in diritto romano*, Giuffrè, Milano, 1966.

Capogrossi Colognesi L., *Storia di Roma tra diritto e potere*, Il Mulino, Bologna, 2009.

Caponera D.A., *Les principes du droit et de l'administration des eaux, droit international et droit interne*, Edition Johanet, Parigi, 2007.

Caponera D.A., Nanni M., *Principi di diritto e amministrazione delle acque: National and International*, Routledge, 2019.

Caporale F., *Acqua e scarsità: dall'emergenza come regola alla regola dell'emergenza*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, *Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione*, Anno X, n. 1/2023.

Caporale F., *Acque Pubbliche ed acque private tra Otto e Novecento*, in Galtarossa M., Genovese L. (a cura di), *La città liquida/la città assetata: storia di un rapporto di lunga durata*, Roma, Palombi Editore, 2014.

Caporale F., *Acque. Disciplina pubblicistica (voce)*, *Diritto on line* (2014), Treccani.

Caporale F., *I servizi idrici, dimensione economica e rilevanza sociale*, FrancoAngeli, 2017.

Caporale F., *L'attività giuridica in materia di acque: tra inadeguatezza funzionale della legislazione e "interpretazione progressiva" della norma giuridica*, in L. Moscati, a cura di,

Dialettica tra legislatore e interprete. Dai codici francesi ai codici dell'Italia unita, Napoli, 2013.

Caporale F., *Pubblico e privato nei servizi idrici: snodi critici e prospettive*, in *Munus*, 2019.

Caporale F., *Sulla legge del 1884 in materia di derivazioni di acque pubbliche*, in 2014, *Dialoghi sul diritto dell'energia*, Vol. I, Le concessioni idroelettriche.

Caporale F., *Tendenze, controtendenze e ipostatizzazioni nel governo e nella gestione dei servizi idrici*, in *Munus*, 1, 2013.

Capria A., *Unione Europea ed ambiente*, in Nespors S., De Cesaris A.L. (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 1999.

Caputi Jambreggi V., *I beni pubblici e di interesse pubblico* in *AAVV, Diritto amministrativo*, 1998.

Caraci G., *Ebro (voce)*, in *Enciclopedia Italiana*, Treccani, 1932.

Caranta R., *I contratti pubblici*, Giappichelli, Torino 2012.

Caravita B., *La disciplina costituzionale del diritto alla salute*, in *Dir. E soc.* 1984;

Cardini F., Montesano M., *Storia Medievale*. Le Monnier Università, Firenze, 2006;

Caringella F., *L'affidamento in house*, in Garofoli R., Sandulli M.A. (a cura di), *Il nuovo diritto degli appalti pubblici*, Giuffrè, Milano, 2005.

Caringella F., Protto M., *Il codice dei contratti pubblici dopo il correttivo*, Roma, 2017.

Carli E., *La politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione Europea. Profili di responsabilità internazionale*, Giappichelli, Torino, 2019.

Carlyle R. W., Carlyle A. J., *A History of Mediaeval Political Theory in the West*, Vol. 6, W. Blackwood, Edinburgh, 1950.

Carnazza Amari G., *Trattato sul diritto internazionale pubblico di pace*, V. Maisner e compagnia, 1875.

Carrozza P., *La riforma dei servizi pubblici locali. Il caso dei servizi idrici*, in *Stato e mercato*, n. 98, 2011.

Carullo A., *Qualità dell'acqua e responsabilità del gestore*, in *Riv. Trim. degli appalti*, 2/2011.

Casalini D., *L'alternativa tra mercato e autoproduzione di beni e servizi*, *Foro amm.-CdS*, 4/2008.

Casalini D., *L'organismo di diritto pubblico e l'organizzazione in house*, Jovene, Napoli, 2003.

Casalotti F., *La Corte costituzionale e i criteri di riparto delle competenze con riferimento ai servizi pubblici locali dopo la riforma del titolo V Parte II della Costituzione: la Sentenza n. 272 e l'ordinanza n. 274 del 2004*, in *Le Regioni*, 2005.

Cascione C.M., *Le alterne vicende delle Valli lagunari venete: il ripensamento della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *giustiziacivile.com*, 2015.

Cassella F., *Rivista della Regolazione dei mercati*, Fascicolo 2, 2014

Cassese S., *Che cosa vuol dire "amministrazione di risultati"?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, n. 9.

Cassese S., *Concessione di beni pubblici e diritto di insistenza*, in *Giorn. dir. amm.* 2003.

Cassese S., *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969.

Cassese S., *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Giuffrè, 2010.

Cassese S., *Lo Stato ad amministrazione disaggregata*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Fascicolo n. 2 - 2020 aprile/giugno.

Cassi A.A., *Lo 'ius in bello' nella dottrina giusinternazionalista moderna. Annotazioni di metodo e itinerari d'indagine*, "Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno", 2010.

Castan Pérez-Gómez S., *Nuevas observaciones sobre la condición jurídica del mar y sus litorales en el derecho romano*, *Estudios Yanes*, I, RIDROM, Burgos, 2000.

Castorina E., *Art. 822 (Demanio pubblico)*, in Schlesinger P. (diretto da), *Il codice civile. Commentario, Beni pubblici. Artt. 822-830*, Milano, 2008.

Castorina E., Chiara G., *Beni pubblici*, Giuffrè, 2008.

Castro Pereira J., *Environmental issues and international relations, a new global (dis)order – the role of International Relations in promoting a concerted international system*, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 58, N. 1 Brasília, 2015.

Cataldi G., *voce Ambiente (tutela dell')*, in *Diritto della Comunità europea*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 2001.

Cattaneo S., *Servizi pubblici*, in *Enc. Dir.*, XLII, 1990.

Cauduro A., *Il ruolo pubblico nella determinazione della tariffa del servizio idrico integrato*, in "Politica del diritto" 2/2020.

Cavallo Perin R., *Comuni e province nella gestione dei servizi pubblici*, I, Napoli, 1993.

Cavallo Perin R., *Il modulo “derogatorio”: in autoproduzione o in-house providing*, in Bonura H., Cassano M. (a cura di), *L'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica*, Giappichelli, Torino, 2011.

Cazzagon F., *Le Acque pubbliche nel codice dell'ambiente*, in Riv. Giur. Amb., 2007.

Cecchetti M., *L'organizzazione e la gestione del servizio idrico integrato nel contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni. Un colosso giurisprudenziale dai piedi d'argilla*, in *Federalismi.it*, n. 23/2012.

Ceraso L., *I servizi di interesse economico generale la concorrenza limitata*, Jovene, Napoli 2010.

Cerulli Irelli V., *Beni comuni e diritti collettivi*, in dir. soc., 2016, 3.

Cerulli Irelli V., De Lucia L., *I beni comuni e diritti collettivi, riflessione de iure condendo su un dibattito in corso*, in *Giustamm.it*, 2013.

Cerulli Irelli V., *La disciplina delle acque e servizio idrico integrato*, in M. Gigante (a cura di), *L'acqua e la sua gestione*, Jovene, 2012.

Cerulli Irelli V., *Proprietà Pubblica e Diritti Collettivi*, CEDAM, 1983.

Cerulli Irelli V., *Proprietà, Beni Pubblici, Beni Comuni*, in *Rivista Trimestrale Di Diritto Pubblico*, n. 3/2022.

Cerulli Irelli V., *Servizi pubblici locali: un settore a disciplina generale di fonte europea*, in giur. Cost., 2012.

Chekeru Y.T., Nmehielle V.O., *The International Law Principle of Permanent Sovereignty over Natural Resources as an Instrument for Development: The Case of Zimbabwean Diamonds*, in *African Journal of Legal Studies*, Vol. 6, Issue 1, 2013.

Cherubino Bigi V. (a cura di), *Il cantico delle creature di Francesco d'Assisi*, ed. Porziuncola, 2008.

Chetail V., *Vattel and the American Dream: An Inquiry into the Reception of the Law of Nations in the United States*, in *The Roots of International Law / Les fondements du droit international*, Brill, Nijhoff, 2014.

Chieppa R., *Le nuove forme di esercizio del potere e l'ordinamento comunitario*, RIDPC, 2009.

Chieppa R., Lopilato V., *Studi di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2007.

Chieppa R., Moliterni A., Bruzzone G., *La riforma dei servizi pubblici locali*, Giuffrè, 2023.

- Chirichiello G., *Principi di economia politica di base*, Torino 2022.
- Chirulli P., *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in www.giustamm.it, 2012;
- Chirulli P., *I servizi pubblici locali e il servizio idrico integrato tra legislatore, Corte costituzionale e presunta volontà referendaria*, in federalismi.it, 8 aprile 2015;
- Chirulli P., *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Diritto Amministrativo*, 2015.
- Chiti M. P. (a cura di), *Le forme di gestione dei servizi pubblici locali tra diritto europeo e diritto locale*, Bologna, 2006.
- Chiti M. P., *Il ruolo della Comunità Europea, nel governo del territorio*, in Civitarese Matteucci S., Ferrari E., Urbani P., *Il governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2003.
- Chiti M. P., *Il sistema delle fonti nella nuova disciplina dei contratti pubblici*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2016, IV.
- Chiti M. P., *Le forme di gestione del servizio idrico integrato dopo la finanziaria del 2002*, in *Urb.app.*, 2002.
- Chittolini G., *Cities, "City-States," and Regional States in North-Central Italy*, in *Special Issue on Cities and States in Europe*, Vol. 18, N. 5, 1989.
- Christopher States J., *Arsenic: Exposure Sources, Health Risks and Mechanisms of toxicity*, Wiley, Indianapolis, In 2015.
- Ciaffi D., *Dalla tragedia dei Commons all'amministrazione condivisa dei beni comuni*, in *Munera rivista europea di cultura*, 1, 2018.
- Atzert C., Plasberg O. (a cura di), *M. Tulli Ciceronis scripta quae manserunt omnia*, Stuttgart, Leipzig, Teubner;
- Dyck A.R. (a cura di), *M.T. Cicero, Pour Sextus Roscius*, Cambridge University Press; 29 aprile 2010
- Ciervo A., *I beni comuni*, Ediesse, 2012;
- Ciervo A., *Ya basta! Il concetto di comune nelle costituzioni latinoamericane*, in Marrella M.R. (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012.
- Cimini S., *Il servizio idrico integrato alla luce del Codice dell'ambiente e delle ultime novità normative*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2008.
- Cintioli F., *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici, Relazione al Convegno su I principi nel codice dei contratti pubblici*, 14 aprile 2023.

Cintioli F., *La dimensione europea dei servizi di interesse economico generale*, in *federalismi.it*, 30 maggio 2012.

Cintioli F., *Risultato amministrativo, PNRR e contratti pubblici*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2022, n. 3.

Citroni G., Giannelli N., Lippi A., “*Chi governa l’acqua*”, *Studio sulla governance locale*, Soveria Mennelli, 2008.

Citroni G., Lippi A., *La politica di riforma dei servizi idrici. Istituzioni, processi e posti in gioco*, in *Ist. fed.*, 2006.

Citroni M., *Cicerone e il significato della formula res publica restituta*, in Citroni M. (a cura di) *Letteratura e Civitas, Transizioni dalla Repubblica all’Impero. In ricordo di Emanuele Narducci*, Edizioni ETS, Pisa, 2012;

Clarich M., *Considerazione sui rapporti tra appalti pubblici e concorrenza nel diritto europeo nazionale*, in *Dir. Amm.*, 2016, 1-2.

Clarich M., *La tutela dell’ambiente attraverso il mercato*, *Diritto Pubblico*, 2007;

Clarich M., *Società di mercato e quasi-amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2009.

Clarich M., *Le società partecipate dallo Stato e dagli enti locali fra il diritto pubblico e diritto privato*, in F. Guerrera (a cura di), *Le società a partecipazione pubblica*, Torino, 2010.

Coase R.H., *The Problem of Social Cost*, in *The Journal of Law & Economics*, vol. 3, 1960.

Cocco G., Marzanati A., Pupilella R., *Ambiente, il sistema organizzativo ed i principi fondamentali*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte speciale*, diretto da M.P. Chiti et al., *Diritto dell’ambiente*, Laterza, 2008.

Cocco G., Marzanati A., Pupilella R., *Ambiente. Il sistema organizzativo ed i principi fondamentali*, in Chiti P., Greco G., (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte spec.*, I, Milano, 2007.

Comporti G. D., *Contenuto e limiti del governo dell’inquinamento alla luce del principio di precauzione*, in *Rivista Giuridica dell’Ambiente*, Giuffré, Milano, 2005.

Conio A., *Tutela del mare ed aree marine protette*, in Rossi G. (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Giappichelli, Torino, 2008.

Conte E., *Il diritto delle acque tra antico regime e codificazioni moderne*, in Rook Basile E., Germanò A. (a cura di), *Acqua Agricoltura Ambiente*, Atti del Convegno (Siena, 24-25 novembre 2000), Milano, 2002.

Conte G.B., Sandulli M. A., *Le grandi derivazioni a scopo idroelettrico: uso di una risorsa strategica fra problemi di competenza legislativa e tutela comunitaria del diritto di stabilimento e della concorrenza*, in www.aragon.es.

Contessa C., *Dalla legge delega al nuovo "codice": opportunità e profili di criticità*, in *Giustamm.it*, 2016.

Conti L., *I distretti idrografici, gli strumenti, gli interventi*, in Rottgen D.A., Farì A., *Codice dell'Ambiente commentato*, il Sole 24 ore, Milano-Roma, 2021.

Cordini G., *Ambiente (Tutela dell')* in *Diritto delle Comunità Europee, Aggiornamento voce Ambiente*, Appendice VII, 1991.

Cordini G., Fois P., Marchisio S., *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Giappichelli, Torino, 2008.

Cordini G., *La tutela dell'ambiente idrico in Italia e nell'Unione europea*, *ivi*, 2005;

Corso G., Lopilato V. (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Parte II, Milano, 2006.

Cortese F., *Che cosa sono i beni comuni?*, in Bombardelli M., *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi - Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Università degli Studi di Trento, 2016.

Cortese F., *Dalle Valli da pesca e beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto di beni pubblici?*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2011.

Cortesi D., *Il servizio idrico integrato*, in A. Travi (a cura di), *la riforma dei servizi pubblici locali*, in *le nuove leggi civili commentate*, Padova, 2003.

Cossu M., *Le s.r.l. in house providing per la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica nel diritto comunitario e nazionale*, in Ibba C., Malaguti M.C., Mazzoni A. (a cura di), *Le società pubbliche*, Giappichelli, Torino, 2011.

Costamagna F., *L'impatto del GATS sull'autonomia regolamentare degli stati membri nei servizi idrici ed energetici*, in *Dir. comm. internaz.*, 2005.

Costantino F., *La proprietà delle reti e dei servizi pubblici locali -in particolare del servizio idrico (a proposito di Corte costituzionale numero 320/2011)*, in *Rivista AIC*, 2012/II.

Coste J., Schutzmänn-Bolzoni P., *Il cippo arcaico della tenuta Sbardella*, 1970.

Coussirat-Coustère V., Michel Eisemann P., *Répertoire de la Jurisprudence Arbitrale Internationale 1946-1988*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1991.

Crisafi G., *Forme di gestione del servizio idrico integrato tra tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente. Il riparto di competenze tra Stato e Regioni. Commento alla sentenza Corte Cost., 12 marzo 2015, n. 32*, in www.osservatorioaic.it, giugno 2015.

Crismani A., *La protezione costituzionale del diritto all'acqua pubblica tra crisi finanziaria e diritti umani. L'art. 70.a della Costituzione slovena sul "Diritto all'acqua potabile"*, in *Amministrazione in cammino*, 30 dicembre 2016.

Crismani A., *Slovenia - Il diritto all'acqua nella Costituzione*, in federalismi.it, 4 gennaio 2017.

Cristofori D., Salmoiraghi G., *Individuazione del deflusso minimo vitale di riferimento*, Arpa Emilia Romagna.

Crontiras J. Ph., Ruiz-Fabbri H., *L'organisation mondial du commerce et les services publics*, Pedone, Parigi, 2003.

Crosetti M A., Ferrara R., Fracchia F.F., Olivetti Rason N., *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2008.

Crum C. M., *Following Intellectual Genealogies: The Construction of Mare Liberum and Mare Clausum, 1603-1652*, Bates College SCARAB, 2017

Cuccu F., *Partecipazioni pubbliche e governo societario*, Torino, Giappichelli, Torino, 2020.

Cunha A., Swinbank A., *Una visione interna del processo di riforma della PAC: Explaining the MacSharry, Agenda 2000, and Fischler Reforms*, Oxford Scholarship Online, Maggio 2011.

Cuq M., *L'eau en droit international. Convergenze e divergenze negli approcci giuridici*, Parigi, 2013.

D'Alberti M., *Concessioni amministrative*, in *Enc. giur.*, VII, Roma, 1988.

D'Alberti M., *Interesse pubblico e concorrenza nel codice dei contratti pubblici*, in *Dir. Amm.*, 2008, n. 2, 297;

D'Alberti M., *La concessione amministrativa. Aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 1981;

D'Alberti M., *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2013.

D'Angelis E., *Alluvione in Emilia-Romagna, ecco perché non sono eventi imprevedibili*, su formiche.net, 18 maggio 2023.

D'Aries C., Glinianski S., Tessaro T., *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*, Vol. 19, Maggioli, 2016.

Daddi T., *La prevenzione integrata dell'inquinamento e la gestione ambientale d'impresa. Applicazione della direttiva IPPC/IED ed effetti sulle imprese*, Franco Angeli Edizioni, 2016.

Dajczak W., *L'uso della locuzione bona fides*, RIDA, 44, 1997.

Dal Verme M., Lipari D., Lucido G., Maio V., Surace V., Liberatore P. (a cura di), *Rapporto statistico 2021 - Energia da fonti rinnovabili in Italia*, GSE – Gestore dei Servizi Energetici S.p.A., 2022.

Dani A., *Le risorse naturali come beni comuni*, Effegi, 2013;

De Benedetto M., *Gli ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale. Il ruolo delle autorità di bacino e degli Enti di governo d'ambito. I rapporti con l'Aeegsi*, in *Amministrazione in cammino*, 31 maggio 2017.

De Benedetto M., Martelli M., Rangone N., *La qualità delle regole*, Bologna, 2012.

De Cupis A., *Del Concetto di proprietà sulle acque fluenti*, Roma, 1909.

De Leonardis F., *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, Milano, 2005.

De Leonardis F., *La disciplina dell'ambiente tra Unione europea e WTO*, in *Diritto Amministrativo*, 2004.

De Lucia L., *La regolazione amministrativa dei servizi di pubblica utilità*, Giappichelli, 2002.

De Lucia L., *Pianificazione di area vasta e pluralismo amministrativo*, in Riv. Giur. Urb., 2022.

De Martino F. R., *L'acqua come diritto fondamentale e la sua gestione pubblica*, Munus, 1, 2017.

De Martino F., *La costituzione romana*, vol. I, Napoli 1951.

De Michele A., *Scarichi di sostanze pericolose e inquinamento idrico*, in RIDPC, 2001.

De Nictolis R., *Il nuovo codice dei contratti pubblici*, in Urb. App., 2016.

De Nictolis R., *La riforma dei servizi pubblici locali*, in Urb. app. 2008.

De Pretis D., *Servizi pubblici locali e società miste: una visione comparativa*, in Chiti M.P. (a cura di), *Le forme di gestione dei servizi pubblici locali tra diritto europeo e diritto locale*, Bononia University Press, Bologna, 2005.

De Sadeleer N., *Environmental principles from political slogans to legal rules*, Cambridge Press University, Cambridge, 2002.

De Siervo U., *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2012.

De Vido S., *Il diritto all'acqua nella prospettiva europea*, in Violini L. e Randazzo B. (a cura di) *Il diritto all'acqua, atti del seminario di studio svoltosi a Milano il 26 novembre 2015*, Giuffrè, Milano, 2017.

Del Chicca F. (a cura di), *Frontino, De aquaeductu urbis Romae, Introduzione, testo critico, traduzione e commento*, Herder, Roma, 2004.

Dell'Anno P., *Diritto dell'ambiente*, CEDAM, 2011.

Dell'Anno P., Picozza E., *Trattato di diritto dell'Ambiente*, Vol. I, Principi generali, CEDAM, Padova, 2012.

Della Cananea G., Franchini C., *I principi dell'amministrazione europea*, Giappichelli, 2017.

Della Penna D., *Regolazione e gestione dei servizi pubblici locali. A cento anni dalla legge 29 marzo 1903, n. 103 – Resoconto Convegno*, in *Amministrazione in cammino*, 11 aprile 2003.

Della Penna J. W., *The Berlin Rules on Water Resources: The New Paradigm for International Water Law*, in *World Environmental and Water Resource Congress 2006: Examining the Confluence of Environmental and Water Concerns*.

Dellapenna J. W., Gupta J., *The Evolution of the Law and Politics of Water*, SpringerLink, 2009.

Dellapenna J. W., *Le regole di Berlino sulle risorse idriche: il nuovo paradigma del diritto internazionale dell'acqua*. Universidade do Algarve.

Dellapenna J. W., *Treaties & instruments for managing internationally - shared - water resources: restricted sovereignty Vs. Community of property*, in *Case western reserve journal of international law*, 1994.

Devjak S., *Financo-gospodarski kazalniki obcine*, 6. Dnevi slovenske uprave – zbornik referatov, *Visoka upravna šola*, Portorož, 1999.

Dewost J. L., *Les services d'intérêt économique général et le marché intérieur: regime nationaux et cadre juridique européenne*, Bruxelles, 2007.

Di Fidio M., *La tutela dei corpi idrici: profili storici, tecnici e ingegneristici*, in Balboni E., Vaccari S., *Acqua, bene servizio pubblico*, Jovene, Editore 2019.

Di Lieto A., *Il diritto all'acqua nel diritto internazionale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, Fasc. 5, 2004.

Di Lullo M., *L'autorità di Bacino distrettuale come ente di pianificazione e tutela ambientale*, in *Rivista Giuridica Ambientediritto.it*, Anno XXIII, Fasc. 1/2023.

Di Marco A., *Il diritto dell'acqua, principi internazionali e regolamentazione dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, 2018.

Di Marco A., *Water as a European shared public good: The legal status of a vital resource, and its sui generis community property regime*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 30, Issue 2, 2023.

Di Porto F., *Un'Autorità regolatrice secondo il modello normativo e qualche variante (Autorità per l'energia elettrica e il gas)*, in S. Valentini (a cura di), *Diritto e istituzioni della regolazione*, Milano, 2005.

Di Portu A., *Res in usu pubblico e beni comuni, il nodo della tutela*, Torino, Giappichelli, 2013.

Di Simone M., *Politiche sanitarie in Italia da Crispi a Giolitti: percorsi di ricerca nelle carte dell'Archivio centrale dello Stato*, SIDeS, «Popolazione e Storia», 1/2002.

Di Stefano V., *La regolazione del servizio idrico: l'ARERA, il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza e il Quadro Strategico 2022-2025*, in *Amministrazione in cammino*, 14 marzo 2022.

Diamonds J., *Collasso, Come le società scelgono di morire o vivere*, Einaudi, 2014.

Dolmans M., *Sustainable Competition Policy and the "Polluter Pays" Principle*, in Snoep M., Middelschulte D. (a cura di), *Competition Law, Climate Change & Environmental Sustainability*, Concurrences, New York, 2021.

Donati D., *Stato e territorio*, Athenaeum, 1924.

Donato L., *La riforma dell'estensione appaltanti. Ricerca della qualità e disciplina europea*, in *quaderni di ricerca giuridica della consulenza legale*, 2016.

Doyle A., Carney T., *Precaution and Prevention: Giving effect to Article 130R without direct effect*, ELR, 1999.

Drobenko B., *Directive eau : un cadre en trompe-l'œil*, REDE, 2000;

Drobenko B., *Directive inondation: la prevention imperative*, Rje, 2010.

Drobenko B., *Les nouveaux grands principes du droit moderne de l'eau*, in *Courrier du Savoir*, v. 5, avr. 2014.

Dugato M., *I servizi pubblici locali*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, tomo III, Milano 2003.

Dugato M., *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali*, Milano, 2001;

Duhautoy F., *L'accès à l'eau, droit de l'homme ou loi du marché?*, Parigi, 2015.

Dupuy R.J., *The Future of the International Law of Environment*, Nijhoff, Dordrecht, 1985.

Duret P., *Crossing the great divide. Spunti per un approccio sussidiario alla gestione dell'acqua*, in M. Andreis (a cura di), *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, Giappichelli, Torino, 2015.

Dyck A. R., *A Commentary on Cicero, De officiis*, Ann Arbor-University of Michigan Press, 1996.

E. Ruozi, *Il diritto dei trattati: il rispetto del principio pacta sunt servanda alla prova delle nuove esigenze della comunità internazionale*, Giappichelli, 2002.

Earle A., Neal M.J., *Inclusive Transboundary Water Governance*, in Karar E. (a cura di), *Freshwater Governance for the 21st Century*, Springer, 2017.

Eck W., *Die Wasserversorgung im römischen Reich: Soziopolitische Bedingungen, Recht und Administration*, in *Die Wasserversorgung antiker Städte*, Vol. II, Mainz am Rhein, 1987.

Eck W., *Senatoren von Vespasian bis Hadrian: Prosopographische Untersuchungen mit Einschluß der Fahrer- und Provinzialfasten der Statthalter*, München, 1970.

Eckstein G., "Development of international water law and the UN watercourse convention", in Turton A. e Henwood R. (a cura di), *Hydropolitics in the Developing World: A Southern African Perspective. Sudafrica: African Water Issues Research Unit*, World Bank Document, Washington D.C., 2002.

Elvera H., *Peaceful Use of international Rivers: the euphrates and tigris rivers dispute*, Ardsley, Transnational, 2022.

Emmott N., Haigh N., *Integrated pollution prevention and control: UK and EC approaches and possible next steps*, JEL, 1996.

Escobar A. A., *International Centre For The Settlement Of Investment Disputes (Icsid): Azurix Corp. V. The Argentine Republic (ICSID Case No. ARB/01/12)*, in *International Legal Materials, Fasc. 47, N. 3*, 2008.

Eslamian S., K. Ostad-Ali-Askari, Singh V. P., Dalezios N. R., Ghane M., Yihdego Y., Matouq M., *A Review of Drought Indices*, in *International Journal of Constructive Research in Civil Engineering (IJCRCE)* Volume 3, Issue 4, 2017.

Esposito M., *I fondamenti costituzionali del demanio, Basi per uno studio sulla disciplina legislativa dei beni pubblici*, Giappichelli, 2018.

Ewald F., Gollier C.H., De Sadeldeer N., *Le principe de precaution, que sias-je?*, Persee, Parigi, 2001.

Eyffinger A. (a cura di), *Compendium volkenrechtsgeschiedenis*, in *The Rabel Journal of Comparative and International Private Law*, Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, 1992.

Faergemann H., *Update on water scarcity and droughts indicator development*, May 2012.

Falcone G., *Il rapporto ius gentium - ius civile e la societas vitae in Cic.*, off. 3, in AUPA (Annuali del seminario giuridico dell'Università degli studi di Palermo), N. 56, 2013,

Falcone M., *Ambiente e salute nel diritto europeo: la direttiva 96/61/CE IPPC sulla Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento*, Pensa multimedia, 2004.

Falkenmark M., *Global Water Issues Confronting Humanity*, in *Journal of Peace Research*, Fasc. 27, 1990.

Faso I., *Le minori potestà legislative della regione*, Milano, 1975;

Fedeli, P., *Il De officiis di Cicerone. Problemi e atteggiamenti della critica moderna*, in *Aufstieg und Niedergang der römischen Welt*, Vol. IV, 1973.

Fennell R., *The Common Agricultural Policy of the European Community*, Harper Collins, Londra, 1979.

Fernandez y Domingo D., *Rio Ebro. Sua helades e bulrdaciones*, in *Anales de Tortosa*, Barcellona, 1867.

Ferrajoli L., *L'acqua come bene comune e il diritto all'acqua come diritto fondamentale*, Relazione al Convegno internazionale sul diritto all'acqua, Gorizia, 8 febbraio 2003.

Ferrara R., Sandulli M. A. (a cura di), *Trattato diritto Ambientale*, Giuffrè, Milano, 2014.

Ferrari E., *I comuni e l'urbanistica*, in Civitarese Matteucci S., Ferrari E., Urbani P. (a cura di), *Il governo del territorio*; in Atti del VI Convegno nazionale, Pescara, 29-30 novembre 2002, Milano, 2003.

Ferrari G. F., Morbidelli G., *Codice dei contratti pubblici, il D.L.vo 31 marzo 2023, n. 36, Commentato articolo per articolo*, La Tribuna, 2023.

Ferrari Zumbini R., *Principi naturali dell'ordinamento: per l'acqua un futuro antico?*, in *Analisi giuridica dell'Economia*, fasc. 1, giugno 2010.

Ferrary, J.L., *Le idee politiche a Roma nell'età repubblicana*, in L. Firpo (a cura di) *Storia delle idee politiche, economiche e sociali*, Vol. I, UTET, Torino, 1982.

Fettano F., *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: uno strumento efficace di democrazia partecipativa?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, Il Mulino, 2011.

Fidone G., *Proprietà pubblica e beni comuni*, Pisa. ETS, 2017.

Fiorentini M., *Fiumi e mari nell'esperienza giuridica romana. Profili di tutela processuale e di inquadramento sistematico*, Giuffrè, Milano, 2003.

Fiorentino L., *Il nuovo codice degli appalti: un'occasione per modernizzare il sistema*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2016, IV.

Fiorenza G., *Le acque pubbliche e la legge del 10 agosto 1884*, Milano, 1904.

Fiori R., *Ius civile, ius gentium, ius honorarium: il problema della 'recezione' dei iudicia bonae fidei*, in *BIDR*, 1998-1999.

Fiori R., *La nozione di ius gentium nelle fonti di età repubblicana*, Libellula edizioni, 2016.

Fioritto A., *I servizi idrici*, in Cassese S. (a cura di) *trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, III, Milano, 2003.

Flory M., *Droit et environnement. Propos pluridisciplinaire sur en droit en construction*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1995.

Flower, H. I., *Roman Republics*, Princeton University Press, Princeton-Oxford, 2010;

Focarelli C., *Lezioni di Storia del Diritto Internazionale*, Morlacchi, 2002.

Fodella A., Pineschi L., *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2009.

Fonderico R., voce *Ambiente*, in *Dizionario di diritto Pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006;

Formica A., *Il contratto di fiume quale strumento privilegiato per il contrasto al dissesto idrogeologico*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2021.

Fracchia F., *In house providing*, Codice dei contratti pubblici e spazi di autonomia dell'ente pubblico, in *Diritto dell'economia*, Stem Mucchi Editore, 2012.

Fracchia F., *Ordinamento comunitario, mercato e contratti*, Napoli, 2010.

Fracchia F., *Studio delle società «pubbliche» e rilevanza della prospettiva giuspubblicistica*, in *Foro it.* 2005.

Francesco (I) Papa, *Lettera enciclica “Laudato si”*, 24 maggio 2015, nn. 29-30.

Francesco d'Assisi (san), *Il cantico delle creature*, Edizioni del Baldo, 2016.

Franchini C., *Le principali questioni della disciplina dei servizi pubblici locali*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. com.*, 2007.

Franciosi G., *Il divieto della piscatio thynnaria: un'altra servitù prediale?*, RIDA, Fasc. 49, 2002.

Franciosi G., *Regime delle acque e paesaggio in età repubblicana in Atlante tematico di topografia antica*. Supplementi, L'Erma di Bretschneider, 1997.

Franco L., *La Corte costituzionale di fronte alla pubblicità di ‘tutte’ le acque*, in *Rass. Giur.*, 1997, II.

Franklin J., *The Science of Conjecture: Evidence and Probability Before Pascal*, Johns Hopkins University Press, 2001.

Frayse F., *La gestione du service de l'eau: perspective comparatiste*, in Parisio V., *Demanio idrico e gestione del servizio idrico in una prospettiva comparata: una riflessione a più voci*, Giuffrè, Milano, 2011.

Freitas F.S., *Do Justo Império Asiático dos Portugueses, De Iusto Imperio Lusitanorum Asiatico*, Vol. 2, Instituto de Alta Cultura, Lisbona, 1960-1961;

Frosini T. E., *Dare un diritto agli assetati*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 1/2010.

Frosini T. E., *Il diritto costituzionale all'acqua*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3, 2010.

Furno E., *La determinazione della tariffa del servizio idrico integrato al vaglio della Consulta tra tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza (commento a Corte costituzionale n. 67 del 12 aprile 2013)*, in www.giustamm.it, 2013.

Furno E., *La never ending story dei servizi pubblici locali di rilevanza economica tra aspirazioni concorrenziali ed esigenze sociali: linee di tendenza e problematiche aperte alla luce del d.l. n. 138/2011, convertito nella l. n. 148/2011, e degli sviluppi successivi*, in AA.VV., *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, 2013, vol. VI.

Gadkowski A., *La libertà di navigazione sui fiumi internazionali. Il caso Oder davanti alla Corte permanente di giustizia internazionale. Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Im. Adama Mickiewicza*, 2013, Vol. 2.

- Gaja G., *Introduzione al diritto comunitario*, Laterza, 2005.
- Galli G., *Introduzione*, in C. Greco, U. Mastelloni (a cura di), *La nuova legge sulle risorse idriche. Legge 5 gennaio 1994 n. 36*, Roma, 1994.
- Gallo C.E., *Disciplina e gestione dei servizi pubblici economici: il quadro comunitario e nazionale nella più recente giurisprudenza*, in *Dir. Amm.*, 2005.
- Gallo D., *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2010;
- Garofalo L., *Osservazioni sul diritto all'acqua nell'ordinamento internazionale*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, Fasc. 1, 2010.
- Garofoli R., Ferrari G., *Manuale dei contratti pubblici*, NELDIRITTO, 2023.
- Garzia G., *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali*, in *Foro Amministrativo*, 2006.
- Gaurier D., *Histoire du droit international*, PU Rennes, 2014.
- Gawel E., *Article 9 of the Eu Water Framework directive*, *Jeepl*, 2014.
- Gebriye Setegn S., Donoso M.C., *Sustainability of Integrated Water Resources Management: Water Governance*, Springer, 2015.
- Genesin M. P., *Le tutele differenziate*, in R. Ferrara e M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'Ambiente*, Giuffrè, Milano, 2014.
- Geninatti Satè L., *La nuova disciplina delle società a partecipazione pubblica: temi e problemi*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, *Rivista Quadrimestrale di scienze dell'amministrazione*, 2017.
- George P., *La région du Bas Rhône: Étude de géographie régionale. 1935*, Playoust, 1988.
- Geroldi G., *I problemi di una nuova governance nei servizi di interesse generale*, in *La rivista delle Politiche sociali*, in *Italian Journal of social policy*, 2014.
- Gervais A., *L'affaire du lac Lanoux, étude critique de la sentence arbitrale du Tribunal arbitral*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1960, n. 6.
- Getzler J., *A History of Water Rights at Common Law*, Joshua Getzler Ed., 2010.
- Giakoumis T., Voulvoulis N., *The Transition of EU Water Policy Towards the Water Framework Directive's Integrated River Basin Management Paradigm*, in *Environ. Manage.* 2018.

Giannelli A., Vaccari S., *I fabbisogni del servizio idrico integrato, recenti prospettive di regolazione le possibilità offerte dal nuovo codice dei contratti pubblici*, in Balboni E., Vaccari S. (a cura di), *Acqua bene e servizio pubblico*, Jovene editore, 2019.

Giannini M. S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977.

Giannini M.S., *I beni pubblici*, Bulzoni, 1981.

Giannini M.S., *Profili giuridici della municipalizzazione con particolare riguardo alle aziende*, in *Riv. amm.*, 1953.

Giovannetti G., *Del regime delle acque (1844), Venezia, 1873, ristampa, 1989.*

Gisotti G., *Il dissesto idrogeologico. Previsione, prevenzione e mitigazione del rischio*, Dario Flaccovio Editore, 2020.

Goisis F., *Contributo allo studio delle società commerciali in mano pubblica come persone giuridiche*, Milano, 2004.

Grasso A., Marzanati A., Russo A., *Ambiente, articolazioni di settore e normativa di riferimento*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo, parte speciale*, diretto da Chiti M.P., Greco G., Milano, 2007.

Gratani A., *Acqua, Aria e suolo: la lotta all'inquinamento*, Consulenza e Ambiente, 1997.

Gratani A., in *Quaderni delle RGA Speciale 20 anni*, 2006.

Greco G., *Gli affidamenti in house di servizi e forniture, le concessioni di pubblico servizio e il principio di gara* in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 2000.

Greco G., *L'adeguamento dell'ordinamento italiano le direttive comunitarie in materia di appalti pubblici di lavori*, in AA.vv., in *Appalti di lavori pubblici in diritto amministrativo comunitario italiano*, a cura di G. Greco, Milano, 1992.

Greco M., Carravetta A., Della Morte R., *River Flow 2004*, Vol. 1, Taylor & Francis, 2004.

Greco N., *Le acque*, Bologna, 1983.

Greco R., *The liberalization of water services under EU law and the human right to water*, in *Rivista Eurojus*, Fasc. 2, 2021.

Grimal P., *Frontin. Les aqueducs de la ville de Rome*, Collection Budé, Parigi, 1944;

Grossi P. *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne di diritti reali*, Milano, Giuffrè, 1992.

Grossi P. *Proprietà diritto intermedio*, in *Enc. Dir.*, XXXVII, 1988.

Grossi P., *I beni: itinerari fra moderno e postmoderno*, in *Riv. Trim. dir. Proc. Civ.*, 2012.

- Grossi P., *L' Europa del diritto*, Laterza, 2016.
- Grossi P., *L'ordine giuridico medievale*, Laterza, 2017.
- Grossi P., *le situazioni reali nell'esperienza giuridica medievale*, Padova, Cedam, 1968;
- Grosso G., *Corso di diritto romano. Le cose*, in *Rivista di Diritto Romano*, 2001, Torino.
- Grosso G., *Riflessioni su ius civile, ius gentium, ius honorarium nella dialettica fra tecnicismo-tradizionalismo giuridico e adeguamento allo sviluppo economico e sociale in Roma*, in *Studi Donatuti*, Milano, 1973.
- Grotius H., *Mare liberum: sive, De iure quod Batavis competit ad Indicana commercia dissertation*, 1645.
- Guareschi G., *Tutto don Camillo. Mondo piccolo*, Vol. 3, Milano, Rizzoli, 1998,
- Guarino A., *Pagine di Diritto Romano*, Jovene, Napoli, 1994.
- Gudefin J., *Le statut juridique de l'eau à l'épreuve des exigences environnementales*, Edition Johanet, Parigi, 2015.
- Guerra M. O., *Assetti istituzionali e ambiti territoriali ottimali nel processo di riforma dell'amministrazione locale*, in Midiri M., Antoniazzi S. (a cura di), *Servizi pubblici locali e regolazione*, Editoriale scientifica, 2015.
- Guerrera F., *Autonomia statutaria e tipologia delle società in house*, in Cintioli F., Massa Felsani F. (a cura di), *Le società a partecipazione pubblica tra diritto dell'impresa e diritto dell'amministrazione. Incontri di studio della Scuola Nazionale dell'Amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2017.
- Guglia G., *I servizi sociali nel progresso di integrazione europea, dalla distinzione alla regolazione*, Vita e Pensiero, N. 3, 2009;
- Guicciardi E., *Il demanio*, Cedam, 1989, ristampa anastatica del volume del 1934.
- Guida C., *I rischi naturali del cambiamento climatico nelle città del Mediterraneo*, Italia, FedOA - Federico II University Press, Napoli, 2021.
- Guinard D., *Réflexions sur la construction d'une notion juridique: l'exemple de la notion de services d'intérêt general*, Paris, 2012 ;
- Gupta J., Dellapenna J., *Water Law and Rights*, in Bogardi J.J., *Handbook of Water Resources Management: Discourses, Concepts and Examples*, Springer, 2021.
- Hamilton C., *Define the Anthropocene in terms of the whole Earth*. *Nature* 536, 251, 2016.

Hanley N., *Cost — Benefit Analysis and Environmental Policymaking*, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 19 (1), 2001.

Harari Y. N., *Sapiens. Da animali a dèi. Breve storia dell'umanità*, Bompiani, 2017.

Hardin G., *The Tragedy of Commons*, in *Science*, 1968.

Hardt M., Negri A., *Comune. Oltre il pubblico e il privato*, Milano 2010.

Hartley C., Wood N., *Public participation in environmental impact assessment—implementing the Aarhus Convention*, in *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 25, 2005.

Hattermann F.F., Kundzewicz Z., Kundzewicz Z.W., *Water Framework Directive: Model Supported Implementation*, IWA Publishing, 2009.

Heller M., *The tragedy of anticommons: property in transition from Marx to Market*, in *Harvard Law review*, 1998.

Hendry S., *Frameworks for Water Law Reform*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

Hennen L., *European E-democracy in Practice*, Springer, 2020.

Henshaw L., Aalders M., Molander P., *Implementation of the EC Directive on Integrated Pollution Prevention and Control (96/61): a comparative study*, in *Env. Liability*, July 1998.

Hervás-Gámez C., Delgado-Ramos F., *Critical Review of the Public Participation Process in Drought Management Plans. The Guadalquivir River Basin Case in Spain*, " *Water Resources Management: An International Journal*, Published for the European Water Resources Association (EWRA), in Springer, European Water Resources Association (EWRA), vol. 33(12).

Hobe S., *Evolution of the principle on permanent sovereignty over natural resources: From soft law to a customary law principle?*, in *Permanent Sovereignty Over Natural Resources*, 1 gennaio 2015.

Horden P., Purcell N., *The Mediterranean and “the New Thalassology.”* *The American Historical Review*, Volume 111, Issue 3, June 2006.

Hughes D., *Environmental Law*, Butterworths, 1992.

Hunt Costance E., *Thirsty Planet: Strategies for Sustainable Water Management*, Zed Books, London 2013.

Iaione C., *Gli equilibri instabili dell'in-house fra principio di auto-organizzazione e tutela della concorrenza. Evoluzione o involuzione della giurisprudenza comunitaria?*, in *Giustizia Civile*, Fasc. 1, 2006.

Iaione C., *Le società in-house*, Jovene, 2012.

Iannello C., *Il diritto all'acqua, Proprietà collettiva e costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013.

Iannello C., *Poteri Pubblici e servizi privatizzati. L'idea di servizio pubblico nella nuova disciplina interna e comunitaria*, Torino, 2005.

Iera R., Villari A., *Natura giuridica, disciplina applicabile e spazi di operatività delle società pubbliche*, in *Dir. econ.*, 2014.

Irvine K., *Classifying ecological status under the European Water framework directive: the need for monitoring to account for natural variability Aquatic conservation: marine and freshwater ecosystems*, 2004.

Islam S., Susskind L.E., *Water Diplomacy: A Negotiated Approach to Managing Complex Water Networks*, Resources for the Future Press, New York, 2012.

Iurlaro F., *Grozio, dio crisostomo e l'"invenzione" dello ius gentium consuetudinario*, Grotiana, Vol. 39, 2018.

Jackson J. H., *Sovereignty - modern: a new approach to an outdated concept*", in *American Journal of International Law*, 2003.

Jacobsen T., Adams R., *Salt and Silt in Ancient Mesopotamian Agriculture*, in *American Association for the Advancement of Science, New Series*, Vol. 128, No. 3334, 1958.

James S., Laht T., *The Natural Step for Communities: How Cities and Towns Can Change to Sustainable Practices*, New Society Publishers, Canada, 2004.

Jankuv J., *Legal Mechanisms of Protection of the Human Environmental Rights in international public law, law of the European union and legal order of the Slovak republic*, Leges, 2018.

Jans J. H., *European Environmental Law*, Groningen, 2000.

Jans J.H., Vedder H., *European Environmental Law*, Europa Law Pub, 2008.

Jeffrey P., Gearey M., *Integrated water resources management: lost on the road from ambition to realisation?*, in *Water science and technology : a journal of the International Association on Water Pollution Research*, 53 1 (2006).

Jenkins D., Richards M.G., Daigger G.T., *Manual on the Causes and Control of Activated Sludge Bulking and Foaming*, Michigan, USA: Lewis Publishers, 1993.

Jeraj M., *Prenova poslovnih procesov na osnovi zahtev družine standardov ISO 9000:2000*, in *Organizacija*, 34, 9, 2001.

Jewitt G., *Can Integrated Water Resources Management sustain the provision of ecosystem goods and services?*. In *Physics and Chemistry of The Earth - PHYS CHEM EARTH*, 27. 2002.

Joachim C., Mazeau L., *Between risk and complexity: Questioni di diritto europeo in materia di protezione delle acque*, in *Journal international de bioéthique et d'éthique des sciences*, 2017.

Jønch-Clausen F., *Firming up the Conceptual Basis of Integrated Water Resources Management*, Routledge, 2001.

Jønch-Clausen T., Fugl J., *Firming up the Conceptual Basis of Integrated Water Resources Management*, in *International Journal of Water Resources Development*, Volume 17, 2001.

Josefsson H., Banner L., *The water framework directive: A directive for the twenty-first century?*, Jel, 2011.

Jowett B., Barnes J. (a cura di). *Politica. Opere complete di Aristotele*, Princeton University Press, Princeton, 1995.

Judge D. (a cura di), *A Green Dimension for the European Community: Political Issues and Processes*, Frank Cass, Londra, 1993.

Kaplan S. R., Norton P.D., *Preoblikovanje strategij v dejanja, uravnoteženi sistem kazalnikov*, Gospodarski vestnik, Ljubljana, 2000.

Kaser M., *Ius gentium*, Köln Weimar Wien-Böhlau, 1993.

Kent H. S. K., *The Historical Origins of the Three-Mile Limit*, in *The American Journal of International Law*, in *American Society of International Law*, 1954.

Kingston S., Heyvaert V., Čavoški A., *European Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.

Kiss A., *Project de la Charte européenne de l'eau*, COE, 2001.

Kiss A., Shelton D., *International Environmental Law*, Transnational Publishers, New York, 2004.

Klingenberg G., *Maris proprium ius in D. 47, 10, 14, RHD*, 72, 2004.

Klun M., *Merjenje performansa v javni upravi, primer davčne uprave*, in *Javna uprava*, 39, 2, 2003.

Korošec B., *Nepridobitne organizacije in merila za presojanje njihovega delovanja in dosežkov*, in *Organizacija*, 35, 1, 2003.

Krajewski M., *Public Services and Trade Liberalization: Mapping the Legal Framework*, in *Journal of International Economic Law*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

Kramer L., *EU Environmental Law*, London, Sweet & Maxwell, 2006.

Kramer L., *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2002.

Krishna R., Salman M.A., *International Groundwater Law and the World Bank Policy for Projects on Transboundary Groundwater*, in Salman M. A., *Groundwater: Legal and Policy Perspectives: Proceedings of a World Bank Seminar*, World Bank Publications.

Kunderewicz C. (a cura di), *A. Sex, Iulii Frontini de aquaeductu Urbis Romae*, Leipzig, Teubner, 1973.

Lafferty W. M. (a cura di), *Governance for Sustainable Development: The Challenge of Adapting Form to Function*, Edgard Elgar Publishing, Northampton, 2004.

Laghmani S., *Histoire du droit des gens, Du jus gentium impérial au jus publicum europaeum*, Pedone, Parigi, 2003.

Lamarque E., *Il riparto di competenze tra stato e regioni, in materia di ambiente e territorio nella giurisprudenza costituzionale e nella riforma del titolo V della II parte della Costituzione*, in AA.VV., *Il governo del territorio e l'espropriazione*, Milano, 2002.

Landes D., *Prometeo liberato. Trasformazioni tecnologiche e sviluppo industriale nell'Europa occidentale dal 1750 ai giorni nostri*, Einaudi, 2000.

Langford M., *Privatization and the right to water*, in Langford M., Russell A., *The human right to water: Theory, practice and prospects*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.

Langford M., Russell A., *The human right to water: Theory, practice and prospects*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.

Laylin J. G., Bianchi R. L., *The Role of Adjudication in International River Disputes: The Lake Lanoux Case*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 53, N. 1, 1959.

Lazzara P., *La semplificazione dell'azione amministrativa ed il procedimento tra diritto interno e diritto comunitario*, Nuove Autonomie, 2008.

Lazzarich D., *Stato moderno e diritto delle genti. Vattel tra politica e guerra*, Edizioni Labrys, Benevento, 2016;

Lecerf C., *Droit des consommateurs et obligations des services publics*, Edition d'Organisation, Parigi, 1999, pag. 40.

Leckie S., *Land solutions for climate displacement*, Routledge, London, 2014.

Ledda F., *Per una nuova normativa sulla contrattualistica pubblica*, in Aa.vv. *Studio in onore di Antonio Amorth*, Vol. I, scritti di diritto amministrativo.

Legohérel H., *Histoire du Droit International Public*, PUF, Parigi, 1996.

Lenaerts K., *The Principle of subsidiarity and the environment in the European U: keeping the balance of federalism*, in *Fordham international law journal*, 1994.

Leone V.M., *In house: ossia dell'autonomia decisionale della pubblica amministrazione*, in Franchini C., Tedeschini F. (a cura di), *Nuova pubblica amministrazione: aspetti problematici e prospettive di riforma dell'attività contrattuale*, Giappichelli, Torino, 2008.

Leonetti E., *La disciplina del servizio idrico integrato: un quadro di sintesi*, in *Analisi giuridica dell'Economia*, n. 1, 2010, 90 ss.;

Licandro O., *Cives et peregrini: città, cittadinanza, integrazione, mobilità sociale e certezza del diritto dall'età repubblicana alla Tarda Antichità: studi epigrafici e papirologici*, Jovene, 2023.

Lindhout P. E., Van Rijswick H.F.M.W., *The effectiveness of the principle of recovery of the Cost of water services jeopardized by the European Court of Justice – Annotation on the judgement in C-525/12*, *Jeepl*, 2015.

Lindhout P.E., *Application of Cost Recovery principle on water services in the neetherlands*, *Jeepl*, 2013.

Lintott A., *The Constitution of the Roman Republic*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

Lolli A., *L'affidamento del servizio idrico integrato alle società miste: soggetti e criteri (legge 5 gennaio 1994, n. 36)*, in *Dir. economia*, 1996, 622 e s.;

Lolli A., *Proprietà e potere nella gestione dei beni pubblici e dei beni di interesse pubblico*, in *dir. Amm.*, 1996.

Lombardi G., *Ricerche in tema di «ius gentium»*, Giuffrè, Milano, 1946.

Lombardi G., *Sul concetto di ius gentium*, Istituto di diritto romano, Roma, 1947.

Lombardi P., *Il rischio idrogeologico: paesaggio, ambiente e governo del territorio nella prospettiva degli strumenti di pianificazione*, in *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 2019.

Lombardi P., *La pianificazione urbanistica interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in Riv. Giur. Edil., 2010, n. 2.

Lombardi P., *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in Riv. Giur. Edil., 2010, n. 2.

Lorz B., *Verso l'applicazione della Convenzione di Aarhus nell'UE. Disposizioni di attuazione e progressi realizzati*, in *Rivista Giuridica dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2006.

Louka E., *Conflicting Integration - The environmental law of the European union*, London, 2005.

Loures F.R., Rieu Clarke A., *The UN Watercourses Convention in Force Strengthening International Law for Transboundary Water Management*, Routledge, 2013.

Louvin R., *Acqua e Costituzioni* in, Betzu M. (a cura di), *Diritto all'acqua e servizio idrico integrato*, Edizioni scientifiche italiane, 2019.

Lucarelli A., *Gestione del servizio idrico integrato e delimitazione degli ambiti territoriali ottimali tra atto legislativo e provvedimento amministrativo*, in Giur. Cost., 2017.

Lucarelli A., *La corte costituzionale dinanzi al magma dei servizi pubblici locali: linee fondative per un diritto pubblico europeo dell'economia*, in Giur. Cost., 2010, pagg. 4645 ss..

Lucarelli A., *La democrazia dei beni comuni*, Laterza. Roma Bari, 2013;

Lucarelli A., *Lo schema di decreto delegato di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ai sensi dell'art. 8 della legge delega del 2 agosto 2022: illegittimità diffuse. audizione 30 novembre 2022 – I commissione affari costituzionali del senato della repubblica*, *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, Fascicolo 1/2023.

Lugaresi N., *Diritto all'acqua e privatizzazione del servizio idrico*, in *Analisi giuridica dell'economia*, n. 1/2010.

Lugaresi N., *Diritto dell'ambiente*, CEDAM, Padova, 2008.

Lukic M., *Pravice do pitne vode*, Maribor, 2016.

Lungaresi N., *Le acque pubbliche. Profili dominicali, di tutela e di gestione*, Giuffrè, Milano, 1995.

Luzzatto G.I., *Peregrini: diritto romano*, Unione tipografico-editrice torinese, 1964;

Maccabiani N., *La corte compone e riparte la competenza relativa al governo del territorio*, in Riv. giur. Edilizia, 2005.

Machado L., *Nuove strade dopo Rio e Stoccolma*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2002.

Macrory R., Havercroft I., *Principles of European Environmental law*, International Specialized book service incorporated, 2004.

Maddalena P., *Cosa sono i beni comuni e come si difendono*, in rivista giuridica ambiente diritto.it, anno XXIII, n. 2, 2023.

Maddalena P., *Impegni comuni nel Codice civile, nella tradizione romanistica e nella costituzione della Repubblica italiana*, in giur. Cost., 2011.

Maddalena P., *Per una teoria dei beni comuni*, in Micromega, 2013.

Maestroni A., De Focatiis M., *Dialoghi sul diritto dell'energia, Vol. I - Le concessioni idroelettriche*, Giappichelli, Torino, 2015.

Maestroni A., *Il deflusso minimo vitale*, in De Focatiis M., Maestroni A. (a cura di), *Dialoghi sul diritto dell'energia. Volume I: le concessioni idroelettriche*, Giappichelli, 2014.

Maljean-Dunbois S., *La société internationale et les grandes pandémies*, Pedone, Parigi, 2007.

Mameli B., *Affidamenti in house e libera concorrenza*, in Urbanistica e appalti, 2003.

Mancuso F., *Diritto, Stato, sovranità. Il pensiero politico-giuridico di Emer de Vattel tra assolutismo e rivoluzione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003.

Manetti D., *La Legislazione sulle acque pubbliche e sull'industria elettrica*, in G. Mori, (a cura di), *Storia dell'industria elettrica in Italia. Le origini 1882-1914*, Roma, 1992.

Manfredi G., *Note sull'attuazione del principio di precauzione nel diritto pubblico*, in *Diritto Pubblico*, 2004;

Mangiameli S., *I servizi pubblici locali: il riparto delle competenze alla luce della riforma del titolo V della Costituzione*, in I servizi pubblici locali, Torino, 2008.

Mannelli L., *Sentenza 18 dicembre 1987, n. 561 (Gazzetta ufficiale, serie speciale, 23 dicembre 1987, n. 54); Pres. Saja, Rel. Spagnoli; Pannozzo c. Min. tesoro; interv. Pres. cons. ministri. Ord. Corte conti, sez. III, 11 marzo 1981 (G.U. n. 33 del 1982)*. in *Il Foro Italiano*, 112, 1989.

Mannori L., Sordi B., *Storia del diritto Amministrativo*, Roma-Bologna, 2001.

Manselli R., *San Francesco d'Assisi*, Bulzoni, Roma 1982.

Manzella G.P., *La nuova coesione europea tra processo di Lisbona ed allargamento*, RIDPC, 2006.

Marchegiani G., *Alcune considerazioni in tema di diritto comunitario concernente le concessioni e i c.d. affidamenti in house*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico comunitario*, 2004.

Marchetti J.A., Mavroidis P.C., *What are the Main Challenges for the GATS Framework? Don't talk about revolution*, eur. Busin. Org.L.R., 2004.

Marchetti P. G., *Il principio di precauzione*, in Sandulli M. A. (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2011.

Marella M. R. (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, ed. ombre Corte, Verona 2012.

Marella M. R., *Il diritto dei beni comuni oltre il pubblico e il privato*, in Allegri G., Allegri M. R., Guerra A., Marsocci P. (a cura di), *Democrazia e controllo pubblico dalla prima modernità al web*, Napoli, litorale scientifica.

Marella M. R., *Il principio sociale della proprietà e le spinte anti-proprietarie dell'oggi*, in Alpa G., Roppo V., (a cura di), *La vocazione del giurista. Saggi dedicati a Stefano Rodotà*, Laterza, 2013.

Marella R., *Oltre il pubblico e il privato punto per un diritto di beni comuni*, Ombre corte editore, Roma 2012.

Mari C., *La democrazia ambientale. Partecipazione e forme di tutela*, Ist. Poligrafico dello Stato, 2016.

Marinelli F., Politi F., *Domini Collettivi e risorse idriche; atti del XVI Convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista "G. Cervati", L'Aquila 29 settembre 2020*, Pacini giuridica, 2022.

Marinelli F., *Un'altra proprietà, usi civici assetti fondiari collettivi, beni comuni*, Pacini giuridica, 2019.

Marini G., *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, CEDAM, Padova, 2004.

Marino I.M., *Servizi pubblici e sistema autonomistico*, Milano, 1987;

Marocco T., *Il principio di precauzione e la sua applicazione in Italia e in altri Stati membri della Comunità Europea*, RIDPC, 2003.

Marotta M., *Dall'adeguatezza della remunerazione del capitale investito al full cost recovery: il settore dell'acqua diventa un mercato regolato* in M. Marotta, *Le forme dell'acqua*, Editoriale Scientifica, 2012.

Marotta S., *Dall'adeguatezza della remunerazione del capitale investito al full cost recovery: il settore dell'acqua diventa un mercato regolato* in S. Marotta, *Le forme dell'acqua, Economia e politiche del diritto nella gestione delle risorse idriche*, Editoriale Scientifica, 2019.

Marotta S., *Razionalità economica e funzione allocativa del diritto nei servizi pubblici essenziali. Brevi note sul caso delle tariffe idriche*, in S. Marotta, *Le forme dell'acqua, Economia e politiche del diritto nella gestione delle risorse idriche*, Editoriale Scientifica, 2019.

Marotta S., *Una questione di governance. Il PNRR e il "water service divide" tra Centro-Nord e Mezzogiorno*, in *Cartografie sociali. Rivista semestrale di sociologia e scienze umane*, 25 settembre 2022.

Marshall T. H., *Citizenship and Social Class*, in Marshall T.H., *Class, Citizenship and Social Development*, The University of Chicago Press, Chicago, 1964.

Martines L., *Political Conflict in the Italian City States, Government and Opposition*, Vol. 3, N. 1, 1968.

Martines L., *Power and Imagination: City-States in Renaissance Italy*, Knopf, New York, 1979.

Martini G., *Il potere di governo del territorio*, in Pioggia A., Vandelli L. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2006.

Maschi C. A., *Il diritto romano. La prospettiva storica della giurisprudenza classica*, Giuffrè, Milano, 1966.

Massarutto A., De Carli A., *I costi economici della siccità: il caso del Po*, in *Economics and Policy of Energy and the Environment*, Febbraio 2010.

Massarutto A., *La politica europea sui servizi di interesse generale e il "libro bianco": tanto rumore per nulla?*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, 2005.

Massarutto A., *La regolazione economica dei servizi idrici*, IEFÉ - The Center for Research on Energy and Environmental Economics and Policy at Bocconi University, 2009.

Massarutto A., *Privati dell'acqua, tra bene comune e mercato*, Il Mulino, 2011.

Massera A., *L'in house providing: una questione da definire*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004.

Mastellone S., *Storia del pensiero politico europeo, dal XV al XVIII secolo*, UTET, 2009.

Mastrangelo G., *I Tribunali delle acque pubbliche*, in *Corriere giuridico*, 2009.

Mastroianni R., Della Corte L., *Servizi idrici: alcuni profili di diritto dell'Unione Europea*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, XI, 2012.

Mattarella B. G., *La trappola delle leggi. Molte, oscure e complicate*, Bologna, 2011.

Mattei U., *Beni comuni. Un manifesto*, Roma- Bari 2011;

Mattei U., *Contro riforme*, Einaudi, Torino, 2013;

Mattei U., *I beni pubblici: un dialogo tra diritto e politica*, in Alpa G., Roppo V. (a cura di), *La vocazione del giurista*, in *Saggi dedicati a Stefano Rodotà*, Roma-Bari, 2013.

Mattei U., Quarta A., *L'acqua e il suo diritto*, Ediesse, 2014.

Mazzamuto M., *Brevi note su normativa comunitaria e in house providing*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2001.

Mazziotti M., *Diritti Sociali*, in *Enc. Dir. Vol XII*, Milano, 1964.

MCCaffrey S. C., Sinjela M., *The 1997 United Nations Conventions on International Watercourses*, in *American Journal of international Law*, 1998.

McCaffrey S., *The coming freshwater crisis: International legal and institutional responses*, HeinOnline, 1996.

McCaffrey S., *The Law of International Watercourses - Non-Navigational Uses*, 2a ed., Oxford University Press, Oxford, 2007.

McCaffrey S., *The UN Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses*, in AA.VV., *The UN Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2018.

McGarry B., Mbengue M.M., Forlati S., *The Gabčíkovo-Nagymaros Judgment and Its Contribution to the Development of International Law*, Brill, 2020.

McKee T. B., Doesken Nolan J., Kleist J., *The relationship of drought frequency and duration to time scales. Proceedings of the 8th Conference on Applied Climatology*. Vol. 17. No. 22. 1993.

McPherson S. S., *War of the Currents: Thomas Edison Vs Nikola Tesla*, Lerner Publishing Group, 2012.

Mehta L., *Problems of publicness and access rights: perspective from the water domain*, in Kaul I. (a cura di), *Fournir des biens publics mondiaux: gerer la mondialisation*, PNUD, New York/Oxford, 2023.

Mela A., Olori D., Mugnano S., *Territori vulnerabili: verso una nuova sociologia dei disastri italiana*, Franco Angeli Editore, 2017.

Menard C., *Gestire le riforme attraverso i contratti: perché da soli non sono sufficienti!*, FrancoAngeli, 2007.

Menga F., *Il futuro dell'acqua*, ISPI, 2023.

Menon P. K., *Water resources development of International rivers with special reference to the developing world*, The national Lawver, Vol. 9, 1975.

Merloni F., *La disciplina statale dei servizi pubblici locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in riv. Giur. Quadr. Pubbl. serv., 2002, n. 2/3.

Merloni F., *Una new entry tra i titoli di legittimazione di discipline statali in materia regionali: le "funzioni fondamentali" degli enti locali*, in *Le Regioni*, 4, 2010.

Merusi F., *La nuova disciplina dei servizi pubblici*, Aipda, Annuario 2001, Milano, 2002.

Merusi F., *Le modalità ordinarie di gestione dei servizi pubblici locali*, in *Nuove autonomie*, 2009.

Merusi F., *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990.

Merusi F., Servizio pubblico (voce), in *Nov. Dig.*, XVII, Torino, 1970.

Meschino M., Lalli A. (a cura di), *Le società partecipate dopo la riforma Madia commento organico al d. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175*, Roma, 2016.

Messina G., *Diritto liquido? La governance come nuovo paradigma della politica e del diritto*, FrancoAngeli, 2012.

Mezzetti L., *Il diritto all'acqua negli ordinamenti dei paesi latinoamericani: evoluzioni recenti e prospettive*, in *Dir. Pubbl. comp. Eur.*, 2012.

Micalizzi R., *La tariffa del servizio idrico integrato*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, anno 2015 n. 2, G. Giappichelli editore.

Micalizzi R., *Le infrastrutture idriche ed il loro finanziamento: problemi e prospettive de iure condito*, in Andreis M., *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, Giappichelli, Torino, 2016;

Micciché C., *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

Micciché C., *L'acqua e il problema della sua riqualificazione giuridica nel tempo dei beni comuni*, in Balboni E., Vaccari S., *Acqua, bene servizio pubblico*, Jovene, editore 2019;

Miccù R., Francaviglia M., *Le forme giuridiche dell'acqua*, Giappichelli, 2019.

Miccù R., Roma G., *Le società pubbliche tra competenza legislativa statale e regionale*, in *Federalismi.it*, numero speciale, 6/2018.

- Michetti E., *In house providing. Modalità, requisiti, limiti*, Giuffrè, Milano, 2011,
- Mocavini G., *Le dimensioni della tariffa del servizio idrico integrato*, MUNUS, 2019.
- Modugno F., *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995;
- Molaschi V., *Livelli di protezione ambientale e tutela precauzionale differenziata: una riflessione alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in F. Fracchia e M. Occhiena (a cura di), *Climate change: la risposta del diritto*, Jovene, Napoli, 2010.
- Mommsen T., *Römische geschichte: bd. Die provinzen von Caesar bis Diocletian. Mit zehn karten von H. Kiepert*. Weidmann, 1885.
- Montaldo R., *Il diritto umano all'acqua nel sistema costituzionale tedesco*, in M. Betzu, *Diritto all'acqua e servizio idrico integrato*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019.
- Montanari A., *Why the 2022 Po River drought is the worst in the past two centuries*, in *Science*, Fasc. 9, 2023.
- Monti M., *Speciale alluvioni e siccità per la pianura padana gli anni 2022 e 2023 sono stati i peggiori del secolo*, in *Agenda17*, 29 Maggio 2023.
- Montini M., *Profili di diritto internazionale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente* (a cura di) Dell'Anno P., Picozza E., CEDAM, Milano, 2012.
- Montini M., *Unione Europea e ambiente*, in Nesper S., De Cesaris A.L., *Codice dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2009.
- Morana D., *La salute nella Costituzione italiana*, Milano, 2012.
- Morbidelli G., *I principi nel Codice dei contratti pubblici, convegno della Fondazione Cesifin su "I principi nel Codice dei contratti pubblici*, Firenze, 14 aprile 2023.
- Morgera E., *Environment*, in Peers S., Barnard C. (a cura di), *European Union Law*, OUP, 2014.
- Moscato L., *I rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione nell'esperienza storico-giuridica*, Torino, 1994.
- Moscato L., *In materia di acque. Tra diritto comune e codificazione albertina*, Roma, 1993.
- Moscato L., *Le concessioni di acque tra diritto comune e codificazione unitaria*, in *I rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione nell'esperienza storico-giuridica*, Atti del Congresso internazionale (Torino, 17-19 ottobre 1994), Napoli, 1997.
- Mozzati A., *Contributo allo studio del contratto di servizio, La contrattualizzazione dei rapporti tra le amministrazioni e i gestori di servizi pubblici*, Torino 2010;

Mubiala M., *Le concept de cours d'eau international*, in *L'évolution du droit des cours d'eau internationaux à la lumière de l'expérience africaine, notamment dans le bassin du Congo/Zaire*, Graduate Institute Publications, Genève, 1995.

Mubiala M., *Les théories relatives à l'utilisation des cours d'eau internationaux*, in *L'évolution du droit des cours d'eau internationaux à la lumière de l'expérience africaine, notamment dans le bassin du Congo/Zaire*, Graduate Institute Publications, Genève, 1995.

Munari F., Schiano Di Pepe L., *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012.

Munari F., *Tutela internazionale dell'ambiente*, in Carbone S.M., Luzzatto R., Santa Maria A. (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2003.

Muzi L., *Il riparto di competenze tra Stato e regioni in materia di servizio idrico integrato*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012.

Nadotti C., *La conferma di Copernicus: "Luglio è stato il mese più caldo mai registrato sulla Terra"*, *la Repubblica*, 08 agosto 2023.

Napolitano G., *Buona l'ultima? La terza codificazione del diritto dei contratti pubblici alla prova dei risultati*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2023, n. 3.

Napolitano G., *Committenza Pubblica e principio del risultato, Relazione al Convegno Il Nuovo Codice degli Appalti, presso Avvocatura dello Stato*, Roma, 27 gennaio 2023, disponibile su astrid-online.it.

Napolitano G., *La rinascita della regolazione per autorità indipendenti*, in *Giornale di dir. amm.*, n. 3/2012.

Napolitano G., *Le Autorità per l'energia e le comunicazioni e rischi di un eccesso di regolazione*, in De Caprariis G., Vesperini G. (a cura di), *L'Italia da semplificare: le regole e le procedure*, Bologna, 1998.

Napolitano G., *Le società pubbliche tra vecchie e nuove tipologie*, in *Riv. soc.*, 2006, 999;

Napolitano G., Petretto A. (a cura di), *La regolazione efficiente di servizi pubblici locali*, Napoli, 2017.

Napolitano G., *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Cedam, 2001.

Napolitano G., *Servizi pubblici*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, VI, Milano, 2006.

Neergaard U., Van de Gronde J., *The changing legal framework for services of general interest in Europe*, The Hague, 2009.

Nespor S., *L'irresistibile ascesa di beni comuni*, in *federalismi*, 3 Aprile 2013.

Neuray J. F., *La directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau : droit européen, droit interne, droit comparé*, Bruxelles, 2005.

Nicotra F., *Un "diritto nuovo": il diritto all'acqua*, in *Federalismi.it*, 13 luglio 2016.

Nicotra I., *Diritto Pubblico e costituzionale*, Torino, 2013.

Nitti F.S., *La conquista della forza, il capitale straniero in Italia*, Laterza, 1966.

Nucara A., *L'ambiente e l'Unione Europea. La fiscalità ambientale e il libero commercio*, Roma, Gangemi, 1999;

Nussbaum A., *A concise history of the law of nations*, Macmillan 1954.

Oliveri L., *Nuovo Codice appalti: come cambiano i contratti*, in *App. e contr.*, 2016, IV.

Olivi L., *Di un concetto del diritto delle genti nel medio evo*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie*, Vol. 1, Fasc. 4, 1893.

Onida M. (a cura di), *Europe and the Environment. Legal Issues in Honor of Ludwig Kramer*, Groningen, 2004.

Orlando V.E., *Diritto pubblico generale. Scritti varii (1881-1940) coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano, 1940.

Orlando V.E., *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, in *Arch. giur.*, 1889.

Orlando V.E., *Principii di diritto amministrativo*, 2 ed., Barbera, Firenze, 1892.

Orsello G.P., *Ordinamento comunitario e Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2006;

Ostrom E., *Governing the Commons*, Cambridge, 1990, trad. It. *Governare i beni collettivi*, Venezia, 2006.

Pace A., *Problematica delle libertà costituzionali*, CEDAM, 1992;

Pace P., *Acquedotti di Roma e il De Aquaeductu di Frontino*, B&T Multimedia, 2014.

Padovani E., *Il governo dei servizi pubblici locali in outsourcing: il controllo dell'efficacia*, Franco Angeli, 2004.

Palazzolo S., *Acque pubbliche*, in *Enc. Dir. Agg.*, IV, Milano, 2000.

Palladini F., *S. Pufendorf discepolo di Hobbes. Per una reinterpretazione del giusnaturalismo moderno*, Il Mulino, 1990;

Pallaro P., *Il principio di precauzione tra mercato interno e comunitario*, in *Diritto Commerciale Internazionale*, 2002.

Palliggiano G., *L'evoluzione legislativa della gestione dei servizi pubblici locali dalla legge Giolitti al Testo unico degli enti locali*, in *Atti del Convegno la riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica Vallo della Lucania 26 giugno 2009*, in www.giustizia-amministrativa.it.

Panetta C., *La qualificazione delle stazioni appaltanti*, in *Giustamm.it*, 7, 206.

Panizza D., *Alberico Gentili: vicenda umana e intellettuale di un giurista italiano nell'Inghilterra elisabettiana*, in *Alberico Gentili giurista e intellettuale globale*, Atti del Convegno "Prima giornata gentiliana", San Ginesio, 25 settembre 1983, Milano, 1988.

Panizza D., *The 'Freedom of the Sea' and the 'Modern Cosmopolis' in Alberico Gentili's De Iure Belli*, Grotiana, Vol. 30, 2009.

Paolazzi C., *Lode a dio creatore e cantico di frate sole*, Antonianum XCIV (2019).

Parisio V., *La gestione del servizio idrico (integrato): valorizzazione della specialità e vuoto normativo*, in Dell'Anno P., Picozza E. (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, Padova, 2013, 12.

Parisio V., *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, in federalismi.it, n. 23/2023.

Pasero N., *Laudes creaturarum. Il Cantico di Francesco d'Assisi*, Parma 1992.

Pasquino G., *La democrazia esigente*, Bologna, 1997.

Passalacqua M., *La regolazione amministrativa degli ambiti territoriali per la gestione dei servizi pubblici locali a rete*, in EAD (a cura di), *Il disordine dei servizi pubblici locali. Dalla promozione del mercato ai vincoli di finanza pubblica*, Torino, 2015.

Pastori G., *Tutela e gestione delle acque: verso un nuovo modello di amministrazione*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Modena, 1996.

Pavese C., *La prima grande impresa elettrica: la Edison*, in Mori G. (a cura di), *Storia dell'industria elettrica in Italia. I, Le origini. 1882-1914*, Roma, 1992.

Pellegrino F., *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Giuffrè, Milano, 2009.

Pene Vidari G.S., *Storia del diritto in età medievale e moderna*, Giappichelli, Torino, 2019.

Perfetti L., *"Diritto di insistenza" e rinnovo della concessione di pubblici servizi*, in *Foro amm.-CdS*, 2003.

Perfetti L., *Codice dei contratti pubblici commentato*, D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, Wolter Kluwers, 2023.

Perfetti L., Rizzo I., *La disciplina dei servizi pubblici locali alla luce del d.l. n. 135/2009*, in Urb. app., 2001.

Pericu G., *Regolazione e politiche industriali a livello nazionale e locale*, in Bruti E. Liberati, Donati F., (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Torino 2010.

Perlingieri P., *Normazione per principi: riflessioni intorno alla proposta della commissione sui beni pubblici*, in rassegna di diritto civile, n. 4 2009

Perlman H., *United States Geological Survey, Jack Cook*, Woods Hole Oceanographic Institution.

Pernigotti U., voce *Acque pubbliche*, in Enc. Dir., 1958, vol. I.

Perongini S., *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di codice dei contratti pubblici*, in Corso G., Immordino M. (a cura di) *Studi in onore di Filippo Salvia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

Pesenti A., *L'impresa economica nella rilevanza costituzionale, in assemblea costituente, atti per la commissione per la costituzione*, II. Relazioni e proposte;

Petrocchi C., voce *Acque (diritto pubblico)*, in *Novissimo Dig.it.*, I, 211.

Pezzini B., *La decisione sui diritti sociali*, Milano, 2001.

Philip J., *La città-stato italiana: From Commune to Signoria*, The Clarendon Press, Oxford, 1997.

Picone G., Marchese R. R. (a cura di), *De Officiis di M.T. Cicerone*, Einaudi, 2019.

Pignatelli N., *Il governo del territorio nella giurisprudenza costituzionale, la recessività della materia*, Giappichelli, 2012.

Pignatelli N., *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali*, in *federalismi.it*, 5 giugno 2023.

Pinelli C., *Privatizzazione dei servizi pubblici e autonomie locali*, in Amirante C., Saccomanno A. (a cura di), *Il novo ordinamento locale*, Messina, 1995.

Pioggia A., *Acqua e ambiente*, in G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Torino 2011.

Piperata G., *I servizi pubblici locali tra ri-municipalizzazione e de-municipalizzazione*, in *Munus. Rivista giuridica dei servizi pubblici*. VI/1, 2016.

Piperata G., *Le società a partecipazione pubblica nella gestione dei servizi degli enti locali*, in Cammelli M., Dugato M. (a cura di), *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, Torino 2008;

Piperata G., *Servizi pubblici locali*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Milano, 2006.

Piperata G., *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Giuffrè, 2005;

Pitea C., *Diritto Ambientale e democrazia ambientale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013.

Platone, *Repubblica*, Oxford World classic, 1993.

Police A., *Spigolature sulla nozione di “servizio pubblico locale”*, in *Dir. amm.*, 2007.

Police A., *Sulla nozione di servizio pubblico locale*, in *Servizi pubblici locali e nuove forme di amministrazione*, Atti del XLI Convegno di studi di scienza dell'amministrazione (Varenna, settembre 1995), Milano 1997.

Poma G., *Le istituzioni politiche del mondo romano*, Bologna, 2002.

Pomarici U., *Beni comuni*, in Pomarici U. (a cura di), *Atlante di filosofia del diritto*, I, Torino 2012;

Porchia O., *Art. 174 e 175 TFUE*, in A. Tizzano (dir.) *Trattati dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2014.

Porchia O., *Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione Europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2006, RIDP.

Posenato N., *La giurisprudenza della Corte interamericana in materia di diritti alla vita e alla proprietà dei popoli indigeni e tribali*, in *DPCE online*, Fasc. 1, 2018.

Pototsching U., *I servizi pubblici*, Padova, 1964,

Pototsching U., *La difesa del suolo (ovvero: le Regioni senza difesa)* in *Le Regioni*, 1991.

Pototsching U., *Vecchi e nuovi strumenti nella disciplina delle acque*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960.

Pototschnig U., *La difesa della qualità delle risorse idriche nella legislazione delle acque pubbliche*, in Gerelli E. (a cura di), *La tutela delle acque. Criteri economici e giuridici per la programmazione della qualità e della quantità delle risorse idriche in Italia*, Milano, 1970.

Pototschnig U., *Vecchi e nuovi strumenti nella disciplina pubblica delle acque*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969.

Potvin-Solis L., *La liberalisation des services d'intert économique general en reseau en Europe*, Bruxelles, 2010.

Prechal S., Van Roermund B., Van Roermund G., *The Coherence of EU Law: The Search for Unity in Divergent Concepts*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

Priel D., *The possibility of naturalistic jurisprudence Legal positivism and natural law theory revisited*, in *The Province of Jurisprudence Naturalised*, 2017.

Prieur M., *La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale*, in *Revue juridique de l'Environnement*, 1999.

Proietti R., *Le principali novità in tema di contratti e concessioni pubbliche*, in *Corr. Giur.*, 2016, VIII-IX.

Prontera A., *I contratti di fiume*, in www.federalismi.it, 18/2017.

Provera G., *Servitù prediali ed obbligazione propter rem*, Studi Volterra, II.

Pubusa F., *Forme e strumenti della partecipazione degli interessi diffusi e collettivi nell'azione amministrativa: i "contratti di fiume"*, in *Diritto e processo amministrativo*, Quaderni n. 25.

Pugliese F., *Contratti della pubblica Amministrazione*, in *Enc. Giur.*, 1988, 14.

Quadri E., *Acqua e Ambiente: una sfida per le generazioni future*, in *Diritto e Ambiente*, Fasc. 26, Aracne, 2020.

Quadri E., *La tutela delle acque nell'UE: La direttiva Quadro Acque e Direttiva Acqua potabile*, in *Rivista Gentes – Rivista di Scienze Umane e Sociali, Jpurnal of Humanities and Social Sciences*, Perugia Stranieri University Press, anno III, Fasc. 3, 2016.

Quaglioni D., *Politica e diritto nel Trecento italiano. Il "De tyranno" di Bartolo da Sassoferrato (1314-1357). Con l'edizione critica dei trattati "De Guelphis et Gebellinis", "De regimine civitatis", e "De tyranno"*, Olschki, Firenze, 1983.

Quirico O., Boumghar M., *Climate Change and Human Rights: An International and Comparative Law*, Routledge, 2016.

Raffensperger C., Tickner J.A., Tickner J., *Protecting Public Health and the Environment: Implementing The Precautionary Principle*, Island Press, USA, 1999.

Rahaman M. M., *Principles of international water law: creating effective transboundary water resources management*, in *International Journal Sustainable Society*, Vol. 1, N. 3, 2009.

Rahaman M. M., Varis O., *Integrated water resources management: evolution, prospects and future challenges, Sustainability: Science, Practice & Policy*, 2005.

Rainaldi L., *I piani di bacino nella previsione della legge n. 183 del 1989*, Giuffrè, Milano, 1992.

Rampulla F.C., Tronconi L.P., *Il modello di amministrazione delle acque*, in Riv. Giur. Amb., 2005.

Ranelletti O., *Concetto, natura e limiti del demanio pubblico*, in giur. It., in *Scritti giuridici scelti*, IV, *I beni pubblici*, Napoli, Jovene, 1992.

Ranelletti O., *Sulle disposizioni del progetto del libro II del Codice civile concernenti le "cose pubbliche"*, in Foro it., 1938.

Ranelletti O., *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative. Parte I: Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in Giur. it., LVI, 1894.

Read R., O'Riordan T., *Il principio di precauzione sotto tiro*, in *EnvironmentMagazine.org*, 25 settembre 2017.

Reeves J. S., *Two Conceptions of the Freedom of the Seas*, in *The American Historical Review*, Vol. 22, No. 3, 1917.

Renna M., *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in Riv. It. Dir. Pubbl. com., 2009.

Renna M., *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, Fasc. 1-2, 2012.

Renna M., *Le società per azioni in mano pubblica. Il caso delle s.p.a. derivanti dalla trasformazione di enti pubblici economici ed aziende autonome statali*, Torino, 1997.

Renna M., Miccichè C., Pantalone P. (a cura di), *La partecipazione dei cittadini all'organizzazione dei servizi sociali punto il caso della metropolitana milanese. Atti del convegno svoltosi presso università cattolica del Sacro Cuore di Milano il 22 giugno 2018*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020.

Renna M., Miccichè C., *Proprietà beni pubblici e beni comuni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2022.

Renna M., Miccichè C., *Proprietà beni pubblici e beni comuni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2022.

Renna M., *Pianificazione per la tutela delle acque e per la gestione dei rifiuti*, in *Pianificazione territoriale e tutela dell'ambiente*, Torino 2000.

Reppy A., *The Grotian Doctrine of the Freedom of the Seas Reappraised*, Fordham L. Rev, 1950.

Resta R., *Capo II – Dei beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici*, in Scialoja A., Branca G. (a cura di), *Commentario del codice civile. Proprietà artt. 810-956*, Bologna, 1976.

Richardson D., *Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice* in Baker S., *Politics of Sustainable Development*, Routledge, Londra, 2012.

Ricoveri G., *Beni comuni vs. merci*, Milano 2010;

Ridola P., *Diritti fondamentali. Un'introduzione*, Torino, 2006.

Rieu Clarke A., *From treaty practise to UN Watercourse convention*, in McCaffrey S.C., Leb C., Denoon R.T. (a cura di), *Research Handbook on International Water Law*, Elgar, 2019.

Rieu-Clarke A., Moynihan R., Magsig B., *Guida all'uso della Convenzione delle Nazioni Unite sui corsi d'acqua*, Università di Dundee, Dundee, 2012.

Righetti A., *Il sistema di gestione del Servizio idrico integrato come campo di applicazione del modello degli accordi nell'organizzazione dei servizi pubblici locali*, in Corletto D. (a cura di), *Gli accordi amministrativi tra consenso, conflitto e condivisione*, Napoli, 2012.

Riordan P., *Global Ethics and Global Common Goods*, Bloomsbury, 2015.

Ristuccia S., *Beni comuni azioni collettive. Strumenti per un dibattito interdisciplinare oltre l'economia classica*, in riv. it. di comunicazione pubblica, 2010.

Ritchie H., Roser M., *Water Use and Stress, How much water do we use? How did it change over time?*, 2017.

Rodgers H., *Frontinus: De Aquaeductu Urbis Romae, Cambridge Classical Texts and Commentaries*, Fasc. 42, Cambridge University Press, 2009.

Rodgers R. H., *Curatores Aquarum*, in *Harvard Studies in Classical Philology*, 86, 1982.

Rodgers R. H., *Frontinus: De Aquaeductu Urbis Romae, Cambridge Classical Texts and Commentaries 42*, Cambridge University Press, 2004.

Rodotà S., *Beni comuni: una strategia globale contro lo Human divide*, in M. R. Marella (a cura di), *oltre il pubblico e il privato, Ombre corte*.

Rodotà S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata i beni comuni*, Bologna, 2013.

Rojansky V., *L'union européenne et les services d'interet general*, RDUE, 2022.

Romano G., *La gestione dei servizi pubblici, Governance, regolazione, criticità e opportunità*, FrancoAngeli, 2022.

Romano S. A., *Attività di diritto privato della pubblica amministrazione. La capacità giuridica di diritto privato degli enti pubblici*, Milano, 197.

Romano S., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1910.

Ronaldo E., *Servizi pubblici locali in continuo movimento e novità in tema di riparto di competenze tra Stato e Regioni nella materia trasversale della tutela della concorrenza*, in *Giur. It*, 2005.

Rossi G., *Gli enti pubblici in forma societaria*, in *Serv. pubbl. app.*, 2004.

Rossi G., *La governance globale delle risorse idriche*, in *Munera*, Fasc. 1, 2018.

Rossi G., *Ricomporre il quadro normativo delle società di gestione dei servizi pubblici locali. Alla ricerca del filo di Arianna*, in *Giustamm.it*, n. 6-2011.

Rota R., *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente*, Vol. I°, Principi Generali, CEDAM, Padova, 2012.

Rovito C., *L'ambiente marino nella Convenzione di Barcellona*, in *Lexambiente.it*, 30 novembre 2001.

Rubino A.P., *L'evoluzione dell'esperienza economica dei servizi pubblici locali*, in S. Mangiameli (a cura di), *I servizi pubblici locali*, Torino, 2008;

Ryan M., *Bartolus of Sassoferrato and Free Cities*, in *Transactions of the Royal Historical Society*, 6th ser., 2000.

Sauser-Hall G., *L'utilisation industrielle des fleuves internationaux*, in *Recueil des cours - Académie de Droit International de La Haye*, Aja, 1955.

Sabbatucci G., Vidotto V., *Storia contemporanea. Dalla Grande Guerra a oggi*, Laterza, 2019.

Sabbioni P., *La Corte equipara SPL di rilevanza economica e SIEG, ma ammette soltanto tutele più rigorose della concorrenza*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, LV, 2010.

Sachs J. D., *Il bene comune. Economia per un pianeta affollato*, Mondadori, 2010.

Salman M. A., McInerney-Lankford S., *The Human Right to Water*, Washington, 2004.

Salman M. A., *The human right to water and sanitation: is the obligation deliverable?*, in *Water International*, Routledge, Taylor & Francis group, London, 2014.

Salman M. A., *The World Bank policy for projects on international waterways: an historical and juridical analysis*, Justice and Development Series, World Bank Document, Washington D.C., 2009.

Salman M. A., Uprety K., *Conflict and Cooperation on South Asia's International Rivers*, in *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 13, Issue 1, 2002.

Salman S., *Equitable and Reasonable Utilization and the Obligation Against Causing Significant Harm – Are they Reconcilable?*, *AJIL Unbound*, 2021.

Salvi C., *Beni comuni e proprietà privata (a proposito di “oltre il pubblico il privato. per un diritto di beni comuni”*, a cura di Maria Rosaria Marella), in *riv. Dir. civ.*, 2013.

Sánchez Castillo N., *Differentiating between Sovereignty over Exclusive and Shared Resources in the Light of Future Discussions on the Law of Transboundary Aquifers*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, Vol. 24, Issue 1, 2015.

Sands P., Peel J., *Principles of international environmental law*, III ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

Sands P., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

Sandulli M. A., *Il Servizio Idrico Integrato*, in *Federalismi.it*, n. 4/2011.

Sandulli M. A., *Le concessioni per le grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico: evoluzione normativa e questioni aperte sull'uso di una risorsa strategica*, in *federalismi.it* n. 24/2013, 4 dicembre 2013;

Sanfilippo C., *Istituzioni di diritto romano*, Rubettino, 2002.

Santalucia B., *I libri Opinionum di Ulpiano*, Giuffrè, Milano, 1971, II.

Santos C., Villareal A., *Uruguay: la vittoria della lotta per l'acqua*, in A. De Sanctis (a cura di), *Acqua per modello pubblico di gestione. Successi, lotte e sogni*, Teramo, 2006.

Sarlet D., *L'impact de la directive-cadre eau sur l'aménagement du territoire, cahiers de l'urbanisme*, Mars, 2002.

Sauve J. M., *La Notion de services d'interet economique general. Cadre europeen et Régimes nationaux*, in Dewost J.L., *Les services d'interet economique general et le marché interieur: régimes nationaux et cadre juridique europeen*, Société de législation comparée, Colloques, 02/01/2012.

Savona P., *Il principio di precauzione e il suo ruolo nel sindacato giurisdizionale sulle questioni scientifiche controverse*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), Fasc. 25, 2011.

Scagliarini S., *Il diritto all'acqua (e ai beni comuni)*, in *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in-fieri nella giurisprudenza costituzionale*, Atti del Convegno di Trapani dell'08-09 giugno 2012.

Scarcella A., *L'autorizzazione integrata ambientale. Il nuovo sistema unitario di prevenzione e controllo delle fonti inquinanti dell'ambiente: principi, procedure e sistema sanzionatorio*, Giuffrè, Milano, 2005.

Schermaier M., *Res Communes Omnium: The History of an Idea from Greek Philosophy to Grotian Jurisprudence*, Grotiana, Vol. 30, 2009.

Scheuer S., *La direttiva quadro dell'Unione europea sulla protezione delle acque: si apre una nuova era?*, in *Rivista Giuridica dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000.

Schiavone A., *Acqua e diritto romano: "invenzione" di un modello?*, in (a cura di Santucci G., Simonati A., Cortese F., *L'acqua e il diritto, atti del Convegno tenutosi presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Trento*, Università degli studi di Trento, 2011.

Schiffler M., *Water, Politics and Money: A Reality Check on Privatization*, Springer, 2015.

Schnack K., *Participation, education and democracy: Implication for environmental education, Health Education and Education for sustainable development*, in Reid A., Jensen B.B., Nikel J., Simovska V. (a cura di), *Participation and Learning. Perspectives on education and the Environment, health and Sustainability*, Springer, Berlino, 2008.

Schneider, D. P., Deser C., Fasullo J., Trenberth K. E., *Climate Data Guide Spurs Discovery and Understanding*. Eos Trans, 2013, AGU.

Schwabach A., *Diverting the Danube: The Gabčíkovo-Nagymaros Dispute and International Freshwater Law*, 1996;

Schwebel S., *Troisième rapport sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*, in *Annuaire CDI*, Vol. II, Part. 1, 1982.

Scialoja V., *Teoria della proprietà nel diritto romano*, I, Roma, 1933.

Sciullo G., *Gestione dei servizi culturali e governo locale dopo la pronuncia 272 del 2004 della Corte costituzionale*, in www.aedon.it.

Sclafani F., *Energia elettrica e gas*, in Clarich M., Fonderico F. (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, Il Sole 24 ore, 2007.

Scoca F.G., *Il punto sulle c.d. società pubbliche*, in *Dir. econ.*, 2005.

Scott J., *The Geographical Scope of the EU's Climate Responsibilities*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Cambridge, 2015.

Settis S., *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Einaudi, 2012.

Sheedy A. T., *Bartolus on Social Conditions in the Fourteenth Century*, Columbia University Press, New York, 1942.

Shiva V., *Water Wars: Privatisation, Pollution and Profit*, Cambridge, South End Press, trad. It., Feltrinelli, Milano, 2002.

Shleifer A., *A Theory of Yardstick Competition*. *The RAND Journal of Economics*, vol. 16, no. 3, 1985, *JSTOR*.

Silverio A., *Convenzione (non ancora in vigore) sul diritto delle utilizzazioni dei corsi d'acqua internazionali diverse dalla navigazione - ed altro - adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a New York in data 21 maggio 1997*, *Ambientediritto.it*, 2007.

Sironi A., *La tutela della persona in conseguenza di danni all'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Fasc. 1, 2011.

Šišková N., *New Challenges for the EU in the field of human rights -focusing on the mechanism of the Charter*, in *European Studies. The Review of European Law*, in *Economics and Politics*, Vol. 1, 2014.

Sjåfjell B., *The Legal Significance of Article 11 TFEU for EU Institutions and Member States (Il significato giuridico dell'articolo 11 del TFUE per le istituzioni e gli Stati membri dell'UE)*, *Nordic & European Company Law Working Paper*, N. 14, 2008.

Smil V., *Energia e civiltà*, Hoepli, 2021.

Smith W., *A Dictionary of Greek and Roman Antiquities*, John Murray, London, 1875.

Sorel J. M., *La notion de bien public mondial vue du droit international*, in Mehdi R., Puissochet J. P., *L'Etat souverain dans le monde d'aujourd'hui*, Parigi, 2008.

Spagnuolo F., *Note minime sul water grabbing e diritto di accesso all'acqua*, in *Rivista di diritto agrario*, Fasc. 3, Parte 1, 2013.

Spasiano M. R., *Codificazione di principi e rilevanza del risultato*, in Contessa C. –Del Vecchio P. (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023.

Staccioli R. A., *Acquedotti, fontane e terme di Roma antica*, Newton & Compton, Roma, 2005.

Staiano S., *Beni comuni categorie ideologicamente estenuata*, Editoriale Scientifica, 2016.

Staiano S., *L'acqua come bene comune punto la favola bella che ieri ti illuse, che oggi mi illude*, in Betzu M. (a cura di), *Diritto all'acqua e servizio idrico integrato*, Edizioni scientifiche italiane, 2019.

Staiano S., *Note sul diritto fondamentale all'acqua*, numero 5, 09 marzo 2011, federalismi.it.

Steenblik R., *Environmental Goods; a comparison of the APEC and OECD Lists*, in *OECD Trade and Environment*, Working Paper, N. 4, 2005.

Steffen W., Sanderson A., *Global Change and the Earth System. A Planet Under Pressure*, Springer Verlag, Berlino, 2004.

Stein U., Özerol G., Tröltzsch J., Landgrebe R., Szendrenyi A., Vidaurre R., *European Drought and Water Scarcity Policies*, in Bressers H., Bressers N., Larrue C. (a cura di), *Governance for Drought Resilience Land and Water Drought Management in Europe*, Springer, 2016.

Stella Richter P., *Piano di Bacino e piano territoriale di coordinamento provinciale*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 2000.

Storini C., Noguera A., *Processo costituente e Costituzione in Bolivia, Il difficile cammino verso la rifondazione dello Stato*, in *dir. Pubbl. ed eur.*, Fasc. n. 3/2008.

Strozzi G., Mastroianni R., *Diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale*, 7^a edizione, Giappichelli, 2016.

Susskind L., *Water and democracy: new roles for civil society in water governance*, in *International journal of water resources development*, 2013.

Suy A., *La theorie des bien public mondiaux: une solution à la crise*, Le Harmattan, 2009.

Syme R., *Imperial finances under Domitian, Nerva and Traian*, in *Journal of Roman Studies*, Fasc. 20.

Taithe A., *L'eau, Un bien? un Droit? Tensions et opportunités*, Paris, 2008.

Talamanca M., *Pubblicazioni pervenute alla Direzione*, BIDR, 91, 1998.

Tanzi A., Arcari M., *La convenzione delle Nazioni Unite sul diritto dei corsi d'acqua internazionali*, Kuver law international, Londra, 2001.

Tanzi A., *La Convenzione di New York sui corsi d'acqua internazionali*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 15(6), 2000.

Tardieu H., Préfol B., *Full cost or sustainability cost pricing in irrigated agriculture: charging for water can be effective, but is it sufficient?*, in *Irrigation and Drainage*, vol. 51, 97-107.

Tarli Barbieri G., *Il servizio idrico integrato nel riparto di competenze Stato-Regioni*, in, Betzu M. (a cura di), *Diritto all'acqua e servizio idrico integrato*, Edizioni scientifiche italiane, 2019.

Tarsia di Belmonte P., *Il contenuto giuridico della Dichiarazione di pubblicità delle acque affermata dalla legge n. 36 del 1994*, in *Rass. Avv. Stato*, 1996, I.

Taviani P. E., *Il diritto di proprietà*, in *Assemblea costituente atti*, III Sottocommissione, relazione del Deputato.

Teissonnier-Mucchielli B., *L'impact du droit communautaire sur la distribution et l'assainissement de l'eau en France*, Documentation Française, Parigi, 2003.

Tesaurò G., *Diritto Comunitario*, IV ed., CEDAM, Padova, 2005.

Tesaurò G., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Editoriale scientifica, 2011.

Thieffery P., *Le nouveau cadre de la politique communautaire de l'eau*, Europe, 2001.

Thomas R., Wilson A., *Water Supply for Roman Farms in Latium and South Etruria. Papers of the British School at Rome*, 62, 1994.

Tonoletti B., *Beni pubblici e concessioni*, CEDAM, 2008.

Toranzo C., *Rostros de la democracia: una mirada mestiza*, La Paz, ILDIS, 2006.

Torchia L., *Il nuovo codice dei contratti pubblici: regole, procedimento, processo*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2016, V.

Torchia L., *La nuova direttiva europea in materia di appalti di servizi e forniture nei settori ordinari*, in *Dir. Amm.*, 2015, 3-4.

Traina D., *Regioni e Governo del territorio dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in Morisi M., Magnier A. (a cura di), *Governo del territorio: il modello Toscana*, il Mulino, Bologna.

Trauner F., *Policy change in the Area of Freedom, Security and Justice: How EU Institution Matter*, Routledge, Londra, 2015.

Travi A., *La disciplina tariffaria nel servizio idrico integrato*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, Giappichelli, Torino, 2014.

Treu M. C., *Città, salute, sicurezza*, Maggioli Editore, Rimini, 2009.

Trimarchi Banfi F., *Principio di precauzione e «qualità» dell'azione amministrativa*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2005.

Trimarchi Banfi F., *Ragionevolezza e bilanciamento nell'attuazione dei principi costituzionali. Il principio di concorrenza nei giudizi in via principale*, in *Dir. Amm.* 2015.

Trimarchi M., Russo R., *In house e società pubbliche di progetto*, in *Commentario al Codice dei Contratti Pubblici*, Clarich M. (a cura di), Giappichelli, 2019.

Trung H. Q., Salatikoje Y. D., Bibi B., *Modern rules governing the peaceful management of international watercourses: from doctrines and theories to conventional principles*, in *International Journal of Environment and Pollution Research*, Vol. 7, No. 3, 2019.

Trung H.Q., Salatikoje Y.D., Bibi B., *Modern rules governing the peaceful management of international watercourses: from doctrines and theories to conventional principles*, in *International Journal of Environment and Pollution Research*, Vol. 7, N. 3, 2019.

Truyol y Serra A., *Histoire du Droit International Public*, Economica, Parigi, 1999.

Tsaridou C., Karabelas A.J., *Drinking water standards and their implementation - A critical assessment*, 2021.

Tuck R., *I diritti della guerra e della pace: Il pensiero politico e l'ordine internazionale da Grozio a Kant*. Oxford, Oxford University Press, 2000.

Tvedt T., Intyre O.M.C., Woldesadik T.K., *A history of water: sovereignty and international water law*, Blumsboory Collection, Londra, 2015.

Tyagi Y., *Permanent sovereignty over natural resources*, Cambridge International Law Journal, Vol. 4, Issue 3, 2015.

Unfried M., *The Cardiff Process: the Institutional and Political Challenges of Environmental Integration in the EU*, in *Review of European Community and International Environmental Law*, Fasc. 9, 2000.

Urbani P., *Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque: profili istituzionali di un nuovo governo delle acque*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2004, Giuffrè, Milano.

Urbani P., *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, in *Rivista Giuridica dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2001.

Urbani P., *Le Autorità di bacino di rilievo nazionale: pianificazioni regolazione controllo nella difesa del suolo*, in AA. VV., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Mucchi, Modena, 1996.

Urbani P., *Osservazioni allo schema di decreto legislativo in materia di difesa di suolo e delle acque*, in *Astrid Rassegna*, 18, 2005.

Ursi R., *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica tra outsourcing e in house providing*, in *Diritto Amministrativo*.

Van Begin G., *Inspiring Futures for European Local Governments!*, in *Journal of Local Environment The International Journal of Justice and Sustainability*, Vol. 9, 2004.

Van Calster G., Reins L., *Environmental Law*, Edward Elgar Pub, 2017.

Van de Kerkhof M., *The Trail Smelter Case Re-examined: Examining the Development of National Procedural Mechanisms to Resolve a Trail Smelter Type Dispute*, in *International and European Environmental Law*, Vol. 27, Merkourios, 2011.

Van den Berge J., Boelens R., Vos J., *How the European citizens' initiative 'Water and Sanitation is a Human Right!' changed EU discourse on water services provision*, in *Utrecht Law Review*, Fasc.16, 2020.

Van Ittersum M. J., *Hugo Grotius, in Natural Rights Theories and the Rise of Dutch Power in the East Indies 1595-1615*, Brill, Leiden-Boston, 2006.

Vanrolleghem P. A., *Modelling Aspects of Water Framework Directive Implementation*, IWA Publishing, 2010.

Varone S., *Servizi pubblici locali e concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2004.

Vasta M., *Innovazione tecnologica e capitale umano in Italia (1880-1914). Le traiettorie della seconda rivoluzione industriale*, Il Mulino, 1999.

Vedder H., *The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy*, in *Journal of Environmental Law*, 2010.

Veldwisch G., Franco J., Mehta L., *Water Grabbing: Practices of Contestation and Appropriation of Water Resources in the Context of Expanding Global Capital*, in Boelens R., Perreault T., Vos J., *Water Justice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018.

Vernola M., *I contratti di fiume nella pianificazione ambientale*, in *Rivista giuridica AmbienteDiritto.it*, 2021.

Vesperini G., Battini S., *La carta dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti*, Rimini, 1997.

Vetrò F., *Le Autorità indipendenti di regolazione: l'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, in *Rass. giur. energia elettr.*, 2001.

Violini L., *Bene Comune e Beni comuni il diritto all'acqua nella prospettiva costituzionale*, in *Il diritto all'acqua, atti del seminario di studio svoltosi a Milano il 26 novembre 2015* (a cura di L. Violini e B. Randazzo), Giuffrè Editore, 2017.

Violini L., *Il bene comune acqua nella prospettiva multilivello*, atti del seminario sul diritto dell'acqua svoltosi presso l'università degli Studi di Milano il 26 novembre 2015.

Vitale E., *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Laterza, Bari-Roma, 2013.

Vlora A. K., *La regione del Basso Ebro*, Boll. Soc. Geogr. Italiana, IX, v. V, fasc. 4-6, 1964.

Vogt K. M., *Law, Reason, and the Cosmic City. Political Philosophy in the Early Stoa*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

Volpe C., *In house providing, Corte di giustizia, Consiglio di Stato e legislatore nazionale. Un caso di convergenze parallele*, in *Urbanistica e appalti*, Fasc. 12, IPSOA, 2008.

Volpe C., *L'affidamento in house di servizi pubblici locali e strumentali: origine ed evoluzione più recente dell'istituto alla luce della normativa e della giurisprudenza europea e nazionale*, in *giustamm.it*, 3/2014.

Wallace H., Pollack M. A., Young A. R., *Policy making in the European Union*. 6 ed., Oxford University Press, Oxford, 2010.

Wallinga T., *The common history of European legal scholarship*, *Erasmus Law Review*, Vol. 4, Issue 1, 2011.

Ward F., Michelsen A., *The economic value of water in agriculture: concepts and policy applications*, in *Water Policy*, Vol. 4, 2002.

Wates J., *The Aarhus Convention: a Driving Force for Environmental Democracy*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, Fasc. 2, 2005.

Watson A., *Rome of the XII Tables. Persons and Property*, in *Revue belge de Philologie et d'Histoire*, 1975.

Welzel H., *La dottrina giusnaturalistica di Samuel Pufendorf. Un contributo alla storia delle idee dei secoli XVII e XVIII*, a cura di Vanda Fiorillo, Gappichelli, Torino, 1993.

Wils W.P.J., *Subsidiarity and EC Environmental Policy: taking People's Concerns seriously*, in *Journal of Environmental law*, 1994.

Wilson C., *Savagery and the Supersensible: Kant's Universalism in Historical Context*, in *History of European Ideas*, Vol. 24, 1998.

Wirth J. D., *The Trail Smelter Dispute: Canadians and Americans Confront Transboundary Pollution, 1927-41*, The University of Chicago Press, Chicago, 1996.

Wolfrom M., *L'utilisation des fins autres que la navigation des eaux des fleuves, lacs et canaux internationaux*, Pedone, Parigi, 1964.

Woods Jr T., *How the Catholic Church Built Western Civilization*. Regnery Publishing, An Eagle Publishing Company, 2012.

Woolf C. N. S., *Bartolus of Sassoferrato: His Position in the History of Medieval Political Thought*, Cambridge, 1913.

Wright H. F., *De Dominio Maris Dissertatio*, Oxford University Press, New York, 1923.

Wu C., Huang H., *Right to water in the Shadow of trade liberalization*, in Chaisse J., *The regulation of the global water services market*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.

Yamada C., *Codificazione del diritto degli acquiferi transfrontalieri (acque sotterranee) da parte delle Nazioni Unite*, UNESCO Digital Library, 2022.

Young R.A., *Determining the economic value of water: concepts and methods*, RFF books, Resources for the Future, Washington DC, 2004.

Zagrebelsky G., *Atto unico europeo, gerarchia delle fonti interne e ordinamento regionale*, in Quaderni regionali, 1989.

Zanettini L., Sclafani F., *L'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, in www.astridonline.it.

Zanobini G., *Diritto amministrativo*, IV edizione, III, Milano, 1948.

Zanobini G., *Il concetto della proprietà pubblica i requisiti giuridici della demanialità*, in *studi senesi*, 1923, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1950.

Ziskind J., *International Law and Ancient Sources: Grotius and Selden*, in *The Review of Politics*, Vol. 35, N. 4, 1973.

Zolo D., *Il diritto all'acqua come diritto sociale e come diritto collettivo. Il caso palestinese*, in *Jura Gentium Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, 2005.

Zuccaro R., *Direttiva quadro per le acque 2000/60/CE – Analisi dell'impatto sul settore irriguo e della pesca*, Inea – Istituto Nazionale di Economia Agraria, 2007.

