

OLTRE LA PAROLA “ACQUA”: TUTELA COSTITUZIONALE DELLA RISORSA IDRICA IN PROSPETTIVA COMPARATA ED EUROPEA

Beyond the Word “Water”: Constitutional Protection of Water Resources in a Comparative and European Perspective

ALESSANDRO TACENTE - ANDREA GIOCONDI *

Abstract (ita) L’acqua è il test più severo del costituzionalismo ambientale europeo: non perché manchi la norma, ma perché spesso manca l’attuazione. In Europa il diritto all’acqua raramente è costituzionalizzato, eppure viene costruito per via sistemica - tra ambiente, salute, generazioni future e regime dei beni pubblici (o, alle volte, *commons*) - ed è oggi sempre più trainato dagli “ordinamenti UE-CEDU”. La comparazione tra modelli “forti” e modelli proprietari o programmatici mostra che la menzione costituzionale incide, ma non decide: a decidere sono *governance*, controlli, investimenti e capacità amministrativa, nonché la giurisprudenza. Anche dove la Carta fondamentale tace, la tutela è comunque plasmata dal comune orizzonte del tempo presente, in cui l’acqua diventa il punto di massima frizione tra sostenibilità, concorrenza, organizzazione dei servizi e riparto di competenze. In questa prospettiva, l’acqua emerge come “diritto-sistema” e bene comune costituzionale, ma resta fragile finché i principi non si traducono in standard esigibili, regolazione credibile e responsabilità intergenerazionale effettiva.

Abstract (eng) *Water is the most demanding stress test for European environmental constitutionalism: not because the norm is missing, but because implementation so often is. In Europe, the right to water is rarely constitutionalised, yet it is built through a systemic approach - at the intersection of environmental protection, health, future generations, and the public goods regime (or, sometimes, commons regime) - and is now increasingly driven by the “EU-ECHR legal orders”. A comparison between “strong” models and proprietary or programmatic models shows that constitutional mention matters, but does not decide: what decides are governance, oversight, investment, administrative capacity, and jurisprudence. Even where the fundamental charter is silent, protection is nonetheless shaped by the shared horizon of our time, in which water becomes the point of maximum friction between sustainability, competition, the organisation of services, and the allocation of competences. From this perspective, water emerges as a “system-right” and a constitutional common good, yet remains fragile until principles are translated into enforceable standards, credible regulation, and effective intergenerational responsibility.*

Parole chiave: tutela dell’acqua - costituzionalismo dell’acqua - *governance* - diritto comparato - Slovenia, Francia, Italia

Keywords: *water protection - water constitutionalism - governance - comparative law - Slovenia, France, Italy*

SOMMARIO: 1. La protezione delle risorse idriche nel costituzionalismo ambientale europeo - 1.1. La disciplina delle acque nel diritto dell’Unione europea - 1.2 La protezione delle

risorse idriche nella giurisprudenza della CEDU - **2.** Il diritto all'acqua nelle Carte costituzionali europee: modelli testuali a confronto - **2.1.** L'acqua come componente della sostenibilità e dell'ambiente nelle altre Carte costituzionali europee - **3.** Tutela e governance dell'acqua nel sistema sloveno - **4.** Tutela e governance dell'acqua nel sistema francese: il fenomeno della “remunicipalisation” - **5.** Tutela e governance dell'acqua nell'ordinamento italiano - **6.** Considerazioni conclusive: verso un costituzionalismo europeo dell'acqua?

CONTENTS: **1.** *The protection of water resources in European environmental constitutionalism - 1.1. Water regulation under European Union law - 1.2. The protection of water resources in the case law of the European Court of Human Rights - 2. The right to water in European constitutional charters: a comparison of textual models - 2.1. Water as a component of sustainability and environmental protection in other European constitutional charters - 3. Protection and governance of water in the Slovenian legal system - 4. Protection and governance of water in the French legal system: the phenomenon of “remunicipalisation” - 5. Protection and governance of water in the Italian legal system - 6. Concluding remarks: towards an European constitutionalism of water?*

1. La protezione delle risorse idriche nel costituzionalismo ambientale europeo

Il progressivo recepimento delle istanze ambientali nelle Carte costituzionali europee, seppur lento¹, ha favorito l'emersione del cosiddetto “costituzionalismo ambientale”² nel quale l'acqua³ assume un ruolo centrale, quale risorsa naturale essenziale, elemento strutturale degli ecosistemi e bene funzionale alla realizzazione della tutela della vita e all'esercizio effettivo dei diritti fondamentali.

¹ *Alessandro Tacente è dottorando di ricerca in diritto costituzionale comparato presso l'Università “Lumsa” di Roma; Andrea Giocondi è dottorando di ricerca in diritto pubblico presso l'Università “Lumsa” di Roma. Lo scritto è frutto della comune riflessione degli autori, tuttavia, ai fini della formale attribuzione della responsabilità delle singole parti, si precisa che ad Alessandro Tacente si deve la redazione dei paragrafi 1 - 1.1 - 4 - 5, mentre ad Andrea Giocondi la redazione dei paragrafi 1.2 - 2 - 2.1 - 3; il paragrafo 6, recante le considerazioni conclusive, è il risultato di un'elaborazione congiunta.

Sulla “lentezza” dell'ingresso del bene idrico nelle costituzioni moderne nonché sulla sua “... progressiva emersione ...”, v. rispettivamente: R. LOUVIN, *Acqua e Costituzioni*, in M. BETZU (a cura di), *Diritto all'acqua e servizio idrico integrato*. Atti del Convegno di Studi del 18 gennaio 2019 - Cagliari, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2019, p. 11; F. STAIANO, *La progressiva emersione di un diritto umano e fondamentale all'acqua in sistemi di diritto internazionale e costituzionale: principi generali e prospettive di implementazione*, in *Federalismi.it*, 2013, n. 4, p. 1.

² Probabilmente, sarebbe oggi più opportuno utilizzare il sintagma “costituzionalismo ecologico” in luogo di quello di - concetto più ristretto - “costituzionalismo ambientale” (sul punto v. *amplius*: G. GARVER, *Ecological law and the planetary crisis*, Routledge, Abingdon, 2022; K. ANKER et al. (a cura di), *From environmental to ecological law*, Routledge, Abingdon, 2021; L. COLLINS, *The ecological constitution reframing environmental law*, Routledge, Abingdon, 2021) o comunque parlare del più ampio concetto della “sostenibilità” e del “diritto allo sviluppo sostenibile”, nonché a questo punto di “costituzionalismo sostenibile” (per tutti, sull'origine del lemma “sostenibilità”, v. la ricostruzione offerta da K. BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance*, Routledge, Londra, 2008) che non di quello più ristretto di “ambiente” (per tutti, v. F. FRACCHIA, S. VERNILE, *Lo sviluppo sostenibile oltre il diritto ambientale*, in *Le Regioni*, 2022, n. 1-2, p. 15. Sulla sostenibilità come “... “key concept” costituzionale ...” e sul fenomeno della “... internazionalizzazione delle costituzioni ...”, v. soprattutto T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, n. 1, 44. *Amplius* sui vari temi v.: F. DE LEONARDIS, *Lo stato ecologico*, Giappichelli, Torino, 2023; S. LANNI (a cura di), *Sostenibilità globale e culture giuridiche comparate*, Atti del Convegno SIRD del 22 aprile 2022 - Milano, Giappichelli, Torino, 2022.

³ *Amplius*: AA. VV., *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, Edizioni Scientifiche, Napoli, 2024; R. MICCÙ, M. FRANCAVIGLIA, *Le forme giuridiche dell'acqua. Le dimensioni costituzionali di uno strumento di coesione sociale e territoriale*, Giappichelli, Torino, 2019.

Sebbene nessuna Costituzione dell'Europa occidentale preveda attualmente, in forma testuale, un diritto esplicito all'acqua⁴, il complesso delle disposizioni costituzionali in materia di tutela dell'ambiente, della vita e della salute, nonché di protezione del paesaggio e dei beni pubblici, ha consentito alle Corti supreme nazionali e sovranazionali di ricondurre la salvaguardia delle risorse idriche a una dimensione intrinseca del diritto a un ambiente sano e del correlato dovere di tutela intergenerazionale. Tra le matrici ambientali, l'acqua rappresenta il banco di prova più avanzato, quale espressione della progressiva integrazione della tutela dell'ambiente nelle Carte fondamentali dei Paesi dell'Unione, e offre oggi un terreno privilegiato di indagine per comprendere come il diritto costituzionale possa regolare la crisi ecologica globale e ridefinire il rapporto tra uomo e natura.

Se con l'espressione «*costituzionalismo ambientale*» si designa il processo attraverso il quale gli ordinamenti costituzionali hanno progressivamente incorporato principi, diritti, doveri e obblighi volti alla tutela dell'ambiente, riconoscendogli la qualifica di valore di rango fondamentale e assoggettando l'esercizio dei pubblici poteri a limiti giuridici cogenti, tale evoluzione segna il superamento di una concezione dell'ambiente quale mero oggetto di scelte politiche contingenti, elevandolo invece a valore primario dell'assetto costituzionale⁵.

In questo quadro, il diritto ambientale è chiamato a confrontarsi, come oramai noto, con problematiche di portata epocale, che incidono direttamente sulla salvaguardia delle basi naturali della vita e sulla sostenibilità dei modelli di sviluppo. Ne consegue che il giurista operante in tale ambito deve impostare un dialogo strutturale e continuo con i saperi tecnico-scientifici - quali l'ecologia, le scienze naturali, l'etica e l'economia - facendo ricorso ai dati scientifici⁶ con metodo critico e rigore tecnico, nella consapevolezza della complessità intrinseca della materia e della necessità di un approccio autenticamente interdisciplinare.

Sul piano sistematico, tale sviluppo è stato favorito dalla convergenza di tre fattori principali.

In primo luogo, il processo di costituzionalizzazione della tutela ambientale, come attestato da numerosi interventi dei legislatori europei che spaziano, *breviter*, dall'introduzione dell'art. 20a nella Legge fondamentale tedesca (riforma del 1994⁷), alla riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione italiana operata tramite la legge costituzionale n. 1 del 2022, dall'adozione della *Charte de l'environnement* del 2004, integrata nel *bloc de constitutionnalité*⁸ francese, fino alle più recenti previsioni della Costituzione slovena, che riconoscono espressamente l'ambiente e le risorse naturali - incluse le acque - quali beni meritevoli di una protezione costituzionale rafforzata (*rectius* che riconosce un vero e pro-

⁴ Più in generale in tutta Europa, con l'eccezione della Slovenia, che dal 2016 introduce una clausola espressa. V. *amplius* nel prosieguo.

⁵ Recentemente: D. AMIRANTE, *Metodo comparativo, ambiente e dinamiche costituzionali*, in *DPCE online*, 2023, n. spec. 2, p. 19; ID. *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022, spec. pp. 49-50. Precedentemente, v. anche: D. AMIRANTE, *L'ambiente "preso sul serio". Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *DPCE*, 2019, n. spec. 1-2, p. 1; L. J. KOTZÉ, *Global environmental constitutionalism in the Anthropocene*, Hart Publishing, Portland, Oregon, 2016.

⁶ Sul ruolo dei dati scientifici nel contenzioso climatico-ambientale, si veda, M.F. CAVALCANTI, *Fonti del diritto e cambiamento climatico: il ruolo dei dati tecnico-scientifici nella giustizia climatica in Europa*, in *DPCE Online*, Vol. 58, n. SP2, 2023, p. 329.

⁷ Circa il complesso *iter* che ha portato alla formulazione dell'art. 20a GG, *ex multis*: S. ROHN - R. SANNWALD, *Die Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission*, in *ZRP*, 1994, 65 ss.; R. SANNWALD, *Die Reform des Grundgesetzes*, in *NJW*, 1994, 3313 ss.; J. WIELAND, *Verfassungsrang für Nachhaltigkeit*, in *Zur*, 2016, n. 9, p. 475.

⁸ Il *bloc de constitutionnalité* (blocco di costituzionalità) designa l'insieme delle norme giuridiche aventi valore costituzionale nell'ordinamento francese, che fungono da parametro di riferimento per il *Conseil constitutionnel* ai fini del controllo di conformità delle leggi alla Costituzione e ai diritti fondamentali, costituendo così il vertice della gerarchia delle fonti. Esso comprende la Costituzione del 1958, la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, il Preambolo della Costituzione del 1946, la *Charte de l'environnement* del 2004, nonché i Principi fondamentali riconosciuti dalle leggi della Repubblica (PFRLR) e i principi di valore costituzionale.

prio “diritto all’acqua”, almeno stando al dato testuale della norma).

In secondo luogo, la giurisprudenza costituzionale ha valorizzato la dimensione relazionale delle matrici ambientali, superando un’impostazione meramente settoriale a favore di un approccio ecologico integrato, nel quale l’acqua non è solo risorsa economica ma anche *habitat*, componente del paesaggio, fondamento della biodiversità⁹.

Infine, la spinta derivante dal diritto europeo, dalle direttive quadro acque sino alla più recente *Nature Restoration Regulation*¹⁰ del 2024, ha imposto standard minimi uniformi e obblighi di ripristino che condizionano profondamente l’azione dei legislatori nazionali e regionali.

La multipolarità dei temi in oggetto esige un approccio metodologico aperto e multidimensionale, talvolta estraneo a un sapere giuridico tradizionalmente ancorato a categorie rigide e formali.

La complessità della tutela ambientale risulta ulteriormente accentuata dalla natura intrinsecamente dinamica della materia oggetto di tutela, il cui contenuto è in costante evoluzione. Emblematiche, in tal senso, sono le questioni connesse alle politiche energetiche, al ricorso alle fonti rinnovabili, alla gestione dell’energia nucleare, nonché alla regolazione dei nuovi rischi climatici e idrogeologici.

Tali problematiche attraversano un numero crescente di settori dell’azione pubblica, incidendo su molteplici ambiti delle politiche pubbliche e rendendo evidente come la protezione dell’ambiente non possa più essere confinata entro un perimetro specialistico; al contrario, essa è chiamata ad assurgere a principio ordinatore dell’assetto giuridico-costituzionale nel suo complesso.

In questa prospettiva, l’ambiente assume “un significato indeterminato, poliedrico, che si colloca in termini trasversali rispetto a tutti i settori e le discipline che entrano in contatto con i problemi e gli interessi ambientali”¹¹, con ciò ritenendosi più corretto e proficuo, a livello metodologico, “individuare

⁹ Così, per tutti, v. *ex multis*: F. DE LEONARDIS, op. cit., *passim* e, per un riassunto sull’evoluzione del ruolo dello Stato, spec. pp. XV-XXVII. Altresì, sul legame tra risorsa idrica e Costituzione economica, v. almeno R. MICCÙ, M. FRANCAVIGLIA, op. cit., *passim*, i quali, proponendo “tre tesi sull’acqua” (o comunque prospettando “tre dimensioni dell’acqua”), quale bene fondamentale, quale diritto fondamentale e quale servizio pubblico fondamentale (l’una che è parte e che al contempo completa le altre due), riflettono che “... *volendo trarre una riflessione conclusiva della presente indagine (...) uno dei fili rossi che l’hanno attraversata [è] il collegamento tra risorse idrica e costituzione economica ...*”.

¹⁰ La *Nature Restoration Regulation* - Regolamento (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 - si colloca nel solco del diritto ambientale dell’Unione, completando e rafforzando gli obblighi già previsti dalla Direttiva Habitat 92/43/CEE e dalla Direttiva Uccelli 2009/147/CE, che costituiscono il fondamento della rete Natura 2000. Tale rete, che copre circa il 18% del territorio dell’Unione e una quota significativa delle acque interne, dei corsi d’acqua, delle zone umide e delle aree costiere, svolge una funzione essenziale nel garantire il mantenimento o il ripristino dello stato di conservazione favorevole degli habitat, compresi quelli idrici e idromorfologicamente sensibili.

Il Regolamento 2024/1760 introduce, per la prima volta nel diritto unionale, obblighi giuridicamente vincolanti di ripristino ecologico, imponendo agli Stati membri di adottare misure specifiche per recuperare ecosistemi degradati, tra cui fiumi, laghi, torbiere, zone umide e corpi idrici fortemente modificati, mediante target progressivi e verificabili nel tempo. La scelta del legislatore europeo risponde alle criticità evidenziate nei cicli di attuazione della Direttiva Quadro sulle Acque 2000/60/CE, dai quali emerge un peggioramento generalizzato dello stato ecologico delle acque europee e un insufficiente conseguimento degli obiettivi di qualità ambientale.

Accanto all’innovazione regolatoria, assume rilievo anche la dimensione finanziaria della tutela idrica. Strumenti come *Next Generation EU* e, in Italia, il PNRR, inseriscono la protezione e il ripristino degli ecosistemi acquatici all’interno di una strategia di sostenibilità integrata, destinando risorse a interventi quali la riduzione delle perdite idriche, il miglioramento dei sistemi di depurazione, la rinaturalizzazione dei corsi d’acqua e la salvaguardia delle zone umide. Ne emerge un quadro in cui la tutela delle acque non è più soltanto un obiettivo ambientale, ma un elemento strutturale della resilienza economica, della prevenzione del rischio climatico e della coesione territoriale dell’Unione europea.

¹¹ Le parole sono di S. GRASSI, *Introduzione*, in S. GRASSI-M. CECCHETTI-A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e Diritto*, Olschki, Firenze, 1999, p. 8.

un contenuto minimo della materia ambientale”¹².

Non desta sorpresa che nelle cosiddette *costituzioni ambientali* difetti una definizione espressa e univoca del lemma “ambiente”. Tale assenza riflette la natura intrinsecamente complessa, relazionale e multidimensionale del concetto, difficilmente riconducibile a una nozione giuridica rigida e onnicomprensiva; parimenti, la problematica si riscontra pure nell’opportunità di riferirsi all’“acqua” in senso unitario ovvero alle “acque”, intese come pluralità di risorse idriche differenziate (superficiali, sotterranee, dolci, salmastre, marine), ciascuna caratterizzata da specifiche funzioni ecologiche, economiche e sociali.

In quest’ottica, la scelta del costituente di non costituzionalizzare in modo esplicito e né tantomeno di cristallizzare una definizione formale appare funzionale a preservare l’elasticità del concetto, consentendone un’interpretazione evolutiva idonea a ricomprendere la varietà e la mutevolezza delle componenti ambientali.

Le modalità di configurazione giuridica dell’ambiente e delle sue componenti, l’eventuale attribuzione di soggettività giuridica e l’estensione dei diritti e dei doveri connessi dipendono dall’adozione, esplicita o implicita, di specifiche prospettive teoriche, che non sono né neutrali sul piano concettuale né indifferenti sul piano giuridico, ma orientano in modo decisivo le scelte costituzionali e legislative in materia ambientale. In tale quadro, la tradizione giuridica occidentale è stata a lungo dominata da una concezione antropocentrica, secondo cui la natura assume un valore prevalentemente strumentale, in quanto funzionale alla tutela della salute, all’esercizio delle libertà fondamentali e, in ultima istanza, alla sopravvivenza stessa dell’essere umano.

In tal modo, l’ambiente viene trattato come bene strumentale alla qualità della vita e al progresso economico, sicché le misure di protezione risultano finalizzate soprattutto a garantire diritti individuali - quali la salubrità dell’aria¹³ o dell’acqua - e a preservare le risorse naturali per le generazioni future. Tale impostazione è oggi oggetto di un progressivo ripensamento, alla luce del crescente riconoscimento del valore intrinseco degli ecosistemi e della biodiversità¹⁴, che induce a concepire il rapporto uomo-ambiente in termini di reciproca interdipendenza. Ne deriva l’esigenza di una “revisione eco-compatibile”¹⁵ del principio antropocentrico, capace di considerare l’ambiente non più come mero supporto dell’attività umana, ma come relazione dinamica tra natura e uomo, nella consapevolezza degli effetti trasformativi - e talora irreversibili - dell’azione antropica sugli equilibri naturali.

Per contro, l’ecocentrismo si pone come paradigma alternativo rispetto all’impostazione antropocentrica, riconoscendo alla natura un valore intrinseco e autonomo, indipendente dalla sua utilità per l’essere umano. In tale prospettiva, gli ecosistemi marini e terrestri, le specie viventi e persino entità naturali prive di vita — quali fiumi, foreste o montagne — possono essere qualificati come soggetti di diritto, titolari di interessi giuridicamente rilevanti e legittimati ad azionare pretese a tutela della propria integrità¹⁶.

¹² Così D. AMIRANTE, *Diritto ambientale italiano e comparato: principi*, Jovene, Napoli, 2023, p. 6.

¹³ Si veda il *Report* annuale di Legambiente, “*Mal’Aria di città 2025*”. Edizione nazionale, rapporto annuale sull’inquinamento atmosferico urbano, Roma, 2025, disponibile su www.legambiente.it. Il documento individua, per numero di giorni di superamento del limite di PM10 nel 2024, le dieci città italiane più inquinate (tra cui Frosinone, Milano, Verona, Vicenza, Padova, Venezia, Cremona, Napoli, Rovigo e Brescia).

¹⁴ Sul punto attenta dottrina, C. GAZZETTA, *La tutela giuridica della biodiversità in quanto bene culturale*, in G. CERRINA, FERONI - T.E. FROSINI - L. MEZZETTI - P.L. PETRILLO (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile Environment, Energy, Food Comparative Legal Models for Sustainable Development*, Firenze-Roma, 2016, pp. 85-86.

¹⁵ Già M. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come “diritto all’ambiente”*, in *Federalismi.it*, 2006, n. 25, p. 1.

¹⁶ Tale impostazione, fondata su una visione olistica che concepisce l’uomo come parte integrante del sistema naturale, ha ispirato rilevanti innovazioni costituzionali, in particolare, si osserva, negli ordinamenti dell’America Latina. Ad esempio, la Costituzione dell’Ecuador del 2008, all’art. 71, riconosce alla *Pachamama* (Madre Terra) il diritto di “esistere, persistere, mantenersi e rigenerarsi” nei propri cicli vitali e processi evolutivi, configurando

Un simile approccio ha avuto significativi riflessi giurisprudenziali: in Ecuador e in Colombia¹⁷, le Corti costituzionali hanno riconosciuto personalità giuridica e legittimazioni processuali a fiumi, foreste e altri ecosistemi terrestri e acquatici, ammettendo che possano essere rappresentati in giudizio per la difesa dei propri diritti.

Le suddette esperienze, pur radicate in contesti culturali specifici, alimentano il dibattito comparato sui diritti della natura. Tra le due polarità dell'antropocentrismo e dell'ecocentrismo si collocano approcci intermedi, come il biocentrismo, che riconosce valore intrinseco a tutti gli esseri viventi, e l'eco-umanesimo¹⁸, che mira a conciliare la dignità umana con il rispetto degli equilibri naturali.

Per il comparatista, tali categorie non hanno rilievo eminentemente filosofico, ma incidono sulla costruzione dei diritti e dei doveri costituzionali: orientano l'interpretazione delle clausole ambientali, influenzano la definizione dei limiti all'iniziativa economica e contribuiscono alla elaborazione di principi generali.

A ben vedere, è soprattutto nel contesto comparato che si è manifestata l'emersione di un autentico costituzionalismo ambientale, il cui sviluppo evidenzia come l'interazione tra obblighi derivanti dal diritto sovranazionale, disposizioni costituzionali interne e un persistente contenzioso in materia di riparto delle competenze renda necessaria una rilettura critica dei modelli vigenti di tutela delle risorse idriche, portando alla luce criticità strutturali, sovrapposizioni regolatorie e significative difformità applicative. In tale cornice storico-sociale, il diritto non rappresenta l'unico strumento di intervento, ma costituisce un presidio essenziale per il rafforzamento delle istanze di tutela delle risorse idriche, operando in costante dialogo con le politiche pubbliche, le scienze naturali e l'economia. Questo intreccio ha favorito un processo di progressiva costituzionalizzazione della protezione ambientale su scala globale, oggi presente in oltre i tre quarti degli ordinamenti costituzionali¹⁹.

La disciplina delle acque e dei corpi idrici naturali rivela alcune delle principali sfide²⁰ della gover-

la natura come soggetto giuridico. Analogo orientamento si rinviene nella Costituzione della Bolivia del 2009, il cui art. 33 tutela non solo il diritto degli esseri umani - presenti e futuri - a vivere in un ambiente sano, ma anche quello "degli altri esseri viventi". Entrambe le Carte si ispirano al principio del *Buen Vivir* espressione delle cosmovisioni indigene andine, che postulano un rapporto armonico e solidale fra uomo e natura.

¹⁷ La *Sentencia T-622/2016* della Corte Costituzionale colombiana riguarda la tutela del fiume Atrato, nella regione del *Chocó*, gravemente minacciato da attività estrattive illegali e inquinamento. La Corte, accogliendo il ricorso presentato da comunità indigene e afro-discendenti, ha riconosciuto al Rio Atrato la qualità di soggetto di diritti, dotato di personalità giuridica. Ha stabilito che lo Stato colombiano e le comunità locali agissero come "guardiani del fiume", con l'obbligo di proteggerne, conservarne e ripristinarne gli ecosistemi. La decisione si fonda sui diritti fondamentali alla vita, alla salute e all'ambiente sano delle popolazioni locali, nonché sul principio di diritti della natura. Questa sentenza è considerata un precedente di rilievo nel riconoscimento della personalità giuridica degli ecosistemi a livello globale.

¹⁸ Sulla nozione e lo sviluppo delle *Environmental Humanities* - anche denominate *Ecological Humanities* o, in italiano, *Umanesimo ambientale* o *Umanesimo ecologico* - si veda L. BATTAGLIA, *Ecologia e nuovo umanesimo*, in *La Società degli Individui*, 2020, n. 68, pp. 11-21. Nella filosofia morale contemporanea e nella riflessione teologica si tenta di trarre dall'ecologia nuovi spunti capaci di aprire prospettive etiche inedite. La sfida odierna consiste nella ricerca di una sintesi tra il pensiero ecologico e l'eredità umanistica, in direzione di un umanesimo ecologico capace di integrare i principi dell'etica umana con i nuovi doveri verso la natura e le altre specie.

¹⁹ Fra gli studi più noti sul costituzionalismo ambientale si veda D.R. BOYD, *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights and the Environment*, UBC Press, Vancouver, 2012; J.R. MAY - E. DALY, *Global Environmental Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

²⁰ Si pensi alle sfide poste dall'intelligenza artificiale. N. RANGONE, *Intelligenza artificiale, tutela dell'ambiente e regolazione europea*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2025, n. 1, pp. 537 ss., evidenzia come l'*AI Act*, adottato nel 2024 e applicabile dal 2026, pur ispirandosi a un approccio "rights-driven", assicuri una tutela ambientale debole. Le proposte parlamentari iniziali, più incisive in termini di sostenibilità (valutazioni di impatto ambientale, riduzione dei consumi, incentivi per sistemi "verdi"), sono state in larga parte espunte nel testo finale. Il regolamento si limita a un richiamo generico alla protezione dell'ambiente come diritto fondamentale, senza obblighi vincolanti, valorizza i benefici ambientali dell'IA ma non ne considera adeguatamente gli impatti

nance ambientale contemporanea: dall'esigenza di coordinamento multilivello alla definizione uniforme di standard minimi di qualità e tutela, dalla comprensione giuridica del ripristino ecologico dei bacini idrici all'adeguamento delle strutture amministrative alle finalità sempre più esigenti del diritto europeo, in particolare per quanto riguarda gli obblighi di prevenzione, miglioramento e non deterioramento dello stato delle acque. Le risorse idriche diventano così non soltanto un ambito di attuazione del costituzionalismo ambientale europeo, ma anche uno spazio di sperimentazione per delineare le prospettive evolutive della protezione costituzionale dell'ambiente, alla luce della loro natura di bene essenziale alla vita e pre-condizione per l'effettivo esercizio degli altri diritti fondamentali.

Muovendo da tali premesse si rende necessaria una profonda revisione delle categorie tradizionali del costituzionalismo²¹, orientata all'elaborazione di un vero e proprio *diritto costituzionale dell'ambiente* - o, nella sua declinazione più avanzata, di un *costituzionalismo dell'acqua* - capace di ripensare diritti e libertà fondamentali alla luce della loro intrinseca dimensione ecologica²².

Ci si propone, pertanto, di analizzare in che misura la presenza o l'assenza di un'esplicita menzione costituzionale dell'acqua incida sull'effettività della tutela giuridica della risorsa²³, nonché di esaminare il ruolo svolto dalla giurisprudenza - costituzionale, europea e sovranazionale - nella definizione dei contenuti del diritto all'acqua all'interno di ordinamenti caratterizzati da clausole aperte di protezione dei diritti fondamentali; al contempo, ci si interroga pure sulla sufficienza dell'appartenenza all'Unione europea o al sistema convenzionale della CEDU a garantire livelli adeguati e uniformi di protezione, anche in assenza di un riconoscimento costituzionale testuale.

In ultima analisi, l'acqua si configura come un bene costituzionale complesso, un elemento naturale che precede il diritto positivo e ne sollecita l'evoluzione, imponendogli di ampliare i propri confini concettuali. Essa si colloca al crocevia tra competenze normative concorrenti, esigenze di tutela ecologica, garanzie dei diritti fondamentali²⁴ e interessi economici, costituendo la trama entro cui si intrecciano - talvolta in modo armonico, talvolta in tensione - i diversi livelli della *governance* contemporanea. In quest'ottica, l'acqua assume simultaneamente la natura di diritto fondamentale, di prestazione sociale, di bene comune e di risorsa economica, il cui accesso deve essere assicurato a tutti. Soprattutto, essa rappresenta una risorsa limitata, la cui gestione richiede un governo pubblico capace di coniugare sostenibilità, equità e responsabilità intergenerazionale²⁵.

Questa complessità fa dell'acqua un prisma attraverso cui valutare la capacità degli ordinamenti

negativi, prevede tutele prevalentemente *ex post* e impone obblighi di trasparenza sui consumi solo parziali. In senso analogo e per ulteriormente approfondire, si veda anche N. RANGONE, *Regolare con intelligenza. Artificiale?*, in A. LALLI, (a cura di), *La regolazione pubblica delle tecnologie digitali e dell'intelligenza artificiale*, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 179-204.

²¹ M. PENNALILICO, *Lo "sviluppo sostenibile" alla prova del contenzioso climatico: per una contro-narrazione "eco-antropo-centrica" dell'esperienza giuridica*, in *AmbienteDiritto.it*, 2025, n. 4, pp. 12 ss. L'Autore propone l'elaborazione di un nuovo paradigma interpretativo, definito approccio metodologico eco-antropo-centrico, fondato sull'esigenza di una rinnovata ontologia del rapporto uomo-natura. In tale prospettiva, il riconoscimento della soggettività della natura non può esaurirsi in una dimensione meramente formale o retorica, ma deve tradursi nella costruzione di una cultura giuridica effettivamente inclusiva, capace di concepire e praticare la relazione tra essere umano e ambiente in termini paritari. Ne deriva il superamento del tradizionale paradigma antropocentrico ed estrattivistico, storicamente orientato allo sfruttamento della natura, a favore di un modello fondato sulla coesistenza, sulla responsabilità e sulla reciprocità.

²² *Amplius*: D. AMIRANTE - S. BAGNI (a cura di), *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene. Values, Principles and Actions*, Routledge, Londra-New York, 2022, spec. cap. 1; S. BAGNI, *Dal diritto ambientale al diritto delle relazioni ecosistemiche*, in *Ircocervo*, 2025, Vol. 24, n. 1, pp. 41-61.

²³ Dove per "effettività della tutela" si intende, in termini operativi, la combinazione tra standard tecnici esigibili (qualità/continuità), accessibilità economica e meccanismi di *enforcement* (controlli, trasparenza, sanzioni) capaci di incidere sull'organizzazione del servizio.

²⁴ S. SILEONI, *L'acqua: una risorsa fondamentale, quale diritto?*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 3, p. 5.

²⁵ Sul punto, A. MORRONE, *Lo statuto costituzionale dell'acqua. Premesse per un costituzionalismo dell'effettività*, in *Federalismi.it*, 2025, n. 19, spec. p. 133.

costituzionali di riconoscere ciò che è essenziale: un bene che non è solo risorsa, ma condizione di possibilità della vita, ponte invisibile tra generazioni, fragile filo che sostiene ecosistemi, comunità umane e ordine giuridico. Ne deriva la necessità di un approccio comparato capace di comprendere le diverse tradizioni giuridiche e, al tempo stesso, di coglierne le consonanze²⁶.

È in questo intreccio che affiora un embrionale modello europeo di tutela idrica, nel quale l'acqua non è più semplice oggetto di regolazione, ma bene comune²⁷: un bene che appartiene alle generazioni presenti senza cessare di appartenere a quelle future, un'eredità che non può essere posseduta, ma soltanto custodita e rigenerata.

1.1 La disciplina delle acque nel diritto dell'Unione europea

Prima di procedere all'analisi degli ordinamenti europei e alla valutazione delle diverse forme di tutela costituzionale approntate a favore dell'acqua - con riguardo alla tipologia delle disposizioni, alla loro collocazione sistematica nell'architettura costituzionale e al grado di effettività garantito - nonché alla successiva comparazione tra alcuni modelli nazionali, appare necessario fornire una sintetica ricostruzione della disciplina delle acque nel diritto dell'Unione europea.

La protezione delle risorse idriche negli Stati membri trova oggi il suo quadro sistematico più compiuto nel diritto dell'Unione europea²⁸, che rappresenta la principale matrice normativa in grado di orientare, in modo uniforme e vincolante, le politiche nazionali in materia ambientale. Gli articoli 191 e 192 TFUE disciplinano le competenze concorrenti dell'Unione in materia di ambiente e definiscono i principi cardine dell'azione ambientale europea: prevenzione, precauzione, correzione alla fonte dei danni ambientali e responsabilità di chi inquina (*polluter pays*). A tali disposizioni si affianca l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che prevede un livello elevato di tutela dell'ambiente e del miglioramento della sua qualità come obiettivo delle politiche dell'Unione.

Nel settore delle acque, l'ordinamento europeo ha progressivamente sviluppato un *corpus* normativo organico, fondato su strumenti giuridici fortemente integrati. L'asse portante è rappresentato dalla Direttiva 2000/60/CE (Direttiva quadro acque), che introduce un modello di gestione unitario fondato sul distretto idrografico, sui programmi di misure e sul conseguimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici superficiali e sotterranei. Tale direttiva ha inaugurato un approccio ecosistemico, superando la logica frammentata delle precedenti discipline settoriali.

In tale quadro si inseriscono, la direttiva 91/271/CEE²⁹ concernente il trattamento delle acque reflue urbane, attualmente in fase di revisione, volta ad adeguare gli obblighi di depurazione agli obiettivi ambientali più recenti; la direttiva 2006/118/CE³⁰ sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquina-

²⁶ L. PEGORARO - A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 2. V. anche L. DE GRAZIA, *Comparative Public Law Notes: Methodological Profiles - Legal Families - Forms of Government in the United Kingdom, Germany, Spain, France, and the United States of America*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, che affronta i temi metodologici fondamentali del diritto pubblico comparato, analizzando le principali famiglie giuridiche e le forme di governo nei principali ordinamenti occidentali.

²⁷ A. CAMAIANI, *Argomenti critici per la costruzione del fondamento teorico-concettuale della categoria dei beni comuni*, in *Federalismi.it*, 2024, n. 30, p. 15; F. MASTROBERTI, *Comunità, usi civici e beni comuni dopo la legge n. 168 del 2017*, in *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino*, 2024, n. 13, pp. 191-214; L. D'ANDREA, *I beni comuni nella prospettiva costituzionale: note introduttive*, in *Rivista AIC*, 2015, n. 2, p. 1.

²⁸ Per una ricostruzione dei principi comuni alla tradizione giuridica europea in materia di tutela dell'acqua, si veda, D. CASALINI, *Fondamenti per un diritto delle acque dolci*, Giappichelli, Torino, 2014, spec. cap. V.

²⁹ Direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, relativa al trattamento delle acque reflue urbane, che impone agli Stati membri obblighi di raccolta, trattamento e depurazione delle acque reflue al fine di proteggere l'ambiente dagli effetti negativi degli scarichi. La disciplina è attualmente oggetto di revisione per rafforzarne l'allineamento agli obiettivi della Direttiva quadro acque e del Green Deal europeo.

³⁰ Direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, relativa al trattamento delle acque reflue urbane, che impone agli Stati membri obblighi di raccolta, trattamento e depurazione delle acque reflue al fine di proteggere l'ambiente dagli effetti negativi degli scarichi. La disciplina è attualmente oggetto di revisione per rafforzarne

mento e dal deterioramento, che ha rafforzato la tutela qualitativa delle matrici idriche sotterranee; la direttiva 2007/60/CE³¹ relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvione, che ha integrato la pianificazione idrica con strumenti di prevenzione sia strutturali sia non strutturali; e, da ultimo, la direttiva (UE) 2020/2184³² sulle acque destinate al consumo umano, che ha profondamente innovato il settore introducendo un approccio fondato sull'analisi del rischio lungo l'intera filiera idropotabile e standard qualitativi più stringenti.

L'evoluzione più recente è rappresentata dalla *Nature Restoration Regulation* del 2024³³ (Regolamento UE 2024/1991), che introduce per la prima volta obblighi giuridicamente vincolanti di ripristino ecologico per ecosistemi degradati, incluse le acque interne, le zone umide e le torbiere. Il regolamento impone agli Stati membri di adottare piani nazionali di ripristino, fissare traguardi misurabili e garantire sistemi uniformi di monitoraggio, incidendo in modo significativo sulla pianificazione idrica e sulla programmazione territoriale.

Occorre, a tal punto, ricordare pure l'iniziativa *Right2Water*³⁴, prima iniziativa dei cittadini europei (ICE) ad aver superato - nel 2013 - la soglia del milione di firme prevista dall'art. 24 TFUE, raggiungendo complessivamente 1.857.605 sottoscrizioni in tutta l'Unione.

Promossa da oltre 120 organizzazioni della società civile, l'iniziativa chiedeva alla Commissione europea di garantire normativamente il diritto umano all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari, di escludere i servizi idrici da ogni processo di liberalizzazione e di qualificare l'accesso all'acqua come servizio pubblico essenziale sottratto alle logiche del mercato interno. Presentata alla Commissione nel dicembre 2013 e discussa in audizione al Parlamento europeo nel febbraio 2014, l'ICE ha portato all'adozione della Comunicazione *Right2Water* del 19 marzo 2014, che ha riconosciuto la centralità del tema e ha avviato, tra l'altro, la revisione della direttiva sull'acqua potabile, sfociata poi nella Direttiva (UE) 2020/2184.

Pur giudicate "parziali" dal Parlamento europeo, le risposte della Commissione hanno segnato un punto di svolta nel dibattito europeo sulla gestione dell'acqua, riaffermandone la natura di bene comune e contribuendo al rafforzamento del quadro normativo per l'accesso universale ad acqua sicura e di qualità.

A tal riguardo, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha svolto un ruolo essenziale nel definire la portata degli obblighi che gravano sugli Stati membri.

La sentenza *Weser* (C-461/13)³⁵ ha stabilito che il divieto di deterioramento dello stato dei corpi idrici si applica anche quando il peggioramento riguarda un solo elemento di qualità e comporti il passaggio a una classe inferiore.

l'allineamento agli obiettivi della Direttiva quadro acque e del Green Deal europeo.

³¹ Direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvione, volta a ridurre le conseguenze negative delle alluvioni per la salute umana, l'ambiente, il patrimonio culturale e le attività economiche, mediante una pianificazione coordinata fondata su mappe di pericolosità e piani di gestione del rischio.

³² Direttiva (UE) 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, che riforma il quadro normativo introducendo un approccio basato sull'analisi e gestione del rischio lungo l'intera filiera idropotabile, rafforzando gli standard qualitativi e le garanzie di accesso universale all'acqua sicura.

³³ *Ex multis*, V. BILARDO, *Il danno alla biodiversità dopo la disciplina della Nature Restoration Law*, in *AmbienteDiritto.it*, 2025, n. 4, pp. 8 ss.

³⁴ Per saperne di più consultare la pagina *Right2Water - European Citizens' Initiative* (scheda ufficiale) *Right2Water - European Citizens' Initiative* (citizens-initiative.europa.eu).

³⁵ Corte di giustizia dell'Unione europea, 1 luglio 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV c. Bundesrepublik Deutschland*, C-461/13 (*Weser*), nella quale la Corte ha affermato che il divieto di deterioramento dello stato dei corpi idrici previsto dall'art. 4 della direttiva 2000/60/CE si applica anche quando il peggioramento riguarda un singolo elemento di qualità e comporti il passaggio a una classe inferiore, imponendo obblighi giuridicamente vincolanti agli Stati membri.

Anche la sentenza *Holohan* (C-461/17)³⁶, pur non riguardando direttamente la Direttiva Quadro Acque, assume rilievo sistemico anche in materia idrica, avendo chiarito che l'“opportuna valutazione” richiesta dall'art. 6, par. 3, della “*Direttiva Habitat*” deve includere tutti gli effetti ecologicamente connessi a un progetto, inteso quale intervento o attività suscettibile di incidere in modo significativo sull'ambiente, anche quando tali effetti si manifestino su componenti ambientali esterne al sito *Natura 2000* interessato. La pronuncia rafforza così un approccio ecosistemico integrato alla tutela delle risorse naturali, inclusa la dimensione idrica.

Ulteriore rilievo assume il contenzioso eurounitario relativo all'area della *Doñana*³⁷, sviluppatosi nell'ambito di procedure di infrazione e dell'applicazione della normativa europea in materia di acque e di tutela degli ecosistemi, che ha contribuito a precisare gli obblighi degli Stati membri di adottare misure effettive di prevenzione e ripristino in presenza di rischi concreti di deterioramento dei corpi idrici vulnerabili.

Da quanto riportato, pertanto, nel suo complesso, il diritto unionale configura un modello avanzato e fortemente integrato di tutela delle risorse idriche, fondato sull'interazione tra diritto primario, normativa derivata, strumenti di pianificazione ambientale e giurisprudenza della Corte di giustizia.

Tale assetto impone che le disposizioni costituzionali degli Stati membri concernenti l'acqua siano interpretate e applicate alla luce del diritto eurounitario, inteso tanto come complesso normativo quanto come corpus giurisprudenziale; ne consegue un incisivo effetto conformativo sugli ordinamenti nazionali, che orienta le scelte legislative e interpretative verso standard comuni di tutela, favorendo una progressiva armonizzazione dei modelli di protezione delle risorse idriche e rafforzando il ruolo del diritto dell'Unione quale parametro sostanziale del costituzionalismo ambientale europeo.

1.2. La protezione delle risorse idriche nella giurisprudenza della CEDU

Accanto al diritto dell'Unione, assume rilievo crescente anche il ruolo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della giurisprudenza che ne è derivata, in quanto contribuiscono in modo significativo e complementare alla costruzione di uno standard europeo di tutela delle risorse idriche nell'area del Consiglio d'Europa (e, per questa via, nel costituzionalismo europeo “diffuso”).

Benché la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non contempli una disposizione espressamente dedicata all'acqua o, più in generale, alla protezione dell'ambiente, la giurisprudenza della Corte EDU ha progressivamente ricondotto le questioni idriche nell'ambito di tutela degli artt. 2 e 8 della Convenzione ed all'art. 1 del Protocollo n. 1. L'impostazione di fondo è abbastanza consolidata: gli Stati sono titolari di obblighi positivi diretti a prevenire e contenere situazioni di inquinamento idrico o di degrado ambientale quando queste incidano, in modo grave (superando una soglia minima di serietà), prevedibile e non transitorio, sulla salute, sulla vita privata e familiare e sulla qualità della vita delle persone (e sul godimento dell'abitazione, ovvero sul pacifico godimento dei beni).

³⁶ Corte di giustizia dell'Unione europea, 7 novembre 2018, *Brian Holohan e a. c. An Bord Pleanála*, C-461/17, nella quale la Corte ha precisato che la valutazione appropriata richiesta dall'art. 6, par. 3, della direttiva 92/43/CEE (Direttiva Habitat) deve avere carattere completo e scientificamente fondato, includendo tutti gli effetti diretti, indiretti e cumulativi di un *progetto* su habitat e specie protetti, anche quando tali effetti si producano al di fuori del perimetro del sito Natura 2000, purché ecologicamente connessi agli obiettivi di conservazione, rafforzando così un approccio ecosistemico e integrato alla tutela ambientale.

³⁷ Corte di giustizia dell'Unione europea, Sez. I, 24 giugno 2021, *Commissione europea c. Regno di Spagna*, C-559/19, che ha accertato l'inadempimento dello Stato agli obblighi derivanti dagli artt. 5, par. 1, e 11, in combinato disposto con l'art. 4, par. 1, lett. c), della direttiva 2000/60/CE (Direttiva quadro acque), per non aver adeguatamente considerato l'estrazione illegale e l'estrazione a fini di approvvigionamento urbano delle acque sotterranee nella caratterizzazione del Piano idrologico del Guadalquivir 2015-2021, né aver previsto misure idonee a prevenire il deterioramento dei corpi idrici e degli habitat protetti dell'area di *Doñana*; nonché per violazione dell'art. 6, par. 2, della Direttiva 92/43/CEE (*Direttiva Habitat*), per la mancata adozione di misure atte a evitare perturbazioni significative degli habitat protetti nelle zone Natura 2000 interessate dall'estrazione delle acque sotterranee.

Si può far risalire il percorso interpretativo alla nota sentenza *López Ostra c. Spagna* (1994)³⁸, nella quale la Corte ha accertato la violazione dell'art. 8 CEDU in ragione degli effetti nocivi generati da un impianto di trattamento dei rifiuti, sottolineando che lo Stato è responsabile, anche per omissione, allorché le attività lesive siano svolte da soggetti privati cui siano state affidate funzioni di interesse pubblico³⁹.

Tale impostazione è stata confermata e ampliata in *Guerra e altri c. Italia* (1998)⁴⁰, che ha riconosciuto un obbligo positivo di informazione ambientale, inquadrandolo nell'art. 8 CEDU e ritenendo che l'omessa comunicazione dei rischi connessi all'impianto chimico di Manfredonia integrasse una violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare.

Negli anni successivi la Corte ha affrontato fattispecie direttamente attinenti alle risorse idriche. In *Dubetska e altri c. Ucraina* (2011)⁴¹ la contaminazione delle falde acquifere (con riflessi sulla disponibilità/qualità dell'acqua) causata da un complesso industriale è stata ritenuta incompatibile con l'art. 8, alla luce della gravità e della prevedibilità dei rischi per la salute e la vita quotidiana delle famiglie coinvolte.

In *Kolyadenko e altri c. Russia* (2012)⁴², la Corte ha fatto applicazione combinata degli artt. 2 e 8 CEDU e dell'art. 1 del Protocollo n. 1 per censurare l'incapacità delle autorità di prevenire un'alluvione provocata da una gestione negligente delle acque meteoriche, riconoscendo la dimensione "vitale" della protezione delle condizioni materiali di sicurezza e abitabilità legate all'acqua.

L'evoluzione giurisprudenziale mostra come, pur in assenza di un esplicito "diritto all'acqua" nella Convenzione, la Corte abbia delineato un nucleo essenziale di tutela idrica fondato sugli obblighi positivi degli Stati e che, quindi, l'ambiente e le risorse idriche - che del primo ne fanno indissolubilmente parte - siano divenuti un centro di interessi convenzionalmente rilevanti (salute, benessere, casa, proprietà), con proiezioni anche intergenerazionali in chiave sistemica (obiettivo cui deve tendere la "generazione presente").

L'acqua emerge, così, quale bene funzionale all'esercizio dei diritti fondamentali convenzionalmente garantiti e come componente strutturale di un sistema multilivello di protezione, attuale e futuro, nel quale si intrecciano dimensioni ecologiche, sanitarie e sociali (oltre che, sempre più, economiche⁴³).

³⁸ Corte EDU, *López Ostra c. Spagna*, 9 dicembre 1994, ricorso n. 16798/90. La sentenza è reperibile sul sito istituzionale della Corte EDU al seguente link: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-57905%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57905%22]})

³⁹ Dicasi meglio, soggetti privati operanti su base autorizzatoria/concessoria o comunque entro un contesto regolato e controllato dalle Autorità pubbliche.

⁴⁰ Corte EDU, *Guerra e altri c. Italia*, 19 febbraio 1998, ricorso n. 14967/89. La sentenza è reperibile sul sito istituzionale della Corte EDU al seguente link: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-58135%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-58135%22]})

⁴¹ Corte EDU, *Dubetska e altri c. Ucraina*, 18 settembre 2009, ricorso n. 30499/03. La sentenza è reperibile sul sito istituzionale della Corte EDU al seguente link: [https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22itemid%22:\[%22001-103273%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22itemid%22:[%22001-103273%22]})

⁴² Corte EDU, *Kolyadenko e altri c. Russia*, 7 febbraio 2012, ricorsi nn. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05 e 35673/05. La sentenza è reperibile sul sito istituzionale della Corte EDU al seguente link: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-109283%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-109283%22]})

⁴³ Sul rapporto tra tutela delle risorse naturali e sviluppo economico, tra i vari v. R. B. STEWART - E. GERELLI, *Ambiente (tutela dell')*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, 1991, consultabile online al seguente link: [https://www.treccani.it/enciclopedia/tutela-dell-ambiente_\(Enciclopedia-delle-scienze-sociali\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/tutela-dell-ambiente_(Enciclopedia-delle-scienze-sociali)/). Sempre più la occultata relazione dell'uomo (e dell'economia) con la natura è in via di emersione, tanto che dopo diversi decenni può oggi parlarsi di "coscienza ecologica", non quale movimento politico ecologico in cui questa coscienza appare un po' lasciata "tra parentesi", ma come scienza nuova; così E. MORIN, *7 lezioni sul pensiero globale*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2016, spec. pp. 7-10. Una scienza nuova, appunto, che oggi tende a (*rectius* deve) tralasciare il processo di sviluppo del mondo economicista, capitalista e mercatista che domina la cultura occidentale secondo un'ottica descartiana, per arrivare a comprendere che "... Le scienze dell'uomo ingloberan-

Trattasi, in sintesi, di un diritto all'acqua quale diritto fondamentale non scritto, in continuità con l'evoluzione del diritto internazionale⁴⁴ dei diritti umani - in particolare la Risoluzione ONU 64/292 (2010)⁴⁵, che riconosce il diritto all'acqua potabile sicura e ai servizi igienico-sanitari quale diritto umano essenziale - e con i richiami sempre più frequenti, come detto, alla responsabilità intergenerazionale.

La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo contribuisce, dunque, in modo significativo ad ampliare le maglie della tutela delle risorse idriche, promuovendo interpretazioni evolutive e sostanzialistiche delle disposizioni convenzionali e rafforzando l'effettività della protezione dell'acqua quale presupposto imprescindibile per il godimento dei diritti fondamentali. In tale prospettiva, il ruolo della Corte di Strasburgo appare decisivo nel delineare un embrionale modello europeo di tutela idrica, fondato sulla protezione effettiva delle condizioni di vita e sull'affermazione di obblighi di prevenzione a carico degli Stati.

Nel complesso, un contributo che, in quanto formante giurisprudenziale dinamico e capace di rispondere con particolare tempestività alle istanze di tutela emergenti, si colloca in quella scia di elementi capaci, prima, di scrivere la *living Constitution* dell'Unione Europea e, poi, di riscrivere la Costituzione formale⁴⁶ ed anche il "diritto dei Trattati", innervando, così, gli ordinamenti europei.

2. Il diritto all'acqua nelle Carte costituzionali europee: modelli testuali a confronto

Nello spazio europeo, alcune Costituzioni offrono veri e propri "laboratori idrici dell'Antropocene", in cui l'acqua è assunta come oggetto esplicito di tutela costituzionale⁴⁷; il diritto all'acqua emerge come un prisma a più facce in cui le Carte costituzionali esprimono livelli di tutela e tecniche normative profondamente differenti⁴⁸.

no le scienze della natura, come le scienze della natura ingloberanno le scienze dell'uomo ..."; sul punto v. i pensieri già ottocenteschi (1844) di C. MARX, *Manoscritti economico-filosofici*, Feltrinelli, Milano, 2018.

⁴⁴ Si veda ad esempio, tra i primi documenti internazionali che si occupano della questione della scarsità delle risorse idriche, la Carta europea dell'acqua adottata dal Consiglio d'Europa il 6 maggio 1968, che individua l'acqua come «bene prezioso indispensabile a tutte le attività umane», come «patrimonio comune», ma non ancora come diritto.

⁴⁵ Sulla necessità di leggere il "diritto all'acqua" attraverso le lenti del diritto internazionale e sul problema di qualificazione, ora quale norma autonoma, ora quale norma di diritto internazionale generale, e sulla conclusione di un "... diritto all'acqua come oggetto di una "norma interstiziale" ...", v. F. M. PALOMBINO, *Il diritto all'acqua attraverso la lente del diritto internazionale*, in M. BETZU (a cura di), *Atti del Convegno di Studi del 18 gennaio 2019 - Cagliari, Diritto all'acqua e servizio idrico integrato*, op. cit., pp. 3-10; ID., *Il diritto all'acqua. Una prospettiva internazionalistica*, Le Monnier - Università, Firenze, 2017, spec. pp. 35 e ss.

⁴⁶ Sui concetti di "Costituzione materiale" e di "Costituzione formale", tra gli altri si rinvia a: C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, 1940 (rist. Giuffrè, Milano, 1998); ID. voce *Costituzione (dottrine generali)*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, 1962; C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung*, Duncker & Humblot, Berlino, 1931; ID., *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, Berlino, 1928. Sull'idea della "forza normativa" che si realizza nella prassi e, quindi, sull'equilibrio tra normatività e realtà, v. K. HESSE, *Die normative Kraft der Verfassung: Freiburger Antrittsvorlesung*, J.C.B. Mohr, Tübinga, 1959.

⁴⁷ La comparazione, che nel presente contributo si tenta sommessamente di offrire, è bussola e "shortcut per capire il mondo" nel caleidoscopio e nell'eclettismo delle singole varie Costituzioni e non rimanere fermi alle "... teorie e[d al]le categorie apprese in casa (o in cantina), dando a esse [uno scientificamente non corretto] valore universale ...". Il pensiero è di L. PEGORARO - A. RINELLA, op. cit., spec. pp. 1 e ss., nonché già ID., *Introduzione al diritto pubblico comparato. Metodologie di ricerca*, Cedam, Padova, 2002. Il concetto è ripreso anche da D. AMIRANTE, *Metodo comparativo, ambiente e dinamiche costituzionali*, in *DPCE online*, 2023, n. spec. 2, p. 19.

⁴⁸ *Amplius* sul costituzionalismo ambientale v. C. SARTORETTI, *La via europea al costituzionalismo ambientale e il formante legislativo/costituzionale*, in *DPCE online*, 2023, n. 2x, pp. 119-152. Sulla "catalogazione" attraverso markers delle Costituzioni, per tutti v. sempre D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, op. cit. Per una interessante prima comparazione sui servizi idrici, si v. pure V. PARISIO, *The*

Il modello sloveno⁴⁹ rappresenta l'opzione più avanzata in chiave soggettiva: con l'art. 70a, inserito nel 2016⁵⁰, la Costituzione riconosce a "chiunque" il diritto all'acqua potabile (*"Vsakdo ima pravico do pitne vode"*) e qualifica le risorse idriche come bene pubblico gestito dallo Stato, per mezzo degli Enti locali autonomi (in maniera diretta e senza scopo di lucro), sottraendole programmaticamente alla logica del mercato e ancorandole a un regime di "public trust"⁵¹ costituzionalizzato.

La giurisprudenza costituzionale e la dottrina slovena hanno chiarito che da tale disposizione discendono obblighi positivi di organizzazione del servizio idrico in chiave non lucrativa, di priorità d'uso a favore delle persone e delle famiglie e di gestione sostenibile della risorsa, mentre resta oggetto di dibattito fino a che punto il diritto sia direttamente azionabile per imporre livelli quantitativi/qualitativi specifici di fornitura (ad esempio in caso di distacchi o tariffe eccessive). In questo senso, il diritto all'acqua sloveno è un diritto fondamentale autonomo, ma fortemente "relazionale": si intreccia con il regime di proprietà pubblica, con i vincoli ambientali e con la disciplina dei servizi pubblici lo-

Water Supply Service in Europe: Austrian, British, Dutch, Finnish, German, Italian and Romanian Experiences, Giuffrè, Milano, 2013.

⁴⁹ Per una prima disamina "italiana" del modello sloveno, v.: A. CRISMANI, *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*, dicembre 2016, p. 1; ID., *Slovenia. Il diritto all'acqua nella Costituzione*, in *Federalismi.it, News dal Mondo*, 4 gennaio 2017. In dottrina slovena, oltre agli Autori che si citeranno nel prosieguo, ex multis v.: K. Š. BRIZANI, *The Legal Dilemmas of the Drinking Water Supply in the Republic of Slovenia*, in *Central European Administrative Law Review*, 2024, Vol. 2, n. 1, pp. 49-66; N. GRMELOVÁ - A. LÄHTEENMÄKI-UUTELA - P. ŠTĚPÁNEK, *Different regulatory approaches to enhanced water protection - the Slovenian constitutional amendment on water as a public trust*, in *Water International*, 2023, n. 48, pp. 188-201; V. SANCIN - M. JUHART, *The Right to Safe Drinking Water in the Case Law of the Slovenian Constitutional Court*, in *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2023, n. 24, p. 106; M. LOEN - S. GLOPPEN, *Constitutionalising the Right to Water in Kenya and Slovenia*, in *Water*, 2021, n. 13(24), p. 3548; M. MLADENOV - G. MILOJEVIĆ, *Ljudsko pravo na vodu sa posebnim osvrtom na praksu evropskog suda za ljudska prava*, in *Strani pravni zivot*, 2019, n. 63, pp. 109-119; L. UDE, *Geneza ustavne pravice do pitne vode*, in *Javna uprava*, 2017, Vol. 53, n. 1/2, pp. 7-14; T. GOLOBIČ - R. PIRNAT, *Pravna ureditev oskrbe z vodo*, in *Javna uprava*, 2016, Vol. 52, n. 1/2, pp. 85-106; J. AHAČIČ - M. BREGAČ - M. GRIL - T. KOŠIR - S. ZUPANČIČ, *Odgovornost države zagotavljanje pravice do čiste pitne vode*, Pravna fakulteta, Lubiana, 2015.

⁵⁰ La norma è entrata in vigore in data 25.11.2016 a seguito dell'emanazione della legge costituzionale del 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). Così testualmente: *"... Vsakdo ima pravico do pitne vode. Vodni viri so javno dobro v upravljanju države. Vodni viri služijo prednostno in trajnostno oskrbi prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev in v tem delu niso tržno blago. Oskrbo prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev zagotavlja država neposredno preko samoupravnih lokalnih skupnosti in neprofitno ..."*.

⁵¹ Sulla *public trust doctrine* come dottrina per cui alcune risorse "fondamentali" (classicamente: acque navigabili, litorali, fondali e talvolta risorse connesse) non sono nella piena disponibilità del potere pubblico come un qualunque bene patrimoniale, ma quest'ultimo (l'ente sovrano) le "detiene" come *trustee* nell'interesse della collettività con conseguenti doveri di tutela/gestione e limiti nella possibilità di cederle o di consentirne usi privati che pregiudichino gli usi pubblici protetti (navigazione, pesca, commercio; in molte giurisdizioni anche ricreazione ed esigenze ecologiche), tra i tanti si v.: J. B. RUHL - T. A.J. MCGINN, *The Roman Public Trust Doctrine: What Was It, and Does It Support an Atmospheric Trust?*, in *Ecology Law Quarterly*, 2020, n. 47, p. 117; B. W. FRIER, *The Roman Origins of the Public Trust Doctrine*, in *Journal of Roman Archaeology, University of Michigan Public Law And Legal Theory Research Paper Series*, 2019, Vol. 32, n. 655, p. 641; J. L. SAX, *The public trust doctrine in natural resource law: effective judicial intervention*, in *Michigan Law Review*, 1970, n. 68, p. 471. In Italia, per una ricostruzione storica sull'origine romana del *public trust* e, più correttamente, sull'istituto del "tutto-partito", si v. almeno, tra i molti autorevoli A., soprattutto P. MADDALENA, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *Federalismi.it*, 2011, n. 25, p. 1, ma anche, più in generale sui beni comuni, U. MATTEI - F. CAPRA, *Ecologia e diritto*, Aboca, Sansepolcro, 2017.

cali, incidendo in modo penetrante anche sulle politiche di privatizzazione e di partenariato pubblico-privato.

L'Ungheria⁵² offre un impianto diverso, nel quale l'acqua non appare come diritto fondamentale nominato, ma è costituzionalizzata sia in via mediata come contenuto del diritto alla salute (art. XX, che richiama espressamente il “*az ivóvízhez való hozzáférés*”, ovvero “l'accesso all'acqua potabile”), sia come risorsa naturale inserita nel “patrimonio comune della Nazione” (art. P, che menziona le “*víz-készlet*”, ovvero le “riserve idriche”, accanto alle terre e alle foreste)⁵³.

La scelta redazionale ha conseguenze concrete: il “diritto all'acqua” non è costruito come posizione soggettiva autonoma, ma come specificazione degli obblighi statali discendenti dal diritto alla salute e dal diritto a un ambiente sano, con una forte dimensione di responsabilità intergenerazionale.

La giurisprudenza e la dottrina ungheresi qualificano prevalentemente l'accesso all'acqua come un diritto sociale fondamentale di natura *derivata*, la cui giustiziabilità risulta subordinata alla dimostrazione di violazioni manifeste degli standard minimi di tutela della salute e dell'ambiente, quali, ad esempio, ipotesi di contaminazione sistematica delle falde o di gravi carenze infrastrutturali nel servizio idrico. Una simile impostazione, se da un lato riconosce al legislatore un ampio margine di discrezionalità nell'attuazione del diritto, dall'altro comporta una ridotta valorizzazione simbolica del bene acqua, soprattutto se confrontata con il modello sloveno, che ne afferma la centralità attraverso una disposizione costituzionale autonoma.

La Slovacchia⁵⁴ si colloca invece su un versante prevalentemente patrimoniale e di sicurezza idrica: l'art. 4 Cost.⁵⁵ attribuisce allo Stato la proprietà delle acque sotterranee, delle sorgenti naturali e terma-

⁵² N. JAKAB - G. MÉLYPATAKI, *The right to water as a social fundamental right in the Hungarian Fundamental Law*, in *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2019, n. 26, p. 7; I. SZABÓ - M. GARCIA QUESADA, *Historical waves in Hungarian water sector reform and implications for integration*, in *Utilities Policy*, 2017, n. 46, pp. 15-21; GY. BÁNDI, *The Environmental Law and Property Guarantee - Hungary*, rapporto Avosetta, 2014, reperibile online https://www.avosetta.oer2.rw.fau.de/hungary_report_maribor.pdf; L. FODOR, A. BUJDOS, *Right to Environment and Right to Water in the Hungarian Fundamental Law*, in M. SZABÓ - V. GREKSZA (a cura di), *Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary*, Publikon, Pécs, 2013, pp. 34-48; E. KARDOS-KAPONYI, *Access to Safe Drinking-Water in Hungary - With Particular Reference to the Issue of Arsenic in Water*, in M. SZABÓ - V. GREKSZA, op. cit. pp. 49-67; J. EDE SZILÁGYI, *Affordability of drinking water and the new Hungarian regulation concerning water utility supplies*, in M. SZABÓ - V. GREKSZA, op. cit., pp. 68 ss.

⁵³ Il testo è contenuto nella Carta costituzionale ungherese fin dall'adozione della *Fundamental Law of Hungary*, approvata dall'Assemblea nazionale il 25.04.2011 e entrata in vigore il 1° gennaio 2012. Testualmente l'art. P: “(1) *A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.* (2) *A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg ...*”. Testualmente l'art. XX: “(1) *Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.* (2) *Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő ...*”.

⁵⁴ In dottrina v.: M. MASLEN, *Právna úprava starostlivosti o vody v Slovenskej Republike*, Leges, Praga, 2017; S. KOŠIČIAROVÁ (a cura di), *Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovania*, Atti della Conferenza Scientifica Internazionale del 6-7 settembre 2016, Bojnice, Università di Trnava - Facoltà di Giurisprudenza, 2016.

⁵⁵ Disposizione originaria della Costituzione della Repubblica Slovacca (legge costituzionale n. 460/1992 Coll.), adottata nel 1992, in vigore dal 1° ottobre 1992. Testualmente: “... (1) *Nerastné bohatstvo, jaskyne, podzemné vody, prírodné liečivé zdroje a vodné toky sú vo vlastníctve Slovenskej republiky. Slovenská republika chráni a zveľaďuje toto bohatstvo, šetrne a efektívne využíva nerastné bohatstvo a prírodné dedičstvo v prospech svojich občanov a nasledujúcich generácií.* (2) *Preprava vody odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území*

li e dei corsi d'acqua (rispettivamente “*podzemné vody*”, “*prírodné liečivé zdroje*” e “*vodné toky*”), espressamente qualificandole come risorse naturali da utilizzare con cura nell'interesse delle generazioni presenti e future (“*v prospech ... nasledujúcich generácií*”).

A questo si aggiunge, a seguito dell'emendamento del 2014⁵⁶, il divieto costituzionale di esportazione “in blocco” di acqua (per condotte, autocisterne, ecc.), salvo l'acqua imbottigliata, l'uso personale o gli aiuti umanitari. La tutela si sposta così dal lato del diritto individuale al lato dello *status* proprietario e sovrano; si sancisce la prioritizzazione costituzionale dell'uso interno della risorsa e si limita in radice la possibilità di considerare l'acqua come commodity oggetto di grandi flussi transfrontalieri. Sul piano pratico, questo modello produce effetti rilevanti in materia di investimenti esteri, di appalti per forniture idriche e di rapporti con il diritto dell'Unione e dell'OMC, più che sul terreno dei ricorsi individuali.

Qui la tensione principale non è fra cittadino e autorità pubblica per ottenere acqua potabile, ma fra Stato e operatori economici (inclusi soggetti esteri) che intendano sviluppare l'“esportazione” della risorsa.

A questo quadro eterogeneo si affianca, poi, l'esperienza svizzera⁵⁷, che propone un modello ulteriormente distinto di costituzionalizzazione delle risorse idriche, fondato su un'articolazione complessa delle competenze tra Confederazione e Cantoni e su una concezione dell'acqua quale bene pubblico sottratto, in linea di principio, a logiche proprietarie privatistiche.

L'art. 76 della Costituzione federale del 1999⁵⁸, infatti, non riconosce un diritto soggettivo

Slovenskej republiky cez hranice Slovenskej republiky dopravnými prostriedkami alebo potrubím sa zakazuje; zákaz sa nevzťahuje na vodu na osobnú spotrebu, pitnú vodu balenú do spotrebitel'ských obalov na území Slovenskej republiky a prírodnú minerálnu vodu balenú do spotrebitel'ských obalov na území Slovenskej republiky a na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch. Podrobnosti o podmienkach prepravy vody na osobnú spotrebu a vody na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch ustanoví zákon ...”.

⁵⁶ Introdotto da un emendamento costituzionale del 2014 (sull'“export” delle acque), comunemente indicato in dottrina come un intervento di riforma costituzionale a protezione delle acque; la nuova formulazione dell'art. 4(2) è entrata in vigore il 1° dicembre 2014. Sulla riforma v.: R. JAKAB, *Prohibition of cross-border water transport in the conditions of the Slovak Republic and its legal consequences*, in *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2023, Vol. 18, n. 35, pp. 49-63; R. KRÁL, *Ústavný zákaz vývozu vody cez hranice Slovenskej republiky*, in *Justičná revue*, 2016, Vol. 68, n. 2, pp. 137-146.

⁵⁷ T. LARGEY, *L'usage durable de l'eau: le droit à l'épreuve des changements environnementaux*, in *Jusletter*, 2024; A. ABEGG - R. WALTHER, *Grenzwasserkraft - Gehalt und Grenzen des ausserpolitischen Zusammenwirkens von Bund und Kantonen*, Dike Verlag, Zurigo, 2023; E. M. BELSER - T. BÄCHLER - S. EGLI, *Eine Untersuchung der geplanten Anerkennung eines Rechts auf Umwelt durch die UN und ihrer Folgen für die Schweiz*, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Berna, 2021; M. HOTTELLIER, *Constitution et environnement. Rapport suisse*, in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2019, n. 35, pp. 519-538; T. LARGEY, *Le régime légal des constructions dans l'espace réservé aux eaux*, in *Revue valaisanne de jurisprudence*, 2016, Vol. 50, n. 4, pp. 373-392; A. MARTI, *Art. 76 Wasser*, in B. EHRENZELLER - P. MASTRONARDI - R. J. SCHWEIZER - K. A. VALLENDER (a cura di), *Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar*, 3^a ed., Dike/Schulthess, Zürich/St. Gallen, 2014; T. TSCHUMI, *Interessenabwägung im Wasserrecht*, in *EGI Working Papers Series*, 2014, n. 1, pp. 1-80; A. GRIFFEL, *Die Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts*, Schulthess, Zürich, 2001. Come è oltremodo noto, non essendo la Svizzera uno Stato membro dell'Unione europea né parte dello Spazio economico europeo (a seguito dell'esito negativo del referendum del 1992 sull'adesione al SEE), i suoi rapporti con l'UE sono regolati da un articolato sistema di accordi bilaterali (c.d. Bilaterali I e II), che consente una partecipazione selettiva a segmenti del mercato interno e, in taluni settori, comporta forme di adeguamento tecnico e funzionale al diritto dell'Unione, senza tuttavia attribuire alla Confederazione poteri di co-decisione. La sua inclusione nell'elenco comparato si giustifica, pertanto, non già in chiave di “integrazione UE”, ma per la sua appartenenza al più ampio spazio giuridico europeo e per la stretta interdipendenza economico-istituzionale con gli ordinamenti limitrofi, che rende l'esperienza svizzera rilevante ai fini della ricostruzione delle tendenze costituzionali europee in materia di acqua.

⁵⁸ Costituzione federale del 18 aprile 1999, entrata in vigore il 1° gennaio 2000; l'art. 76, rubricato “*Wasser*”, è

all'acqua, ma dedica un intero articolo alle acque come oggetto di competenze e di obblighi materiali: la Confederazione deve assicurare l'uso moderato (o economico) e la protezione delle risorse idriche, nonché la protezione contro gli effetti dannosi dell'acqua; stabilisce i principi sulla conservazione e lo sfruttamento delle risorse, sull'uso delle acque per la produzione di energia e per il raffreddamento, sugli interventi nel ciclo idrologico, sulla protezione delle acque, sui deflussi residuali, sull'ingegneria idraulica e sulla sicurezza delle dighe. Ai Cantoni è riconosciuta la disponibilità delle risorse idriche, con la possibilità di prelevare canoni d'uso entro i limiti del diritto federale, mentre alla Confederazione spetta decidere sui diritti relativi alle acque internazionali e alle acque inter-cantonali, tenendo conto degli interessi dei Cantoni da cui l'acqua origina.

In termini tipologici, la Svizzera si colloca vicina al modello slovacco sul versante della protezione strutturale e funzionale della risorsa, ma con una marcata dimensione federale: anche questa disposizione non costruisce un "diritto all'acqua" azionabile dai singoli, ma uno statuto costituzionale delle acque come bene regolato, che distribuisce compiti e poteri tra Confederazione e Cantoni (protezione, pianificazione, sfruttamento energetico, gestione dei rischi) e funge da base per la legislazione federale in materia di protezione delle acque, energia idroelettrica e grandi opere idrauliche.

Nel senso intrapreso dalla legislazione costituzionale svizzera, si colloca similmente quello spagnolo che, agli artt. 148.1.10^a e 149.1.22^a CE⁵⁹ delinea un modello duale (Stato centrale - Comunità autonome) di riparto delle competenze in materia di risorse idriche.

Nell'ordinamento costituzionale spagnolo, la tutela delle risorse idriche si fonda su un equilibrio complesso tra dominio pubblico statale e competenze delle Comunità autonome. La Costituzione del 1978 - in combinato disposto con la legislazione idrica - qualifica le acque continentali, superficiali e sotterranee rinnovabili integrate nel ciclo idrologico come parte del *dominio público estatal hidráulico* (art. 132 CE in relazione alla *Ley de Aguas* del 1985 e al *Texto Refundido de la Ley de Aguas*, R.D. Leg. 1/2001), e attribuisce allo Stato la competenza esclusiva sulla legislazione e gestione delle risorse idriche di interesse sovrapregionale e sulla legislazione ambientale di base (artt. 149.1.22^a e 149.1.23^a CE)⁶⁰.

Di dimensione in parte analoga e, più che altro, di attenzione al regime di proprietà della risorsa, è

presente nel testo originario della nuova Costituzione. Testualmente: "... *Der Bund sorgt im Rahmen seiner Zuständigkeiten für die haushälterische Nutzung und den Schutz der Wasservorkommen sowie für die Abwehr schädigender Einwirkungen des Wassers ...*". La Confederazione, nei limiti delle sue competenze, assicura l'uso moderato / economico e la protezione delle risorse idriche e protegge contro gli effetti dannosi delle acque; fissa i principi su sfruttamento e conservazione delle risorse idriche, uso per energia e raffreddamento, interventi nel ciclo dell'acqua, disciplina la protezione delle acque, i deflussi residuali, l'ingegneria idraulica, la sicurezza delle dighe e le misure che influiscono sulle precipitazioni. I Cantoni dispongono delle risorse idriche, possono prelevare tributi per l'uso dell'acqua entro i limiti del diritto federale; la Confederazione decide sui diritti relativi alle acque internazionali e intercantonali e deve tener conto degli interessi dei Cantoni di origine.

⁵⁹ Entrambi gli articoli sono presenti nel testo originario della Costituzione spagnola del 1978. L'art. 148.1.10 testualmente prevede che: "... *Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: (...) 10.ª Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales ...*". L'art. 149.1.22 testualmente prevede che: "... *El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 22.ª La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y las autorizaciones para instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial ...*".

⁶⁰ Il *Texto Refundido de la Ley de Aguas* (R.D. Leg. 1/2001) disciplina il *dominio público hidráulico* e la gestione per bacino tramite le *Confederaciones Hidrográficas*, recependo i principi della Direttiva 2000/60/CE. La giurisprudenza del *Tribunal Constitucional de España* ha chiarito la natura unitaria del demanio idrico e i limiti del riparto di competenze, ribadendo la prevalenza statale sui bacini intercomunitari (*STC 227/1988*; *STC 30/2011*; v. anche la linea confermata da *STC 110/2018*). Nel complesso, il modello spagnolo configura l'acqua come bene pubblico essenziale e risorsa strategica, tutelata attraverso un approccio integrato, multilivello e orientato alla sostenibilità.

il caso dell'Irlanda. Nemmeno l'art. 10 della Costituzione del 1937⁶¹ costruisce un diritto soggettivo all'acqua e, oltretutto, non colloca la tutela delle risorse naturali nemmeno tra gli obblighi espressi in capo allo Stato, ma tratta l'acqua, inserita nella categoria delle "*natural resources*", come bene appartenenti allo Stato: tutte le risorse naturali, comprese l'aria e le forme di energia potenziale, nonché tutti i terreni, le miniere, i minerali e le acque che appartenevano al *Saorstát Éireann* prima dell'entrata in vigore della Costituzione, devono essere considerati appartenenti allo Stato, salva la preesistenza di diritti privati; la legge deve regolare gestione e alienazione di tali beni.

Una simile clausola va, tuttavia, letta in modo estensivo, dovendo essere qualificata come "*natural resource*" ogni fonte naturale di ricchezza e con la precisazione che l'art. 10 si estende espressamente ad aria e acqua, sicché la gestione e l'eventuale sfruttamento economico di tali risorse richiedono oggi una base legale chiara.

Sul piano tipologico, l'Irlanda rafforza dunque il gruppo di ordinamenti che conoscono uno statuto costituzionale delle risorse idriche in chiave proprietaria e funzionale: l'acqua non è oggetto di un "diritto all'acqua" potenzialmente giustiziabile, ma di una titolarità pubblica costituzionalmente vincolata, che condiziona, tanto le politiche di privatizzazione, quanto, più spesso, le scelte di gestione e di alienazione delle risorse⁶².

Qualifica che, in ogni caso, non potrebbe essere semplicemente liquidata come retorica di un'epoca passata di attivismo giudiziario, poiché un diritto all'acqua "derivato" dal diritto alla vita (*amplius* dal diritto ad un ambiente sano nell'interesse delle generazioni future) supererebbe sicuramente il vaglio secondo il criterio individuato nel "*Climate Case Ireland*"⁶³ di una "radice del titolo" nel testo costituzionale per i diritti costituzionali identificati giudizialmente, data la necessità dell'acqua per la vita⁶⁴.

In questa prospettiva, il modello irlandese completa, sul versante delle "risorse naturali", la costellazione che comprende, in particolare, Slovacchia e Svizzera, offrendo un ulteriore esempio di come la dimensione sociale dell'accesso all'acqua possa poggiare - più che su un diritto esplicito - su un robusto ancoraggio costituzionale alla proprietà pubblica e alla disciplina legislativa delle risorse.

La Carta fondamentale greca nomina esplicitamente l'acqua all'art. 18, c. 1⁶⁵, allorché affronta la questione della proprietà di "particolari" beni.

Qui le "... *ιαματικά, ρέοντα και υπόγεια ύδατα* ..." (acque termali, fluenti e sotterranee) sono trattate come parte della ricchezza sotterranea, la cui proprietà e disposizione sono rimesse a leggi speciali, con un aggancio, evidentemente, patrimoniale/proprietario, senza che venga tuttavia previsto un diritto soggettivo all'acqua potabile né una tutela più forte e più espressa. La protezione delle risorse idriche è

⁶¹ Costituzione del 1937 (*Bunreacht na hÉireann*), approvata in referendum il 1° luglio 1937 ed entrata in vigore il 29 dicembre 1937. L'art. 10 è nel testo originario e non è stato modificato quanto alla parte su *land, mines, minerals and waters* e al secondo comma così testualmente recita: "... *All land and all mines, minerals and waters which belonged to Saorstát Éireann immediately before the coming into operation of this Constitution belong to the State to the same extent as they then belonged to Saorstát Éireann* ...".

⁶² T. MUINZER, '*Climate Case Ireland: The Good News and the Bad*', University of Aberdeen Blog Post, 5 agosto 2020, reperibile online: <https://www.abdn.ac.uk/law/blog/climate-case-ireland-the-good-news-and-the-bad/>; O. MCINTYRE, *The Human Right to Water and Reform of the Irish Water Services Sector*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, 2014, Vol. 5, n. 1, p. 74.

⁶³ Decisione dell'Alta Corte dell'Irlanda [2019] IEHC 747 (19/09/2019).

⁶⁴ Così J. MCLOUGHLIN, *Whither Constitutional Environmental (Rights) Protection in Ireland After "Climate Case Ireland"*? in *Irish Judicial Studies Journal*, 2021, Vol. 5, n. 2, pp. 26-46.

⁶⁵ La norma è presente nel testo costituzionale sin dalla versione originaria del 1975 e così testualmente recita: "... *Ειδικοί νόμοι ρυθμίζουν τα σχετικά με την ιδιοκτησία και τη διάθεση των μεταλλείων, ορυχείων, σπηλαίων, αρχαιολογικών χώρων και θησαυρών, ιαματικών, ρέοντων και υπόγειων υδάτων και γενικά του υπόγειου πλούτου* ..." che, tradotto: "Leggi speciali regolano le questioni relative alla proprietà e allo smaltimento di miniere, cave, grotte, siti e tesori archeologici, acque termali, correnti e sotterranee e, in generale, delle ricchezze del sottosuolo".

così affidata, in via mediata, alla disciplina dettata dalle leggi speciali in materia⁶⁶.

Nemmeno il *Grundgesetz* tedesco, poi, riconosce un diritto fondamentale all'acqua, ma anche in questo caso l'elemento idrico è richiamato come materia di competenza legislativa concorrente: l'art. 74, c. 1, n. 32⁶⁷ annovera il "*Wasserhaushalt*" tra i settori di legislazione concorrente, mentre l'art. 72, c. 3, n. 5⁶⁸ consente ai *Länder* di adottare leggi divergenti in materia di "*Wasserhaushalt (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen)*". Si tratta, dunque, anche per la Germania, di un ancoraggio organizzativo-competenziale alla gestione delle risorse idriche, non di un vero e proprio "diritto all'acqua" né di un approccio più profondo, almeno per gli articoli ove viene espressamente nominata la risorsa.

Il modello tedesco, insomma, si limita a "costituzionalizzare" la ripartizione delle competenze sulla gestione del bilancio idrico e rinvia integralmente alla legislazione ordinaria la definizione del contenuto sostanziale della tutela delle acque.

La Costituzione portoghese⁶⁹, infine, adotta una tecnica ancora diversa, collocando l'acqua all'interno dei doveri prioritari dello Stato: l'art. 81, lett. n)⁷⁰, infatti, impone l'adozione di una "politica nazionale dell'acqua" ("*adotar uma política nacional da água*") che assicuri l'uso, la pianificazione e la gestione razionale delle risorse idriche⁷¹. In tal senso la disposizione è eminentemente programmatica: la norma, infatti, non attribuisce di per sé un diritto soggettivo all'acqua, né affronta il tema del regime di proprietà (sebbene accanto al modello di *policy* la Carta portoghese includa, comunque, riferimenti, all'art. 84, sul dominio pubblico delle acque), ma vincola le autorità a strutturare politiche di pianificazione integrata e sostenibile, in raccordo con la disciplina ordinaria dei bacini idrografici, con i canoni di uso delle acque pubbliche e con strumenti economici come la *Water Resources Fee*⁷².

⁶⁶ Come si avrà modo di meglio approfondire nel prosieguo, va segnalato che la tutela dell'acqua potabile viene comunque ricondotta (in dottrina e in giurisprudenza), in via indiretta, alla protezione costituzionale dell'ambiente di cui all'art. 24 Cost. greca.

⁶⁷ "... (1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete: (...) 32. den Wasserhaushalt ...".

⁶⁸ "... (3) Die Länder haben die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat. (...) In den folgenden Bereichen haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung abweichend von Bundesgesetzen: (...) 5. den Wasserhaushalt (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen) ...".

⁶⁹ Per la dottrina portoghese si rinvia a: A. SERENO, *Derecho y políticas ambientales en Portugal*, in *Revista catalana de dret ambiental*, 2024, Vol. 14, n. 1, pp. 1-14; J. MIRANDA - R. CUNHA MARQUES - P. SAMPAIO - R. SAMPAIO, *Estudos de Direito Do Saneamento*, ICJP/CIDP - Universidade de Lisboa, Lisboa, 2020; A. SERENO, *Proteção internacional dos direitos humanos. O direito de acesso à água e saneamento*, in *Revista Recursos Hídricos*, 2019, Vol. 40, n. 1, pp. 101-111; F. S. COSTA, *Water policy(ies) in Portugal*, in *Méditerranée*, 2018, n. 130; J. MIRANDA - R. CUNHA MARQUES - A.L. GUIMARÃES - M. KIRKBY (a cura di), *Direito da Água*, ICJP/CIDP - Universidade de Lisboa, Lisboa, 2017; D. ROMÃO, *A contrapartida pelo serviço de abastecimento de água*, ICJP/CIDP - Universidade de Lisboa, Lisboa, 2012; J. MIRANDA - R. MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada, Vol. I*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 1349 ss.; J.J. GOMES CANOTILHO - VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. I*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 849 ss.

⁷⁰ L'art. 81 è presente già nella Costituzione del 1976; la specifica *alínea* sulla "*política nacional da água*" è stata introdotta con la *Lei Constitucional n. 1/97, de 20 de Setembro (Quarta revisão constitucional)*, entrata in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione (quindi nell'ottobre 1997); la norma impone allo Stato portoghese, testualmente, di "... *Adotar uma política nacional da água, com aproveitamento, planeamento e gestão racional dos recursos hídricos* ...". L'art. 81 è collocato nel Titolo I ("*Princípios gerais*") della Parte II ("*Organização económica*"), quindi l'acqua compare come asse di politica economica e sociale, non (come ad esempio in Slovenia) nel catalogo dei diritti fondamentali. Si può quindi sintetizzare, in chiave comparata, che in Portogallo l'acqua risulta costituzionalizzata soprattutto come oggetto di *policy* statale (pianificazione e gestione dei *recursos hídricos*), più che come "diritto all'acqua" in senso stretto.

⁷¹ Va richiamato anche l'art. 66 della Costituzione portoghese, che riconosce a tutti il diritto a un ambiente di vita umano, sano ed ecologicamente equilibrato, esplicitando che tale diritto deve essere garantito nel quadro di uno sviluppo sostenibile; l'elenco degli obblighi statali (prevenzione dell'inquinamento, gestione delle risorse, educazione ambientale) rende chiaro che suolo, aria e acqua devono essere considerate matrici inseparabili.

⁷² *Amplius* v.: R. CUNHA MARQUES - P. SIMÕES - E. MARQUES, *The Financial Model for Water and Sanitation*

La “forza” giuridica del riferimento costituzionale si manifesta, qui, soprattutto come parametro di controllo sulle leggi e sugli atti di pianificazione (per esempio in caso di omessa o irragionevole considerazione degli obiettivi ambientali e di sostenibilità), piuttosto che come base diretta per pretese individuali ad una certa quantità di acqua o a determinate tariffe.

Letti insieme, questi modelli mostrano che la “costituzionalizzazione dell’acqua” può avvenire almeno lungo diverse direttrici: (a) come diritto fondamentale espresso all’acqua potabile (Slovenia e, se si vuole, in parte l’elaborazione ungherese, che tende a “estrarre” un diritto all’acqua dal diritto alla salute); (b) come contenuto specifico di diritti sociali/ambientali più ampi che si pongono infine come obiettivi dello Stato (Ungheria, ma in qualche modo anche altri ordinamenti europei in cui il diritto all’acqua, pur non espressamente nominato, viene ricavato dall’interpretazione sistematica dei diritti alla salute e all’ambiente quali obblighi dello Stato⁷³); (c) come oggetto di un regime proprietario e sovrano speciale, alle volte con enfasi sulla non privatizzabilità e sulla sicurezza della fornitura interna (Irlanda, Slovacchia); (d) come oggetto del riparto di competenze tra Stato centrale e poteri/comunità locali (Spagna, Svizzera e Germania); (e) come mandato di politica pubblica e di pianificazione economico-ambientale, che costituzionalizza obiettivi, ma lascia ampio margine al legislatore sugli strumenti (Portogallo).

A livello pratico, i modelli di tipo (a) dovrebbero, in linea di massima, tendere ad avere la maggiore incidenza sulla *justiciability* individuale (ricorsi per accesso all’acqua potabile, contro distacchi o tariffe eccessive), mentre gli altri, in particolare quelli di tipo (b), (c) ed (e), si limiterebbero a produrre effetti più mediati e fortemente dipendenti *in primis* e, di volta in volta, dal formante giurisprudenziale, nonché dalle scelte macro-politiche (conflitti sull’uso economico della risorsa, limiti alla privatizzazione, rapporti con gli standard europei e internazionali).

Il quadro delineato è, peraltro, fortemente dialogico con il diritto sovranazionale: come si avrà modo di meglio approfondire nei prossimi paragrafi, è da sottolineare la progressiva emersione del diritto umano all’acqua anche in sede ONU e, ancor prima, nella giurisprudenza CEDU che, a partire da profili come la vita privata e familiare o la dignità umana, inizia ad avvicinarsi a un riconoscimento funzionale dell’accesso all’acqua come componente essenziale e preliminare dei diritti convenzionali.

2.1. L’acqua come componente della sostenibilità e dell’ambiente nelle altre Carte costituzionali europee

Muovendo dal quadro, più selettivo, delle Carte costituzionali che menzionano espressamente l’“acqua” o la “risorsa idrica” (o che, comunque, utilizzano lemmi e sintagmi associabili) o, più esplicitamente, un “diritto all’acqua”, e tralasciando quelle del tutto *silenti* sul più ampio tema dell’“ambiente” generalmente inteso - ma con alcuni doverosi *caveat* -⁷⁴, lo sguardo comparato mostra un fe-

Services in Portugal: Lessons from Decades of Subsidies and Questionable Public Policies, in *Water*, 2024, Vol 16, n. 21, p. 3087; L. CAMPOS RODRIGUES, *Water resources fee in Portugal*, reperibile online: <https://ieep.eu/wp-content/uploads/2022/12/PT-Water-Resources-Fee-final.pdf>

⁷³ Come si avrà modo di trattare *amplius* nel prosieguo.

⁷⁴ *Amplius* con riguardo all’“ambiente”, le “... costituzioni silenti ...” (Irlanda, Islanda, Danimarca, Regno Unito, Liechtenstein, Principato di Monaco e Bosnia Erzegovina) sono individuate da D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l’Antropocene*, op. cit., spec. pp. 186, 188 e 199. Per quel che attiene più specificatamente le risorse idriche, sono tuttavia doverose alcune precisazioni. Non è sicuramente *silente* la Carta costituzionale irlandese, come approfondito *antea*, né tantomeno quella del Liechtenstein (*Verfassung des Fürstentums Liechtenstein*) che all’art. 21 (collocato nel Cap. III riguardante i compiti dello Stato) riconosce allo Stato diritti sovrani sui corpi idrici in conformità delle leggi vigenti o da emanare in materia (“... Dem Staate steht das Hoheitsrecht über die Gewässer nach Massgabe der hierüber bestehenden und zu erlassenden Gesetze zu. Die Benützung, Leitung und Abwehr der Gewässer soll auf gesetzlichem Wege unter Bedacht Verfassung (LV) nahme auf die Entwicklung der Technik geregelt und gefördert werden ...”). Volgendo lo sguardo verso l’Islanda, va pure segnalato che la riforma consegnata all’*Althing* dal Consiglio costituzionale il 29 luglio 2011 e approvata tramite *referendum* nazionale non vincolante il 20 ottobre 2012, non è stata infine approvata dall’*Althing* nel

nomeno ancora più ampio: in altra parte degli ordinamenti europei, la protezione delle risorse idriche si costruisce per via indiretta, attraverso clausole su ambiente, sviluppo sostenibile, gestione delle risorse naturali e tutela delle generazioni future⁷⁵.

Nel polimorfismo che emerge dalla disamina comparatistica, in questo altro gruppo di Costituzioni il bene “acqua” tende a scomparire come oggetto nominato (nelle diverse sfaccettature di cui si è dato conto), rientrando comunque a pieno titolo nella più ampia categoria dell’“ambiente”, delle “basi naturali della vita” o delle “risorse naturali”, diventando così un tassello di un più generale progetto costituzionale di sostenibilità⁷⁶.

Un primo sottogruppo di disposizioni riconosce un vero e proprio diritto a un ambiente sano, che - sul piano materiale - include in modo evidente l’accesso ad acque non inquinate e gestite in modo razionale.

È il caso, tra i tanti ordinamenti, *in primis* di quello spagnolo, che, più che con riferimento agli artt. 148.1.10 e 149.1.22 (ove menziona espressamente “l’acqua”, ma più con lo scopo di definire le competenze Stato-enti locali), all’art. 45 CE⁷⁷ attribuisce a tutti il diritto di godere di un ambiente adeguato e, contestualmente, il dovere di conservarlo, imponendo ai pubblici poteri di vigilare sull’uso razionale di tutte le risorse naturali in funzione della qualità della vita⁷⁸.

2013. Da ultimo, in Bosnia Erzegovina, diversi temi ambientali sono trattati soprattutto a livello di Entità più che nella Costituzione statale, tanto che nella *Republika Srpska*, vige una norma sul diritto a un ambiente sano; interessante analisi “locale” può rinvenirsi in F. MRDOVIĆ, *Overview of the Case Law in Bosnia and Herzegovina in the Field of the Protection of the Environment*, United Nations Development Programme (UNDP) in Bosnia and Herzegovina, Sarajevo, 2023, reperibile online al seguente link: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-05/overview_of_the_environmental_case_law_in_bih.pdf

⁷⁵ Si fa presente che verranno menzionati, altresì, ordinamenti e Costituzioni già trattati nel § 2, non certo per svista, bensì perché, come si è visto, alcuni, pur contenendo un riferimento testuale alla risorsa, si limitano a utilizzarlo in Costituzione in funzione di disciplina del riparto delle competenze tra Stato e livelli territoriali di governo sub-statale (Regioni, *Länder*, Cantoni, Comunità autonome, ecc....), senza collocarlo in norme che ne esprimano o ne edificino una tutela sostanziale.

⁷⁶ Non che l’espresso inserimento del lemma “acqua” (o di un sinonimo) nelle Carte Costituzionali sia da meno rispetto a tale fine, tutt’altro.

⁷⁷ L’art. 45 (che fa parte del testo originario della Costituzione spagnola entrata in vigore il 29 dicembre 1978) non è annoverato tra i diritti fondamentali (Titolo I, Cap. II), bensì tra i *principios rectores de la política social y económica* (Titolo I, Cap. III, artt. 39-52). La norma riconosce a “... todos ...” il diritto a godere di un “... medio ambiente adecuado ...”, qualificandolo come *principio rector* della politica sociale ed economica (art. 53.3 CE).

⁷⁸ Tra la giurisprudenza costituzionale spagnola, già la sentenza del *Tribunal Constitucional de España* 64/1982, de 4 de noviembre, relativa alla legge catalana sulla protezione degli spazi naturali interessati da attività estrattive, aveva valorizzato il collegamento tra art. 45, tutela degli ecosistemi e sviluppo economico, sottolineando la necessità di conciliare la protezione dell’ambiente con la promozione delle attività produttive. Successivamente, la sentenza del *Tribunal Constitucional de España* 102/1995, de 26 de junio, sulla *Ley 4/1989 de conservación de los espacios naturales*, ha precisato che l’ambiente, inteso come concetto essenzialmente antropocentrico (così *illo tempore*, mentre oggi la Corte ha adottato una visione nettamente più ecocentrica, *trend* ravvisabile in tutti gli ordinamenti europei), non si riduce alla somma dei singoli elementi naturali, ma costituisce un bene complesso (relativo, concreto e dinamico), strettamente connesso alla qualità della vita e al libero sviluppo della persona. Più di recente, la giurisprudenza ha ribadito la centralità dell’art. 45 come parametro per le tecniche legislative di protezione degli ecosistemi: si veda, in particolare, la sentenza n. 142/2024, de 20 de noviembre, che dichiara conforme a Costituzione la *Ley 19/2022* sul riconoscimento della personalità giuridica alla *laguna del Mar Menor*, richiamando espressamente l’art. 45 per legittimare strumenti rafforzati di tutela ambientale e ribadendo la competenza statale in quanto legislazione “... básica de protección del medio ambiente ...”. In dottrina, tra i molti v. almeno: M. CARRILLO, *El Derecho al Medio Ambiente en España*, in *Revista Jurídica Piélagus*, 2023, Vol. 22, n. 1, p. 1; E. ARANDA ÁLVAREZ, *El medioambiente como derecho social fundamental: artículo 45 de la Constitución*, in D. LÓPEZ GARRIDO (a cura di), *Los nuevos derechos sociales fundamentales: una propuesta de reforma constitucional*, Exedra, Madrid, 2022; N. PÉREZ SOLA, *El Derecho-Deber de Protección*

Anche la Grecia, similamente, intende tutelare la risorsa più con l'art. 24 Cost.⁷⁹, che non con l'art. 18 (nel quale, come visto, rinvia brevemente a leggi speciali)⁸⁰, combinando dimensione soggettiva e oggettiva: la protezione dell'ambiente naturale e culturale è insieme dovere dello Stato e diritto di ogni persona, da attuare mediante misure preventive e repressive nel segno dello sviluppo sostenibile⁸¹.

Altre sottogruppo di Costituzioni insiste sulle basi naturali della vita e sulle generazioni future, offrendo una cornice concettuale particolarmente rilevante per l'acqua.

L'art. 20a della *Grundgesetz* tedesca⁸² impone allo Stato⁸³, consapevole della propria responsabilità

del Medio Ambiente, in *Revista de Derecho Político*, 2017, n. 100, pp. 949-985; F. LÓPEZ RAMÓN, *El medio ambiente en la Constitución Española*, in *Ambienta*, 2015, n. 113 pp. 84-91; A. EMBID IRUJO (a cura di), *El derecho a un medio ambiente adecuado*, Iustel, Madrid, 2008; J. VERNET - J. JARIA, *El Derecho a un Medio Ambiente Sano: su Reconocimiento en el Constitucionalismo Comparado y en el Derecho Internacional*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 2007, n. 20, pp. 513-533; R. C. USERA, *¿Existe un verdadero derecho constitucional a disfrutar del medio ambiente?*, in *Anuario de Derechos Humanos*, Nueva Época, 2006, Vol. 7, n. 1, pp. 151-215. Più recentemente, v. anche P. GONZÁLEZ - TREVIJANO SÁNCHEZ, *El principio de protección del Medio Ambiente, una perspectiva de Derecho Comparado - España*, EPRS - Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, febrero 2025.

⁷⁹ L'art. 24 è stato inserito nella Parte II della Costituzione tra i "diritti individuali e sociali" già nella versione della Costituzione greca post-dittatura votata dal Parlamento il 7 giugno 1975 ed entrata in vigore l'11 giugno 1975; la revisione costituzionale del 2001 ha poi introdotto un riferimento esplicito al principio di sviluppo sostenibile.

⁸⁰ V. anche quanto anticipato al § 2.1.

⁸¹ In giurisprudenza, va citata almeno la pronuncia della Suprema Corte greca (la Plenaria del Consiglio di Stato), *ΣτΕ (ολομ) 1906/2014 (μεταβίβαση ΕΥΔΑΠ στο ΤΑΙΠΕΔ)* - ripresa poi anche dalle pronunce nn. 190 e 191 del 2022 -, con la quale è stato ritenuto lo Stato il soggetto istituzionalmente deputato a garantire ai cittadini acqua di qualità in quantità. Nella specie, per la gestione del servizio idrico, gravato dall'obbligo di assicurarne il funzionamento e l'effettivo accesso ai cittadini sono gli enti pubblici; la garanzia costituzionale del diritto ad essere riforniti dallo Stato tramite fornitori pubblici non si traduce però in una riserva esclusiva in favore del settore pubblico, né esclude la legittimità della partecipazione di operatori privati e, pertanto, ferma la titolarità pubblica della funzione e la necessaria realizzazione del nucleo essenziale del diritto, è ammessa l'erogazione del servizio anche da parte di soggetti privati operanti in un contesto di mercato. In dottrina, v. almeno: E. ASIMAKOPOULOU, *Greece*, in AA. VV., *Yearbook of International Environmental Law*, 2022, Vol. 33, n. 1, spec. pp. 166-172; A. POULOU, Η νέα Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων: μια νέα πρόκληση για το κοινωνικό αγαθό του νερού?, reperibile *online* sul sito <https://nomarchia.gr/η-νέα-ρυθμιστική-αρχή-αποβλήτων-ενέργη/>; S. TASIOPOULOS, *Το νερό και η συνταγματική αναθεώρηση. Το παράδειγμα της Ουρουγουάης*, in *Deep Analysis*, 3.10.2016; CH. TSILLOTIS, *Νέες όψεις στη νομολογία του ΣτΕ για τα συνταγματικά όρια των ιδιωτικοποιήσεων*, in *ΘΠΔΑ*, 2014, n. 6, p. 526 ss.; EV. DAKORONIA, *Το δικαίωμα στο νερό. Νομικό πλαίσιο προστασίας*, in *Perivallon kai Dikaio (PerDik)*, 2011, n. 2, pp. 239-244. V. anche il report "Diritto all'acqua - Raccomandazioni della CEDU per la sua protezione efficace" edito dalla "Repubblica Ellenica - Commissione Nazionale Per I Diritti Umani" e reperibile *online* https://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/perivallon/apofasi_gia_to_nero.pdf?utm_source=chatgpt.com

⁸² Che va, anch'essa, qui nuovamente annoverata, giacché il richiamo espresso alla risorsa idrica è volto, come visto, unicamente a delimitare le competenze tra Stato federale e *Länder*, con conseguente scarsa valenza, si ritiene, sul piano della tutela sostanziale dell'acqua.

⁸³ "... *Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung* ...". In breve: è una clausola di "Staatsziel" (obiettivo costituzionale) che vincola tutti i poteri pubblici (legislatore, amministrazione e giudici) alla protezione delle basi naturali della vita e degli animali, anche nell'interesse delle future generazioni. La norma non è collocata nella parte dedicata ai *Grundrechte* (Parte I), ma nella Parte II, che è destinata agli organi statali e, più in particolare, nella sezione dedicata al *Bund* e ai *Länder*; di qui il carattere di principio programmatico dello Stato. Già nella Costituzione della Repubblica Democratica Tedesca del 1974, l'art. 15 prevedeva, nell'interesse del benessere dei cittadini, che lo Stato e la società (tramite gli organi competenti) si preoccupasse di tutelare la natura anche tramite la pulizia delle acque e dell'arie (intese come "proprietà" di ogni cittadino).

verso le generazioni future, di proteggere le basi naturali della vita mediante la legislazione e l'azione esecutiva e giurisdizionale⁸⁴.

La giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*, in particolare nella nota decisione sul *Bundes-Klimaschutzgesetz* (caso *Neubauer*), adottata con *Beschluss* del 24 marzo 2021⁸⁵ e pubblicata il 29 aprile 2021, ha valorizzato l'art. 20a GG quale fondamento costituzionale di obblighi di protezione climatica, sviluppando la categoria della tutela intertemporale della libertà (*intertemporale Freiheitssicherung*) e censurando l'eccessiva traslazione nel futuro degli oneri di riduzione delle emissioni. In tale prospettiva, ove le risorse idriche siano ricomprese tra le «basi naturali della vita» tutelate dalla Legge fondamentale, ne discende che la loro protezione, tanto sotto il profilo qualitativo quanto quantitativo, deve orientare in modo strutturale le politiche climatiche, agricole ed energetiche.

In Norvegia⁸⁶, l'art. 112 Cost.⁸⁷ riconosce a ogni persona il diritto a un ambiente che favorisca la salute e a un ambiente naturale la cui produttività e diversità siano mantenute, imponendo che le risorse naturali siano gestite sulla base di considerazioni di lungo periodo, a salvaguardia dei diritti delle generazioni future. Anche qui, acqua, ciclo idrologico e stabilità climatica risultano costituzionalmente intrecciati, come mostra, in particolare, il contenzioso sul petrolio nell'Artico⁸⁸.

Un terzo filone si concentra su sviluppo sostenibile e «abitabilità» del territorio, più che sul diritto soggettivo.

L'art. 7-bis della Costituzione belga⁸⁹ vincola Stato federale, Comunità e Regioni a perseguire gli

⁸⁴ U. MAGER, *Recht auf Wasser*, in O. LOUREDA (a cura di), *Wasser: Sammelband der Vorträge des STUDIUM GENERALE der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg Wintersemester, 2015/2016*, 2018, pp. 57-80. Di recente pubblicazione, v. anche C. CALLIESS - G. KIRCHHOF, *Rote Linien des Rechts im Klimaschutz. Der rechtsverbindliche Rahmen für die deutsche Klimapolitik und das gerichtlich kontrollierbare Untermaß des Klimaschutzes*, parere per KlimaUnion gGmbH del marzo 2025, consultabile online al seguente link: https://klimaunion.org/wp-content/uploads/2025/03/Rechtsgutachten_C.-Calliess-G.-Kirchhof-Klimaschutz-Rote-Linien-des-Rechts.pdf. V. pure R. MONTALDO, *Il diritto umano all'acqua nel sistema costituzionale tedesco*, in M. BETZU (a cura di), op. cit., p. 23.

⁸⁵ BVerfG, 24.03.2021 - 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20. Nel celebre "*Klimabeschluss*", la Corte tedesca ha legato l'art. 20a GG a un obiettivo costituzionale di tutela delle "*natürlichen Lebensgrundlagen*" in prospettiva intergenerazionale (il che funge da criterio ordinante nel bilanciamento). Allo stesso modo e nello stesso periodo storico, va notata in Italia la pronuncia della Corte Cost., 22 luglio 2021, n. 164, con la quale, utilizzando una formula molto forte, è stato riconosciuto che la tutela ambientale/paesaggistica insiste su un bene "complesso ed unitario", qualificato "valore primario ed assoluto", che precede e comunque limita la tutela di altri interessi pubblici. *Amplius* sulla sentenza sul clima del BVerfG e sulla attribuzione all'art. 20a di una dimensione internazionale, avendo conferito "... alla cooperazione internazionale una funzione prioritaria per la tutela del clima collegando strettamente il diritto costituzionale all'Accordi di Parigi ...", nonché sul fatto che "... la tutela del clima possa essere attuata efficacemente da uno stato democratico sovrano solamente tramite la cooperazione internazionale ...", v. J. JAN, *Rafforzare la tutela dell'ambiente grazie alle corti costituzionali nazionali? Commento alla sentenza sul clima del BVerfG*, in *Corti supreme e salute*, 2022, n. 1, p. 47.

⁸⁶ Come per la Svizzera, l'inclusione della Norvegia si giustifica non in chiave di integrazione UE, bensì per l'appartenenza al più ampio spazio giuridico europeo e per l'elevata interconnessione con l'*acquis* del mercato interno, pur avendo respinto l'adesione all'Unione nei referendum del 1972 e del 1994 e partecipando al mercato interno tramite lo Spazio economico europeo (SEE), in assenza di poteri di co-decisione; sul piano della tutela dei diritti, inoltre, l'ordinamento norvegese è inserito nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

⁸⁷ Originariamente art. 110b (nella versione del 1992), rinumerato art. 112 con la riforma del 2014.

⁸⁸ J. MAY, *The Norwegian Constitutional Right to a Healthy Environment in Global Context*, in O. K. FAUCHALD - E. SMITH (a cura di), *Mellom Jus Og Politikk, Grunnloven, Fagbokforlaget*, Bergen, 2019; P. MINNEROP - I. RØSTGAARD, *Article 112 Norwegian Constitution, international law, and an emerging inter-jurisdictional judicial discourse in climate litigation*, in *Fordham International Law Journal*, 2021, Vol. 44, n. 4, pp. 847-920.

⁸⁹ La norma era assente nella versione originaria della Carta Costituzionale belga. Inserito con la revisione costituzionale del 25 aprile 2007, l'art. 7-bis è collocato nel *Titre Ier-bis - Des Objectifs De Politique Générale De La*

obiettivi dello sviluppo sostenibile nelle sue dimensioni sociale, economica e ambientale, tenendo conto della solidarietà tra le generazioni: una norma-ombrello che, letta insieme all'art. 23, costituzionalizza la sostenibilità come criterio trasversale di tutte le politiche pubbliche, incluse quelle idriche (gestione dei bacini, prevenzione delle alluvioni, infrastrutture)⁹⁰. Disposizioni analoghe si ritrovano nella *Regeringsformen* della *Svensk författningssamling* (SFS)⁹¹ svedese - dove si chiede alle istituzioni pubbliche svedesi di promuovere uno sviluppo sostenibile che conduca a un buon ambiente per le generazioni presenti e future⁹² - e, in chiave ancor più organizzativa, nell'art. 21 della Costituzione olandese⁹³, che fa dell'"abitabilità del Paese" e della protezione e miglioramento dell'ambiente (*leefmilieu*) una responsabilità permanente delle autorità pubbliche; anche in questo caso, in pratica, in assenza di

Belgique Fédérale, Des Communautés Et Des Régions (va sottolineata la peculiare collocazione della norma) ed espressamente prevede che: "... Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'Etat fédéral, les communautés et les régions poursuivent les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations ...". Accanto all'art. 7-bis menzionato, quale norma-obiettivo, non si può sottacere l'art. 23, quale "norma di diritti", il quale testualmente prevede che "... Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine ...", qui rientrandovi la tutela del diritto alla salute e a un ambiente salubre; recentemente, sul tema, v. la sentenza della Corte costituzionale belga (*Grondwettelijk Hof*) *Arrest nr. 115/2025 van 11 september 2025 Rolnummer: 8487*.

⁹⁰ In dottrina, v. N. BERNARD - A. MACHADO, *Du droit à l'eau et de la précarité hydrique*, in *Aménagement - environnement: urbanisme et droit foncier*, 2021, n. 3, pp. 145-166; secondo gli A., "... En son troisième alinéa, l'article 23 de la Constitution proclame une série de droits économiques, sociaux et culturels (...); il ignore toutefois le droit à l'eau, bien que plusieurs propositions d'insertion aient été déposées en ce sens. Ce dernier est susceptible néanmoins d'y trouver sa source de manière médiate; au-delà du fait que l'énumération opérée par l'article 23 n'est pas exhaustive (comme en atteste l'adverbe « notamment » qui ouvre la liste) et que celui-ci doit être vu comme évolutif ...". V. anche A. HUCQ - G. ROLLAND - C. ROMAINVILLE, *L'eau, la terre, l'environnement: trois biens communs en quête de reconnaissance concrète en droit belge*, in *Journal des tribunaux*, 2022, Vol. 6913, n. 33, pp. 607-612; P.O. DE BROUX - M. PORTELLI, *La réglementation du cycle de l'eau potable*, in *Revue du droit des industries de réseau*, 2014, Vol. 1, n. 1, pp. 23-32; J. FIERENS, *Vers un droit à l'eau effectif?*, note sous J.P. Fontaine-Evêque, 15 octobre 2009, in *Journal des Juges de Paix*, 2012, pp. 310-316; ID., *L'article 23 de la Constitution: une arme contre la misère?*, in *D.Q.M.*, 1994, n. 3, p. 9. Infine, v. pure l'audizione di M. C. BEHRENDT al Senato belga del 12 gennaio 2015 concernente, tra le altre, la *Proposition de révision de l'article 23, alinéa 3, de la Constitution, en vue de le compléter par un 7° garantissant le droit à l'eau* (Doc. parl., Sénat, 2014, n. 6-36/1), reperibile online al seguente link: <https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/180072/1/Audition%20-%202015-01-12%20S%C3%A9nat%20-%20Behrendt.pdf>

⁹¹ In particolare occorre fare riferimento all'art. 2 (cap. 1), quale clausola "programmatica" che fissa, gli obiettivi dell'azione pubblica, la promozione dello sviluppo sostenibile tale da condurre a un buon ambiente per le generazioni presenti e future (norma in vigore dal 1° gennaio 2003), nonché all'art. 15 (cap. 2) laddove si afferma che tutti hanno accesso all'ambiente naturale secondo il "diritto di pubblico accesso" (*allmansrätten*), concetto rilevante anche per la fruizione di aree naturali e, in pratica, spesso anche di rive/corsi d'acqua (nei limiti fissati dalla legge ordinaria). Non sussistendo un "diritto all'acqua" espresso in Costituzione, la tutela dell'acqua, in Svezia, passa da clausole costituzionali "ambientali"/di sostenibilità e poi, soprattutto, dalla legislazione ordinaria (*in primis Miljöbalken* - Codice dell'Ambiente).

⁹² Tra i vari A., v. almeno: G. MICHANEK, *EU:s adaptiva vattenplanering och svenska miljörättsliga traditioner*, in H. C. BUGGE - H. INDREBERG - A. SYSE - A. TVERBERG, (a cura di), *Lov, liv och laere: Festskrift til Inge Lorange Backer*, Universitetsforlaget, Oslo, 2016, pp. 352-365; M. PETTERSSON - S. GOYTIA, *The role of the precautionary principle and property rights in the governance of natural resources in Sweden*, in *Nordisk miljörättslig tidskrift*, 2016, n. 1, p. 107; J. DARPO, *Så nära, och ändå så långt bort! En svensk betraktelse av norsk vattenrätt och frågan om tillståndsrättskraft*, in *Uppsala Faculty of Law Working Paper*, 2016, n. 1, p. 1; ID., *Tradition och förnyelse på vattenrättens område. Om mötet mellan gamla tillståndssystem och moderna miljökrav*, in *Nordisk Miljörättslig Tidskrift*, 2014, n. 2, p. 297.

⁹³ La norma, inserita nella *Grondwet* in forza della revisione costituzionale del 1983, testualmente recita: "... De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu ...".

un diritto costituzionale espresso all'acqua, un nucleo di “*right to water*” può essere dedotto implicitamente dalla Carta costituzionale, sussistendo previsioni a valersi come norme di indirizzo/obbligo per il legislatore e i soggetti pubblici, ovvero come parametri interpretativi e di legittimazione delle politiche ambientali (ivi incluse quelle idriche), pur nei limiti del sistema olandese di controllo di costituzionalità delle leggi⁹⁴.

In contesti come Paesi Bassi o Svezia, altamente esposti a rischi idrici (innalzamento dei mari, gestione dei corsi d'acqua), queste clausole si traducono in robuste politiche di pianificazione, più che in legittimazione per azioni individuali al fine di ottenere acqua di qualità in quantità.

Su un ulteriore livello, alcune Costituzioni incrociano la tutela ambientale con la disciplina dell'economia (quindi, anche sempre con la categoria della sostenibilità quale concetto e paradigma omnicomprensivo).

In effetti, la riforma italiana degli artt. 9 e 41 Cost. va precisamente in questa direzione: da un lato, l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi entrano tra i principi fondamentali; dall'altro, la libertà di iniziativa economica non può più svolgersi in modo da recare danno all'ambiente e l'attività economica deve essere orientata, per legge, anche a fini ambientali.

In termini, per così dire, “tecnico-idrici”, questo consente di leggere le politiche di concessione, tariffazione e utilizzo delle risorse idriche non solo come scelte di politica dei servizi, ma come veri e propri adempimenti costituzionali: l'impresa idrica non può compromettere la risorsa, né rendere inaccessibile l'acqua come componente essenziale della salute e della dignità.

La stessa logica si ritrova, su scala sovranazionale, nell'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali UE, che impone di integrare un elevato livello di tutela dell'ambiente nelle politiche dell'Unione, conformemente al principio dello sviluppo sostenibile: disposizione programmatica, ma che la dottrina sta progressivamente valorizzando anche come parametro di legittimità nelle controversie in materia di investimenti e infrastrutture.

Se si guarda a questo mosaico, emerge una prima distinzione teorica rispetto al paragrafo precedente: la tutela “nominale” dell'acqua (come, per esempio e più di tutti, in Slovenia o Slovacchia) dovrebbe portare a costruire posizioni soggettive più nette e a incidere direttamente sui regimi proprietari e sui servizi idrici; la tutela “ambientale” e “sostenibile” dell'acqua, tipica della maggior parte delle Costituzioni europee, dovrebbe invece funzionare come cornice sistemica, da cui ricavare (comunque anche in questi ordinamenti) almeno obblighi di prevenzione dell'inquinamento, di gestione razionale delle risorse e di bilanciamento tra interessi economici e integrità degli ecosistemi.

Dal punto di vista della giustiziabilità, i diritti all'ambiente sano (Spagna, Portogallo, Grecia, Norvegia ed altri) dovrebbero portare a consentire soprattutto azioni dirette contro gravi compromissioni delle risorse idriche, mentre le clausole di sviluppo sostenibile (Belgio, Svezia e, più in generale, *modus operandi* della UE), invece, dovrebbero operare soprattutto come parametri di sindacato sulle politiche (senza che, tuttavia, l'una debba escludere l'altra); le norme come gli artt. 9 e 41 Cost. italiana, si

⁹⁴ In dottrina, si v. almeno: M. VAN RIJSWICK, *Water en ruimtelijke ordening: wat brengt de toekomst?*, in R. C. J. CREMERS - E. R. HIJMAN - Y. HINNEN - A. M. JANSEN - W. H. E. PARLEVLIET (a cura di), *Terecht Bouwrecht: Over de bijdrage van het recht aan de bouw in de praktijk*, Wolter Kluwers, Deventer, 2014, pp. 277-305; ID., *Moving Water and the Law On the Distribution of Water Rights and Water Duties Within River Basins in European and Dutch Water Law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2008; J. M. VERSCHUUREN, *Recht op water*, in T. G. DRUPSTEEN - H. J. M. HAVEKES - H. F. M. W. VAN RIJSWICK (a cura di), *Weids water. Opstellen over waterrecht*, SDU-uitgevers, Den Haag, 2006, pp. 425-438. Più recentemente, v. pure H.J.M. HAVEKES, *Succesvol decentraliseren? Een vlootschouw, (Staats- En Bestuursrecht Praktijk - oratie Utrecht)*, Wolters Kluwer, Deventer, 2022, reperibile online al seguente link <https://schilthuisfonds.nl/wp-content/uploads/2023/04/Oratie-Herman-Havekes-Succesvol-decentraliseren.pdf>, il quale collega direttamente l'art. 21 alla protezione da alluvioni/siccità e alla qualità dell'acqua come doveri pubblici, sostenendo che “... *Dat kan dus niet langer. Onze overheid heeft de grondwettelijke plicht (artikel 21) om haar inwoners tegen overstromingen, wateroverlast en droogte te beschermen en voor een goede waterkwaliteit te zorgen ...*”.

collocherebbero, infine, nel mezzo, aprendo spazi interessanti per una lettura dell'“acqua” come bene costituzionalmente protetto all'incrocio tra ambiente, salute e libertà economiche⁹⁵.

3. La protezione e la governance dell'acqua nel sistema sloveno

La Slovenia, come visto, è uno dei pochissimi ordinamenti europei ad aver scelto di “costituzionalizzare” in modo espresso l'accesso all'acqua potabile (*rectius* l'unico ad esprimere nella propria Carta fondamentale il “diritto all'acqua”), inserendo nella *Ustava Republike Slovenije*, con la riforma del 2016, il nuovo art. 70.a, collocato nel capitolo delle “relazioni economiche e sociali”⁹⁶.

La collocazione, già di per sé, non è affatto neutra: il diritto all'acqua non viene trattato (solo) come libertà individuale (o comunque come diritto dei cittadini), ma come bene strutturalmente intrecciato con scelte pubbliche di governo delle risorse e con un'idea di non-mercificazione che, almeno sul piano dei principi, vuole sottrarre la risorsa a dinamiche puramente commerciali.

La formula costituzionale slovena è infatti più densa di quella di molti altri testi: non si limita a enunciare che “tutti hanno diritto”, ma precisa pure che le risorse idriche sono un bene pubblico gestito dallo Stato, che, come priorità e in modo sostenibile, devono servire anzitutto a garantire l'approvvigionamento della popolazione, e che, per tali motivi, non sono una merce di mercato, essendo la fornitura assicurata direttamente dallo Stato tramite le comunità locali e a fini non lucrativi.

Sul piano sistematico, l'art. 70.a dialoga con l'art. 70 (regime delle utilità pubbliche e condizioni legali di sfruttamento delle risorse naturali, le “*naravna bogastva*”); in chiave comparata, l'operazione slovena è assolutamente interessante perché “sposta” la tutela dell'acqua dal solo ambiente (e dall'obbligo pubblico di protezione) a un diritto fondamentale con un forte nucleo organizzativo (non-profit, ruolo dello Stato/enti locali) che incide direttamente sulla *governance* del servizio⁹⁷. L'acqua viene così posta in una triade concettuale fortemente “pubblicistica”: (i) diritto soggettivo (“*vsakdo ima pravico*”), (ii) qualificazione patrimoniale pubblica (“*javno dobro v upravljanju države*”), (iii) esclusione dal mercato per la componente destinata all'uso potabile e domestico (*non-commodity*), con un'impostazione anti-mercificazione nella parte essenziale del ciclo idropotabile (“*v tem delu niso tržno blago*”).

Proprio per questo, l'art. 70.a deve essere letto non solo come clausola meramente simbolica (con il rischio che la lettera dell'articolo rimanga poi inascoltata nei fatti), ma come norma che pretende conseguenze organizzative⁹⁸: cioè una determinata architettura del servizio, un determinato rapporto tra

⁹⁵ Proprio su questo innesto - tra clausole generali di sostenibilità e disciplina dei servizi essenziali - si gioca, in ultima analisi, la possibilità di riconoscere nell'ordinamento italiano un vero e proprio statuto costituzionale delle risorse idriche, pur in assenza, allo stato, di un diritto all'acqua espresso. Così, recentemente, A. MORRONE, *Lo statuto costituzionale dell'acqua. Premesse per un costituzionalismo dell'effettività*, in *Federalismi.it*, 2025, n. 19, p. 124, il quale ritiene che “... Il governo dell'acqua implica uno sforzo collettivo, innanzitutto dei poteri pubblici, che coinvolga anche i poteri privati. Le politiche sull'acqua devono essere orientate dalla logica del nexus. Devono svolgersi non solo sul piano interno allo stato, ma soprattutto su quello esterno, internazionale e sovranazionale, secondo il metodo cooperativo della diplomazia dell'acqua. L'acqua come diritto e come bene, l'acqua per la prosperità e per la pace, quindi, sono formule vuote senza un costituzionalismo nuovo, rigenerato nei suoi fondamenti ideologici e nello strumentario metodico, adeguato alle nuove sfide dell'esistenza. Per questo motivo, oggi è il tempo di costruire, per così dire, un costituzionalismo dell'effettività di tutti i valori umani fondamentali cui vanno funzionalizzati tutti i poteri, pubblici e privati. Questo nuovo costituzionalismo è il contenuto di uno statuto costituzionale dell'acqua ...”.

⁹⁶ Oltre agli A. sloveni già citati, per una ulteriore lettura del “diritto all'acqua” quale “diritto sociale”, v. anche N. JAKAB - G. MÉLYPATAKI, *The right to water as a social fundamental right*, in *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2019, Vol. 14, n. 26, pp. 7-34.

⁹⁷ Sulla gerarchia delle fonti e sul rapporto tra *public goods* e disciplina di settore, v. U. STOPAR, *Regulation of Water Services in Slovenia*, in *Central European Academy Law Review*, 2025, Vol. 2, n. 2, pp. 183-200.

⁹⁸ Una clausola che, imponendo una tutela/garanzia, pone un “fine costituzionale” (più che un “mezzo”, un vincolo teleologico per l'intero ordinamento), in questo caso molto forte, e che non può certo auto-eseguirsi; per non restare simbolica, pretende, allora, una traduzione in architetture normative e amministrative “di settore”

livello statale e livello municipale, e un certo tipo di controllo sull'uso della risorsa⁹⁹.

Passando, allora, sul piano legislativo e amministrativo, va premesso che il modello sloveno non può essere compreso (e non può trovare concreta attuazione) se non si guarda pure alla stratificazione delle fonti ordinarie¹⁰⁰.

La disciplina-cardine è la *Zakon o vodah* (Legge sulle acque, ZV-1)¹⁰¹, che costituisce l'ossatura della gestione integrata organizzando le funzioni attorno a tre assi: *varstvo voda* (protezione), *urejanje voda* (assetto/gestione idraulica), *odločanje o rabi voda* (decisione/autorizzazione sugli usi). Insomma, definisce strumenti di pianificazione, regimi autorizzatori, regole su uso, protezione e interventi su corsi d'acqua e aree ripariali, e connette la tutela qualitativa e quantitativa alle scelte di assetto del territorio.

Accanto ad essa si collocano anche la legislazione ambientale¹⁰² e sulla natura¹⁰³, quella sanitaria

(questo anche perché la tutela dell'acqua è questione che, fisiologicamente, involge diverse branche del sapere, da far partecipare alla stessa tutela/garanzia). In questa prospettiva, la "forza" del parametro costituzionale non sta nel sostituire il diritto di settore (che non sarebbe in grado di fare), ma nel pretenderlo e nel condizionarlo; la sua funzione propria è, allora, indicare che il valore costituzionale va infine trasformato in obblighi pubblici misurabili, controllabili e imputabili.

⁹⁹ Parte della riflessione accademica ha ricostruito il percorso politico-giuridico della riforma come risposta preventiva alle paure di apertura del mercato (concessioni e ingresso strutturale di capitale privato nella filiera dell'acqua potabile), collocandola nel contesto europeo del dibattito seguito alla proposta di disciplina sulle concessioni (v. la proposta del 2011 della Direttiva UE sulle concessioni) e al movimento *Right2Water*. Sul tema v. R. KNEZ, *Ajar door to private interests in water (drinking water supply) market - rare case of Slovenia, triggered by the eu proposal of the directive on concessions*, in *InterEuLawEast*, 2017, Vol. 4, n. 2, pp. 19-37; l'A., pur riconoscendo che all'approccio sloveno, nonostante il raggiungimento dell'obiettivo della effettiva tutela della risorsa idrica, sono accostabili anche giuste critiche (il dubbio principale riguarda la chiusura sul tema delle concessioni, principio cardine del diritto europeo), conclude affermando che "... *In the past we used to acknowledge that private companies pursued also public interest; this is not often the case nowadays. Nowadays this element is called "a responsibility to society" (slo: družbena odgovornost). This element is decreased in the circumstances where surviving on the market is difficult (i.e. in case of crises). This is, unfortunately, rather normal. Counting that private companies will serve predominantly to public interest and neglecting profit is, I would say, illusory ...*". Sempre sulla scelta costituzionale slovena come reazione a rischi di "spostamento" dell'acqua verso logiche di mercato in fasi di pressione finanziaria e liberalizzazione dei servizi, v. anche M. JUHART, *Water Management in the Republic of Slovenia (Historical Overview and Current Regulations)*, in *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2025, Vol. XX, n. 38, pp. 255-282, la quale, con formula netta, osserva che "... *There existed a tangible risk ... [to] privatise ... the provision of drinking water ...*"; l'A., trattando il referendum dell'11 luglio 2021 (relativo all'intervento legislativo che, modificando la "Legge sulle acque" slovena, coinvolgeva e razionalizzava i casi di edilizia su rive dei fiumi e sulle coste di laghi e mari), rileva anche che "... *Accordingly, legislative amendments passed by Parliament were decisively overturned in a referendum, as many professionals considered the proposed changes a potential threat to the broader public interest. This opposition emerged notwithstanding the fact that the amendments merely conferred broader decision-making powers upon public authorities. The professional community, however, voiced concern that such discretionary latitude could result in state authorities yielding to other interests rather than strictly safeguarding the public interest. Consequently, limiting the scope for interventions in water management is regarded as the strongest safeguard for the public's access to water ...*".

¹⁰⁰ Lo stesso ragionamento è applicabile per tutti gli ordinamenti europei e mondiali.

¹⁰¹ In vigore dal 10 agosto 2002 (va rilevato che la normativa di settore è anteriore all'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2016), funge da principale strumento di trasposizione della Direttiva 2000/60/CE. Il testo della legge è consultabile online al seguente link: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO1244&utm=>

¹⁰² *Zakon o varstvu okolja (ZVO-2)*, in *Uradni list RS*, št. 44/22, 18/23 - *ZDU-IO*, 78/23 - *ZUNPEO-VE*, 23/24, 21/25 - *ZOPVOOV* in 56/25 - *PoZ*, ovvero la "Legge sulla protezione dell'ambiente".

¹⁰³ *Zakon o ohranjanju narave (ZON)*, in *Uradni list RS*, št. 96/04 - *uradno prečiščeno besedilo*, 61/06 - *ZDru-1*, 8/10 - *ZSKZ-B*, 46/14, 21/18 - *ZNOrg*, 31/18, 82/20, 3/22 - *ZDeb*, 105/22 - *ZZNŠPP*, 18/23 - *ZDU-IO* in 97/25, ovvero la "Legge sulla conservazione della natura". *Amplius* su tale normativa speciale v. P.

per gli standard dell'acqua destinata al consumo umano, la normativa su servizi pubblici locali¹⁰⁴ e quella sull'organizzazione degli enti locali¹⁰⁵, nonché la disciplina tecnica di settore (regolamenti e decreti, soprattutto comunali) che dettaglia obblighi e parametri¹⁰⁶.

Sul versante della *governance*, la struttura è evidentemente multilivello ma, diversamente da modelli che prevedono autorità intermedie (tra i Comuni e gli organi centrali dello Stato) dotate anche di leva finanziaria dedicata, la Slovenia opera primariamente attraverso un'amministrazione statale centrale e organismi tecnici per poi "saltare" direttamente al livello municipale¹⁰⁷ per quel che riguarda l'erogazione del servizio all'utenza (soprattutto per le attività afferenti al c.d. "servizio idrico integrato" e, più in generale, per la fornitura di acqua destinata al consumo umano)¹⁰⁸.

I principali ruoli operativi, infatti, sono svolti a livello centrale, in particolare, dal *Direktorat za vode* ("Direzione dell'acqua", quale unità organizzativa del Ministero delle risorse naturali e della pianificazione territoriale¹⁰⁹) e dalla *Direkcija Republike Slovenije za vode - DRSV* ("Direzione della Repubblica Slovena per l'acqua", quale Agenzia interna allo stesso Ministero)¹¹⁰: il primo, formula politiche e attività in materia di gestione, protezione e decisioni sull'uso delle acque; il secondo, svolge compiti professionali, amministrativi e di sviluppo nel campo della gestione delle acque oltre che funzioni di attuazione e supervisione tecnico-amministrativa (incluso il supporto ai processi di pianificazione e gestione), fermo restando che l'attività ispettiva in senso proprio è ricondotta agli organi di ispezione ambientale¹¹¹; a tali soggetti si affiancano le responsabilità delle comunità locali nell'organizzazione della fornitura idrica come servizio pubblico, coerentemente con la previsione costituzionale che rimanda alle *samoupravnih lokalnih skupnosti neposredno in neprofitno* (le autorità locali *self-governing* senza scopo di lucro).

Qui emerge una prima tensione: la Costituzione afferma una priorità pubblica e "non di mercato", ma l'effettività concreta, infine, dipende pur sempre da (i) capacità amministrativa, (ii) investimenti infrastrutturali, (iii) qualità dei controlli e (iv) chiarezza delle competenze tra lo Stato e i 212 Comuni (per quel che attiene l'erogazione dell'acqua potabile ai cittadini)¹¹², molti dei quali di piccole dimen-

SKOBERNE, *Chapter 28 - Slovenia*, in G. TUCKER (a cura di), *Nature Conservation in Europe: Approaches and Lessons*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, pp. 574-592.

¹⁰⁴ Sui servizi pubblici locali e sulla legislazione di settore, *amplius* v. I. RAKAR - B. TIČAR - T. SEVER, *Chapter 4. Water Protection in Slovenia - Constitutional and Administrative Law Perspectives*, in K. EMAN - G. MEŠKO - L. SEGATO - M. MIGLIORINI (a cura di), *Water, Governance and Crime Issues*, Springer, Cham, 2020, spec. pp. 129-155.

¹⁰⁵ *Zakon o lokalni samoupravi (ZLS)*, in *Uradni list RS*, št. 94/07 - uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 - ZUJF, 11/14 - popr., 14/15 - ZUUJFO, 11/18 - ZSPDLS-1, 30/18, 61/20 - ZIUZEOP-A, 80/20 - ZIUOOPE, 62/24 - odl. US, 102/24 - ZLV-K in 83/25 - ZOL, ovvero la "Legge sull'autogoverno locale", e *Zakon o javnih financah (ZJF)*, in *Uradni list RS*, št. 11/11 - uradno prečiščeno besedilo, 14/13 - popr., 101/13, 55/15 - ZFisP, 96/15 - ZIPRS1617, 13/18, 195/20 - odl. US, 18/23 - ZDU-IO, 76/23, 24/25 - ZFisP-1, 39/25 in 85/25 - ZPJS, ovvero la "Legge sulla finanza pubblica".

¹⁰⁶ Per una visione completa sulla normativa vigente nel settore "acque" sloveno, *amplius* v.: M. JUHART, op. cit., spec. pp. 266-276; U. STOPAR, op. cit., spec. pp. 185-187; K. Š. BRIZANI, op. cit., spec. pp. 60-63; I. RAKAR - B. TIČAR - T. SEVER, op. cit., *passim*.

¹⁰⁷ Esistono articolazioni territoriali statali deconcentrate (es. distretti/uffici statali) e 12 regioni statistiche senza funzione amministrativa.

¹⁰⁸ La Slovenia concentra le competenze in un'architettura pubblica statale con articolazioni per bacino e funzioni operative.

¹⁰⁹ Precisamente del *Ministrstvo za naravne vire in prostor*.

¹¹⁰ *Amplius* sul controllo degli organi centrali, v. I. RAKAR - B. TIČAR - T. SEVER, op. cit., *passim*, spec. § 4.

¹¹¹ Maggiori informazioni sono rinvenibili sul sito istituzionale del governo sloveno: <https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-naravne-vire-in-prostor/o-ministrstvu/direktorat-za-vode/>; <https://www.gov.si/drzavni-organi/organi-v-sestavu/direkcija-za-vode/>

¹¹² A questi fattori può oggi aggiungersi (come ulteriore indice di effettività) il rafforzamento della cornice settoriale introdotta dalla *Zakon o oskrbi s pitno vodo ter odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode (ZOP-*

sioni, con potenziale compromissione di economie di scala ed emersione di asimmetrie tecniche e finanziarie¹¹³.

È evidente, allora, che l'idea di fondo che deve sorreggere, oggi, qualsivoglia intervento nel campo delle risorse idriche, non è soltanto la proclamazione di un diritto, ma lo spostamento di baricentro verso il pubblico¹¹⁴ e il problema su quanto sia davvero forte (in pratica) la capacità statale (e/o municipale, se del caso) di governare, programmare, controllare e far rispettare le regole¹¹⁵.

La partecipazione dei cittadini, poi, costituisce un altro asse cruciale.

In Slovenia la partecipazione non è soltanto "consultazione ambientale" in senso tecnico, ma ha assunto, nel tempo, anche forme politiche forti capaci di incidere direttamente sulla traiettoria regolatoria. È il caso, per esempio, del *referendum* legislativo del luglio 2021 sulla novella ZV-IG, che - in un clima di acceso conflitto pubblico su interventi nelle fasce ripariali e sulla protezione delle risorse - è stato respinto in modo schiacciante¹¹⁶.

Accanto a questi strumenti di democrazia diretta, la partecipazione "procedimentale" è strutturata

VOOV), in *Uradni list RS*, št. 21/25 (cioè la "Legge sull'approvvigionamento idrico potabile e sul trattamento e la raccolta delle acque reflue comunali), nella misura in cui essa mira a rendere più "governabile" la frammentazione attraverso una maggiore strutturazione dei profili economici del servizio e, soprattutto, mediante obblighi informativi e strumenti di raccolta/standardizzazione dei dati (costi, prezzi e performance), utili sia ai controlli sia alla ricostruzione più chiara della catena di responsabilità tra amministrazioni e gestori.

¹¹³ Peraltro, si osserva, sul versante tariffario relativo alla fornitura di acqua potabile, non vi è un regolatore nazionale indipendente: la metodologia è fissata a livello statale, ma la "cena" (il prezzo) per il territorio comunale è proposta dal gestore tramite un *elaborat* e quindi determinata/approvata dall'organo comunale competente (tipicamente l'*občinski svet*, il consiglio comunale), che ne consente poi l'applicazione in bolletta. *Amplius* sulla governance locale, v. anche gli "European public administration country reports" relativi alla Slovenia, in particolare quelli curati da I. RAKAR e da G. VIRANT (almeno fino al 2022), reperibili online: https://reform-support.ec.europa.eu/public-administration-and-governance-coordination/european-public-administration-country-reports_en; secondo l'A., mancando un livello "politico-regionale" (stante il fallimento l'istituzione delle regioni come livello intermedio elettivo), pur restando centralizzato, lo Stato è organizzativamente molto "decentrato" sul territorio. In ogni caso, va pure evidenziato che, data la frammentazione della governance, una risposta tipica è la c.d. "JMA - joint municipal cooperation" (aggregazioni intercomunali) che oggi coinvolge, in Slovenia, circa il 90% dei Comuni. Sempre secondo, I. RAKAR - B. TIČAR - T. SEVER, op. cit., spec. pp. 9 e 26, viene pure rilevato che, nonostante l'introduzione dell'art. 70.a in Costituzione, detta norma non ha ancora sortito l'effetto sperato in quanto "... lacks clarity in its definition of state and local competence with regard to supplying drinking water: it is not clear how the state will directly supply drinking water through local self-government communities ..."; il tutto con una conflittualità tra norme (ancora non raccordate, dal momento che la *deadline* per l'allineamento del maggio 2018 è spirata senza alcun intervento risolutivo del legislatore), in quanto "... The Environmental Protection Act and Local Self-Government Act deemed local self-government communities competent for water supply, but according to 2016's amendment [quello che ha introdotto l'art. 70.a in Costituzione], this is no longer the case ...".

¹¹⁴ Almeno per quel che attiene il controllo e la regolazione, non per forza l'erogazione della risorsa idrica, che in diversi Stati avviene, senza problematiche di sorta, anche per il tramite della partecipazione dei privati (v. ad es. l'Italia).

¹¹⁵ Sul punto, si rinvia soprattutto alle posizioni di R. KNEZ, op. cit., *passim*, ma anche a quelle di I. RAKAR - B. TIČAR - T. SEVER, op. cit., spec. § 5; quest'ultimi sostengono che "... The institutional setting of water governance is complex, including private and public law bodies, central, regional and local levels of governance, and institutionalised and non-institutionalised organisations, making coordination difficult, especially taking into account the absence of (strong) centre of government ...". Così anche I. RAKAR - G. VIRANT, *Public administration characteristics in Slovenia*, in G. HAMMERSCHMID - N. THUIS, (a cura di), *Public administration characteristics and performance in EU28*, Publications Office of the European Union, 2018, pp. 919-964.

¹¹⁶ Per un approfondimento sul *referendum* del 2021, v. in particolare il già segnalato lavoro di M. JUHART, op. cit., spec. pp. 279-280. V. pure la proclamazione dell'esito referendario, disponibile online: https://pisrs.si/api/datoteke/integracije/352977554?utm_source=chatgpt.com

attraverso consultazioni pubbliche su piani e programmi, in particolare sui *Načrti upravljanja voda* (piani di gestione delle acque) per i distretti idrografici, coerenti con la logica europea di pianificazione per cicli pluriennali. Nel ciclo 2022-2027, ad esempio, il Ministero competente ha posto in consultazione pubblica i progetti di piano (per Danubio e Adriatico)¹¹⁷, l’*“environmental report”* e il programma di misure, attivando forme di pubblicità e momenti di discussione pubblica.

Qui, in teoria, si realizza maggiormente l’idea che la protezione dell’acqua non si esaurisca nella “gestione del servizio”, ma coinvolga anche scelte locali e di sussidiarietà orizzontale attiva.

Il punto, però, è che un sistema partecipativo efficace presuppone che i canali di partecipazione incidano realmente sulle decisioni (e che le decisioni siano poi attuate), non che si riducano a una ritualità consultiva. In questo senso, l’esperienza slovena degli ultimi anni mostra un paradosso: una società civile capace di mobilitazioni molto incisive (fino al *referendum*), ma una macchina amministrativa e regolatoria che, comunque, fatica a trasformare i principi costituzionali in un quadro pienamente coerente, armonizzato e “robusto” sul piano dell’implementazione.

Fragilità che emerge poiché, pur dovendosi riconoscere l’eccezionalità della previsione costituzionale, di fatto si ravvisa una certa distanza tra proclamazione e attuazione.

Se si assume come obiettivo, in chiave comparata, capire “quanto vale” davvero la costituzionalizzazione del diritto all’acqua, la Slovenia è un caso istruttivo proprio perché unisce: (i) una clausola costituzionale avanzata, (ii) un apparato normativo ordinario ampio, (iii) momenti di partecipazione civica intensa, e (iv) segnali, però, di criticità attuative e di debolezza della macchina di governo. Un sintomo (minore ma significativo) di questa fatica amministrativa è rintracciabile anche in rilievi istituzionali sul funzionamento quotidiano degli apparati, come quando vengono segnalati problemi di “buona amministrazione” legati alla reattività dell’ente tecnico-amministrativo in materia di acque rispetto alle istanze dei cittadini. In un contesto dove la tutela effettiva richiede tempestività (si pensi a rischi idrogeologici, contaminazioni, interventi su aree ripariali o captazioni), questi profili organizzativi non sono dettagli.

Da qui si può trarre, con prudenza, certo, ma con una base argomentativa coerente¹¹⁸, una conclusione in linea con lo scopo comparatistico del lavoro: la previsione costituzionale slovena è quantomai “opportuna”, perché fissa una priorità normativa forte, qualifica la risorsa come bene pubblico (non espressamente, invece, come “bene comune”) sotto gestione statale e afferma la sua sottrazione alle logiche di mercato; inoltre fornisce al giudice costituzionale un parametro esplicito per sindacare scelte legislative e amministrative¹¹⁹.

Tuttavia, proprio le analisi accademiche slovene più attente¹²⁰ insistono sul fatto che la tutela dipen-

¹¹⁷ V. quanto viene riportato sul sito istituzionale del Ministero delle risorse naturali e della pianificazione territoriale: https://www.gov.si/novice/2023-02-27-nacrt-upravljanja-voda-na-vodnem-obmocju-donave-in-jadranskega-morja-za-obdobje-20222027/?utm_source=https://www.gov.si/zbirke/javne-objave/osnutek-nacrt-upravljanja-voda-na-vodnem-obmocju-donave-za-obdobje-20222027-nacrt-upravljanja-voda-na-vodnem-obmocju-jadranskega-morja-za-obdobje-20222027-okoljskega-porocila-in-programa-ukrepov-upravljanja-voda/

¹¹⁸ Sostenuta, pure, dai numerosi appelli e proposte di autorevole dottrina “locale” slovena.

¹¹⁹ La giurisprudenza costituzionale ha offerto indicatori importanti: quando è il giudice a dover specificare la portata del diritto e a presidiare la qualità della protezione, ciò significa che il sistema vive anche di contenzioso come meccanismo di “correzione” o di spinta all’attuazione. In una decisione del 2023 (UI-416/19-32 del 16 marzo 2023, in *Uradni list RS* 35/2023), la Corte costituzionale slovena ha esplicitamente ricondotto la tutela dell’acqua potabile alla dimensione sostanziale del diritto, chiarendo che non basta l’accesso in astratto, ma occorre un accesso a acqua “igienicamente adeguata” e senza oneri economici eccessivi, con evidenti riflessi sulle scelte pubbliche di prevenzione dei rischi e di protezione delle fonti. È un passaggio che rafforza l’effettività del dettato costituzionale; ma, insieme, conferma che la tenuta del sistema dipende dalla capacità dello Stato di tradurre in regole chiare e in controlli stabili la priorità costituzionale dell’uso potabile e domestico.

¹²⁰ U. STOPAR, op. cit., pp. 197-198, rileva che “... *The right to drinking water is a fundamental right vital for human existence. Providing suitable access to drinking water to every individual is essential. Although some*

de dall'attuazione e dal completamento del quadro regolatorio e amministrativo: dove la disciplina è poco chiara, frammentata o non armonizzata, e dove i controlli e la capacità amministrativa non sono all'altezza, il diritto rischia di restare in parte "programmatico" o comunque meno efficace di quanto il testo farebbe sperare.

In questa prospettiva, la questione di una "autorità di regolazione" (o, più in generale, di uno Stato regolatore più presente, celere nelle scelte e negli adeguamenti della società e tecnicamente forte) non va letta come feticcio istituzionale, ma come risposta a un problema tipico dei servizi essenziali legati a risorse naturali.

Se il baricentro resta largamente municipale, senza un presidio nazionale (o anche locale) sufficientemente robusto su tariffe, investimenti, qualità del servizio, trasparenza dei dati e *enforcement*, il rischio è che la Costituzione enunci un diritto "alto", mentre la realtà si giochi su capacità amministrative "basse" e diseguali¹²¹.

Ed è proprio qui che il confronto comparato diventa utile: non è l'assenza o la presenza della parola "acqua" in Costituzione, da sola, a decidere la tutela sostanziale; lo fanno la qualità dell'architettura regolatoria, la forza dei controlli e l'effettività degli strumenti partecipativi e giurisdizionali. La Slove-

countries encounter issues with sourcing drinking water, Slovenia, being one of the wealthiest countries in water resources, does not encounter such difficulties ..." che "... Considering the constitutional provision regarding the right to access clean drinking water, legislative changes in this area should be implemented, as the enforcement of this constitutional right cannot be left to municipal ordinances ..." e che "... despite the existing system, there is a need to reform the regulations in a manner that harmonises the provision of drinking water more effectively ..."; K. S. BRIZANI, op. cit., spec. pp. 63-64, a sua volta, osserva che "... the explicit inclusion of the right to drinking water in the Constitution was useful, but not strictly necessary, as its (constitutional) protection was already guaranteed before the constitutional change through other constitutional rights. It therefore has a (merely) declaratory effect ..." e che "... Therefore, without relevant changes to legislation - in particular to the laws presented in this paper - it will not be possible to implement the right to drinking water in a (constitutionally) compliant manner. However, given that the deadline for harmonisation has long since passed and that there is no sign of any (new) tendencies to (finally) implement the requirements of the constitutional law, it is evident that the constitutional amendment was more a political gesture without the will to make concrete legal changes ..."; V. SANCIN - M. JUHART, op. cit., p. 114 e p.123, rilevano che "... Establishing the right to safe drinking water as a fundamental human right in the constitution is important on a symbolic level, but it needs to be fully implemented in practice to have an impact on individuals lives ..." e che "... The current legislative framework and practice in Slovenia demonstrate that, although the commendable inclusion of the right to drinking water in the Constitution took place in 2016, the subsequent development remains insufficient to realise this right in practice. Equally, if not more important, constitutional regulation is the creation of corresponding implementing rules. Until such rules, which are harmonised with internationally and constitutionally recognised rights, are adopted and implemented in concrete cases, even the codification of the right to drinking water as a fundamental constitutional right remains only a declaratory aspiration lacking any discernible effect ..."; I. RAKAR - B. TIČAR - T. SEVER, op. cit., spec. pp. 26-27, indicano che "... despite the right to water being defined as a human right, this provision does not oblige the state to provide water supply in areas where only self-sufficiency is rational or if the real estate cannot be connected to water infrastructure ..." e che "... Namely, despite evident irregularity and the existence of vocational qualifications, the government has not adopted secondary legislation, leaving water protection supervisors much less effective. Similarly, the number of employed inspectors has not sufficiently grown in accord with growth in environmental legislation, making supervision prioritisation inevitable and increasing the potential for unsanctioned behaviour ...".

¹²¹ In questo quadro, deve essere richiamata la disciplina di settore più recente *Zakon o oskrbi s pitno vodo ter odvajanju in čiščenju komunalne odpadne vode (ZOPVOOV)*, in *Uradni list RS*, št. 21/25. Questa rappresenta, in effetti, il tentativo di irrobustire proprio il versante "tecnico-regolatorio" che qui interessa: la strutturazione delle componenti economiche del servizio e, soprattutto, il rafforzamento degli obblighi informativi e della disponibilità/comparabilità dei dati su costi e prezzi del servizio (trasparenza), così da rendere più esigibile e verificabile l'*enforcement* anche in un sistema frammentato, cercando così di dare opportunamente seguito alla riforma costituzionale del 2016.

nia dimostra che una clausola costituzionale avanzata può essere un acceleratore e un argine, ma non sostituisce - e anzi presuppone - un apparato istituzionale capace di tradurla in regole chiare, in piani attuati, in controlli credibili e in investimenti strutturali.

4. Tutela e governance dell'acqua nell'ordinamento francese: il fenomeno della “remunicipalisation”

La Costituzione francese del 1958¹²² non riconosce espressamente un “diritto all'acqua”; ciononostante, la protezione delle risorse idriche si radica nel *bloc de constitutionnalité*, in particolare nella *Charte de l'environnement* del 2004, cui il *Préambule* attribuisce pieno valore costituzionale¹²³. Gli articoli 1, 2 e 4 della Carta - che consacrano rispettivamente il diritto a un ambiente equilibrato e rispettoso della salute, il dovere di partecipazione e il principio di precauzione - costituiscono il fondamento normativo attraverso cui il *Conseil constitutionnel* e il *Conseil d'État* hanno progressivamente ricondotto la tutela delle acque al perimetro degli obblighi costituzionali ambientali. In questa prospettiva, l'acqua è qualificata come *ressource naturelle essentielle*, la cui protezione discende dai principi di prevenzione, precauzione e sviluppo sostenibile.

A tale quadro si affianca l'art. 7 della *Charte de l'environnement*, che garantisce il diritto di accesso alle informazioni ambientali e la partecipazione del pubblico ai processi decisionali aventi incidenza sull'ambiente, incidendo direttamente sulle scelte di pianificazione idrica, sulla gestione per bacino e sulle opzioni organizzative del servizio idrico (pubbliche o private), e rafforzando così la dimensione procedurale e partecipativa della *governance* delle risorse idriche.

Sul piano legislativo, la disciplina organica è contenuta nel *Code de l'environnement*, Libro II (*Eaux et milieux aquatiques*), che recepisce la *Water Framework Directive* 2000/60/CE. Un ruolo cardine è svolto dalla Loi n. 2006-1772 (*Loi sur l'eau et les milieux aquatiques*, LEMA), che ha introdotto un modello di governance fondato sul criterio del *bassin hydrographique* e sul ruolo delle *Agences de l'eau*, enti dotati di competenze regolatorie e finanziarie per la gestione integrata delle risorse. La LEMA ha inoltre consacrato, all'art. L. 210-1 del *Code de l'environnement*, il principio secondo cui “*l'eau fait partie du patrimoine commun de la Nation*”, riconoscendo in modo esplicito la natura di bene comune dell'acqua, con conseguenti obblighi di protezione e gestione in capo ai pubblici poteri¹²⁴.

La giurisprudenza costituzionale e amministrativa ha svolto un ruolo decisivo nel consolidare tali principi. La decisione del *Conseil constitutionnel*, n. 2011-116 QPC (*Société SOMODIA*) ha richiamato l'art. 1 della Carta dell'Ambiente per affermare che la tutela dell'ambiente - e dunque delle acque - costituisce un obiettivo di valore costituzionale idoneo a giustificare limitazioni proporzionate alla libertà d'impresa. In parallelo, la storica sentenza CE, *Commune d'Annecy*, 2008 ha riconosciuto efficacia giuridica piena e diretta alle disposizioni della Carta, imponendo alle autorità pubbliche obblighi stringenti nella prevenzione e gestione dell'inquinamento idrico.

Dal punto di vista della *governance* territoriale, il *Code général des collectivités territoriales* attribuisce ai *communes* la competenza per il servizio idrico e la depurazione, mentre strumenti di pianificazione come i SDAGE (*schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux*) e i SAGE (*schémas d'aménagement et de gestion des eaux*) svolgono funzioni programmatiche essenziali, dotate di

¹²² Per la consultazione del testo ufficiale della Costituzione della Repubblica Francese del 4 ottobre 1958, è possibile fare riferimento alla versione messa a disposizione dal *Conseil constitutionnel*, accessibile al seguente link: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/site_italien/constitution_italien.pdf

¹²³ Sul valore costituzionale della *Charte de l'environnement* e sulla sua integrazione nel *bloc de constitutionnalité*, v. S. PITTO, *La Charte de l'environnement et le constitutionnalisme environnemental*, in *Revue des droits de l'homme*, 2025, n. 27, pp. 27-40.

¹²⁴ Sull'articolazione della nozione giuridica dell'*eau* come *patrimoine commun de la nation* e sulle sue implicazioni nel diritto francese, v. JULIA GUDEFIN, *Le statut juridique de l'eau à l'épreuve du droit de propriété et de l'environnement*, Éditions Johanet, Parigi, 2014, spec. pp. 201-202, che analizza il ruolo di tale qualificazione nell'ordinamento e la sua funzione di rafforzare l'obbligo di protezione della risorsa.

efficacia vincolante nei confronti delle amministrazioni.

Nel complesso, l'esperienza francese configura un modello multilivello di tutela delle acque, in cui norme costituzionali, legislazione ordinaria, principi europei e giurisprudenza convergono nella definizione dell'acqua quale *patrimoine commun de la Nation*, da gestire secondo i criteri di sostenibilità e responsabilità intergenerazionale; al tempo stesso, proprio la Francia mostra che un impianto "ricco" di principi e strumenti (sebbene, per quel che attiene la risorsa idrica, non esplicitato in Costituzione) può produrre risultati diseguali, se la traduzione amministrativa resta affidata a capacità locali molto variabili e a controlli non pienamente omogenei.

Nel quadro delineato dalla *Charte de l'environnement* e dalla legislazione ordinaria, la Francia offre un osservatorio particolarmente significativo per comprendere come i principi costituzionali in materia ambientale influenzino le forme di gestione del servizio idrico. A partire dai primi anni Duemila si è sviluppato un progressivo processo di *remunicipalisation*¹²⁵ del servizio idrico e della depurazione, che ha segnato una rottura rispetto al modello tradizionalmente fondato sulla *délégation de service public*¹²⁶ a grandi operatori privati. Tale transizione, lungi dall'essere episodica, ha progressivamente incrinato la percezione di insostituibilità del modello delegato¹²⁷, storicamente giustificato dalla capacità tecnica e finanziaria delle maggiori *multiutilities*.

La scelta di reinternalizzare¹²⁸ la gestione è maturata in un contesto caratterizzato da fattori che hanno minato la fiducia nell'affidamento privato: la crescente commercializzazione del servizio¹²⁹, la concentrazione del mercato in un oligopolio ristretto e il verificarsi di casi di gestione opaca o talvolta illecita. Tali criticità - proprie della storia istituzionale francese e non replicabili in modo sistemico nel contesto italiano - hanno alimentato un ampio dibattito dottrinale, in parte influenzato da categorie

¹²⁵ Un ruolo emblematico nel panorama europeo dei processi di rimunicipalizzazione del servizio idrico è svolto dal caso di Parigi, che nel 2010 ha riportato la gestione dell'acqua sotto controllo pubblico dopo decenni di affidamento a operatori privati. Tale esperienza, considerata un modello pionieristico di "*public water governance*", ha esercitato un effetto emulativo su numerose collettività territoriali francesi - tra cui Blois, Brest, Caen, Castres, Cherbourg, Grenoble, Lione, Montebéliard, Montpellier, Nizza, Rennes, Rouen, Tolone, Troyes e Saint-Étienne - che hanno progressivamente optato per la gestione pubblica, anche mediante forme di *intercommunalité*, così da concentrare competenze, realizzare economie di scala e garantire un livello più elevato di *accountability* democratica.

È tuttavia opportuno rilevare che la rimunicipalizzazione non ha avuto esiti uniformi. Alcune grandi città, come Marsiglia e Tolosa, pur avendo avviato procedimenti di valutazione tecnico-economica, non hanno concluso il percorso, principalmente a causa degli elevati costi di transizione connessi al riacquisto degli asset, alla chiusura dei contratti in essere, alla copertura dei mutui per le infrastrutture idriche e alla riallocazione del personale. Ciò evidenzia come la scelta tra gestione pubblica e privata del servizio idrico, pur inscritta in un quadro nazionale che consente ampi margini di autonomia locale, richieda una ponderazione complessa che coinvolge profili giuridici, finanziari e organizzativi.

¹²⁶ Per chiarezza espositiva, va precisato che, in Francia, il sintagma "servizio delegato" (*délégation*) o "delega di servizio pubblico" ("DSP") identifica generalmente un servizio idrico integrato gestito dai privati dietro concessione; il termine "in regime" (*en régie*) identifica quelli a diretta gestione pubblica.

¹²⁷ Sulla *remunicipalisation* dei servizi idrici nei contesti europei e sulle implicazioni istituzionali ed economiche, *ex multis* v. E. LOBINA - V. WEGHMANN - K. NICKE, *Water remunicipalisation in Paris, France and Berlin, Germany*, PSIRU Report, marzo 2021, commissionato dalla City of Barcelona e da Aqua Publica Europea.

¹²⁸ Sul concetto di "*reinternalisation*" (equivalente a "*remunicipalisation*"), cfr. *ex multis*: L. VANNIER, *L'externalisation en matière administrative, Essai sur la transposition d'un concept*, Dalloz - Coll. "NBT", Parigi, 2018; J. BOUCHER, *Le droit public à l'épreuve de l'externalisation*, in *Les Cahiers de la Fonction Publique*, 2005, n. 251, pp. 4-9.

¹²⁹ Per un inquadramento critico del fenomeno della *fétichisation commerciale de l'eau*, si vedano, in particolare, M. A. CHARDEAUX, *L'eau est-elle un bien commun? À propos de la gouvernance de l'eau*, in S. BOUSSARD - C. BORIES - F. DESTANDEAU - P. GARIN (a cura di), *Gouvernance de l'eau: un mouvement de réforme perpétuelle?*, L'Harmattan, Parigi, 2018, spec. p. 133 ss.; l'A. approfondisce le dinamiche economiche e simboliche che trasformano l'acqua da bene comune a oggetto di valorizzazione commerciale.

riconducibili alla teoria dei beni comuni, pur senza determinare alcun automatismo concettuale tra qualificazione dell'acqua come *patrimoine commun de la Nation*¹³⁰ (art. L. 210-1 C. env.) e preferenza necessaria per la gestione pubblica. La natura di bene comune, infatti, non impone di per sé una determinata forma organizzativa: ciò che diviene dirimente, in prospettiva comparata, è l'architettura regolatoria, la capacità amministrativa e il livello di controllo garantito dalle autorità pubbliche.

In questa ottica, la Francia costituisce un caso di studio particolarmente utile, avendo sperimentato sia una lunga stagione di gestione privata sia un più recente ritorno alla gestione diretta. Tale duplice esperienza consente di esaminare con attenzione tre profili determinanti.

Il primo riguarda il costo del servizio: in molti Comuni si è registrata una riduzione delle tariffe dopo la rimunicipalizzazione, ma le analisi empiriche disponibili presentano risultati non univoci¹³¹.

Le differenze tra gestione pubblica e privata risultano spesso meno marcate di quanto sostenuto nel dibattito politico, anche perché gli operatori delegati si trovano frequentemente a operare in contesti infrastrutturali più complessi, esposti a maggiore pressione fiscale e a livelli di indebitamento ereditati dal passato. Inoltre, mentre i privati tendono a distribuire i costi lungo l'intera durata del contratto, molte gestioni pubbliche li rinviando, dando luogo, nel breve periodo, a tariffe inferiori ma a un maggiore accumulo di debito. La letteratura più rigorosa segnala pertanto una tendenziale equivalenza fra i due modelli o, quantomeno, l'impossibilità di trarne conclusioni generalizzabili.

Il secondo profilo concerne la capacità di regolazione e controllo¹³². La crisi della gestione delegata

¹³⁰ Sul punto, è opportuno ricordare che il ricorso alla nozione di *patrimoine comune* o *bene comune* ha riattivato un ampio dibattito sull'assetto dei servizi pubblici e delle relative infrastrutture, sollecitando una revisione dei modelli di governance e dei criteri di allocazione delle risorse. Si vedano, in particolare, R. BARBIER - B. BARRAQUÉ - C. TINDON, *L'eau potable pourrait-elle devenir un bien commun?*, in *Développement durable et territoires*, 2020, Vol. 10, n. 1, p. 14; S. PAQUEROT, *L'eau, bien commun. La résurgence du concept de bien(s) commun(s) et ses significations*, in J.P. PIERRON - C. HARPET (a cura di), *Écologie politique de l'eau*, Hermann, Parigi, 2017, pp. 295-316; nonché H. SMETS, *Le droit à l'eau. Le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement est finalement reconnu*, in *Revue juridique de l'environnement*, 2011, Vol. 1, n. 36, p. 79. Per una prima sistemazione, si veda altresì H. SMETS, *Le droit à l'eau*, Conseil Européen du droit de l'environnement, Strasbourg, 2002.

¹³¹ Sul punto, D. LORRAIN, *L'eau à Paris, municipaliser pour quel projet?*, in F. ARTIOLI, P. LE GALÈS (a cura di), *La métropole parisienne, une anarchie organisée*, Presses de Sciences Po, Parigi, 2023, si dichiara scettico circa il conseguimento degli obiettivi annunciati al momento del passaggio alla gestione pubblica (risparmio di 76 milioni di euro annui e riduzione dell'8%), osservando che "... *au vu des données publiées, cet objectif n'a pas été atteint ...*", poiché la diminuzione del solo costo tariffario dell'*eau potable* dal 1° luglio 2011 si è inserita in una fatturazione complessiva le cui altre componenti sono aumentate, determinando un incremento della bolletta finale. Anche S. PORCHER, *La fin de l'eau?*, Fayard, Parigi, 2024, spec. pp. 159 ss. - sulla base di analisi statistiche - rileva che le *remunicipalisations* "... *ne se traduisent pas forcément par des baisses de prix ou des améliorations de la performance ...*" e che, soprattutto, "... *il n'est pas dit (...) que les remunicipalisations entraînent systématiquement une amélioration de la performance des services d'eau potable ...*". Ne consegue che, pur a fronte di prezzi medi talora superiori nella gestione privata, risulta metodologicamente arduo trarre conclusioni definitive, potendo il differenziale riflettere condizioni operative più gravose e, quindi, costi di esercizio strutturalmente più elevati; in tal senso, v. anche C. DEFEUILLEY, *La politique publique de l'eau. Gouverner un bien commun*, Éditions Le Bord de l'Eau, Lormont, 2023. Per un approfondimento sui dati, v. l'*Observatoire national des services d'eau et d'assainissement (SISPEA)*, banca dati pubblica online: <https://www.services.eaufrance.fr/mediatheque>. Infine, anche C. MÉNARD, S. SAUSSIER, *Contractual Choice and Performance. The case of Water Supply in France*, in *Revue d'économie industrielle*, 2000, n. 92, spec. p. 403, ritengono che "... *there is no absolute advantage for one specific mode of governance ...*", ciò dipendendo dai contesti economico-istituzionali e territoriali in cui i gestori operano.

¹³² Sul tema, da ultimo v. V. CHIU, *The Public Water Services in France: Between Public and Private Management*, in *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2025, Vol. 20, n. 38, pp. 195-221. Sul carattere incompiuto della regolazione nazionale nel settore idrico francese e sul mancato varo di un *régulateur national*, v. anche L. GUÉRIN-SCHNEIDER, P.-L. MAYAUX, M. BOURBLANC, M. COLON, *Y a-t-il un sens de l'histoire dans les services d'eau? Un modèle post-évolutionniste*, in *Politiques et management public*, 2016, Vol. 33, n. 1, pp.

è stata favorita da un sistema di vigilanza incompleto, caratterizzato dall'assenza di un regolatore nazionale forte, da una certa prossimità tra autorità locali e gestori privati, nonché da una significativa asimmetria informativa che ha progressivamente eroso le competenze tecniche del settore pubblico¹³³. Le riforme introdotte dal legislatore - in particolare l'eliminazione del tacito rinnovo contrattuale e l'ampliamento degli obblighi di trasparenza - hanno rappresentato un passo importante, pur senza risultare sufficienti a ristabilire un equilibrio pienamente soddisfacente¹³⁴.

Il terzo profilo attiene alle esperienze di democrazia partecipativa¹³⁵. Il sistema francese ha cercato di rafforzare il coinvolgimento degli utenti mediante le Commissioni consultive dei servizi pubblici locali e attraverso la partecipazione nei Comitati di bacino. Tuttavia, tali strumenti hanno spesso finito per assumere un carattere prevalentemente consultivo, più simbolico che realmente decisionale, complici la presenza di attori privi di adeguate competenze tecniche, la frammentazione degli interessi rappresentati e la limitata incidenza effettiva sui processi decisionali.

La Costituzione francese non contiene un esplicito riconoscimento del diritto all'acqua; ciò nondimeno, la tutela della risorsa idrica risulta assicurata in via sostanziale attraverso la legislazione ordinaria, l'attuazione del diritto dell'Unione europea e il sistema convenzionale della CEDU, che concorrono a garantire una protezione effettiva dell'accesso all'acqua e degli ecosistemi idrici.

Nel complesso, l'esperienza francese non fornisce un modello automaticamente esportabile¹³⁶, ma costituisce un caso paradigmatico per comprendere come la *governance* dell'acqua dipenda in maniera decisiva dalla qualità dei controlli, dalla capacità amministrativa, dalla chiarezza delle regole contrattuali e dalla trasparenza del sistema, più che dalla natura pubblica o privata del gestore¹³⁷.

Ed è proprio qui il punto di contatto con l'Italia: anche l'ordinamento italiano non “nomina” l'acqua in Costituzione come diritto espresso, ma, diversamente dall'impianto d'oltralpe, ha potuto

5-25.

¹³³ Può qui apprezzarsi, in controluce, la tesi per la quale principi e basi costituzionali (anche robuste, come quelle ricavabili dal *bloc de constitutionnalité*) non sempre producono automaticamente uniformità ed effettività se non esiste un centro regolatorio capace di ridurre asimmetrie informative, omogeneizzare metriche di qualità, rendere comparabili i costi e disciplinare in modo stringente trasparenza ed *enforcement*.

¹³⁴ Qui sta il nodo che interessa davvero in chiave comparata: il problema, si ritiene, non è la “mancanza di acqua” in Costituzione, ma l'assenza di una attenzione di normativa tecnica e di regia regolatoria nazionale capace di imporre metodologie tariffarie, standard di qualità e obblighi informativi comparabili, anche nei confronti dei singoli enti locali. In questo senso, la Francia si pone negativamente, soprattutto perché ha troppo spesso lasciato che il punto più delicato (controllo, tariffe, investimenti, dati) venisse giocato a livello locale, dove anche le asimmetrie informative, peraltro, diventano strutturali.

¹³⁵ Sul punto v. almeno: C. CHEVILLEY-HIVER, *La démocratie de l'eau à l'épreuve du défi climatique*, in J.-L. PISSALOUX, A. RAINAUD, G. ORANGE (a cura di) *L'eau dans tous ses états. Enjeux politiques, juridiques et économiques*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 2024, spec. p. 35-45; C. COULMAIN, *La régulation concertée du service public de l'eau potable au Grand Lyon*, in *Participations*, 2018, Vol. 2, n. 21, p. 65-85.

¹³⁶ Peraltro, parte della dottrina ha espresso riserve circa l'effettiva capacità dei processi di *remunicipalisation* di produrre riduzioni tariffarie o miglioramenti delle performance gestionali. Emblematico è il caso analizzato da D. Lorrain, *L'eau à Paris, municipaliser pour quel projet?*, in F. ARTIOLI - P. Le GALÈS (a cura di), *La métropole parisienne, une anarchie organisée*, Presses de Sciences Po, Paris, 2023, secondo cui, nonostante l'annuncio - al momento della rimunicipalizzazione parigina - di un risparmio annuo stimato in 76 milioni di euro e di una conseguente riduzione tariffaria dell'8%, tali risultati non sarebbero stati conseguiti: la diminuzione del prezzo dell'acqua potabile intervenuta il 1° luglio 2011 risulta infatti compensata dall'aumento delle altre componenti della bolletta, determinando un incremento della fattura complessiva. Analoghe conclusioni emergono in S. PORCHER, *La fin de l'eau?*, Fayard, Paris, 2024, spec. pp. 159 ss.; qui l'A. evidenzia - sulla base di dati comparativi - che la rimunicipalizzazione non comporta necessariamente né una riduzione del prezzo né un miglioramento significativo della *performance* e che non appare scontato che la gestione pubblica sia in grado di garantire - automaticamente - livelli più elevati di efficienza rispetto a quella privata.

¹³⁷ Interessante è la lettura di “*Le droit à l'eau potable et à l'Assainissement: sa mise en oeuvre en Europe*”, Rapporto preparato per il VI Forum mondiale dell'acqua, *Académie de l'Eau*, Francia, 2011.

strutturare (almeno sul piano dell'architettura istituzionale) un presidio regolatorio settoriale come ARERA, capace di trasformare obiettivi in regole tecniche su tariffe, qualità e trasparenza, e di ridurre la frammentazione territoriale¹³⁸.

In tal senso, la *remunicipalisation* francese non implica una preferenza normativa universale per la gestione pubblica, ma suggerisce che la scelta delle modalità organizzative debba essere il risultato di una valutazione comparata delle condizioni istituzionali, economiche e sociali che caratterizzano ciascun ordinamento¹³⁹.

In definitiva, quindi, si ritiene non trattarsi di un problema di “costituzionalizzazione dell'acqua” (cosa che, come visto, in Francia non è avvenuta, se non in via oltremodo mediata attraverso la più ampia tutela ambientale¹⁴⁰), bensì di quello di costruzione di una regolazione credibile e tecnicamente attrezzata che renda governabili i fallimenti, soprattutto, nel caso francese, locali.

5. Tutela e governance dell'acqua nell'ordinamento italiano

La comparazione con gli ordinamenti francese e sloveno risulta funzionale a comprendere il livello di tutela costituzionale dell'acqua nell'ordinamento italiano, nonché a valutare se e in che misura siano necessari interventi di riforma e, soprattutto, un più efficace utilizzo e attuazione delle norme già esistenti. Il caso italiano è, in questo senso, particolarmente istruttivo poiché, a fronte dell'assenza di un diritto costituzionale espresso all'acqua, l'ordinamento ha costruito un pilastro di tutela attraverso pianificazione distrettuale e regolazione indipendente (ARERA), facendo dipendere l'effettività - in modo più netto che altrove - dalla qualità della normativa tecnica e dei meccanismi di *enforcement*.

La Costituzione italiana, a partire dalla sua formulazione originaria, non contemplava un riferimento espresso all'acqua. Tuttavia, la protezione delle risorse idriche poteva essere ricondotta a un nucleo di norme costituzionali eterogenee: la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, co. 2, lett. s, come riformato nel 2001), la tutela della salute (art. 32), la salvaguardia del paesaggio (art. 9) e la disciplina dei beni pubblici e dell'iniziativa economica (artt. 41 e 42). Questi parametri hanno consentito alla giurisprudenza di riconoscere la natura “costituzionalmente sensibile” dell'acqua, in quanto risorsa necessaria alla vita, componente essenziale dell'ambiente e bene funzionale all'effettività dei diritti fondamentali.

Un salto qualitativo è stato determinato dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1¹⁴¹, che ha

¹³⁸ In altri termini, la comparazione suggerisce che la variabile decisiva non è tanto la “densità testuale” della Carta fondamentale, bensì la capacità dell'ordinamento di tradurre finalità pubbliche in regole tecniche esigibili e in controlli effettivi: la Francia mostra i rischi della frammentarietà senza un presidio nazionale forte; l'Italia, al contrario, mostra come una Costituzione “silente” possa essere compensata (almeno in parte e con verifica caso per caso) da una regolazione centrale tecnicamente attrezzata (sebbene lo studio approfondito del “caso Italia” mostri tutte le difficoltà che si sono avute e che tutt'ora sussistono nel garantire acqua di qualità in quantità alla cittadinanza).

¹³⁹ Infine, occorre considerare che, nel sistema francese, l'assenza di un'autorità regolatoria nazionale nel settore idrico attribuisce alle collettività territoriali la responsabilità esclusiva della regolazione economica del servizio all'interno dei rispettivi ambiti. Tale configurazione policentrica determina una marcata eterogeneità dei modelli tariffari applicati sul territorio, frutto dell'autonomia locale sia nella definizione delle strutture di costo sia nelle scelte relative agli investimenti e alla gestione del servizio. In prospettiva comparata, questa frammentazione regolatoria evidenzia come - diversamente da ordinamenti dotati di regolatori indipendenti, quali l'Italia con ARERA o il Regno Unito con OFWAT - la tutela dell'utenza e l'efficienza del servizio idrico in Francia dipendano in misura significativa dalle capacità organizzative, finanziarie e tecniche delle singole amministrazioni locali, con conseguenti differenze di performance e di accessibilità economica del servizio.

¹⁴⁰ V. *amplius* la comparazione con il sistema italiano di cui al § 5 che segue.

¹⁴¹ Tra gli oramai numerosissimi contributi sulla riforma costituzionale, si possono segnalare, senza alcuna pretesa di esaustività: F. DE LEONARDIS, *Lo stato ecologico*, op. cit.; AA. VV., Atti del convegno Aidambiente del 28 gennaio 2022, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, 2022; G. COCCO, voce *Ordinamento costituzionale*, in S. NESPOR - L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell'Ambiente. Profili generali e penali*,

riformato gli artt. 9 e 41 Cost., inserendo un espresso riferimento alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi "anche nell'interesse delle future generazioni"¹⁴². In questa prospettiva, l'acqua, quale elemento strutturale degli ecosistemi, rientra nel perimetro della clausola intergenerazionale, che impone alle autorità pubbliche obblighi rafforzati di prevenzione, conservazione e ripristino.

Per quanto riguarda il quadro normativo, l'acqua è qualificata come bene demaniale dall'art. 822, comma 1, c.c. e dall'art. 144, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, che ricomprendono nel demanio statale tutte le acque superficiali e sotterranee. Le infrastrutture idriche rientrano parimenti nel demanio pubblico ai sensi dell'art. 143 del medesimo decreto, in combinato disposto con gli artt. 822 e 824 c.c. La natura pubblica della risorsa non esclude, tuttavia, la possibilità di affidare la gestione del servizio idrico a soggetti privati mediante concessione, nel rispetto dei principi del diritto dell'Unione europea e sotto il controllo delle autorità pubbliche competenti.

Sul versante giurisprudenziale, la Consulta ha contribuito a definire una progressiva "costituzionalizzazione implicita" dell'acqua. La sentenza n. 93/2017 ha chiarito che il servizio idrico integrato appartiene a un ambito materiale nel quale concorrono profili ambientali e di tutela della concorrenza, vincolando le Regioni al rispetto della disciplina statale a garanzia dell'uso razionale della risorsa. La Corte costituzionale ha inoltre ribadito che l'acqua costituisce un bene unitario, la cui gestione richiede criteri di integrazione territoriale e sostenibilità. Successivamente, diversi arresti - seppure non dedicati in via esclusiva all'acqua - hanno consolidato l'idea che la tutela delle matrici ambientali, incluse quelle idriche, rappresenti un livello essenziale di protezione nazionale, ora pienamente ancorato alla riforma del 2022¹⁴³.

Sul piano legislativo, il nucleo sistematico della disciplina è rappresentato dal d.lgs. 152/2006 (Codice dell'ambiente). La Parte Terza attua la Direttiva quadro 2000/60/CE e introduce il principio dell'unitarietà del distretto idrografico quale livello minimo di pianificazione, regolando la tutela qualitativa e quantitativa dei corpi idrici, gli obiettivi di qualità e i programmi di misure. Ulteriori elementi di tutela derivano dalla disciplina delle bonifiche (Parte Quarta, Titolo V) e dalla responsabilità per danno ambientale (Parte Sesta), entrambe rilevanti per la protezione delle matrici idriche superficiali e sotterranee.

Il sistema italiano¹⁴⁴ presenta una peculiare duplice dimensione istituzionale. Da un lato, la *governance* amministrativa è fondata sulle Autorità di bacino distrettuale, cui compete la pianificazione idrica e la definizione degli obiettivi ambientali. Dall'altro, rimane attivo il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche¹⁴⁵, istituito dal r.d. 1775/1933, con competenze specialistiche in materia di derivazioni,

Giuffré, Milano, 2022, p. 152 ss.

¹⁴² Sul punto, R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano, 1^a ed. 2008, 2^a ristampa 2013, p. 124.

¹⁴³ *Ex multis*: Corte costituzionale, 5 giugno 2024, n. 105, in tema di valorizzazione della riforma degli artt. 9 e 41 Cost. e di riaffermazione della tutela dell'ambiente quale valore costituzionale primario e trasversale, con effetti conformativi sull'esercizio delle competenze legislative statali e regionali; Consiglio di Stato, Sez. IV, 28 maggio 2025, n. 4687, in materia di qualità dei corpi idrici e riparto di competenze/poteri sanzionatori, con riconduzione della disciplina alla tutela dell'ambiente quale ambito di protezione unitaria.

¹⁴⁴ Sul versante italiano si v. U. MATTEI - A. QUARTA, *L'acqua e il suo diritto*, Ediesse, Roma, 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*, Giappichelli, Torino 2008; M.S. GIANNINI, *Profili giuridici della municipalizzazione con particolare riguardo alle aziende*, in *Riv. amm.*, 1953, p. 611 ss.

¹⁴⁵ Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche (TSAP) è un giudice speciale, con sede a Roma, istituito dal r.d. n. 1775/1933, dotato di giurisdizione esclusiva in materia di acque pubbliche e operante prevalentemente come giudice di legittimità degli atti amministrativi definitivi del settore idrico, quali concessioni, autorizzazioni, opere e vincoli idraulici e atti di polizia delle acque; accanto ad esso operano i Tribunali Regionali delle Acque Pubbliche (TRAP), competenti in primo grado per specifiche controversie di merito, le cui decisioni sono impugnabili

concessioni e controversie sulle opere idrauliche: un *unicum* nel panorama europeo, che testimonia la storica centralità della risorsa idrica nell'ordinamento italiano¹⁴⁶.

Nonostante l'Italia sia complessivamente ricca di risorse idriche, anche in ragione della sua conformazione peninsulare e dell'estesa fascia costiera, permangono profonde criticità territoriali e strutturali: alcune regioni, come la Sicilia, sperimentano con crescente frequenza fenomeni di siccità severa, mentre persistono rilevanti deficit di governance nella gestione della risorsa, che investono tanto i servizi idrici integrati quanto la tutela e il coordinamento delle aree marine protette e degli ecosistemi costieri.

L'attuale crisi idrica, tuttavia, non riguarda soltanto la disponibilità della risorsa, ma anche la qualità dell'acqua restituita agli ecosistemi. L'Italia è stata condannata più volte dalla Corte di giustizia - cause C-565/10¹⁴⁷ e C-251/17¹⁴⁸ - per il mancato adeguamento dei sistemi di depurazione, e una ulteriore procedura resta pendente, con significativi impatti sia economici sia ambientali. A ciò si aggiunge la persistente criticità delle infrastrutture idriche: secondo ISTAT¹⁴⁹ e ARERA¹⁵⁰ le perdite di rete superano il 42% dei volumi immessi, con picchi oltre il 50% in numerosi contesti urbani. Tale inefficienza, combinata con l'acuirsi dei fenomeni siccitosi documentati da SNPA¹⁵¹ e CNR¹⁵², accentua la fragi-

dinanzi al TSAP, restando ferme le competenze del giudice ordinario e di quello amministrativo per le controversie estranee al regime pubblicistico delle acque; le decisioni del TSAP sono impugnabili esclusivamente davanti alle Sezioni Unite della Corte di cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione.

¹⁴⁶ F. BRUNO, *Tutela e gestione delle acque*, Giuffrè, Milano, 2012; P. CARROZZA, *La riforma dei servizi pubblici locali. Il caso dei servizi idrici*, in *Stato e mercato*, 2011, n. 98, p. 161 ss.; M.A. SANDULLI, *Il servizio idrico integrato*, in *Federalismi.it*, 2011, n. 4, p. 1.

¹⁴⁷ Sul punto, si veda Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 19 luglio 2012, causa C-565/10, Commissione c. Italia, con la quale è stata accertata la violazione della direttiva 91/271/CEE relativa al trattamento delle acque reflue urbane, per la persistente assenza di reti fognarie e di sistemi di trattamento adeguati in numerosi agglomerati urbani con oltre 15.000 abitanti equivalenti. La Corte ha rilevato come tali inadempienze si protraggano nonostante il termine finale di conformazione fissato al 31 dicembre 2000, evidenziando carenze strutturali e organizzative idonee a compromettere la tutela dell'ambiente e delle acque superficiali e costiere.

¹⁴⁸ La persistente inosservanza della normativa UE ha condotto a una seconda pronuncia di condanna, ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE: con la sentenza 10 aprile 2014, causa C-251/17, la Corte ha inflitto all'Italia sanzioni pecuniarie, riconoscendo il perdurare delle carenze infrastrutturali e gestionali nel settore della depurazione. Tali decisioni evidenziano come le inefficienze strutturali nella gestione del servizio idrico integrato incidano non solo sull'equilibrio ambientale dei corpi idrici, ma anche sull'effettività degli obblighi europei di tutela della salute e dell'ambiente.

¹⁴⁹ I dati emergenti dal documento "Le statistiche sull'acqua - Anni 2020-2024" sono consultabili su <https://www.istat.it/comunicato-stampa/le-statistiche-sullacqua-anni-2020-2024/>

¹⁵⁰ Si veda ARERA, Relazione annuale 2025, Volume 1 - Stato dei servizi, par. "Stato dei servizi idrici", pp. 381 ss., consultabile al link: https://www.arera.it/fileadmin/allegati/relaz_ann/25/VOLUME_1_definitivo.pdf

¹⁵¹ Il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA) è operativo dal 14 gennaio 2017, a seguito dell'entrata in vigore della legge 28 giugno 2016, n. 132, recante "Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA) e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA)". Nell'ambito delle attività conoscitive e di monitoraggio climatico affidate al Sistema, si segnala il rapporto "Il clima in Italia nel 2024", adottato con Delibera del Consiglio SNPA n. 287/25 del 2 luglio 2025, che offre un quadro aggiornato sull'evoluzione degli indicatori climatici nazionali e sulle dinamiche di cambiamento osservate sul territorio. Il documento è consultabile al seguente link: <https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2025/07/Rapporto-SNPA-Il-clima-in-Italia-nel-2024.pdf>

¹⁵² Il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) ha contribuito in modo significativo alle più recenti iniziative dedicate alla gestione sostenibile delle risorse idriche. In particolare, l'Istituto di Ricerca sulle Acque (CNR-IRSA) ha partecipato al *Med Water Lab 2025*, tenutosi alla Fiera del Levante di Bari dal 13 al 21 settembre 2025, presentando attività di ricerca su tematiche quali la definizione dei valori di fondo degli acquiferi, il riuso delle acque reflue, lo sviluppo di risorse idriche non convenzionali e l'impiego di tecnologie innovative per l'adattamento ai cambiamenti climatici. Un ulteriore contributo deriva dal "Blue Book 2025", cui ha preso parte il CNR-Istituto per la BioEconomia (CNR-Ibe), fornendo l'inquadramento meteorologico del Mediterraneo e

lità del sistema idrico nazionale.

La dottrina ha da tempo messo in evidenza come la qualificazione pubblicistica della risorsa idrica non sia, di per sé, sufficiente a garantire livelli adeguati di accesso all'acqua sotto il profilo qualitativo, quantitativo ed economico. In tale prospettiva si colloca la legge 5 gennaio 1994, n. 36 (c.d. *legge Galli*), che ha segnato un passaggio paradigmatico dalla centralità della proprietà della risorsa alla centralità del suo uso sostenibile, introducendo criteri di risparmio, equilibrio e rinnovo della risorsa idrica, nonché una gestione unitaria fondata sul ciclo integrato delle acque.

L'attuale disciplina del servizio idrico integrato, oggi trasfusa nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (*Codice dell'ambiente*), si fonda sul modello degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), quali unità di riferimento per l'organizzazione del servizio, e sul ruolo centrale attribuito all'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA)¹⁵³. A quest'ultima, ai sensi della l. n. 481/1995 e delle successive attribuzioni normative, spetta una funzione regolatoria indipendente volta a garantire l'efficienza, l'economicità e la sostenibilità del servizio, attraverso la definizione dei criteri tariffari, la regolazione della qualità tecnica e contrattuale, la tutela degli utenti e il controllo sugli obblighi dei gestori, in un'ottica di bilanciamento tra accessibilità economica della risorsa e copertura dei costi del servizio.

Accanto alla dimensione del servizio, assume rilievo strutturale il ruolo delle Autorità di bacino distrettuali, istituite in attuazione della direttiva 2000/60/CE e disciplinate dagli artt. 63 ss. d.lgs. n. 152/2006, quali enti preposti alla pianificazione e alla gestione unitaria della risorsa idrica a livello di bacino idrografico. Esse esercitano competenze in materia di tutela qualitativa e quantitativa delle acque, prevenzione del rischio idrogeologico e coordinamento degli usi della risorsa, mediante strumenti pianificatori quali il Piano di gestione del distretto idrografico e il Piano di assetto idrogeologico (PAI), incidendo direttamente sulle scelte allocative e sui limiti all'utilizzazione della risorsa.

Ne emerge un modello di governance multilivello dell'acqua, nel quale la regolazione economica e del servizio, affidata ad ARERA, si intreccia con la pianificazione ambientale e territoriale delle Autorità di bacino, confermando come la tutela delle risorse idriche non possa essere ricondotta a un'unica dimensione proprietaria o amministrativa, ma richieda un coordinamento funzionale tra sostenibilità ambientale, efficienza gestionale e garanzia dell'accesso.

Da tale ricostruzione si evince quindi che l'acqua è un bene che, pur essendo pubblicamente appartenente, richiede un governo complesso, fondato su indirizzi programmatori, adeguate risorse finanziarie e una cooperazione multilivello tra Stato, enti territoriali e soggetti gestori.

In questo senso, la gestione dell'acqua è sempre più concepita come funzione pubblica orientata alla tutela di un bene comune, la cui utilità è intrinsecamente collettiva e la cui protezione costituisce una condizione per l'effettività dei diritti fondamentali. Solo un approccio costituzionale rinnovato, capace di integrare la dimensione ecologica con quella sociale ed economica, può assicurare la tutela effettiva della risorsa idrica in un contesto di crescenti pressioni ambientali e climatiche.

In questa evoluzione, si afferma una concezione dell'acqua come bene comune, già emersa nel dibattito successivo al referendum del 2011 e ulteriormente rafforzata dalle recenti trasformazioni costituzionali. Tale qualificazione non implica un modello gestionale necessariamente pubblico, ma evidenzia la funzione primaria della risorsa e la necessità di garantire un governo integrato, fondato su sostenibilità, partecipazione e responsabilità intergenerazionale.

dell'Italia degli ultimi quarant'anni e introducendo il modello "*Drought Scan*" per il monitoraggio avanzato della siccità, pubblicato su *Science of The Total Environment* (gennaio 2025). Il rapporto è stato presentato ufficialmente il 19-20 marzo 2025 nell'ambito della VI edizione della Community Value Acqua per l'Italia.

¹⁵³ Sul punto, si rinvia alla posizione tenuta da A. BALLABIO - D. BERARDI - F. MAZZARELLA - M. G. MOCELLA - N. VALLE, *Acqua e rifiuti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Agenda delle Utility*, n. 1, 2021, p. 99. Si prospetta la possibilità che "... *Arera [debba] essere messa al centro della cabina di regia istituzionale che mira ad attuare la transizione verde, attingendo pienamente alla sua «governance multilivello» ...*". Lo spunto, sebbene stimolante, rimanda ad un approfondimento sistematico con lettura prudente alla luce della complessa articolazione dell'assetto costituzionale delle attribuzioni Stato-Regioni.

6. Considerazioni conclusive: verso un costituzionalismo europeo dell'acqua?

L'acqua ricopre circa il 70-71% della superficie terrestre¹⁵⁴ e costituisce, sotto il profilo fisico, l'elemento dominante del pianeta. Nonostante ciò, essa rappresenta per l'umanità una risorsa intrinsecamente limitata: solo una quota estremamente ridotta - stimata tra lo 0,5% e lo 0,7% delle acque dolci globali - è effettivamente accessibile all'uso umano, poiché la quasi totalità dell'acqua è contenuta negli oceani oppure immobilizzata in ghiacciai e falde profonde. A questa condizione strutturale di scarsità si aggiunge una forte disomogeneità geografica nella distribuzione delle risorse idriche, che genera profonde asimmetrie tra regioni e Stati. I più recenti rapporti ONU e WHO/UNICEF (2023) confermano con dati allarmanti tale quadro: oltre 2,2 miliardi di persone non dispongono di un accesso sicuro all'acqua potabile e circa 3,5 miliardi sono prive di servizi igienici adeguati. L'emergenza idrica, pertanto, non può essere interpretata come un mero fenomeno idrologico: essa è il prodotto dell'interazione tra limiti naturali e fattori socio-istituzionali, quali povertà persistenti, insufficienze infrastrutturali e debolezze amministrative, che trasformano un vincolo fisico in una vulnerabilità strutturale globale.

L'analisi condotta mostra come, nell'evoluzione recente del costituzionalismo europeo, l'acqua stia progressivamente assumendo una fisionomia giuridica autonoma, collocandosi al crocevia tra ambiente, salute, sviluppo sostenibile e giustizia intergenerazionale.

Pur mancando, nella maggior parte degli ordinamenti costituzionali europei, un diritto espresso all'acqua, la protezione della risorsa emerge "per via mediata" attraverso clausole ambientali, doveri di salvaguardia, diritti sociali e richiami alla tutela delle generazioni future. Tale assenza testuale non rappresenta una lacuna, bensì il presupposto di un'interpretazione evolutiva che consente di costruire, progressivamente, un vero e proprio diritto costituzionale dell'acqua.

Nel panorama europeo, solo alcuni Stati - con più forza, la Slovenia (art. 70.a) - hanno previsto formule costituzionali esplicite sulla proprietà pubblica delle risorse idriche o sul diritto all'acqua potabile. Negli ordinamenti privi di simili clausole, come l'Italia¹⁵⁵, tale diritto può essere ricavato sistematicamente dal combinato disposto dei principi costituzionali relativi ai diritti inviolabili, alla salute, alla tutela dell'ambiente e ai livelli essenziali delle prestazioni, secondo un metodo già consolidato nella giurisprudenza costituzionale in materia di "nuovi diritti".

Il dibattito sulla costituzionalizzazione del diritto all'acqua si colloca dunque nel solco più ampio dei diritti fondamentali di solidarietà, la cui effettività richiede non solo il riconoscimento formale ma anche meccanismi concreti di garanzia. A livello internazionale, il processo di espansione è recente e incardinato sulla Risoluzione ONU 64/292 (2010) e sull'interpretazione evolutiva dei diritti sociali nel sistema ONU. In Europa, la Corte EDU, pur in assenza di una clausola esplicita, ha progressivamente esteso gli obblighi positivi degli Stati in materia di risorse idriche, ricomprendendo sotto l'ombrello dell'art. 8 CEDU le situazioni di inquinamento o degrado idrico in grado di incidere sulla vita privata, sulla salute e, nelle ipotesi più gravi, sul diritto alla vita.

Il livello sovranazionale dell'Unione europea costituisce, tuttavia, il motore principale del processo di emersione di un "diritto europeo dell'acqua". La Direttiva quadro acque 2000/60/CE, la direttiva sulle acque destinate al consumo umano (direttiva (UE) 2020/2184), la direttiva relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvione (direttiva 2007/60/CE), la disciplina delle acque reflue urbane (direttiva 91/271/CEE, attualmente in fase di riforma), la direttiva sulle acque sotterranee (direttiva 2006/118/CE), unitamente al più recente regolamento (UE) 2024/1991 (*Nature Restoration Regulation*), delineano un modello integrato di tutela delle risorse idriche, fondato sulla gestione per distretti

¹⁵⁴ In ordine alla distribuzione fisica delle risorse idriche a livello planetario, si veda *National Geographic Education, The Hydrosphere*, che rileva come l'acqua ricopra circa il 71 % della superficie terrestre, configurandosi quale elemento fisico dominante del pianeta, disponibile all'indirizzo: <https://education.nationalgeographic.org/resource/resource-library-hydrosphere/>

¹⁵⁵ Si rinvia, ovviamente, anche gli altri ordinamenti esaminati, brevemente e senza pretesa di esaustività, al § 2.1.

idrografici, sul principio di prevenzione e di non deterioramento, sulla partecipazione pubblica e su obblighi giuridicamente vincolanti di ripristino ecologico.

La giurisprudenza della Corte di giustizia ha ulteriormente chiarito la portata di tali doveri, imponendo agli Stati una tutela effettiva e non dilazionabile.

Alla luce di tale quadro, l'acqua si configura come un "diritto-sistema": un ambito in cui si intrecciano profili costituzionali, europei e convenzionali, che richiedono coordinamento multilivello e strumenti tecnici avanzati. La sua protezione diventa banco di prova dell'effettività del costituzionalismo ambientale europeo, misurando la capacità delle istituzioni di garantire, oltre alla conservazione degli ecosistemi idrici, l'accesso equo e sostenibile a una risorsa essenziale per la vita umana.

La transizione verso un pieno costituzionalismo europeo dell'acqua richiede ora un approccio coerente, fondato su integrazione normativa, rafforzamento della partecipazione pubblica, metriche di valutazione degli impatti intergenerazionali e un uso sistematico del metodo comparato.

È proprio tale approccio che consente di cogliere convergenze strutturali tra modelli apparentemente distanti - come quelli di Italia, Slovenia e Francia - e di ricavare, a partire dalle esperienze nazionali, un paradigma europeo comune, idoneo tanto a mettere in luce le criticità quanto a individuare possibili margini di miglioramento¹⁵⁶.

In questa prospettiva, la comparazione supera una funzione meramente descrittiva e assume un valore euristico e operativo, offrendo al legislatore e alle amministrazioni pubbliche parametri utili per valutare l'effettività della tutela dell'acqua e per orientare, in chiave critica, sia eventuali riforme normative sia l'attuazione e l'interpretazione delle disposizioni vigenti.

Nel dibattito costituzionale contemporaneo si rende urgente un cambio di paradigma per la tutela dell'acqua: non più concepita soltanto come risorsa economica o oggetto di regolazione settoriale, ma come valore costituzionale integrato nelle categorie dei diritti fondamentali e dei beni comuni. Sulla base di categorie tradizionali, la tutela dell'acqua si colloca, piuttosto, nello spazio dei diritti di libertà e dei diritti sociali di prestazione: la libertà di usufruire di una risorsa essenziale alla vita; il diritto sociale di accesso a servizi idrici adeguati; l'interesse pubblico alla sostenibilità ambientale; la funzione sociale che l'ordinamento assegna alla gestione dei servizi pubblici essenziali.

In altre parole, si presta a essere interpretata non solo come oggetto di tutela individuale, ma come elemento fondamentale della dimensione sociale dello Stato di diritto e dello Stato sociale, che per sua natura è chiamato a garantire l'effettività dei diritti fondamentali nell'esperienza quotidiana dei cittadini. Tale impostazione si confronta con la tendenza, propria dell'economia di mercato e del neoliberismo, a mercificare beni essenziali come il lavoro, l'ambiente e, appunto, la risorsa idrica, spingendo verso una loro conversione in merci anziché nella tutela universale di interessi primari. È proprio per contrastare questa tendenza alla mercificazione che risulta decisivo elaborare un statuto costituzionale dell'acqua, fondato su istituzioni pubbliche che operino (soprattutto tecnicamente, sfruttando il parametro costituzionale solo come "fine") come garanti della giustizia sociale e della protezione effettiva dei diritti.

La garanzia del valore costituzionale dell'acqua richiede, infine, un effettivo governo della risorsa: un'azione politica fortemente orientata, da un lato, all'amministrazione tecnico-regolatoria, e, dall'altro, alla definizione di fini collettivi, all'organizzazione istituzionale e all'allocazione di risorse finanziarie adeguate. Ciò implica una *governance* multilivello, che coinvolga non solo lo Stato, ma anche gli enti territoriali, le comunità locali e gli organismi sovranazionali, promuovendo politiche

¹⁵⁶ Si ritiene, quindi, che la costituzionalizzazione dell'acqua costituisca un fattore abilitante (simbolico e giuridico), ma non sufficiente: l'effettività della tutela dipende infine, in modo decisivo, anche e soprattutto dal "secondo livello" - regolazione tecnica, standard esigibili, controlli, investimenti e capacità amministrativa, così come emerge dai tre casi trattati: Slovenia (diritto espresso, ma necessità di alcuni ulteriori interventi di rafforzamento), Francia (tutela costituzionale mediata e assetto frammentato con assenza di regolazione forte e centralizzata), Italia (assenza di diritto espresso, ma presidio regolatorio nazionale - oggi, ma pur sempre con necessità di ulteriori aggiustamenti - forte, specie su tariffe e qualità).

integrate che guardino alla sostenibilità ecologica, all'effettività dei diritti e alla coesione sociale.

In questa cornice, l'acqua emerge nel costituzionalismo europeo contemporaneo come bene comune e diritto fondamentale in via di emersione, la cui tutela, al crocevia tra istanze ecologiche, sociali e democratiche, esige un costituzionalismo dell'effettività capace di rendere operativi i principi costituzionali e di tradurli in garanzie concrete a beneficio delle generazioni presenti e future.

L'eventuale esplicita costituzionalizzazione dell'acqua non costituisce un presupposto necessario, ma rappresenta piuttosto il possibile approdo di un processo evolutivo volto a rafforzare la densità normativa (e giurisprudenziale) della protezione di una risorsa essenziale.

L'assenza di una menzione testuale non equivale, infatti, a una carenza di tutela, ove essa sia compensata da una solida legislazione ordinaria, da un'incisiva giurisprudenza costituzionale e dall'inserimento dell'ordinamento nei sistemi sovranazionali dell'Unione europea e della CEDU; al contempo, come visto, la presenza della "parola" all'interno della Carta fondamentale non è certo la panacea alle criticità tecnico-operative che devono essere sanate per raggiungere quel "valore"¹⁵⁷.

In definitiva, il costituzionalismo europeo dell'acqua delinea un orizzonte normativo e valoriale avanzato, coerente con le trasformazioni dello spazio giuridico europeo e globale, la cui effettività dipende dalla capacità delle amministrazioni statali di tradurre i principi costituzionali (opportunitamente resi anche dalla giurisprudenza) in regole operative, politiche pubbliche e strumenti di governo della risorsa.

In tale prospettiva, la tutela dell'acqua si configura come banco di prova privilegiato di un costituzionalismo ambientale (maturo?) - o, più propriamente, di un costituzionalismo dell'acqua - nel quale la sostenibilità assurge a criterio ordinatore dell'azione pubblica e a parametro di legittimazione delle scelte giuridiche ed economiche, in funzione della protezione delle generazioni presenti e future, evitando allo stesso tempo assetti di tutela a geometrie variabili negli ordinamenti europei.

¹⁵⁷ La tutela dell'acqua è, piuttosto, principio di rango ancora più elevato e omnicomprensivo: un valore non riducibile a mera "materia", idoneo a permeare l'intero ordinamento, il cui rispetto si pone come condizione imprescindibile per la stessa sopravvivenza della specie umana; per una disamina più completa e aggiornata, v. S. GRASSI, *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2023, n. 3, p. 216. Coerentemente, la tutela dell'ambiente (e, quindi, della risorsa idrica) "... più che una "materia" in senso stretto, rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste ..." (così Corte Cost., 16 giugno 2005, n. 232, in *Dejure*).