

«RENDERE VISIBILE LA RISORSA INVISIBILE».

RIFLESSIONI A MARGINE DEL RAPPORTO UNESCO 2022  
SULLE ACQUE SOTTERRANEE

**Mauro Pennasilico**

*Professore ordinario di Diritto privato nell'Università di Bari Aldo Moro*

**Abstract [It]:** Il saggio, muovendo dall'analisi del «Rapporto mondiale delle Nazioni Unite sullo sviluppo delle risorse idriche 2022. Acque sotterranee. Rendere visibile la risorsa invisibile», mette in discussione la concezione dell'acqua come “bene comune”.

*Abstract [En]: The essay, starting from the analysis of «The United Nations World Water Development Report 2022. Groundwater: Making the invisible visible», questions the water conception as a “common”.*

I popoli antichi e quelli che oggi vivono più vicini alle forze della Natura sapevano che distruggere l'acqua equivaleva a distruggere sé stessi. Solo le moderne culture avanzate, spinte dalla logica dell'acquisto e convinte della propria supremazia sulla Natura, hanno mancato di onorare l'acqua.

M. BARLOW-T. CLARKE, *Blue gold. The battle against corporate theft of the world's water*, Routledge, London, 2002 (trad. it., p. 16).

**SOMMARIO:** 1. L'uso sostenibile delle acque sotterranee: dall'Agenda 2030 al Rapporto UNESCO 2022. – 2. La metamorfosi dell'acqua: da “bene comune” a “capitale naturale”. – 3. Le vicende giuridiche interne del bene acqua tra “pubblico” e “privato”. – 4. *Segue*. I problemi post-referendari: la gestione privata dei servizi idrici e il *water service divide*. – 5. Il riordino dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e la dissoluzione “neoliberista” della gestione pubblica in autoproduzione. – 6. Desalinizzazione delle acque marine e criticità della legge “Salva Mare”. – 7. Il problema della “appartenenza” dei beni d'interesse comune alla luce della funzione e utilità sociale dei medesimi: l'accorta e razionale “utilizzazione” (non “sfruttamento”) delle risorse naturali.

## 1. L'uso sostenibile delle acque sotterranee: dall'Agenda 2030 al Rapporto UNESCO 2022.

Il Rapporto UNESCO 2022 sulle acque sotterranee<sup>1</sup> indaga, analiticamente e meticolosamente, la possibilità stessa di utilizzare, gestire e governare questa risorsa in modo sostenibile, ossia di valersi del potenziale delle acque sotterranee<sup>2</sup>, proteggendole dall'inquinamento e dallo sfruttamento eccessivo, così da affrontare più efficacemente le crisi climatiche, energetiche, demografiche e sanitarie globali<sup>3</sup>. Il Rapporto, a tal fine, pone in evidenza, in una visione olistica, le connessioni tra le acque sotterranee e la salute umana, l'integrità degli ecosistemi, la riduzione della povertà, l'uguaglianza di genere nell'accesso alle risorse (anche) idriche<sup>4</sup>.

Queste finalità trovano il proprio presupposto più immediato negli Obiettivi dell'Agenda 2030 (SDGs)<sup>5</sup>, in particolare nel n. 6, che mira a garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile di acqua e servizi igienici, considerando l'accesso a tali risorse come un diritto umano a salvaguardia della vita stessa. Eppure, l'approccio dell'Agenda, sul punto, appare "debole", poiché, nel testo definitivo della Dichiarazione introduttiva, al § 7, si è tornati alla formulazione «immaginiamo un mondo [...] dove riaffermiamo il nostro impegno per il diritto all'acqua potabile e a servizi igienici sicuri», dopo che gli Stati Uniti avevano

1 *The United Nations World Water Development Report 2022. Groundwater: Making the invisible visible*, UNESCO, Paris, 2022, trad. di M. Micheli, *Rapporto mondiale delle Nazioni Unite sullo sviluppo delle risorse idriche 2022. Acque sotterranee. Rendere visibile la risorsa invisibile*, a cura di M. Montalto, UNESCO-Fondazione UniVerde, Parigi-Roma, 2022, disponibile sul sito [www.unesdoc.unesco.org](http://www.unesdoc.unesco.org). L'edizione italiana, promossa dalla Fondazione UniVerde, con il supporto dell'Istituto Italiano per gli Studi delle Politiche Ambientali e di UNESCO WWAP (*World Water Assessment Programme*), è stata presentata a Bari il 27 ottobre 2022, presso la Sala consiliare dell'Ordine degli Avvocati di Bari. Il presente scritto riproduce, con l'aggiunta delle note, la relazione tenuta in quell'occasione.

2 Le acque sotterranee, che rappresentano circa il 99% di tutta l'acqua dolce allo stato liquido sulla Terra, sono definite dall'art. 2, n. 2, della direttiva 2000/60/CE del 23 ottobre 2000, «che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque», come «tutte le acque che si trovano sotto la superficie del suolo nella zona di saturazione e a contatto diretto con il suolo o il sottosuolo». In effetti, benché sia comune pensare che il termine «acque sotterranee» indichi semplicemente le acque presenti al di sotto della superficie terrestre, la scienza idrogeologica, invece, «distingue l'acqua nella zona satura (dove tutti gli interstizi sono completamente riempiti d'acqua) da quella nella zona insatura (dove gli interstizi contengono sia acqua che aria), riservando il termine «acque sotterranee» solo alla prima categoria, quindi all'acqua presente al di sotto del livello piezometrico» (M. MILETTO *et al.*, *Introduzione*, in *Rapporto mondiale delle Nazioni Unite*, cit., p. 25 ss., spec. p. 27, con riferimento alla definizione più ristretta di acque sotterranee, adottata nel Rapporto stesso).

3 L'uso sostenibile delle acque sotterranee, pur essendo vitale per il futuro dell'umanità, si trova tuttora in un vicolo cieco quanto alla cooperazione internazionale. Al problema è stato dedicato dall'UNESCO il Vertice mondiale di Parigi sulle acque sotterranee del 7 e 8 dicembre 2022, che ha concluso un anno di attività della campagna «*Groundwater: Making the Invisible Visible*», affinché gli Stati inseriscano sistematicamente le acque sotterranee nei piani e accordi di gestione idrica. Al Vertice è stata approntata una coalizione transfrontaliera per la cooperazione idrica, con l'obiettivo di sollecitare impegni concreti da presentare alla conferenza delle Nazioni Unite sull'acqua, che si terrà a New York nel marzo 2023.

4 Le acque sotterranee, fornendo almeno il 50% dell'acqua prelevata dalla popolazione mondiale per uso domestico e circa il 25% di quella prelevata per l'irrigazione, «sono fondamentali per la lotta alla povertà, per la sicurezza alimentare e idrica, per la creazione di posti di lavoro dignitosi, per lo sviluppo socioeconomico e per la resilienza delle società e delle economie ai cambiamenti climatici» (*Rapporto mondiale delle Nazioni Unite*, cit., p. I).

5 Il riferimento è ai 17 *Sustainable Development Goals* dell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile, adottata il 25 settembre 2015 in occasione della 70a Assemblea generale dell'ONU (Risoluzione NU A/RES/70/1, in [www.unric.org](http://www.unric.org)); obiettivi che testimoniano la «pluridimensionalità» della nozione di sostenibilità, sulla quale v. M. PENNASILICO M., *La "sostenibilità ambientale" nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello "sviluppo umano ed ecologico"*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3, 2020, p. 4 ss.; ID., *Economia circolare e diritto: ripensare la "sostenibilità"*, in *Persona e mercato*, 2021, p. 711 ss.

contestato le precedenti bozze, nelle quali le Nazioni Unite s'impegnavano a realizzare il diritto<sup>6</sup>. Si è voluto, così, mantenere il carattere "programmatico" e "declamatorio" della norma sul diritto umano all'acqua<sup>7</sup>, senza contrastare una visione economica dell'accesso alla stessa, mediante la presa in carico, da parte degli Stati e della comunità internazionale, del costo di accesso a un quantitativo minimo vitale di acqua<sup>8</sup>.

In realtà, l'accesso universale alle risorse idriche è il punto cruciale di ogni discorso sul diritto all'acqua<sup>9</sup> e presuppone la concezione dell'acqua come "bene comune"<sup>10</sup>, alla quale anche il Rapporto sulle acque sotterranee riserva numerosi riferimenti, provocando nel lettore la sensazione che si tratti di un dato acquisito.

Ma è davvero così nel lessico giuridico? E con quali riscontri nelle scelte di politica economica sul piano nazionale, sovranazionale e internazionale?

6 Al riguardo, v. A. VIVIANI, *Sviluppo sostenibile, educazione di qualità e diritti umani*, in E. GIOVANNINI-A. RICCABONI (a cura di), *Agenda 2030. Un viaggio attraverso gli Obiettivi di sviluppo sostenibile*, ASviS-Santa Chiara Lab, Roma, 2021, p. 104 ss., spec. p. 107.

7 Del resto, l'accesso regolare all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari è stato già proclamato dall'Assemblea generale ONU, con la Risoluzione 64/92 del 28 luglio 2010, un diritto umano universale, sebbene sia ancora un miraggio per oltre il 56% della popolazione planetaria. In senso critico, v. S. NESPOR, *C'era una volta l'acqua*, (editoriale), in *RGA online*, 30, 2022, p. 1, disponibile in [www.rgaonline.it](http://www.rgaonline.it), 1° aprile 2022.

8 Quantitativo minimo indispensabile di acqua potabile fissato, in Italia, in 50 l/persona al giorno dall'art. 3, comma 1, lett. a, del d.p.c.m. 29 agosto 2016 («Disposizioni in materia di contenimento della morosità nel servizio idrico integrato»). Per quanti versano in stato di disagio economico-sociale, l'art. 60, comma 1, della legge n. 221 del 2015, assicura una tariffa sociale, ossia l'accesso, a condizioni agevolate, alla quantità d'acqua necessaria a soddisfare i bisogni fondamentali. Tuttavia, nonostante il riferimento della disposizione «al fine di garantire l'accesso universale all'acqua», «non è imposta la fornitura "gratuita" (*rectius* a carico della fiscalità generale) del minimo vitale che sarebbe, invece, doverosa alla luce della qualificazione dell'acqua come bene comune, bene strumentale all'esercizio di diritti umani» (L. MORAMARCO, *Gestione pubblica e partecipata del bene comune acqua*, in *Commons/Comune: geografie, luoghi, spazi*, Giornata di studio della Società di Studi Geografici, Roma, 11 dicembre 2015, in *Memorie geografiche*, 14, 2016, p. 545 ss., spec. p. 546, reperibile sul sito [www.societastudigeografici.it](http://www.societastudigeografici.it)). L'Unione europea, dal suo canto, con la direttiva 2184/2020 del 16 dicembre 2020, «concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano», non soltanto aggiorna i requisiti di qualità delle acque potabili rispetto alla normativa previgente, ma invita, all'art. 16, gli Stati membri ad adottare le misure necessarie per migliorare o mantenere l'accesso universale alle acque destinate al consumo umano, in particolare dei gruppi sociali più vulnerabili o emarginati (per es., rifugiati, comunità nomadi e senza fissa dimora).

9 Come avverte PAPA FRANCESCO, *Enciclica Laudato si' sulla cura della casa comune*, Roma, 24 maggio 2015, cap. I, § 30 (disponibile in [www.vatican.va](http://www.vatican.va)), 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».

10 Per la qualificazione dell'acqua come bene comune (o, meglio, "a uso comune" o "a godimento necessariamente plurimo"), di rilevanza costituzionale, si veda G. CARAPEZZA FIGLIA, *Oggettivazione e godimento delle risorse idriche. Contributo a una teoria dei beni comuni*, ESI, Napoli, 2008; nella letteratura successiva, v. E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Giuffrè, Milano, 2012; R. BRIGANTI, *Il diritto all'acqua tra tutela dei beni comuni e governo dei servizi pubblici*, ESI, Napoli, 2012; N. IRTI, *L'acqua tra beni comuni e concessioni (o la pluralità delle «appartenenze»)*, in *Dir. soc.*, 2013, p. 381 ss.; A. CIERVO, *Il diritto all'acqua, la Costituzione e i beni comuni*, in *Dir. pubbl.*, 2014, p. 683 ss.; U. MATTEI-A. QUARTA, *L'acqua e il suo diritto*, Ediesse, Roma, 2014; M.A. LA TORRE, *L'acqua come bene comune e le nuove disuguaglianze nel diritto ai commons*, in F. DEL PIZZO-P. GIUSTINIANI (a cura di), *Biosfera, acqua, bellezza. Questioni di bioetica ambientale*, Mimesis, Milano-Udine, 2016, p. 89 ss.; G. CARAPEZZA FIGLIA, *Tecniche e ideologie nella disciplina delle acque. Dagli «usi di pubblico generale interesse» ai «beni comuni»*, in F. MACARIO-A. ADDANTE-D. COSTANTINO (a cura di), *Scritti*

A entrambi gli interrogativi, profondamente intrecciati, cercherò di dare una risposta nel mio discorso, che prenderà le mosse, anzitutto, dal contesto globale.

## 2. La metamorfosi dell'acqua: da "bene comune" a "capitale naturale".

Il Rapporto 2022 osserva che le acque sotterranee sono spesso considerate come una risorsa privata (o comunque strettamente legata alla proprietà del relativo terreno), sì che «la regolamentazione e la *governance* o gestione dall'alto presentano delle difficoltà»<sup>11</sup>. È essenziale, allora, che i governi assumano «il proprio ruolo di custodi delle risorse, essendo le acque sotterranee un bene comune», e garantiscano che «l'accesso alle acque sotterranee e i vantaggi derivanti da esse vengano equamente distribuiti, e che la risorsa rimanga disponibile anche per le generazioni future»<sup>12</sup>. Eppure, con l'avvento della globalizzazione e della liberalizzazione dei mercati<sup>13</sup>, gli Stati hanno progressivamente abbandonato gli investimenti a sostegno di politiche di *welfare*, mentre i capitali finanziari sono stati indirizzati verso lo sfruttamento e l'accaparramento delle risorse naturali, e quindi anche dell'acqua. Al punto che i beni della natura, da beni comuni, sono stati trasformati prima in "risorse naturali" e oggi in "capitali naturali", attribuendo loro un valore economico<sup>14</sup>.

---

*in memoria di Michele Costantino*, I, ESI, Napoli, 2019, p. 185 ss.; C. MICCICHÈ, *L'acqua e il problema della sua (ri)qualificazione giuridica nel tempo dei beni comuni*, in E. BALBONI-S. VACCARI (a cura di), *Acqua. Bene e servizio pubblico*, Jovene, Napoli, 2019, p. 119 ss.; M. FRANCESCA, *Acqua bene comune: la difficile convivenza di teorie e fatti*, in *Rass. dir. civ.*, 2022, p. 555 ss.

<sup>11</sup> *Sintesi*, in *Rapporto mondiale delle Nazioni Unite*, cit., p. 2. Sullo spinoso problema dell'appropriazione delle acque sotterranee, v. É. PERROT, *L'acqua, una questione di attualità*, in *Civiltà catt.*, 2, 2022, p. 560 ss., disponibile in [www.laciviltacattolica.it](http://www.laciviltacattolica.it), 18 giugno 2022.

<sup>12</sup> *Sintesi*, cit., p. 12.

<sup>13</sup> Per una perspicace analisi dell'impatto della globalizzazione sull'esperienza giuridica contemporanea, tesa a rispondere alle istanze di un diritto nuovo, fondato sul principio di "effettività", oltre qualsivoglia riferimento politico e territoriale, v. U. LA PORTA, *Globalizzazione e diritto. Regole giuridiche e norme di legge nell'economia globale. Un saggio sulla libertà di scambio e sui suoi limiti*, Liguori, Napoli, 2005, il quale rinviene nei principi generali, che disciplinano l'attività negoziale, il nucleo fondante della giuridicità dei meccanismi economici di tradizione liberale; per un denso quadro di sintesi del percorso della globalizzazione giuridica, v. pure M.R. FERRARESE, *Prima lezione di diritto globale*, Laterza, Roma-Bari, 2012, ove si nota che, «se la *ratio* economica pervade sempre più il diritto globale, ispirata da una vera e propria "teologia economica" sconosciuta in passato, altre tendenze e presenze, come quella che muove verso i "beni comuni", o la salvaguardia dell'ambiente, ripropongono tratti antichi in un paesaggio giuridico variegato e plurale, che è difficile ricondurre ad una chiave esclusiva» (p. 165). Intravede nei "beni comuni" l'avvento di una nuova visione ecologica del mondo e della vita, U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2011, p. 49 ss.; e v. anche F. CAPRA-U. MATTEI, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, trad. di I. Mattei, Aboca, Sansepolcro, 2017; U. MATTEI-A. QUARTA, *Punto di svolta. Ecologia, tecnologia e diritto privato. Dal capitale ai beni comuni*, Aboca, Sansepolcro, 2018.

<sup>14</sup> È la prospettiva del c.d. "capitalismo naturale" [v. P. HAWKEN-A. LOVINS-L.H. LOVINS, *Capitalismo naturale. La prossima rivoluzione industriale*, (1999), ed. it. a cura di G. Bologna, Edizioni Ambiente, Milano, 2011], che considera il sistema ambientale un fattore primario all'interno delle dinamiche produttive, una delle voci principali nel calcolo dei costi e dei profitti del processo di produzione. La natura, in tal modo, assume la forma atomizzata di risorse naturali e di servizi ecosistemici, la cui utilizzazione deve diventare "intelligente", ossia deve tener conto anche della capacità rigenerativa delle risorse e dei costi che le diverse scelte attinenti a esse comportano, al fine di raggiungere l'efficienza maggiore possibile. È in questa cornice che si tenta di conciliare le istanze di conservazione e di crescita del c.d. "capitale naturale esistente". Sulla valutazione economica dei servizi (agro)ecosistemici e la regolazione di strumenti di mercato utili a remunerare i loro produttori, v. A. DE NUCCIO, *L'incentivazione economica dei servizi agro-ecosistemici per un nuovo modello di sviluppo nell'ambiente rurale*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2, 2020, p. 94 ss.

Sennonché, siffatto approccio rischia di trasformare i beni naturali in poste dei bilanci nazionali, oggetto di processi di finanziarizzazione<sup>15</sup>, ai quali non sfugge certo l'acqua<sup>16</sup>.

Quali sono le conseguenze di questa visione finanziaria globale?

La prima è la trasformazione del diritto all'acqua da diritto umano universale a "bisogno individuale", da soddisfare in funzione del potere di acquisto; la seconda tocca lo *status* giuridico del bene acqua, che da bene comune dell'umanità è trasformato in risorsa economica; la terza conseguenza interessa la *governance* del bene acqua e, quindi, la tutela del ciclo dell'acqua. In assenza di un'Autorità mondiale dell'acqua, con potere sanzionatorio sugli Stati, la *governance* globale dell'acqua è di fatto delegata a strutture private, come il Consiglio mondiale sull'acqua (*World Water Council*), composto dalle principali imprese multinazionali del settore, che mirano a «sostituire il ciclo naturale dell'acqua, gestito dalla natura e dalle comunità locali, con un ciclo tecnologico gestito dai mercati»<sup>17</sup>.

Con l'ulteriore conseguenza che, nonostante la direttiva quadro 2000/60/CE, muovendo dalla preoccupazione per la rarefazione dell'acqua di buona qualità e il deterioramento delle acque sotterranee dolci nel lungo periodo, dichiara che l'acqua «non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale» (*considerando* 1)<sup>18</sup>, sempre più diffusa è la considerazione dell'acqua come una "merce" e del servizio idrico come un "servizio a rilevanza economica"<sup>19</sup>.

L'umanità si trova, così, al bivio tra due «vie dell'acqua»: quella delle multinazionali, che, trattando l'acqua come una "merce", esercitano pressioni sulle amministrazioni locali e sui paesi più poveri, al fine di appropriarsi delle risorse idriche mondiali e trarne profitto; e quella di chi, al contrario, continua a portare avanti la battaglia per affermare che l'acqua è un bene fondamentale, senza il quale non si vive, un "diritto umano" da garantire a qualsiasi persona<sup>20</sup>. In questo ambiguo scenario, la politica economica internazionale, ispirata a

15 In realtà, «parlare di "capitale naturale" significa ammettere che lo scambio di soldi o altri prodotti finanziari associati ai "servizi" degli ecosistemi produrrà profitto. La natura, da luogo di armonia come "madre terra" di tutti gli esseri viventi, compreso l'essere umano, si trasforma in strumento di profitto, in nome della sostenibilità». Eppure, la natura «non ha ideologie e non si può pensare di salvarla legalizzando in suo nome una nuova ideologia di dominio». Così, criticamente, M. CARDUCCI, *Costituzionalismo e sopravvivenza umana*, in *www.diritticomparati.it*, 9 maggio 2014, p. 1 ss., spec. pp. 6 e 10; sulla deriva neoliberista della capitalizzazione delle risorse naturali, v. anche C. MARCONI, *Una prospettiva sociologica sulla privatizzazione dell'acqua*, in *Culture sostenib.*, 29, 2022, p. 133 ss.

16 Cfr., in tal senso, ACQUA AMBIENTE CITTÀ, *Kit didattico. Le città e la gestione sostenibile dell'acqua e delle risorse naturali*, 2019, p. 40 (disponibile in *www.contrattoacqua.it*).

17 *Ivi*, p. 41. Tuttavia, l'impatto positivo delle tecnologie informatiche sulla gestione sostenibile di acque e servizi igienici, nel canone dell'Agenda 2030, è illustrato da S. FERILLI *et al.* (a cura di), *L'intelligenza artificiale per lo sviluppo sostenibile*, Cnr Edizioni, Roma, 2021, p. 89 ss.

18 Sul punto, v. E. QUADRI, *La tutela delle acque nell'UE: la Direttiva Quadro Acque e la Direttiva Acqua Potabile*, in *Gentes*, 3, 2016, p. 97 ss., spec. p. 98.

19 «Poiché l'acqua ha un costo, gli economisti si allontanano dal concetto di diritto universale per prendere in esame ciò che conoscono meglio, il concetto di merce. Di lì a favorire una gestione privata c'è solo un passo da fare, che richiede però un discernimento. Acquisita da un individuo, da una piccola comunità o da un'azienda privata, l'acqua potabile diventa una merce in balia dei capricci della speculazione finanziaria, con grande danno per i più poveri» (così, É. PERROT, *L'acqua, una questione di attualità*, cit.). Si ricordi, in tal senso, che dal dicembre 2020 l'acqua è diventata una *commodity* finanziaria e, come le altre materie prime, è stata quotata in borsa. Scelta fortemente criticata, non soltanto da una parte degli operatori finanziari, che ne hanno rimarcato l'inutilità in termini di profitto, date le caratteristiche della materia prima, ma anche da alcuni portavoce delle Nazioni Unite, che hanno espresso la propria preoccupazione per la privatizzazione di un bene fondamentale per la vita (sul punto, v. F. MAIORANO, *L'acqua: una merce, un diritto o un bene comune?*, in *www.amistades.info*, 4 settembre 2021).

20 Prospettano una simile, drammatica, alternativa, A. PECORARO SCANIO-M. MONTALTO, *Le vie dell'acqua. Tra diritti e bisogni*, prefazione di A. Zanotelli, Alegre, Roma, 2006.

concezioni neolibériste, restituisce l'inquietante immagine dell'acqua non soltanto equiparata al petrolio<sup>21</sup>, ma anche classificata come l'«oro blu» del XXI secolo<sup>22</sup>.

### 3. Le vicende giuridiche interne del bene acqua tra “pubblico” e “privato”.

Sul piano nazionale, le sorti del bene acqua oscillano tra le tradizionali categorie “pubblico-privato”<sup>23</sup>. In questa sede, mi limito a ricordare il disposto dell'art. 1 della l. n. 36 del 1994 (c.d. «legge Galli»), in materia di risorse idriche, rubricato *Tutela e uso delle risorse idriche*: «[I] 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. [II] Qualsiasi uso delle acque è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale. [III]. Gli usi delle acque sono indirizzati al risparmio e al rinnovo delle risorse per non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, l'agricoltura, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrologici»<sup>24</sup>. Pertanto, in Italia, l'acqua può considerarsi un “bene pubblico”, come ribadito dall'art. 1 del d.p.r. n. 238 del 1999, pur potendo essere impiegata “privatamente” per usi personali, domestici o produttivi<sup>25</sup>.

21 Nella logica della c.d. “analisi economica del diritto”, non si è mancato di equiparare l'acqua, intesa come risorsa economica, al petrolio nonché ai gas naturali e agli idrocarburi in generale, in quanto tutti beni aventi una natura economica “fugitive”, che giustifica regole giuridiche riconducibili al paradigma proprietario privatistico. In tal senso, U. MATTEI, *I diritti reali*, vol. II, *La proprietà*, in *Trattato di diritto civile*, diretto da R. Sacco, UTET, Torino, 2001, p. 80 ss. (ma v. in seguito, nell'accentuata logica “benicomunista”, ID., *I diritti reali*, vol. II, *La proprietà*, II ed., in *Trattato di diritto civile*, diretto da R. Sacco, UTET Giuridica-Wolters Kluwer, Milano, 2015, p. 47 ss.).

22 La definizione di «oro blu» pone in evidenza come «una risorsa basilare e prioritaria, bene comune dell'umanità, stia rappresentando un interesse economico tale da essere paragonato a un bene di consumo e di mercato». Così, G. CANCELLIERE, *L'oro blu: la battaglia per l'acqua*, in *XXI Secolo*, 2010, disponibile in [www.treccani.it](http://www.treccani.it); cfr. anche M. BARLOW-T. CLARKE, *Oro Blu. La battaglia contro il furto mondiale dell'acqua: come non esserne complici*, (2002), trad. di M. Castellucci, Arianna Editrice, Casalecchio di Reno, 2004; E. BORGOMEIO, *Oro blu. Storie di acqua e cambiamento climatico*, Laterza, Bari-Roma, 2020; V. BRUZZO, *SOS Acqua! I consumi e la necessità di una gestione sostenibile delle risorse idriche*, in [www.ingegno-web.it](http://www.ingegno-web.it), 3 febbraio 2022.

23 Per la necessità, sul piano metodologico, di superare l'aprioristica e scolastica “grande dicotomia” tra pubblico e privato, si veda G.A. BENACCHIO-M. GRAZIADEI (a cura di), *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato*, Atti del IV Congresso nazionale SIRD, Trento, 24-26 settembre 2015, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016 (disponibile anche in [www.iris.unim.it](http://www.iris.unim.it)); B. SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, il Mulino, Bologna, 2020; A. ZOPPINI, *Il diritto privato e i suoi confini*, il Mulino, Bologna, 2020; ma nel senso che la distinzione tra pubblico e privato è ancora uno strumento utile per la riflessione sul fenomeno giuridico, v. I. PUPOLIZIO, *Pubblico e privato. Teoria e storia di una grande dicotomia*, Giappichelli, Torino, 2019.

24 Spicca, nella formula normativa del 1994, il riferimento, più che mai attuale, all'uso della risorsa secondo criteri di solidarietà, alla salvaguardia delle aspettative e dei diritti delle generazioni future, nonché al risparmio e rinnovo delle risorse, quali espressioni precorritrici dell'economia circolare. Sull'impatto (della regolazione) dell'economia circolare in materia di sostenibilità ambientale, si rinvia, anche per ulteriori riferimenti, a M. PENNASILICO, *Economia circolare e diritto*, cit., p. 718 ss.; per un'analisi specifica delle risorse idriche nel contesto dell'economia circolare, si veda DIREZIONE STUDI E RICERCHE INTESA SANPAOLO-STUDI E RICERCHE PER IL MEZZOGIORNO, *Le risorse idriche nell'ambito della circular economy*, ottobre 2017 (disponibile in [www.group.intesasanpaolo.com](http://www.group.intesasanpaolo.com)).

25 Lo ricorda F. SPAGNUOLO, *Considerazioni sull'adattamento ai cambiamenti climatici attraverso la gestione sostenibile della risorsa idrica*, in *Dir. giur. agr.*, 6, 2019, p. 1 ss., spec. p. 2 (disponibile in [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it)). Del resto, la *ratio* dell'attrazione delle risorse idriche alla proprietà pubblica «è ravvisabile proprio nell'esigenza di modellare, mediante lo strumento concessorio, il contenuto del diritto di uso, al fine di evitare che possa esercitarsi in contrasto con interessi pubblici o con interessi meritevoli di terzi». Così, CARAPEZZA FIGLIA, *Ambiente e beni comuni*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, ESI, Napoli,

Depone, in tal senso, già l'art. 909 c.c., il quale stabilisce, al primo comma, che il proprietario del suolo «ha il diritto di utilizzare le acque in esso esistenti, salve le disposizioni delle leggi speciali per le acque pubbliche e per le acque sotterranee».

Nel 2006, la legge Galli è stata abrogata e assorbita, con alcune modifiche, nel codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006, d'ora in poi c.a.). Per la prima volta, il servizio idrico integrato è stato definito come l'«insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue», da gestire «secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità», nel rispetto delle norme nazionali e sovranazionali (art. 141, comma 2, c.a.). L'acqua compare, quindi, come un bene incommerciabile e con destinazione funzionale alla tutela ambientale e all'appagamento di interessi esistenziali della persona umana, anche in chiave intergenerazionale<sup>26</sup>, come dispone l'art. 144 c.a., mentre l'art. 73, comma 1, lett. c, c.a. prescrive il dovere di perseguire «usi sostenibili e durevoli» delle risorse idriche.

Tuttavia, a intervenire drasticamente nella direzione della privatizzazione, già iniziata nel 1994, è stato il successivo decreto n. 135 del 2009 (c.d. «decreto Ronchi»), caratterizzato dalla volontà politica di non dare credito alle istanze promosse dalla cittadinanza proprio in materia di gestione dell'acqua e, in particolare, al largo consenso raccolto intorno alla proposta di legge a iniziativa popolare per la ripubblicizzazione del servizio idrico, presentata dal Forum italiano dei movimenti per l'acqua nel luglio del 2007<sup>27</sup>.

Nelle intenzioni del decreto, l'intervento del privato avrebbe portato gli investimenti necessari per l'ammodernamento e il miglioramento delle infrastrutture idriche; ma, in realtà, l'unico risultato certo sarebbe stato il passaggio da monopoli naturali pubblici a monopoli naturali in mano a grandi gruppi privati, i quali non avrebbero realizzato un livello adeguato di investimenti e di garanzie di efficienza e qualità per i cittadini<sup>28</sup>.

Proprio in questo scenario, si collocano i lavori della c.d. «Commissione Rodotà», istituita nel giugno del 2007<sup>29</sup>, al fine di elaborare uno schema di legge delega per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici<sup>30</sup>. La Commissione ha dovuto, anzi tutto, affrontare il dilemma dei beni comuni, la cui essenza non sembra possa essere colta né dal paradigma della proprietà pubblica né da quello della proprietà privata, «poiché entrambi fanno riferimento ad un modello che si basa sull'esclusione e sulla concentrazione del potere di disporre nelle mani di un solo soggetto sovrano»<sup>31</sup>. Considerato che i beni comuni, di natura sia fisica sia culturale, producono un'utilità in forza di processi inclusivi, essi dovrebbero godere di una disciplina che sappia cogliere il loro valore d'uso, anziché di scambio, e sappia tenere conto dei diritti delle generazioni future. Così, per la Commissione

2014, p. 85 ss., spec. p. 88.

26 Sulla proiezione intergenerazionale della tutela delle acque, v. P. PANTALONE, *La regolazione del servizio idrico tra esigenze di integrità dell'ambiente, efficienza del sistema e protezione delle generazioni future*, in E. BALBONI-S. VACCARI (a cura di), *Acqua. Bene e servizio pubblico*, cit., p. 141 ss.

27 Cfr. S. MAROTTA, *La depubblicizzazione dei servizi idrici dalla municipalizzazione all'obbligo di esternalizzazione*, in *Munus*, 1, 2011, p. 177 ss.; C. GIORGI-U. MATTEI, *Di chi è l'acqua. I beni comuni nel dibattito giuridico*, in *Zapruder*, 30, 2013, p. 148 ss., spec. p. 150 s. (reperibile in [www.storieinmovimento.org](http://www.storieinmovimento.org)).

28 Cfr. C. GIORGI-U. MATTEI, *Di chi è l'acqua*, cit., p. 151.

29 Per un quadro dei lavori svolti dalla Commissione sui beni pubblici, presieduta da Stefano Rodotà, si veda COMMISSIONE RODOTÀ, *Per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007) - Relazione*, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

30 Disegno di legge n. 2031 del 24 febbraio 2010, «Delega al Governo per la modifica del codice civile in materia di beni pubblici», disponibile in [www.senato.it](http://www.senato.it).

31 C. GIORGI-U. MATTEI, *Di chi è l'acqua*, cit., p. 152.

Rodotà, i beni comuni esprimono «utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona»<sup>32</sup>.

Il progetto della Commissione Rodotà, com'è noto, non si è tradotto in legge, ma ha dato comunque fondamento teorico e spessore tecnico tanto alla piattaforma politico-culturale del movimento referendario sull'acqua bene comune, quanto al formante giurisprudenziale, fino alla celebre sentenza della Corte di Cassazione, a Sezioni unite, n. 3665 del 2011, la quale, in ordine al problema della qualificazione delle c.dd. valli da pesca della laguna di Venezia, ha osservato che dal quadro normativo costituzionale «emerge l'esigenza interpretativa di "guardare" al tema dei beni pubblici oltre una visione prettamente patrimoniale-proprietaria per approdare ad una prospettiva personale-collettivistica»<sup>33</sup>.

#### 4. *Segue. I problemi post-referendari: la gestione privata dei servizi idrici e il water service divide.*

Si giunge, così, al referendum del giugno 2011, grazie al quale oltre 26 milioni di cittadini italiani sancirono che dall'acqua non si sarebbe potuto più trarre profitto, impedendone il processo di privatizzazione<sup>34</sup>.

Nonostante questo schiacciante esito referendario, che tuttavia «non è in grado di imporre un modello di gestione dei servizi pubblici locali imperniato esclusivamente sull'affidamento diretto a un soggetto di diritto pubblico»<sup>35</sup>, ma lascia aperto il ricorso al mercato, nelle forme della procedura a evidenza pubblica e del partenariato pubblico-privato, restano immutati i problemi gestori denunciati durante la manifestazione nazionale per il decennale del referendum sull'acqua, svoltasi a Roma il 12 giugno 2021<sup>36</sup>. Infatti, le società che gestiscono i servizi idrici italiani continuano a essere generalmente società di diritto privato, mentre le perdite di acqua, secondo i dati dell'ISTAT, si aggirano attorno al 42% e l'investimento nelle reti idriche è in forte calo<sup>37</sup>.

32 COMMISSIONE RODOTÀ, *Per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007) – Proposta di articolato*, Art. 1, comma 3, lett. c, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it); in argomento, v. B. SIRGIOVANNI, *Dal diritto sui beni comuni al diritto ai beni comuni*, in *Rass. dir. civ.*, 2017, p. 229 ss., spec. p. 239 ss.

33 Cass., Sez. Un., 14 febbraio 2011, n. 3665, in *Rass. dir. civ.*, 2012, p. 524 ss., spec. p. 530, con nota di G. CARAPEZZA FIGLIA, *Proprietà e funzione sociale. La problematica dei beni comuni nella giurisprudenza delle Sezioni unite*. Per la discussione sul regime proprietario delle valli da pesca, v. anche G. ALPA *et al.*, *Lo stato giuridico delle valli da pesca della laguna di Venezia*, Wolters Kluwer, Milano, 2010.

34 Cfr. M. BERSANI, *Come abbiamo vinto il referendum. Dalla battaglia per l'acqua pubblica alla democrazia dei beni comuni*, prefazione di S. Rodotà, Alegre, Roma, 2011; F. CAPORALE, *Tendenze, controtendenze e ipostatizzazioni nel governo e nella gestione dei servizi idrici*, in *Munus*, 1, 2013, p. 1 ss., il quale osserva che l'accesso dibattito sugli esiti del referendum «è stato condizionato da una radicale dogmatizzazione dei concetti di privatizzazione e ripubblicizzazione, e dalla ipostatizzazione dei loro meriti e demeriti, e che alla natura soggettiva del gestore sono stati attribuiti valore e rilevanza esorbitanti» (p. 7); U. MATTEI-A. QUARTA, *L'acqua e il suo diritto*, cit.; S. RODOTÀ, *La battaglia dell'acqua*, in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 17 marzo 2016; S. SILEONI, *L'acqua: una risorsa fondamentale, quale diritto?*, in *Riv. AIC*, 3, 2016, p. 1 ss., spec. p. 18 ss. (disponibile in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)).

35 G. CARAPEZZA FIGLIA, *Concorrenza e contratto nei mercati dei servizi pubblici locali*, in *Riv. dir. impr.*, 2011, p. 39 ss., spec. p. 46 s., il quale osserva che un simile risultato richiederebbe, comunque, «il rispetto della riserva di legge ex art. 43 cost. prevista per gli interventi autoritativi di statizzazione» (p. 47).

36 Ne dà conto E. MARMO, *Acqua bene comune: il referendum tradito e le nuove battaglie*, in [www.micromega.net](http://www.micromega.net), 18 giugno 2021.

37 Del resto, lo stesso *Recovery Plan* «destina alcuni fondi all'ammodernamento delle reti, ma in misura ampiamente inferiore al necessario. Per il dissesto idrogeologico stanZIA 3,6 miliardi contro i 26 quantificati come necessari dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra). Inoltre conferma il modello delle società per azioni che producono utili, anzi allarga le competenze delle solite grandi aziende multiservizi quotate in borsa, che gestiscono servizi fondamentali come l'acqua, i rifiuti, la luce e il gas» (E.

A ciò si aggiunge il c.d. *water service divide*, ossia il divario tra territori nella gestione delle risorse idriche<sup>38</sup>. Come ha di recente osservato l'ARERA, «a fronte di una ampia area del Paese, collocata in prevalenza al Nord e al Centro, in cui la fruizione dei servizi, la realizzazione degli investimenti, l'attività legislativa regionale, i meccanismi decisori degli enti di governo dell'ambito e le capacità gestionali e di carattere industriale degli operatori appaiono in linea con il raggiungimento dei più elevati obiettivi del settore, persistono situazioni, principalmente nel Sud e nelle Isole, in cui si perpetuano inefficienze»<sup>39</sup>. Criticità – continua l'ARERA – che pongono in evidenza «la necessità di un'azione di riforma volta al rafforzamento della *governance* della gestione del servizio idrico integrato, soprattutto in considerazione del permanere di situazioni di mancato affidamento del servizio in alcune aree del Paese (per Molise, Calabria e per la parte maggioritaria degli ambiti territoriali di Campania e Sicilia)»<sup>40</sup>.

In controtendenza, è la vicenda del Comune di Napoli, dove l'ARIN S.p.A., che in precedenza gestiva il servizio idrico, è stata trasformata nell'azienda pubblica ABC (Acqua Bene Comune)<sup>41</sup>, mentre in Veneto spicca l'esperienza degli *Hydrobond*: nel marzo 2022 si è conclusa la quarta emissione di *Hydrobond* per un valore di 148,5 milioni di euro da parte di 6 gestori consorziati in «Viveracqua», operazione di finanziamento a sostegno dei piani di investimento dei gestori del Servizio Idrico Integrato consorziati, che consolida il ricorso diretto al mercato dei capitali, dopo le esperienze fruttuose del 2014, del 2016 e del 2020<sup>42</sup>.

## 5. Il riordino dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e la dissoluzione “neoliberista” della gestione pubblica in autoproduzione.

In effetti, il 2022, in virtù della revisione “ecologica” degli artt. 9 e 41 Cost. e, dunque, della costituzionalizzazione espressa della tutela integrata di ambiente, ecosistemi e biosfera<sup>43</sup>, avrebbe dovuto essere un anno chiave per chi ha ancora a cuore i beni comuni e i servizi pubblici locali, senza rinnegare la stagione referendaria del 2011, ma continuando a pensare che le soluzioni siano nella Costituzione e non nelle logiche del mercato.

Eppure, soffia ancora un vento contrario alle istanze del giugno di undici anni fa.

Il governo Draghi, infatti, ha licenziato il 4 novembre 2021 il «Disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza», approvato con legge n. 118 del 5 agosto 2022 (c.d. «legge

MARMO, *Acqua bene comune*, cit.).

38 Sul punto, M. FRANCESCA, *Acqua bene comune*, cit., p. 566, la quale ricorda che «una parte del nostro Paese, in prevalenza Nord e Centro, è in grado di realizzare investimenti con elevate capacità gestionali, mentre nel Sud e nelle Isole si registra l'assenza di operatori qualificati che impatta sullo stato degli investimenti e dei servizi»; v. anche T. TETRO, *Servizio idrico, attenzione al “water divide” italiano*, in [www.rinnovabili.it](http://www.rinnovabili.it), 31 luglio 2021; per un'adeguata documentazione statistica, v. il rapporto, edito a cura dell'Osservatorio prezzi e tariffe di Cittadinanzattiva, *RE-User: usa meglio, consuma meno. Rapporto annuale sul servizio idrico integrato*, 9 marzo 2022, disponibile in [www.cittadinanzattiva.it](http://www.cittadinanzattiva.it).

39 ARERA, *Segnalazione a Parlamento e Governo in merito allo stato di criticità dei servizi idrici in alcune regioni del Mezzogiorno e formulazione di proposte di revisione della disciplina vigente*, 27 luglio 2021, in [www.arera.it/allegati/docs/21/331-21.pdf](http://www.arera.it/allegati/docs/21/331-21.pdf), p. 1 ss., spec. p. 10.

40 *Ivi*, p. 11.

41 Cfr. M. FRANCESCA, *Acqua bene comune*, cit., p. 582.

42 Cfr. il Comunicato n° 671 della Regione del Veneto del 17 marzo 2022 (reperibile in [www.regione.veneto.it](http://www.regione.veneto.it)), nonché il Comunicato stampa, *Infrastrutture: Viveracqua Hydrobond 2022, conclusa la quarta emissione per 148,5 milioni di euro* (reperibile in [www.cdp.it](http://www.cdp.it), 17 marzo 2022).

43 In argomento, D. AMIRANTE, *Eppur si muove. L'ambiente entra fra i principi fondamentali della Costituzione italiana*, in ID., *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, il Mulino, Bologna, 2022, p. 257 ss.; e v., anche per ulteriori riferimenti, M. PENNASILICO, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione: “svolta ecologica” o “greenwashing costituzionale”?*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3, 2022 (in corso di pubblicazione).

concorrenza 2021»). Si tratta di una delle “riforme abilitanti” previste dal PNRR, funzionali cioè «a garantire l’attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati»<sup>44</sup>. Tra gli “strumenti attuativi”, previsti dal testo di legge, c’è anche un decreto legislativo, varato dal governo uscente il 16 settembre 2022<sup>45</sup> e approvato dal governo Meloni, in esame definitivo, il 16 dicembre 2022, per “riordinare” la materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica<sup>46</sup>. Principi e criteri direttivi del riordino sono indicati all’art. 8 della «legge concorrenza 2021». In sintesi estrema, le previsioni contenute nelle lettere *g*, *h* e *i* del secondo comma della disposizione produrranno l’effetto di limitare, fino a renderla sostanzialmente residuale, la forma di gestione in autoproduzione (c.d. «*in house providing*»), ossia l’autorganizzazione del servizio, compresa la vera e propria gestione pubblica tramite enti di diritto pubblico, sancita dal primo comma del nuovo art. 149-*bis* c.a.<sup>47</sup>.

In virtù del combinato disposto delle previsioni richiamate, gli enti locali, che opereranno per l’autoproduzione del servizio, dovranno giustificare il mancato «ricorso al mercato» mediante una «motivazione qualificata», da pubblicare prontamente sul sito istituzionale dell’ente affidante e sul portale telematico dell’ANAC<sup>48</sup>, oltre a prevedere sistemi di monitoraggio dei costi<sup>49</sup>. Con conseguenze rilevanti non soltanto per le scelte future, ma anche per le gestioni in essere, poiché alla lett. *i* s’impone una procedura che reitera periodicamente la richiesta di una giustificazione da parte dell’ente locale delle ragioni che lo hanno portato a scegliere e mantenere il modello dell’autoproduzione. A tacere dell’evidente disparità di trattamento rispetto all’affidamento al mercato (lett. *s*), giacché gli enti locali che procedano in tale direzione avranno soltanto l’onere di produrre una relazione sulla qualità del servizio e sugli investimenti effettuati. Inoltre, si prevedono «incentivi e meccanismi di premialità», volti a favorire le aggregazioni tra aziende (lett. *e*), indicando così chiaramente

44 Così la versione aggiornata del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (*Next Generation Italia*), consultata il 22 dicembre 2022 nel sito [www.governo.it](http://www.governo.it), p. 35.

45 Per un primo commento critico, v. M. COSTANTINI, *Prime valutazioni*, in [www.dirittodeiservizipubblici.it](http://www.dirittodeiservizipubblici.it), 10 ottobre 2022.

46 Il testo emendato dello schema di decreto legislativo può leggersi nel sito [www.i2.res.240.it](http://www.i2.res.240.it). In argomento, si veda il Dossier parlamentare *Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, A.G. 3, del 22 novembre 2022, in [www.documenti.camera.it](http://www.documenti.camera.it), nonché il documento ARERA, *Parere sullo schema di decreto legislativo recante riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ai sensi dell’articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118*, del 29 novembre 2022, 647/2022/I/com, in [www.arera.it/it/docs/22/647-22.htm](http://www.arera.it/it/docs/22/647-22.htm).

47 Sul tema della società *in house* si rinvia, anche per ulteriori riferimenti, a V. PARISIO, *Codice dell’Ambiente e servizio idrico integrato: in attesa di riforme*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1, 2022, p. 156 ss., spec. p. 182 ss., secondo la quale con il nuovo intervento normativo «si torna a disincentivare l’autoproduzione, e dunque la società *in house*, in quanto spesso la stessa si è rivelata una scatola vuota utilizzata sovente per finalità ultronee rispetto all’efficienza del servizio, tra le quali il tentativo di eludere i vincoli alla finanza pubblica, posti anche a livello europeo» (p. 171).

48 Secondo la formula dell’art. 31, comma 2, dello schema di decreto legislativo del 16 dicembre 2022.

49 In attuazione del principio di delega *ex art.* 8, comma 1, della legge n. 118 del 2022, l’art. 17, comma 2, dello schema di d.lgs. cit. prevede che: «Nel caso di affidamenti *in house* di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un’efficiente gestione del servizio, illustrando [...] i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all’impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell’ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni *in house*».

che il modello prescelto è quello delle grandi società multiservizi quotate in Borsa, che diventeranno i soggetti monopolisti praticamente a tempo indefinito<sup>50</sup>.

L'art. 8 rischia, così, di produrre lo smantellamento completo della funzione pubblica e sociale dei Comuni, i quali, da presidi di democrazia di prossimità, «saranno ridotti a meri esecutori della spoliazione della ricchezza sociale, costretti al ruolo di enti unicamente deputati a mettere sul mercato i servizi pubblici di propria titolarità, con grave pregiudizio dei propri doveri di garanti dei diritti della comunità di riferimento»<sup>51</sup>. Del resto, la lett. *q* della disposizione, introducendo la «revisione della disciplina dei regimi di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, nonché di cessione dei beni in caso di subentro», pone proprio le premesse per la svendita ai privati delle infrastrutture costituenti il demanio degli enti locali (artt. 42 Cost. e 824 c.c.)<sup>52</sup>.

La logica “neoliberista”, che ispira la «legge concorrenza 2021», resa oltremodo evidente dall'art. 8, è, dunque, quella di assecondare il definitivo affidamento al mercato dei servizi pubblici essenziali, con buona pace delle norme costituzionali<sup>53</sup> e della tutela effettiva dei beni comuni. Si tratta di un provvedimento che contraddice palesemente l'esito referendario del 2011, nonostante la realtà dei fatti dimostri il fallimento della gestione privatistica, soprattutto nel servizio idrico: aumento delle tariffe, insufficienza degli investimenti, aumento delle perdite nelle reti, aumento dei consumi e dei prelievi, carenza di depurazione, riduzione dell'occupazione, diminuzione della qualità del servizio, deficit di democrazia<sup>54</sup>. A ben guardare, questo provvedimento rappresenta «il punto di demarcazione tra due diverse culture, quella che considera un dovere il rispetto e la garanzia dei diritti fondamentali e quella che trasforma ogni cosa, anche le persone, in strumenti economici e merci»<sup>55</sup>.

## 6. Desalinizzazione delle acque marine e criticità della legge “Salva Mare”.

50 Paventa un simile esito il FORUM ITALIANO DEI MOVIMENTI PER L'ACQUA, *DDL Concorrenza: privatizzazioni su larga scala. Una dichiarazione di guerra all'acqua e ai beni comuni*, in [www.acquabenecomune.org](http://www.acquabenecomune.org), 9 novembre 2021.

51 Così il FORUM ITALIANO DEI MOVIMENTI PER L'ACQUA, *Osservazioni al Disegno di Legge “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021”*, Atto Senato n. 2469, Commissione industria, commercio, turismo del Senato della Repubblica, 23 febbraio 2022, in [www.acquabenecomune.org](http://www.acquabenecomune.org).

52 Cfr., ancora, il FORUM ITALIANO DEI MOVIMENTI PER L'ACQUA, *Osservazioni*, cit.

53 Si pensi non soltanto ai rinnovati precetti costituzionali degli artt. 9 e 41, ma anche alle potenzialità, nella materia della gestione delle risorse idriche, dell'art. 43 Cost. In tal senso, si propone di ripensare l'economia e l'intervento pubblico nel mercato oltre gli schemi del neoliberismo, recuperando un'idea di democrazia partecipativa, che assicuri una gestione pubblica dei servizi pubblici, «che sappia coinvolgere in modo diretto le comunità di utenti che beneficiano del servizio» (così, U. MATTEI-A. QUARTA, *L'acqua e il suo diritto*, cit., p. 115). Scelta definita di «economia morale», in coerenza proprio con l'art. 43 Cost., che consentirebbe alle comunità degli utenti del servizio pubblico di controllarne la gestione. In effetti, il coinvolgimento delle comunità nella gestione dei beni comuni «allarga l'area della democrazia a settori essenziali della vita sociale, includendo soggetti diversi da quelli formalmente titolari nelle procedure di decisione sui modi di uso dei beni» (G. CARAPEZZA FIGLIA, *Ambiente e beni comuni*, cit., p. 89; e v. anche A. CIERVO, voce *Diritti dal basso*, in *Dig. disc. priv., sez. civ., Agg.*, vol. IX, UTET Giuridica-Wolters Kluwer, Milano, 2014, p. 188 ss.).

54 Denuncia tali accidenti il FORUM ITALIANO DEI MOVIMENTI PER L'ACQUA, *Osservazioni*, cit. Tuttavia, non si manca di obiettare che il punto più delicato, generalmente trascurato da chi si oppone alla privatizzazione, «è lo stato di degrado dei sistemi idrici messi a disposizione delle aziende private, che devono poi ripristinarli. Per questo è fuorviante sostenere che nella maggior parte dei casi il prezzo dell'acqua aumenta, o che la qualità del servizio peggiora quando la gestione diventa privata. Perché, nel migliore dei casi – cioè, a prescindere dalla corruzione –, questo aumento non fa che reintegrare nel prezzo la manutenzione e gli investimenti che non erano stati fatti in precedenza» (É. PERROT, *L'acqua, una questione di attualità*, cit.).

55 È la disincantata convinzione del FORUM ITALIANO DEI MOVIMENTI PER L'ACQUA, *Osservazioni*, cit.

In realtà, ciò che occorre, al più presto, anche grazie a una revisione del PNRR<sup>56</sup>, è una drastica riduzione delle scandalose perdite dalle reti acquedottistiche, accompagnata alle azioni necessarie a conferire una maggiore sostenibilità delle colture agricole, a partire dall'introduzione di sistemi irrigui più parsimoniosi.

La scarsa disponibilità di acque dolci, aggravata dalla drammatica siccità dell'ultima estate, pone, quindi, con forza la questione del ricorso intensivo alla dissalazione delle acque marine<sup>57</sup>. Eppure, la recente legge n. 60 del 17 maggio 2022 (c.d. «legge Salva Mare»), recante «Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare»<sup>58</sup>, all'art. 12, rubricato «Criteri generali per la disciplina degli impianti di desalinizzazione», subordina, inopinatamente, l'ammissibilità di tali impianti alla dimostrazione che siano stati eseguiti «gli opportuni interventi per ridurre significativamente le perdite della rete degli acquedotti e per la razionalizzazione dell'uso della risorsa idrica prevista dalla pianificazione di settore».

Pertanto, secondo la lettera del terzo comma, lett. *b*, della disposizione, ancor prima che possa prendersi in considerazione l'ipotesi di realizzare impianti di questo tipo, le imprese preposte alla gestione dei servizi idrici dovrebbero preliminarmente eseguire gli interventi in grado di eliminare (o, almeno, ridurre drasticamente) le dispersioni d'acqua potabile derivanti da reti acquedottistiche, allo stato ormai ridotte a colabrodo.

Tuttavia, questo irragionevole vincolo, considerata la plateale e perdurante inerzia degli enti preposti alla gestione degli acquedotti, rimanda, paradossalmente, alle calende greche proprio il ricorso intensivo ai dissalatori, non soltanto in termini di effettiva realizzazione, «ma persino in termini di mera ipotesi di lavoro»<sup>59</sup>, a conferma della imperdonabile sciatteria del nostro legislatore<sup>60</sup>.

## **7. Il problema della “appartenenza” dei beni d’interesse comune alla luce della funzione e utilità sociale dei medesimi: l’accorta e razionale “utilizzazione” (non “sfruttamento”) delle risorse naturali.**

Tra i compiti del nuovo millennio dovrebbe, dunque, essere annoverato anche quello di rendere visibili i *commons* (e, in particolare, le risorse invisibili), ossia di rivolgere a essi la giusta considerazione, da tradurre in situazioni e prerogative giuridiche, che siano non meno rilevanti di quelle che pertengono ai beni in proprietà privata. In questa prospettiva, riferire all'acqua, e in specie alle acque sotterranee, il concetto di “bene comune” non dovrebbe avere – come si notava all'inizio del discorso – una valenza meramente declamatoria o politico-

56 Il PNRR, per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e la gestione sostenibile ed efficiente delle risorse idriche, ha messo a disposizione, nell'ultima versione aggiornata, soltanto 4,38 miliardi di euro, a fronte di un fabbisogno quantificato da Utilitalia (la Federazione delle imprese di acqua, ambiente ed energia) pari a 14 miliardi di euro. Per una sostanziale revisione, sul punto, del PNRR, v. A. MURATORI, *Siccità eccezionale e perdite nelle reti acquedottistiche all'origine di un'emergenza idrica (quasi) senza precedenti*, in *Amb. e svil.*, 2022, p. 467 ss., spec. p. 470. L'autore auspica che siano senz'altro incrementati gli interventi e gli investimenti del PNRR utili ad assicurare una maggiore disponibilità di risorse idriche, ancor più per reagire a prolungati eventi siccitosi, anche in ID., *Tra emergenze climatiche, energetiche e belliche, il PNRR va ora rivisto*, in *Amb. e svil.*, 2022, p. 675 ss., spec. p. 679.

57 Focalizza il problema A. MURATORI, *Siccità eccezionale*, cit., p. 470 ss.

58 Per un commento “a caldo”, v. G. AMENDOLA, *Primi appunti su una legge che salva poco il mare*, in *www.unaltroambiente.it*, 8 giugno 2022.

59 Così, A. MURATORI, *Siccità eccezionale*, cit., p. 472.

60 Al punto da proporsi che dalla legge Salva Mare «sia al più presto espunto l'art. 12, e che la disciplina sugli impianti di desalinizzazione [...] sia tempestivamente demandata a un nuovo provvedimento *ad hoc*, ovviamente depurato dalle assurde disposizioni che oggi impediscono la realizzazione di tale tipologia impiantistica, persino in via di ipotesi di lavoro» (A. MURATORI, *Siccità eccezionale*, cit., p. 472).

culturale, che evochi una generica irriducibilità al tradizionale paradigma proprietario e alle regole del mercato concorrenziale, ma dovrebbe possedere un significato prescrittivo, che orienti soluzioni normative coerenti con un'impostazione non patrimoniale delle forme non tanto di "appartenenza"<sup>61</sup>, quanto piuttosto di "utilizzazione" o "buon governo" delle risorse naturali<sup>62</sup>.

Lapidaria, al riguardo, è la critica mossa da Natalino Irti, secondo il quale oltre il pubblico e il privato non c'è il "comune", «ma c'è oligarchia tecnocratica»<sup>63</sup>. L'autorevole giurista reputa che il bene comune appartenga tanto alla collettività, sotto forma di *appartenenza di utilità*, quanto all'ente esponenziale, sotto forma di *appartenenza di servizio*; sì che, nella gestione tecnica, rimessa all'ente stesso, «sopravvive e si svolge la vecchia ed esclusiva titolarità del diritto»<sup>64</sup>. I beni comuni, dunque, sarebbero *beni a pluralità di appartenenze*<sup>65</sup>.

Senonché, giova chiarire che la «configurazione naturale e la polifunzionalità rendono l'acqua elemento inadatto all'appropriazione esclusiva. Ad essa, intesa in senso statico come porzione materiale della realtà, corrisponde una pluralità di beni, in relazione alle molteplici utilità che è in grado di generare. Talune utilità si collegano a diritti fondamentali, altre invece a interessi di natura patrimoniale, poiché indispensabili in numerosi processi produttivi. L'acqua, intesa come *res*, è *una e identica*; tuttavia, considerata quale punto di riferimento di interessi giuridicamente rilevanti, assume aspetti distinti: risorsa ambientale, bene condizionante l'appagamento di bisogni essenziali, risorsa destinata alla fruizione collettiva, bene produttivo soggetto a usi agricoli o industriali, bene di consumo»<sup>66</sup>.

Pertanto, appare riduttivo analizzare il problema dell'acqua e dei beni comuni soltanto in termini di appartenenza o titolarità, poiché la stessa nozione di bene, in un sistema ordinamentale connotato dalla socialità, deve essere ripensata alla luce della funzione e

61 È bene ricordare che il termine "appartenenza" indica ogni forma di relazione giuridica tra l'uomo (o il gruppo sociale cui appartiene) e l'acqua (o altra risorsa naturale), avente a oggetto le modalità di uso della (o di accesso alla) risorsa stessa. Il ricorso a un termine di sintesi, qual è "appartenenza", «pare utile ad evitare errori metodologici o anacronismi che non sarebbero giustificati nemmeno all'interno dell'omogenea tradizione giuridica occidentale che ha sviluppato nei secoli diverse forme di appartenenza, solo in tempi moderni incluse nella categoria delle "proprietà"». Così, D. CASALINI, *Fondamenti per un diritto delle acque dolci*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 5, al quale si rinvia per una pregevole analisi dei regimi giuridici di appartenenza e di uso delle acque dolci superficiali e sotterranee, attenta ai modelli elaborati dalle diverse tradizioni giuridiche, riconducibili ai due paradigmi essenziali nell'esperienza giuridica occidentale: la sovranità e la proprietà.

62 In tal senso, si veda, anche per ulteriori indicazioni, M. PENNASILICO, "Proprietà ambientale" e "contratto ecologico": un altro modo di soddisfare i bisogni, in *Rass. dir. civ.*, 2018, p. 1261 ss.; con puntuale riferimento al capitale idrico, D.M. MIELE, *Il giusto prezzo dell'acqua minerale e il buon governo della risorsa idrica*, in *Riv. giur. ambiente*, 2013, p. 582 ss.

63 N. IRTI, *L'acqua tra beni comuni e concessioni*, cit., p. 384.

64 *Ivi*, p. 386. La logica "liberale" dell'appartenenza in proprietà, come diritto naturale fondato sul lavoro individuale, è scolpita nelle suggestive parole di Locke, che così legittimava l'ormai avviato fenomeno delle *enclosures* inglesi, grazie al quale si affermavano diritti di proprietà individuali su beni precedentemente collettivi (*commons*, *common fields* o *wastes*, tra i quali l'acqua) e sull'ambiente in generale: «Benché l'acqua che scorre alla fontana sia di tutti, chi può dubitare che quella che è nel secchio sia solo di chi l'ha attinta? Il suo lavoro l'ha tolta dalle mani della natura dove era in comune e apparteneva nella stessa misura a tutti i suoi figli, e con ciò se l'è appropriata». Così, J. LOCKE, *Il secondo Trattato sul Governo. Saggio concernente la vera origine, l'estensione e il fine del governo civile*, (1689), trad. di A. Gialluca, introduzione di T. Magri, Rizzoli, Milano, 1998, (XIII ed., 2022), cap. V, *Della proprietà*, § 29, p. 99.

65 In tal senso, v. anche A. GENOVESE, in A.M. GAMBINO-A. GENOVESE-B. SIRGIOVANNI, *Beni comuni*, in *Nuovo dir. civ.*, 2016, p. 301 ss., spec. p. 318 ss.

66 G. CARAPEZZA FIGLIA, *Diritto all'acqua e godimento delle risorse idriche*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., p. 89.

dell'utilità sociale, che i beni rivestono<sup>67</sup>. Occorre, dunque, prescindere dal problema dell'appropriabilità<sup>68</sup>, pur nella consapevolezza che la stessa logica dell'appartenenza non è da bandire aprioristicamente, in quanto perfino l'aria è sì un bene di interesse comune, ma può essere isolata e oggetto di compravendita anche a fini terapeutici<sup>69</sup>. Si pensi, ancora, all'acqua e al gas, considerati dal secondo comma dell'art. 128 c. cons. come beni di consumo, ma soltanto qualora siano «confezionati per la vendita in un volume delimitato o in quantità determinata»<sup>70</sup>.

In realtà, di vitale importanza è non già l'astratta qualificazione del bene, bensì la definizione di un adeguato sistema di *governance* e di controllo della sua gestione<sup>71</sup>, «a prescindere dalla natura pubblica, privata o mista del gestore [...]. Ingenuo sarebbe pensare che tutto si risolverebbe se il gestore fosse una società di capitali a diffusione popolare» o una

67 Cfr. P. PERLINGIERI-P. FEMIA, *Situazione soggettiva e rapporto giuridico*, in P. PERLINGIERI *et al.*, *Manuale di diritto civile*, XI ed., ESI, Napoli, 2022, p. 88, secondo i quali, in un ordinamento che si caratterizza per la socialità, «è possibile prospettare come giuridicamente rilevanti non soltanto i beni patrimoniali ma anche i beni non patrimoniali. Entrambi sono considerati in funzione di una determinata utilità, intesa quale idoneità a realizzare interessi rilevanti e meritevoli di tutela per l'ordinamento giuridico. Così, ad es., per quei beni definiti 'sociali', i quali realizzano diritti della persona, a contenuto non patrimoniale (quali il diritto alla salute, il diritto allo studio, ecc.) o, ancora, per quei beni c.d. 'comuni' diretti a promuovere un'interazione virtuosa tra 'pubblico' e 'comune' al fine di garantire la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'uomo. Tali categorie hanno un vincolo di destinazione qualificato – che prescinde dalla titolarità –, conformato dalla funzione sociale alla quale i beni sono destinati».

68 Al più, si tratterebbe di «una sorta di "proprietà di terzo grado" che, nell'evocare un'appartenenza universale, supera il problema tanto dell'attrazione di alcuni beni nell'orbita della proprietà pubblica, quanto della funzionalizzazione in senso sociale delle situazioni proprietarie private. Il titolo di proprietà resta sullo sfondo, poiché viene in rilievo un'ulteriore e più alta funzione del bene destinato, in prospettiva intergenerazionale, alla conservazione e alla fruizione collettiva». Pertanto, il momento unificante della qualificazione giuridica dei beni comuni «è la funzione sociale, che esprime l'orientamento della disciplina dell'appartenenza e dell'uso dei beni alla promozione della personalità umana» (G. CARAPEZZA FIGLIA, *Ambiente e beni comuni*, cit., p. 87).

69 In questi termini, G. PERLINGIERI, *Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni»*. Per una «funzione» e una «utilità sociale» prese sul serio, in *Rass. dir. civ.*, 2022, p. 136 ss., spec. p. 143, il quale considera, criticamente, «a dir poco ambiguo discorrere di beni "comuni" relativamente a fattispecie assai eterogenee (come, ad esempio, secondo la dottrina prevalente, l'aria, l'acqua dolce profonda, i fiumi, il mare, il litorale, la Luna, il paesaggio, l'ambiente, i ghiacciai e le nevi perenni, lo spazio urbano, il patrimonio artistico e storico-culturale, il sapere, la conoscenza, le creazioni intellettuali, il genoma umano, la sanità, l'università, la scuola, il lavoro, la giustizia, l'informazione, internet, gli usi civici, la democrazia) i cui statuti giuridici, invero, meritano massima attenzione ma sono necessariamente da ricostruire caso per caso, in relazione alla natura e alle peculiarità della funzione e degli interessi specificatamente coinvolti» (p. 142).

70 Sulla problematica del commercio delle acque, v. L. MORAMARCO, *Il mercato delle acque minerali*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., p. 249 ss., la quale avverte che «il diritto deve ben governare il mercato, affinché anche il bene di consumo "acqua" sia considerato come parte del complesso della risorsa disponibile, la cui prima destinazione è il soddisfacimento del diritto umano all'accesso all'acqua potabile, in un'ottica di tutela intergenerazionale. Questo è uno degli obiettivi del servizio idrico integrato, alla cui tariffazione è, peraltro, estraneo il profitto per effetto dell'abrogazione parziale dell'art. 154, comma 1, c.a. (a seguito del referendum del 12 e 13 giugno 2011). Diversamente, le imprese imbottigliatrici perseguono il fine di commercializzare un bene di consumo a scopo di lucro» (p. 250).

71 In tal senso depono la sentenza della Corte eur. dir. uomo, sez. II, 23 settembre 2014, ric. n. 46154/11, Valle Pierimpiè società agricola s.p.a. c. Italia, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it), che trae origine dalla nota controversia nazionale sulla natura giuridica, pubblica o privata, delle "valli da pesca" della laguna di Venezia, in ordine alla quale la Cass., Sez. Un., 14 febbraio 2011, n. 3665, cit., nell'affermare la demanialità di tali aree, ha per la prima volta accolto, sul piano giurisprudenziale, la nozione di "bene comune". Eppure, riconducendo le valli da pesca nella sfera demaniale dello Stato, la S.C. ha di fatto confermato la tradizionale logica dominicale, pur intendendo superarla. I giudici di Strasburgo, invece, sembrano indicare che, in presenza di *commons*, l'ansia classificatoria deve cedere il passo «alla più urgente definizione di un adeguato sistema di *governance*, ossia alla previsione di

«cooperativa»<sup>72</sup>, le quali certamente non precludono di per sé possibili abusi di delega. Taluni beni, come l'acqua o i medicinali salvavita, «condizionano la sopravvivenza di intere comunità e devono pertanto essere accessibili a tutti»<sup>73</sup>, senza necessità di etichette o astratte qualificazioni<sup>74</sup>.

La conclusione che s'intende, così, valorizzare è quella dell'accorta e razionale "utilizzazione" delle risorse naturali<sup>75</sup>, in uno scenario, peraltro, di sovrappopolazione mondiale, crisi sanitaria e diffuso conflitto bellico, la cui gravità non può far dimenticare che petrolio, carbone, gas, acqua dolce profonda rappresentano beni non riproducibili se non in migliaia o milioni di anni. Consapevolezza, questa, che dovrebbe imporre non tanto l'elaborazione di nuove e ambigue categorie giuridiche, quanto piuttosto la diffusione di

---

una serie di restrizioni e doveri (riassumibili nel concetto di *vincolo* già noto alla categoria dei beni culturali) posti a carico del soggetto formalmente titolare del bene comune». In tal modo, la pronuncia europea risolve la travagliata vicenda delle valli da pesca, emblematica delle difficoltà insite nel discorso sui beni comuni, «semplicemente suggerendo di guardare altrove. Seppur implicitamente, infatti, dalla Corte europea proviene l'invito – asse portante della teoria dei beni comuni – ad uscire definitivamente dall'alternativa apparente bene pubblico/bene privato, riconoscendo l'irrelevanza dell'aspetto proprietario e focalizzando invece l'attenzione sulla necessaria predisposizione di un rigoroso metodo di gestione; l'esortazione, dunque, a chiedersi non a chi un bene comune appartenga, ma come possa essere tutelato». Così, a commento della Corte europea, C. PATERA, *Protezione della proprietà e tutela dell'ambiente*, in *www.labsus.org*, 19 febbraio 2015.

72 Così, P. PERLINGIERI, *Relazione conclusiva*, in E. CAPOBIANCO-G. PERLINGIERI-M. D'AMBROSIO (a cura di), *Circolazione e teoria dei beni*, Incontro di Studi dell'ADP, Lecce 21-22 marzo 2019, Napoli, 2021, p. 359 ss., spec. p. 360. Nel medesimo ordine d'idee si pone V. PARISIO, *Tutela della qualità e quantità della risorsa idrica e gestione del servizio idrico integrato: spunti di riflessione*, in *www.AmbienteDiritto*, 4, 2022, p. 1 ss. (dell'estratto), là dove afferma che, «[a] prescindere dalla natura pubblica o privata del modello di gestione, ciò che appare, oggi, imprescindibile è il consolidamento di un'effettiva e imparziale attività di regolazione e di controllo sui soggetti gestori del servizio da parte della *governance* (EGATO), ma, soprattutto, il risanamento della rete idrica, la quale è afflitta da perdite inaccettabili, vista la preziosità della risorsa» (p. 14); similmente, già F. CAPORALE, *Tendenze, controtendenze e ipostatizzazioni*, cit., p. 37 ss.

73 P. PERLINGIERI, *Relazione conclusiva*, cit., p. 360 s., secondo il quale i beni che «soddisfano bisogni primari vanno garantiti a tutti», sì che «[f]ondamentali sono l'accesso, il godimento e l'utilizzazione del bene, non la sua titolarità» (p. 361).

74 È la soluzione proposta da G. PERLINGIERI, *Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni»*, cit., p. 159, il quale nega la necessità di andare oltre la contrapposizione "pubblico/privato" per tutelare interessi generali (p. 150); si veda anche V. CORRIERO, *Gli atti costitutivi di vincoli di destinazione per la valorizzazione dei beni comuni*, in *Commons/Comune: geografie, luoghi, spazi*, cit., p. 581 ss., la quale riconosce che ormai definiamo "comuni" quei beni che, «indipendentemente dalla titolarità pubblica o privata degli stessi, possono essere vincolati e gestiti nell'interesse della collettività, individuando come enti esponenziali o gli enti locali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni), alla luce del principio di sussidiarietà sancito dalla Costituzione nell'articolo 118, o lo Stato» (p. 584).

75 In questa prospettiva, che segue una puntuale indicazione normativa (di «utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali» parlano l'art. 2, comma 1, c.a. e l'art. 2, comma 1, lett. e, d.lgs. n. 112 del 2017), occorre rileggere l'equivoco termine di razionale «sfruttamento» delle risorse stesse - «secondo la parola d'incredibile rozzezza della nostra costituzione» [così stigmatizzava il testo dell'art. 44, comma 1, Cost., che fa puntuale riferimento allo «sfruttamento» del suolo, G. CAPOGRASSI, *Agricoltura, diritto, proprietà*, (1952), in ID., *Opere*, V, Giuffrè, Milano, 1959, p. 269 ss., spec. p. 271] -, nel senso corretto di ottimale «utilizzazione» delle risorse naturali (in tal senso, C.A. GRAZIANI, *Terra e proprietà ambientale*, in A. DONATI-A. GARILLI-S. MAZZARESE-A. SASSI, *Diritto privato. Studi in onore di A. Palazzo*, 3, *Proprietà e rapporti obbligatori*, a cura di A. Garilli-A. Sassi, UTET Giuridica, Milano, 2009, p. 355 ss., spec. pp. 358 e 362 s., e v. anche M. PENNASILICO, «*Proprietà ambientale*» e «*contratto ecologico*», cit., p. 1274 e nota 37). L'art. 44 Cost. richiede, dunque, quanto meno un'interpretazione evolutiva, in virtù della quale, per razionale sfruttamento del suolo, «deve intendersi la sostenibilità dei modi della coltivazione per rispettare le forze naturali della terra con la garanzia della rinnovabilità delle risorse». Così, A. MILETTI, *Il razionale sfruttamento del fondo rustico ed i limiti*

un'altra economia, realmente sostenibile, sul piano ambientale, soltanto se non consumi più risorse di quante possa rigenerare<sup>76</sup>.

In tal senso, sembra deporre il nuovo pacchetto «*Pollution zero*» dell'Unione europea, che dovrebbe rendere molto più stringenti i limiti sugli inquinanti dell'aria e delle acque, sia di falda sia di superficie, e dovrebbe ampliare le possibilità per i cittadini di denunciare, in via giudiziaria, le autorità pubbliche e le industrie reputate responsabili di alti livelli d'inquinamento<sup>77</sup>.

Tuttavia, anche qui il condizionale è più che mai d'obbligo, giacché l'oscillante, se non schizofrenica, politica ambientale eurounitaria segna l'ennesima battuta d'arresto, considerando che l'Unione continua a favorire le industrie più inquinanti (acciaio, cemento, chimica), le quali, grazie al recente accordo di riforma del mercato del carbonio<sup>78</sup>, riceveranno fino al 2034 quote gratuite di emissione, con buona pace degli obiettivi del pacchetto «*Fit for 55%*»<sup>79</sup> e del principio «chi inquina paga», di fatto già trasfigurato in «chi paga inquina» e ormai dissolto in «chi inquina non paga ma riceve»!<sup>80</sup>.

---

*all'autonomia individuale*, in P. RESCIGNO (a cura di), *Autonomia privata individuale e collettiva*, ESI, Napoli, 2006, p. 191 ss., spec. p. 194.

76 In questi termini, sintesi di un noto approccio intellettuale, volto ad allontanare l'economia dai paradigmi meccanicistici del positivismo scientifico, U. MATTEI, *I beni comuni fra economia, diritto e filosofia*, in *Spazio filosofico*, 2013, p. 111 ss., spec. p. 112; similmente, G. PERLINGIERI, *Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni»*, cit., p. 161; per ulteriori indicazioni, v. anche M. PENNASILICO, *La "sostenibilità ambientale" nella dimensione civil-costituzionale*, cit., p. 4 ss.; ID., *Economia circolare e diritto*, cit., p. 711 ss.

77 Il 26 ottobre 2022 la Commissione europea ha proposto regole più severe contro l'inquinamento atmosferico e idrico attraverso la revisione sia delle direttive sulla qualità dell'aria ambiente (2004/107/CE e 2008/50/CE) e sul trattamento delle acque reflue urbane (91/271/CEE), sia dell'elenco degli inquinanti idrici, da controllare più rigorosamente nelle acque superficiali e sotterranee. Al riguardo, si veda il sito istituzionale [www.environment.ec.europa.eu](http://www.environment.ec.europa.eu).

78 Si tratta dell'accordo del 18 novembre 2022 tra i negoziatori dell'Eurocamera e del Consiglio, con la mediazione della Commissione UE, un resoconto critico del quale è dato da C. BRUSINI, *Clima, la Ue continua a favorire i grandi inquinanti: con la riforma del mercato del carbonio fino al 2034 avranno quote di emissione gratis*, in [www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it), 18 dicembre 2022; v. anche F. LUCA, *L'Ue trova l'accordo sulla revisione del mercato del carbonio, nasce il Fondo sociale per il clima da 86 miliardi*, in [www.eunews.it](http://www.eunews.it), 18 dicembre 2022.

79 Si allude all'articolato pacchetto di proposte, presentato dalla Commissione europea, il 14 luglio 2021, con la comunicazione COM(2021) 550 final, «*Pronti per il 55%*»: realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica»; proposte strettamente interconnesse e complementari, che incidono, nel rispetto dell'Accordo di Parigi, su una serie di settori (clima, energia e combustibili, trasporti, edilizia, uso del suolo e silvicoltura), al fine di allineare la normativa vigente in materia di clima ed energia al nuovo obiettivo di riduzione, entro il 2030, delle emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990, nella prospettiva della neutralità climatica entro il 2050. Cfr. M. LOMBARDINI, *"Fit for 55", il nuovo pacchetto climatico dell'UE e le sfide per l'Italia*, in [www.ispionline.it](http://www.ispionline.it), 20 luglio 2021; G. CAVALIERI *et al.*, *Il «Fit for 55» unpacked: un'analisi multi-disciplinare degli strumenti e degli obiettivi delle proposte settoriali per la decarbonizzazione dell'economia europea*, in *Riv. regol. merc.*, 2022, p. 409 ss.; si vedano anche i Dossier parlamentari n° 58 del 17 dicembre 2021, *Pacchetto "Pronti per il 55%" (FIT for 55%): la revisione della normativa in materia di clima*, e n° 9 dell'11 novembre 2022, *Il piano dell'UE per la transizione verde*, entrambi disponibili in [www.documenti.camera.it](http://www.documenti.camera.it).

80 E tutto ciò, paradossalmente, proprio quando il legislatore italiano introduce, finalmente, nelle scuole di ogni ordine e grado l'educazione ambientale, al fine di «rendere gli alunni consapevoli dell'importanza della conservazione dell'ambiente e, in particolare, del mare e delle acque interne, nonché delle corrette modalità di conferimento dei rifiuti» (così la prima parte dell'art. 9, l. 17 maggio 2022, n. 60, cit.).

Torna alla mente il giudizio *tranchant* di Montesquieu, che suona ancora oggi come un monito di inalterata attualità: «I cattivi legislatori sono quelli che hanno secondato i vizi del clima, e i buoni quelli che vi si sono opposti»<sup>81</sup>.

Non sembri, dunque, peregrino concludere, adattando il monito alla risorsa idrica, che i “buoni legislatori” sono quelli che, in quanto più sensibili e vicini alle forze della Natura, assecondano il “buon governo” dell’acqua, perfino al punto da riconoscerne la soggettività giuridica<sup>82</sup>. Una nuova visione “eco-antropo-centrica”, ma fondata su conoscenze antiche<sup>83</sup>, «per una nuova generazione di diritti nella quale gli elementi della natura sono soggetti del diritto e non semplicemente risorse al servizio dell’uomo»<sup>84</sup>.

81 MONTESQUIEU, *Lo Spirito delle leggi*, (1748), trad. di B. Boffito Serra, prefazione di G. Macchia, introduzione e commento di R. Derathé, vol. I, Rizzoli, Milano, 1989, (VII ed., 2007), lib. XIV, cap. V, p. 390.

82 Il riferimento è alle note sollecitazioni, provenienti anzi tutto dall’esperienza giuridica dei Paesi andini, «volte a escludere la commerciabilità del “vivente” e a riconoscere soggettività giuridica alla Natura, che s’innestano su un ripensamento generale della scienza economica e giuridica. Il bene acqua, qualificato come bene comune strumentale al soddisfacimento dei diritti umani, parte della *Pacha Mama* (Madre Terra), diventerebbe soggetto giuridico titolare del diritto al rispetto integrale della sua esistenza, al mantenimento e rigenerazione dei suoi cicli vitali». Così, L. MORAMARCO, *Il mercato delle acque minerali*, cit., p. 253, con richiamo all’art. 71 della Costituzione dell’Ecuador del 2008. Sul costituzionalismo “ecologico” o “biocentrico” andino, ben lontano dalla tradizione occidentale antropocentrica, e sul problema della soggettività della Natura, si rinvia, nella letteratura più recente, a M. CARDUCCI, voce *Natura (diritti della)*, in *Dig. disc. pubbl., Agg.*, vol. VII, UTET Giuridica, Milano, 2017, p. 486 ss.; R. MÍGUEZ NÚÑEZ, *Le avventure del soggetto. Contributo teorico-comparativo sulle nuove forme di soggettività giuridica*, Mimesis, Milano-Udine, 2018; C.G. SOZZO, *Vers un «état écologique de droit»? Les modèles de Buen vivir et de Développement durable des pays d’Amérique du Sud*, in *Rev. jur. envir.*, 2019/HS18 (n° spécial), *Le bon usage de la Terre: penser le droit dans une planète finie*, p. 89 ss.; F.G. CUTURI (a cura di), *La Natura come soggetto di diritti. Prospettive antropologiche e giuridiche a confronto*, Editpress, Firenze, 2020; G. ALPA, *Dalla tutela dell’ambiente al riconoscimento della “natura” come soggetto di diritto. Una rivisitazione delle categorie del diritto civile?*, in *Riv. it. sc. giur.*, 2020, p. 19 ss.; F. FALANCIA, *La Natura come soggetto di diritto: una riflessione a partire dal riconoscimento dei diritti della Natura nella Costituzione ecuadoriana del 2008*, in F. BILOTTA-F. RAIMONDI (a cura di), *Il soggetto di diritto. Storia ed evoluzione di un concetto nel diritto privato*, Jovene, Napoli, 2020, p. 153 ss.; M.W. MONTEROSSO, *L’orizzonte intergenerazionale del diritto civile. Tutela, soggettività, azione*, ETS, Pisa, 2020, p. 259 ss.; D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale*, cit., spec. p. 138 ss.

83 Si ricordi che i valori culturali e spirituali della tradizione sono ancor più significativi degli apporti della teoria economica nel determinare il valore dell’acqua. Molti popoli indigeni, infatti, «attribuiscono uno status speciale all’acqua e ai corsi d’acqua. È il caso della Nuova Zelanda, dove il Te Awa Tupua Act, approvato nel 2017, riconosce il fiume Whanganui come “un tutto indivisibile e vivente dalle montagne al mare”. Anche i fiumi Gange e Yamuna, in India, sono considerati esseri viventi, e godono degli stessi diritti. Per questi popoli, i corsi d’acqua sono come i propri cari e quindi inestimabili». Così, A. AZOULAY, *Prefazione*, in *Rapporto mondiale delle Nazioni Unite sullo sviluppo delle risorse idriche 2021. Il valore dell’acqua*, trad. di M. Micheli, a cura di M. Montalto, UNESCO-Fondazione UniVerde, Parigi-Roma, 2021, p. VI (disponibile sul sito [www.unesdoc.unesco.org](http://www.unesdoc.unesco.org)).

84 È questa la «rivoluzione culturale» (o, parafrasando Rodotà, l’«utopia necessaria») auspicata in M. MONTALTO (a cura di), *Diritto all’acqua*, Diritto e Ragione, Bolzano, 2018, p. 13 ss., spec. p. 14 (documento scaricabile dal sito [www.consiglionazionaleforense.it](http://www.consiglionazionaleforense.it)). Per una visione integrata, “eco-antropo-centrica”, che pone sia l’uomo sia la natura sul medesimo piano dei valori, ma senza più riconoscere all’uomo una posizione esclusiva di vertice nella piramide biotica, v. M. PENNASILICO, *L’insegnamento del diritto privato tra modello tradizionale e problematiche attuali (Manifesto per un diritto privato ecosostenibile)*, in *Rass. dir. civ.*, 2019, p. 641 ss., spec. p. 656 ss.; ID., *La “sostenibilità ambientale” nella dimensione civil-costituzionale*, cit., p. 49 s.; ID., *Emergenza e ambiente nell’epoca pandemica. Verso un diritto dello “sviluppo umano ed ecologico”*, in *Giust. civ.*, 2021, p. 495 ss., spec. p. 516 s. [e in M.A. ICOLARI (a cura di), *La tutela dell’ambiente al tempo della crisi pandemica*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 53 ss.]; ID., *Economia circolare e diritto*, cit., p. 717.