

DIRITTO ALL'ACQUA

PRINCIPI/CRITERI

Primo principio/criterio - Acqua come risorsa essenziale

“Gli Stati sovrani riconoscono nel bene acqua una risorsa destinata prioritariamente ad assolvere al fabbisogno essenziale dei cittadini”.

Secondo principio/criterio - Approvvigionamento diffuso

“Le attività di gestione e distribuzione delle risorse idriche sono funzionali all’interesse delle comunità territoriali e di ciascun consociato all’approvvigionamento diffuso e si svolgono secondo i principi del “social service coverage” e della “full affordability”.

Terzo principio/criterio – Regolazione funzionale

“La regolazione del settore idrico è orientata al pieno assolvimento dei bisogni essenziali di ciascun membro della collettività”.

Quarto principio/criterio – Autonomia limitata

“La libertà negoziale, nella somministrazione dei servizi idrici si sostanzia, in capo al soggetto somministrante, in un diritto all’erogazione vincolata a parametri di efficacia quantitativa e qualitativa della prestazione”.

Quinto principio/criterio – Efficienza tecnologica

“Ciascuno Stato, in considerazione delle caratteristiche idro-geologiche del proprio territorio, adotta strumenti normativi, regolamentari e finanziari che garantiscano l’impiego efficiente delle nuove tecnologie ai fini di una gestione equa ed efficace delle risorse idriche”.

Sesto principio/criterio – Trasparenza e partecipazione

“Il carattere cruciale della regolazione del settore idrico implica la necessità di definire procedure e ruoli autoritativi che, nel rispetto dei processi democratici e dei principi di trasparenza, garantiscano il coinvolgimento delle comunità territoriali”.

Settimo principio/criterio – Sostenibilità

“Ciascuno Stato si impegna a contenere, entro parametri di sostenibilità, l'estrazione d'acqua dai corpi idrici superficiali e sotterranei e a favorire il ricorso a fonti idriche alternative”.

Ottavo principio/criterio – Solidarietà

“La garanzia di fruizione della risorsa idrica ai soggetti meno abbienti può conseguirsi con l'istituzione di un apposito Fondo nazionale di solidarietà, regolato e gestito dall'Autorità Nazionale dell'Acqua”.

Nono principio/criterio – Equità

“Al fine di garantire un più equo approvvigionamento idrico globale gli Stati promuovono forme di investimento funzionali a tale scopo”.

Decimo principio/criterio – Giustiziabilità

“Gli Stati sovrani istituiscono, su base convenzionale, la Corte Internazionale dell'Acqua, ovvero un'autorità di giustizia autonoma e indipendente, con competenza a indirizzare le controversie interne relative al diritto umano all'acqua verso soluzioni eque e sostenibili”.

DIRITTO ALL'ACQUA

INTRODUZIONE

1. Sulle fonti da cui (non) sgorga l'acqua quale diritto umano

Non c'è nessuna fonte certa da cui sgorga l'acqua come diritto umano. È stato piuttosto evocato sotto la forma di un diritto naturale dell'uomo in quanto fonte insostituibile di vita. Come affermato dai vertici delle autorità religiose, quello all'acqua è un diritto umano essenziale, fondamentale e universale, perché determina la sopravvivenza delle persone e per questo è condizione per l'esercizio degli altri diritti umani.

Quindi, un diritto all'acqua che sarebbe derivato e derivabile da altri diritti, che sono codificati e funzionali all'esercizio di questo. In particolare, quelli previsti negli articoli 11 e 12 del *Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali* (ICESCR) del 1966, e che sono: il diritto a un livello di vita adeguato, il diritto al cibo, il diritto all'abitazione e il diritto alla salute. Una breve rassegna sulle fonti normative conferma la sporadica presenza di una esplicitazione normativa, chiara e giuridicamente cogente, del diritto all'acqua, inteso come possibilità di accesso da parte di ogni essere umano alle risorse idriche come fondamentali. Da intendersi anche sotto il profilo del "diritto sull'acqua", e quindi il governo delle acque e i diritti di prelievo che ne derivano.

2. Il diritto all'acqua nel diritto internazionale: una breve rassegna

A livello di fonte di diritto internazionale un esplicito riferimento all'acqua, e specificatamente l'obbligo per gli Stati di fornire l'acqua e i servizi igienici, si trova nelle Convenzioni internazionali riferibili a singoli soggetti, quali le donne (Convenzione del 1979, art. 14.2), i bambini (Convenzione del 1989, art. 24.2), i disabili (Convenzione del 2006) e le popolazioni indigene (Convenzione del 2007). Altri atti internazionali hanno previsto in maniera più significativa il diritto all'acqua: Il Piano d'azione di Mar del Plata (1977), la Dichiarazione di Rio sull'ambiente (1992) e tre Risoluzioni dell'ONU su *The Human Right to Water and Sanitation* (del 2010, 2013 e 2015), sulle quali, in particolare quella del 2010, ha visto però la mancata adesione di paesi come gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e il Canada, motivata sul presupposto dell'assenza di sufficienti basi giuridiche in diritto internazionale per dichiarare l'acqua o i servizi

igienico-sanitari come diritti dell'uomo. Si tratta di una presa di posizione significativa proveniente da Paesi improntati alla *Rule of law*, che manifesta una rilevante criticità con riferimento alla pretesa natura giuridica del diritto all'acqua.

Di particolare interesse risulta l'azione condotta dal Consiglio dei diritti dell'Uomo delle Nazioni Unite, e in particolare il *General Comment n. 15, The Right to Water* del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali del 2002, che ha previsto la nomina di uno *Special Rapporteur* per il diritto umano all'acqua potabile e servizi igienico-sanitari (Ris. Cons. ONU n.7/22 del 2008), che ha prodotto già una serie di rilevanti Rapporti. Di un certo rilievo, ai fini di una definizione giuridica che possa fungere anche da implementazione giurisprudenziale, è quanto riportato nel *General Comment n. 15* prima ricordato: «il diritto umano all'acqua riconosce a ciascuno il diritto all'acqua in misura sufficiente, in condizioni sicure, accettabili, in modo fisicamente ed economicamente accessibile per usi personali e domestici. Un quantitativo adeguato di acqua sicura è necessario per impedire la morte per disidratazione, per ridurre il rischio di malattie connesse all'acqua, e allo scopo di rifornire per i consumi, la cucina, il fabbisogno igienico familiare e domestico».

Certo, è pur vero che il diritto umano all'acqua non gode ancora di pieno e fermo riconoscimento nei trattati internazionali ma piuttosto viene rivendicato dalle organizzazioni non governative, ma è altrettanto vero che si sta producendo sempre più un processo di giurisdizionalizzazione del diritto all'acqua come diritto umano fondamentale. Anche per il tramite di una crescente consuetudine delle pratiche internazionali e l'*opinio juris ac necessitatis*, anche se poi deve risultare puntualmente provata. In tal senso, non mancano raccomandazioni rivolte agli Stati e alla comunità internazionale per *Realization of the right to drinking water and sanitation*, come indicate nei vari *Report* degli *Special Rapporteur* dell'ONU, prima ricordati.

Quello che manca in punto di effettività del diritto all'acqua, e sulla base del quale sono state mosse le critiche, si può specificare in tre aspetti: a) la necessità che al diritto all'acqua venga data attuazione mediante azioni positive degli stati per il tramite dei suoi organi politico-amministrativi; b) una generale e generica indeterminatezza del contenuto del diritto all'acqua; c) una scarsità di meccanismi giuridici attraverso i quali dare applicazione al diritto all'acqua. A queste obiezioni si è provato a rispondere attraverso l'elaborazione di una triade concettuale, esposta sotto forma di parole-chiave, dei doveri di “rispetto”, “protezione” e “implementazione”, quali criteri guida per una costruzione dogmatica del diritto all'acqua.

Insieme all'individuazione, in capo agli Stati, di un *minimum essential level*, quale garanzia minima immediata e inderogabile del diritto all'acqua.

Una prima conclusione può essere avanzata: il diritto all'acqua non è riconosciuto e protetto dall'ordinamento internazionale come diritto dell'uomo: né come diritto soggettivo da rivendicare all'interno di una comunità politica, né come diritto collettivo da far valere nei rapporti internazionali. La stessa considerazione può essere fatta a livello europeo, laddove la Carta dei diritti fondamentali europei nulla dice a proposito del diritto all'acqua, nonostante preveda e disciplini un catalogo di cd. nuovi diritti, che sono tali rispetto ai diritti fondamentali già previsti nelle costituzioni nazionali.

3. Il diritto all'acqua quale diritto costituzionale: una breve rassegna

Se il diritto all'acqua è un diritto umano fondamentale, sebbene faticosamente lo si provi a riconoscere come tale nel diritto internazionale, dovrebbe però trovare piena affermazione nelle costituzioni nazionali. Invece, nell'area euro-unitaria, solo la Slovenia prevede espressamente, all'art. 70.4 della costituzione (a seguito di revisione del 2016), che: «1. *Ognuno ha diritto all'acqua potabile. 2. Le risorse idriche sono beni patrimoniali gestiti dallo Stato. 3. Le risorse idriche sono destinate prioritariamente e in modo sostenibile all'approvvigionamento dell'acqua potabile alla popolazione e dell'acqua per uso domestico e per questa parte non sono merce commerciabile. 4. L'approvvigionamento dell'acqua potabile alla popolazione e dell'acqua per uso domestico è gestito dallo Stato per mezzo degli enti locali autonomi in maniera diretta e senza scopo di lucro*». In altre costituzioni di Paesi euro-unitari – quali Austria, Germania e Spagna – vi è un riferimento all'acqua ma dedicato solamente al contesto del riparto di competenze tra governo centrale e governo locale.

Bisogna piuttosto volgere lo sguardo verso il continente latinoamericano, per trovare, in alcune carte costituzionali, l'esplicito riconoscimento costituzionale del diritto all'acqua come diritto fondamentale. La Costituzione della Bolivia (approvata nel 2009) è quella che meglio di altre lo scrive e lo afferma all'art. 20: «*Ciascuna persona ha diritto all'accesso universale e uguale al servizio di acqua potabile [...]. L'accesso all'acqua costituisce un diritto umano e non può essere oggetto di concessione e privatizzazione [...]*». Certo, appare ragionevole supporre che il contributo a codificare il diritto all'acqua sia venuto anche a seguito della rivolta di Cochabamba, avvenuta nel 2000, nella quale la popolazione locale aveva reclamato il diritto allo sfruttamento

delle risorse idriche del territorio. Si possono altresì ricordare, con declinazioni diverse, anche la Costituzione del Guatemala (art. 128), del Panama (art.118), dell'Ecuador (art. 23) e del Messico, il cui lungo art. 27 richiama più volte e in più occasioni l'acqua e il suo utilizzo equo e garantito; vale la pena citare almeno questa disposizione (comma terzo): «*I nuclei di popolazione che mancano di terre e di acque, o che non ne hanno in quantità sufficiente per soddisfare i loro bisogni, hanno il diritto di esserne dotate prendendole dalle proprietà circostanti, nel rispetto, comunque, della piccola proprietà rurale in sfruttamento*». Più in generale, la prospettiva del costituzionalismo latinoamericano è quella di tutelare i “diritti della natura”: fiumi e foreste, infatti, non sono semplici proprietà ma hanno diritto a prosperare, anche per garantire l'equilibrio dell'ecosistema. Da ciò ne discende che un cittadino può promuovere un *recurso de amparo* contro l'amministrazione e a difesa dei propri diritti nel caso, per esempio, di un bacino idrico danneggiato, perché le sue condizioni sono fondamentali per il bene di tutti.

Il riconoscimento costituzionale di un diritto fondamentale all'acqua, come accesso individuale e quale dignità delle condizioni di vita degli individui, è presente in ben poche carte costituzionali. Oltre alle già ricordate costituzioni della Slovenia e della Bolivia, si possono menzionare, quantomeno: Ecuador, Egitto, Honduras, Kenya, Maldive, Marocco, Nepal, Somalia, Sudafrica e Tunisia.

Una prima conclusione può essere avanzata: per cercare e trovare l'acqua nella fonte del diritto costituzionale occorre prevalentemente rifarsi al ragionamento interpretativo, attraverso il quale è possibile estrapolare diritti dalle norme costituzionali cd. “a fattispecie aperta”, che sono quelle tendenzialmente riferite alla tutela dell'ambiente nelle sue varie declinazioni costituzionali.

Prendiamo, per esempio, la Costituzione italiana, e vediamo quali articoli ci permettono di far emergere un diritto fondamentale all'acqua: innanzitutto l'art. 2 sui *diritti inviolabili dell'uomo*; l'art. 3 sulla *dignità sociale*; l'art. 9 sulla *tutela del paesaggio*; l'art. 32 sulla *tutela della salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività*; l'art. 44 sulla legge che *promuove e impone la bonifica delle terre*; l'art. 117 sulla *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema* (quale materia esclusiva statale). Insomma, una messe di norme costituzionali che, in combinato disposto fra loro, farebbe emergere un diritto all'acqua come diritto fondamentale, enunciabile sulla base di un'interpretazione evolutiva dell'ordito costituzionale. A sostegno di una siffatta ricostruzione può citarsi anche una sentenza della Corte costituzionale, la n. 259 del 1996, nella quale l'acqua viene definita «bene primario della vita dell'uomo [...] in un quadro complessivo

caratterizzato dalla natura di diritto fondamentale a mantenere integro il patrimonio ambientale»; e poi, ancora «“risorsa salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà” [...] riconnessa al diritto fondamentale dell'uomo (e delle generazioni future) all'integrità del patrimonio ambientale, nel quale devono essere inseriti gli usi delle risorse idriche».

4. Il diritto all'acqua e la sua tutela giurisdizionale

Si può ricorrere a un giudice per chiedere di vedere accolto e quindi reso giustiziabile il diritto all'acqua? Anche e nonostante l'assenza di una normativa costituzionale che lo codifichi in termini di diritto fondamentale? A ben vedere, più che di una vera e propria tutela del diritto all'acqua, gli organi giudicanti si esprimono sui conflitti che possono insorgere fra l'utente e il gestore nell'ambito dell'esecuzione del servizio idrico pubblico per la distribuzione dell'acqua potabile e dei servizi di depurazione. Uno dei più antichi (e originali) organi di giustizia operanti in Europa, che ha il precipuo compito di dirimere la conflittualità avente oggetto l'acqua, è quello del *Tribunal de las aguas de Valencia*: un'istituzione giudiziale definibile “organica e sociale”, che si esprime per il tramite di una giuria, composta non da magistrati professionisti ma piuttosto da *regantes* (utilizzatori dell'acqua a scopo irriguo), che godono di autorevolezza e competenza e che giudicano sulla base di principi quali quello dell'oralità, della concentrazione, della rapidità e della economia del processo.

In altri contesti ordinamentali, la conflittualità in tema di accesso e distribuzione dell'acqua, con particolare riguardo agli interessi economici derivati, viene a essere risolta per il tramite di un'attività di mediazione, come in Francia con il *Médiateur de l'eau*, ovvero attraverso un giudizio d'equità, consentendo cioè che sia il giudice a risolvere la controversia per il tramite di una conciliazione giudiziale equitativa degli opposti interessi nell'uso dell'acqua (vedi, in tal senso, l'art. 912 codice civile italiano).

A tutela degli interessi legittimi dei cittadini nei confronti dell'esercizio dei poteri esercitati dalla pubblica amministrazione, opera il giudice amministrativo, laddove previsto. Vi è poi la figura del giudice amministrativo specializzato in Italia, che svolge la sua attività nel Tribunale delle acque pubbliche. Si tratta di un giudice competente a decidere sulla demanialità delle acque, sui limiti dei loro corsi, alvei e sponde, in materia di derivazioni e utilizzazioni delle acque pubbliche e nel giudicare sui ricorsi avverso i provvedimenti definitivi assunti dall'amministrazione in materia di acque pubbliche.

Le forme di tutela giurisdizionale, fin qui accennate, interessano non tanto il diritto *all'acqua* piuttosto il diritto *sull'acqua*. E quindi, il governo delle acque pubbliche e i diritti di prelievo che ne derivano in termini di irrigazione e quant'altro; così pure la gestione degli impianti idrici e la natura giuridica degli stessi. Per la funzione giustiziale in punto di diritto all'acqua e i suoi derivati, va seguita con interesse l'espansione di nuovi organi di giustizia specializzati in materia ambientale, che hanno trovato in Australia e Nuova Zelanda il loro posizionamento nel sistema giudiziario quali Corti superiori (*Environment Court*) competenti in via esclusiva alla risoluzione dei casi di diritto ambientale, riguardanti procedimenti sia di carattere civile che penale attinenti anche alla tutela della risorsa idrica. Questo delle giurisdizioni esclusive di diritto ambientale è un percorso giuridico il cui interesse si sta diffondendo ormai in tutti i continenti e cresce sempre più l'attenzione a volere prevedere istanze *ad hoc*. Da qualche anno si sta lavorando a elaborare un quadro completo delle migliori pratiche per la creazione di Corti e tribunali dedicati all'ambiente, dotati di poteri che consentano un'applicazione corretta e coerente del diritto ambientale, che include anche la tutela del diritto all'acqua potabile.

Certo, non sono mancati, *around the World*, interventi giurisprudenziali che hanno riconosciuto forme di tutela più o meno esplicite di diritto all'acqua. Fra le diverse pronunce giurisdizionali, di un certo interesse è quella, del 2017, emanata dalla Alta Corte dello Stato federato indiano di Uttarakhand, che ha dichiarato i fiumi (sacri) Gange e Yamuna, con i loro affluenti, persone giuridiche (*Living Legal Entities*), attribuendogli uno specifico *status*, che determina diritti, doveri e responsabilità di natura personale. La protezione, conservazione e promozione del fiume, nonché la rappresentanza legale a stare in giudizio, è affidata, dalla stessa Corte, a degli uffici competenti come, per esempio, il direttore del Nanami Gange e il *Chief Secretary* di Stato. L'idea di usare una concezione allargata di "comunità", tale da comprendere oltre all'uomo anche la terra, le acque, le piante e gli animali, e quindi attribuire una rappresentanza giudiziale alle entità naturali, era emersa in una nota *dissenting opinion* del giudice Douglas della Corte Suprema USA nella causa *Sierra Club vs. Morton* del 1972. La tesi si basava su una fine ricostruzione giuridica, che era quella di attribuire uno *status* legale alle foreste, agli oceani, ai fiumi e altri beni naturali all'interno dell'ambiente come un tutto unico. L'idea di considerare la "Natura quasi soggetto", quindi. Come poi ha sentenziato la Corte di appello di Parigi nel 2010 a proposito del caso "Erika", che riguardava un colossale inquinamento delle acque marine.

Una prima conclusione può essere avanzata: l'attivismo della giurisprudenza in tema di protezione dell'ambiente e in particolare nella materia idrica è sempre più riconosciuto. Ci sono

diverse pronunce di Corti internazionali e arbitrali nonché di Corti statali. Occorre però fare in modo che le decisioni dei giudici vadano a interessare non tanto e non solo l'uso delle acque pubbliche e la loro gestione ma anche il diritto all'acqua come diritto fondamentale. Riconoscendo e codificando un *Water Law*, quale vero e proprio costituzionalismo dell'acqua, che ispiri e diffonda una cultura giuridica del diritto fondamentale ad accedere alla risorsa, del diritto sociale a fruirne a condizioni eque e del diritto ecologico alla sua integrale conservazione. Da qui la proposta di predisporre un documento normativo, che possa essere implementato dagli Stati e quindi recepito negli ordinamenti nazionali. Unitamente alla proposta di istituire una Corte internazionale per il diritto all'acqua, alla quale possono accedere individui, comunità e Stati, a determinate condizioni che verranno precisate, per invocare tutela e quindi giustizia delle discriminazioni sociali ed economiche, che vengono commesse a danno di individui e popoli laddove vengono privati di un diritto umano essenziale, fondamentale e universale, quale quello all'acqua, che determina la sopravvivenza delle persone.

5. Una Corte internazionale per il diritto all'acqua

Al di là della tesi, certamente valida, che riconosce, in mancanza di una normativa esplicita, al diritto internazionale consuetudinario la fonte a cui un giudice, in assenza di una norma convenzionale applicabile, dovrebbe potere attingere ai fini della decisione, in presenza, come noto, di un elemento oggettivo, la cd. *diuturnitas* e un elemento soggettivo, la cd. *opinio juris ac necessitatis*.

Si ritiene che occorra provare ad andare oltre il diritto consuetudinario, senza smentirlo, e ragionare sulla creazione di un organo giurisdizionale, che abbia competenza sulle controversie riguardanti il diritto all'acqua: una Corte internazionale, che provveda a garantire forme di giustiziabilità, che oggi appaiono piuttosto incerte. Un'esperienza già operante nel continente latinoamericano può favorire la riflessione e servire come modello al quale rifarsi. Si tratta del Tribunale latinoamericano dell'acqua che, a partire dal 2000, ha esteso la sua giurisdizione nella quasi totalità dei Paesi latinoamericani. Si tratta di un Tribunale non governativo cd. "di opinione", con lo scopo di contribuire alla riduzione dei conflitti relativi agli ecosistemi idrici. Si può senz'altro immaginare, sulla scia di questo modello, un'implementazione a livello internazionale al fine di creare una Corte internazionale per il diritto all'acqua, che provvede ad accertare talune violazioni del diritto internazionale perpetrate da Stati e individui. Peraltro, una

prima base su cui fondare questo organo di risoluzione delle controversie è già rinvenibile nel già ricordato *General Comment n. 15, The Right to Water* del Comitato delle NU sui diritti economici, sociali e culturali del 2002. In particolare, l'art. 55 afferma che «Ogni persona o gruppo a cui sia negato il diritto all'acqua deve avere accesso a rimedi giurisdizionali o di altro tipo adeguati, a livello sia nazionale sia internazionale», per poi all'art. 58 precisare che: «Giudici, arbitri e altri soggetti esercenti professioni legali devono essere incoraggiati dagli stati parti a prestare maggiore attenzione alle violazioni del diritto all'acqua nell'esercizio delle loro funzioni»; e infine all'art. 59 raccomanda che: «Gli Stati parti devono rispettare, proteggere, favorire e promuovere il lavoro degli avvocati dei diritti umani e di altri membri della società civile al fine di assistere i gruppi vulnerabili o marginalizzati nella realizzazione del loro diritto all'acqua».

La creazione di una Corte internazionale del diritto all'acqua andrebbe a soddisfare queste raccomandazioni normative suggerite dalle Nazioni Unite. Mentre i parametri interpretativi che dovrebbero essere utilizzati ai fini della decisione si andrebbero a sostanziare nelle fonti internazionali in materia di acqua combinati con criteri di natura più strettamente tecnico-scientifica. Da qui la composizione di questa Corte, che sarebbe un organismo informale, non governativo, all'interno della quale verrebbero a essere nominati giuristi e intellettuali di chiara fama. Si tratterebbe però, al pari dell'esperienza latinoamericana prima ricordata, di una Corte "di opinione", e quindi riferibile a quella realtà nella quale si manifestano sentimenti collettivi, correnti di giudizio condivise o convinzioni persistenti espressi negli spazi pubblici. La competenza andrebbe individuata nelle controversie non tra Stati ma piuttosto fra uno Stato (o una società multinazionale che opera sul suo territorio) e le comunità autoctone che vi risiedono. Si tratterebbe di svolgere un'azione secondo le modalità proprie della funzione giurisdizionale, con lo scopo però di incoraggiare le parti a sedersi al tavolo dei negoziati e pervenire a una soluzione condivisa della controversia, attraverso una persuasione morale e pressione sociale volta a non fare proseguire nel comportamento ritenuto scorretto. La decisione, quindi, esprimerebbe una condanna morale, funzionale a incoraggiare le parti a una soluzione della controversia.

L'operato della Corte avrebbe pertanto un agire giurisdizionale, la cui portata ed efficacia sarebbe invece diplomatica.

Si può ritenere che la istituzione di una siffatta Corte costituirebbe già un importante e significativo avanzamento verso una primaria forma di giustiziabilità del diritto all'acqua, che

potrebbe essere ulteriormente implementata – laddove questa prima esperienza trovasse un suo riconoscimento e radicamento internazionale – evolvendosi, se del caso, verso caratterizzazioni giurisdizionali più tipiche, fondate sulla ritualità del processo con una decisione vincolante per la parti in contraddittorio. In tale previsione, un modello al quale potere fare riferimento può essere la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (EDU), che svolge tuttavia una funzione sussidiaria rispetto agli organi giudiziari nazionali, in quanto le domande sono ammissibili solo una volta esaurite le vie di ricorso interne (regola del previo esaurimento dei ricorsi interni), secondo quanto prevede la Convenzione dei Diritti dell'Uomo, nonché le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute. Se il ricorso, individuale o statale, è dichiarato ammissibile la questione viene sottoposta, ordinariamente, al giudizio di una Camera e in ogni caso si cercherà di raggiungere una risoluzione amichevole della controversia. Se la questione non si risolve amichevolmente, la Camera competente emetterà una sentenza motivata nella quale, in caso di accoglimento della domanda, potrà indicare l'entità del danno sofferto dalla parte ricorrente e prevedere un'equa riparazione, di natura risarcitoria o di qualsiasi altra natura.

*** **

*** **

PRINCIPI/CRITERI

Primo principio/criterio - Acqua come risorsa essenziale

L'attenzione in merito alla distribuzione delle risorse idriche si coglie per la prima volta nel Diciannovesimo secolo, in relazione alla gestione e allo sfruttamento dei corsi e fiumi internazionali per la produzione di energia idroelettrica.

Negli anni Sessanta si assiste, gradualmente, al passaggio ad una visione plurifunzionale ed onnicomprensiva della risorsa idrica, valorizzandosi la gestione dell'acqua in un'ottica non più dissipativa ma conservativa (in particolare, finalizzata alla protezione e conservazione delle risorse idriche e alla loro distribuzione e depurazione nelle aree rurali).

Le due carte più significative, che inaugurano la plurifunzionalità e onnicomprensività di tale risorsa sono: (1) La *European Water Charter* del 1965, e (2) la *African convention on the conservation of nature and natural resources* del 1968.

Da questi documenti emerge una prima concezione universale di risorse idriche come *res*

communes omnium, nonché la problematica della plurifunzionalità dell'acqua che crea interessi confliggenti. Tali interessi postulano la definizione di un principio di gerarchizzazione per porre in cima le prerogative al consumo idrico, con priorità all'accesso alle risorse per usi domestici e, a seguire, la preservazione inter-generazionale dell'accesso all'acqua.

Un altro anno di svolta è il 1977, in cui si tiene la Conferenza di Mar del Plata organizzata dalle Nazioni Unite e dedicata alla questione idrica come segnale globale del cambio culturale.

Le conclusioni pratiche non furono particolarmente efficaci, non essendo stati predisposti strumenti giuridici in grado di dar loro adeguata concretezza.

Nel nuovo Millennio si assiste all'inclusione della gestione delle risorse idriche nei *Millennium Development Goals* (MDGs), che poi si sono trasformati nei *Sustainable Development Goals* (SDGs) dell'Agenda ONU post 2015, in cui gli Stati membri si sono proposti l'obiettivo di ridurre della metà il numero della popolazione mondiale sprovvista dell'accesso all'acqua potabile entro il 2030.

Un primo principio/criterio, agevolmente evincibile dal quadro delle politiche ONU, si rintraccia nell'orientamento diffuso a qualificare il bene-acqua quale risorsa di interesse universale.

Si tratta di un criterio "programmatico" cui dovrebbero uniformarsi quegli ordinamenti che non prevedono già nel loro tessuto normativo di rango costituzionale e ordinario, un principio di tale portata.

Si può, perciò, formulare il seguente **primo principio**:

“Gli Stati sovrani riconoscono nel bene acqua una risorsa destinata prioritariamente ad assolvere al fabbisogno essenziale dei cittadini”.

Secondo principio/criterio - Approvvigionamento diffuso

La generale centralità delle amministrazioni nazionali nella gestione delle risorse idriche implica un ruolo di primo piano dei singoli Stati nella diffusione, regolazione ed uniformazione delle migliori prassi distributive.

Nell'orizzonte globale si delineano iniziative di organizzazioni internazionali, programmi di *advising* e *networking* forniti da istituzioni come *Global Water Partnership* e *Water Partnership Program*, attività di monitoraggio e consulenza svolte da OCSE.

Un progetto significativo di condivisione globale di *standards* comuni è il *World Water Council*

(WWC), forma giuridica di associazione *no profit* di diritto francese che raccoglie soggetti privati (imprese pubbliche e private, consumatori), pubblici (rappresentanti governi nazionali e enti locali) ed organizzazioni internazionali. Lo statuto del WWC definisce l'ente come un foro finalizzato alla riflessione attorno a questioni nevralgiche della regolamentazione della gestione idrica. Le principali funzioni sono: diffondere informazioni sulle risorse idriche; svolgere attività di consulenza e formazione professionale sul tema; organizzare il *World Water Forum*, un evento annuale multilaterale e *multi-stakeholder* che presenta la missione, gli obiettivi e i risultati della comunità globale sui servizi idrici.

Le attività di *advising* e *networking* offerte dagli organismi internazionali sopracitati si racchiude nell'elaborazione degli indicatori che rilevano la qualità del servizio, l'efficienza operativa del gestore, la sostenibilità finanziaria dell'attività svolta. La funzione degli indicatori è molteplice: (i) legittimare scelte politiche impopolari; (ii) sostenere la bontà dell'applicazione di modelli istituzionali già esistenti; (iii) offrire ai soggetti interessati un'adeguata conoscenza del contesto economico; (iv) classificare l'efficacia e la funzionalità degli ordinamenti giuridici e le *performances* dei gestori dei servizi; (v) favorire la diffusione di processi di imitazione tra i regimi. Esempi di indicatori sono: (a) il *service coverage*, che indica le persone che hanno accesso all'acqua in prossimità della propria abitazione attraverso fonti pubbliche o connessioni private; (b) l'*affordability*, che è il calcolo dell'incidenza del costo dell'approvvigionamento di acqua sul potere di acquisto individuale, con riferimento al reddito medio o solo a quello degli utilizzatori con bassi livelli di reddito.

Gran parte delle normative interne all'Unione Europea sulla gestione e distribuzione del servizio idrico si incardinano attorno alla definizione e portata dei contenuti dei c.d. servizi di interesse economico generale.

Con l'apertura al mercato e la caduta del monopolio pubblico degli enti gestori, condizione progressivamente sempre più diffusa, la formula "*servizio di interesse economico generale*" – recepita anche in Italia nella normativa antitrust – ha determinato deroghe alle regole concorrenziali per le imprese esercenti servizi di pubblica utilità. L'esenzione è stata giustificata con la necessità di assicurare, con minimi costi di gestione, una disponibilità del bene e del servizio adeguati, per quantità e prezzo, alle esigenze di un equilibrato sviluppo economico del paese e l'assolvimento ai bisogni essenziali dell'utenza.

Tali esigenze, da ultimo, hanno trovato la loro collocazione sistematica nella nozione di "*servizio*

universale".

Sulla scorta di una larga elaborazione, il diritto comunitario ha offerto, muovendo dal settore delle telecomunicazioni, alcuni elementi caratterizzanti, quali la "doverosità", la "capillarità territoriale e sociale" e l'"abbordabilità sotto il profilo economico". È un sistema elastico che si giustifica, a monte, per la concorrenzialità nell'accesso alle fonti di produzione e, a valle, per la competizione qualitativa delle offerte immesse sul mercato dell'erogazione del servizio.

Dunque, un secondo principio/criterio può cristallizzare definitivamente l'ancoraggio delle attività di gestione e distribuzione delle risorse idriche a criteri di efficacia (piuttosto che di sola efficienza) da misurare in termini del più largo e diffuso approvvigionamento. In particolare, dando consequenzialità al primo criterio/principio della qualificazione in termini di universalità del bene acqua, ne discenderebbe un correttivo sui modelli *service coverage*/copertura territoriale e *affordability*/abbordabilità dell'accesso, da declinare necessariamente nell'orizzonte di una assoluta non discriminazione reddituale e sostenibilità sociale.

Si può, perciò, formulare il seguente **secondo principio**:

“Le attività di gestione e distribuzione delle risorse idriche sono funzionali all’interesse delle comunità territoriali e di ciascun consociato all’approvvigionamento diffuso e si svolgono secondo i principi del “social service coverage” e della “full affordability”.

Terzo principio/criterio – Regolazione funzionale

La devoluzione di situazioni di potere gestorio a soggetti privati, con l'apertura alla concorrenza tra più operatori, ha comportato il mutamento del ruolo dello Stato: lo statuto normativo della circolazione è ora diffusamente approntato dalle autorità di regolazione e, in particolare, disciplinato dalle c.d. *Carte dei servizi*, delle quali gli erogatori devono dotarsi. Alle *autorità amministrative indipendenti* è stato assegnato il compito di determinare gli indirizzi cui conformare l'attività dei soggetti erogatori, già attribuito allo Stato. I compiti di pianificazione quale determinazione autoritativa dei fini dell'erogazione propri dello Stato, sono stati, dunque, sostituiti da un orizzonte di obiettivi generali, indicati nella legge. Ciò che non muta rispetto al sistema precedente è l'oggetto stesso della missione dell'erogatore, rappresentato dall'assolvimento al fabbisogno collettivo.

In linea generale, quindi, aldilà del settore idrico, il sistema delle utenze è generalmente

strutturato nello schema dei c.d. servizi “a rete”, dove si distinguono tre attività: *produzione*, *distribuzione*, *erogazione*. Si riscontrano così due soggetti della circolazione: il *distributore*, cui compete l’allestimento della struttura fisica necessaria per l’erogazione del servizio - c.d. *essential facility* - e il fornitore del servizio. In questo modello non è soltanto l’eventuale tratto fisico della risorsa erogata (come accade per l’acqua) a segnarne la scarsità, ma è anche lo strumento utilizzato per l’erogazione del servizio che limita la disponibilità; l’uso di una struttura, fisicamente individuabile, determina il numero delle prestazioni riproducibili.

Il tratto caratterizzante dei settori distributivi si sintetizza nell’obbligo che ciascun gestore adegui la propria capacità distributiva al maggior numero di richieste di allaccio da parte degli erogatori. La disciplina di settore richiama anche quale limite la c.d. *capacità di sistema*. Il diritto dell’operatore di allacciarsi alla rete non è esercitabile dinanzi a situazioni irragionevoli che possano ledere il buon funzionamento della distribuzione. L’individuazione di situazioni ostative è attribuita in genere dalla legge all’autorità di controllo; l’*obbligo a contrarre* viene meno ove un aumento di connettività sacrifichi la complessiva capacità distributiva con lesione di approvvigionamento. Siamo nell’ambito dell’elasticità del secondo criterio/principio del (*social*) *service coverage*.

La gestione del servizio idrico è intesa come un’attività frammentata in tanti mercati di piccola dimensione senza rilevanti scambi transfrontalieri. Il mercato rilevante è quello delle singole gare d’appalto per il *demand side* e quello dell’oligopolio nazionale dal *supply side* (trattandosi l’acqua, se complessivamente inteso, di un bene pubblico, nel paradigma rappresentato dal primo criterio/principio). Per via di tali caratteristiche del mercato, l’UE ha il solo compito di vigilare all’osservazione dei principi sanciti nel trattato TFUE della trasparenza e della parità di trattamento. Si delega invece la fornitura dei servizi idrici agli Stati membri e gli enti giuridici locali sub statali come, in Italia, le Regioni. La regolamentazione comunitaria si articola dunque nelle seguenti fonti generali:

- 1) Disposizioni TFUE: *Art. 14* esorta normativamente ad un’armonizzazione collettiva dei principi e condizioni attraverso cui i paesi membri regolamentano i servizi idrici. *Art 106- 107* collocano la distribuzione dei servizi idrici e la creazione di monopoli statali all’interno delle normative antitrust UE, stabilendo che ogni aiuto garantito da uno Stato membro che distorca o minacci la concorrenza perfetta è incompatibile con le norme del mercato interno.
- 2) *Art 36* Carta diritti fondamentali UE che promuove la coesione sociale ed il rispetto

dell'accesso ai servizi di interesse economico generale proprio delle legislazioni nazionali.

3) *Direttiva quadro del 2000* che tratta in generale la disciplina dell'acqua con obiettivo di sviluppare una politica integrata nella gestione di tale risorsa.

Si profila, dunque, una grande marginalità della gestione comune del servizio idrico nelle politiche europee in quanto non esiste un *network* di regolamentazione dei paesi membri.

Sul piano interno, in Italia, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) svolge attività di regolazione e controllo nei settori dell'energia elettrica, del gas naturale, dei servizi idrici, del ciclo dei rifiuti e del tele-calore. Sul piano internazionale, ARERA partecipa ai lavori dell'Agenzia per il coordinamento dei regolatori dell'energia (ACER) ed è membro fondatore del Council of European Energy Regulators (CEER). È il principale promotore dell'Associazione dei regolatori dell'energia del Mediterraneo (MEDREG), di cui detiene la vicepresidenza permanente, e ricopre un ruolo di primo piano nell'Energy Community Regulatory Board (ECRB). Assicura un supporto anche all'International Confederation of Energy Regulators (ICER) e nell'aprile 2014 ha promosso l'avvio dello European Water Regulators (WAREG), un network per la cooperazione fra regolatori del settore idrico di cui detiene la presidenza dal 2015. Pertanto, a livello di fisionomia regolatoria, si può ipotizzare un terzo principio/criterio strettamente connesso al significato normativo più coerente con la portata dell'espressione "interesse pubblico" alla base della regolazione del settore.

Tale significato normativo, infatti, non più ancorato nei limiti angusti del potere statale, va inteso quale principio legislativo funzionale all'attuazione di un effettivo soddisfacimento degli interessi dell'utenza nel più esteso approvvigionamento possibile, in conformità alla missione istituzionale assegnata delle agenzie di regolazione.

Si può, perciò, formulare il seguente **terzo principio**:

“La regolazione del settore idrico è orientata al pieno assolvimento dei bisogni essenziali di ciascun membro della collettività”.

Quarto principio/criterio – Autonomia limitata

Il sistema italiano fornisce un apporto significativo ai fini della articolazione di un modello giuridico in grado di segnalare gli strumenti negoziali da utilizzare nella regolamentazione del

settore dell'erogazione idrica.

L'art. 8.2.1., D.P.C.M. 4 marzo 1996, dispone: «Alle *utenze potabili domestiche* devono essere assicurati: a) *una dotazione pro-capite giornaliera alla consegna, non inferiore a 1501/ab/giorno*, intesa come volume attingibile dall'utente nelle 24 ore. Il contratto con l'utente *menzionerà* il numero di “dotazioni” assegnato all'utente e ad esso garantito». Dalla disposizione si evince l'obbligo di garantire all'utenza un quantitativo minimo di acqua. Si dà così rilievo normativo al punto di equilibrio tra libera disponibilità del bene e obbligo di fornitura dello stesso.

Il principio di “destinazione prioritaria” (v. **primo principio**) trova applicazione nell'espressa menzione del limite minimo dell'approvvigionamento dell'utenza. Il bene giuridicamente tutelato a garanzia del soddisfacimento dell'utente è rappresentato, in termini quantitativi, da quanto descritto nell'art. 8.2.1.

La disciplina dell'oggetto specifico del rapporto di utenza conferma come il carattere “essenziale” (**terzo principio**) del bene assuma contenuto normativo.

La quantità obbligatoria da erogare si individua nella “dotazione *pro capite* giornaliera”, che vincola l'erogatore con l'imposizione di un livello minimo da garantire.

L'efficienza dell'erogazione è data, dunque, dal rispetto del livello minimo, indicato dalla disciplina. Ciò consente quindi di rilevare la dinamica che lega il criterio dell'equità distributiva (v. **secondo principio**) e il rapporto tra quantità minima erogabile e qualità del servizio, condizionando l'approvvigionamento con l'imposizione di limiti quantitativi.

Si realizza così la contestuale presenza di un'obbligazione continuativa di messa a disposizione della risorsa e di un'obbligazione periodica di consegna del bene.

La prima consiste in una prestazione di *facere*, ancorata al parametro dell'*efficienza*; la seconda in una prestazione di *dare*, che si realizza nella traslazione dell'*efficienza* nell'*efficacia* del flusso. Ne consegue che interruzioni di fornitura sono in grado di viziare il rapporto se hanno una durata tale da sostanzarsi in un inadempimento della prestazione (composta da un *facere* e da un *dare*). Con riferimento alla prestazione opera, l'art. 1564 cod. civ. stabilisce che possa richiedersi la risoluzione del contratto “*se l'inadempimento ha una notevole importanza ed è tale da menomare la fiducia nell'esattezza dei successivi adempimenti*”.

In relazione alla “fase” tesa a tutelare la continuità della prestazione di *fare*, sembrano costituire rimedi adeguati gli strumenti previsti dalla disciplina della somministrazione di servizi, quali la richiesta di eliminazione di difformità e vizi a spese dell'appaltatore (art. 1668, comma 1, cod.

civ.); nonché la domanda di risoluzione del contratto se difformità e vizi dell'opera sono "*tali da renderla del tutto inadatta alla sua destinazione*" (art. 1668, comma 2, cod. civ.).

La disciplina italiana indica un principio che attiva limiti normativi alla libera determinazione della quantità di acqua erogabile. Esso rappresenta un limite all'autonomia privata, in attuazione dell'esigenza di razionalizzare il sistema relativo alla erogazione; ciò - come prevedono le norme indicate - al fine di garantire l'equa distribuzione del bene all'utenza.

Si tratta di una fattispecie composita dove l'elemento della continuità della prestazione lega il *sostrato dell'entità erogata* e la *disciplina dell'oggetto del rapporto* sotto il duplice profilo, statico, del tipo negoziale e, dinamico, dell'equità contrattuale.

Il giudizio sulla coerenza tra quanto effettivamente erogato e il contenuto dell'offerta dell'operatore si muove su binari rigidi. Da un lato, infatti, il contenuto negoziale deve adattarsi alla previsione di specifiche fattispecie, "monitorate" per la loro adeguatezza agli *standard* normativi previsti; dall'altro, la conseguente progressiva cristallizzazione dei servizi offerti comporta l'emergere di un loro grado di *standardizzazione*, con riflessi sulla dimensione giuridica del fenomeno, cui l'utente può richiamarsi ove non consideri adeguato il suo livello di soddisfazione.

In definitiva, gli elementi essenziali dell'oggetto della prestazione relativa alla somministrazione di beni universali constano nell'*attività di erogazione* e nella *risorsa da erogare*, in correlazione biunivoca, ma valutabili separatamente. Rispetto agli obblighi incidenti su *attività* e *risorsa erogata*, per disposizione dell'art. 1570 cod. civ., la disciplina del contratto di somministrazione si lega al loro contenuto variabile: disciplina ed effetti mutano in relazione all'oggetto della prestazione negoziale, che, tanto nell'elemento del *facere* che in quello del *dare*, è determinata nei suoi contenuti da disposizioni normativa speciali. Il contratto di somministrazione di beni essenziali attribuisce all'utente-contraente un diritto soggettivo alla esatta prestazione con i parametri quantitativi e qualitativi stabiliti dalle discipline settoriali.

Si può, perciò, formulare il seguente **quarto principio**:

“La libertà negoziale, nella somministrazione dei servizi idrici si sostanzia, in capo al soggetto somministrante, in un diritto all'erogazione vincolata a parametri di efficacia quantitativa e qualitativa della prestazione”.

Quinto principio/criterio – Efficienza tecnologica

Il riconoscimento del diritto dell'utente ad accedere alla risorsa idrica nella misura essenziale al soddisfacimento dei propri bisogni (terzo principio/criterio) impone l'adozione di misure tecnologicamente avanzate e idonee a implementare strumenti attuativi e regolamentari che assicurino la gestione efficiente e trasparente del servizio.

L'Unione Europea, accanto al “*quadro unitario per l'azione comunitaria in materia di acqua*” definito dalla Direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, ha emanato provvedimenti specifici quali: (1) la Direttiva 91/271/CEE del Consiglio del 21 maggio 1991, sul trattamento delle acque reflue urbane; (2) la Direttiva 1006/118/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento; (3) la Direttiva 971/676/CEE del 12 dicembre 1991, sulla protezione delle acque dall'inquinamento provocato da fonti agricole; (4) la Direttiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008, relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque; (5) il Regolamento (UE) 2020/741 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 maggio 2020, recante prescrizioni minime per il riutilizzo delle acque.

Si tratta di interventi che, in armonia con il principio di effettività, svelano l'obiettivo di una regolazione avanzata, atta a irradiarsi capillarmente, con l'adozione di provvedimenti *ad hoc*, sulle fasi di protezione/manutenzione del sistema idrico in armonia con i dettami delle politiche sociali, ambientali, industriali, agricole ed energetiche dell'Unione Europea.

Le implicazioni polisettoriali della risorsa idrica ne rendono evidente la portata multidirezionale ed eterogenea e il suo collegamento con diritti inviolabili individuali e collettivi, quali il diritto alla salute, al rispetto di prescrizioni igienico-sanitarie, alla dignità della persona, all'ambiente salubre, alla libertà di iniziativa economica.

Segnatamente, la rilevanza di tali ambiti richiede, in via prioritaria, adeguati investimenti che assicurino la modernizzazione dei processi distributivi.

In tale scenario assume rilevanza centrale il progetto normativo volto alla definizione di una procedimentalizzazione virtuosa e innovativa del sistema di approvvigionamento, così da renderne cogente la gestione efficiente e razionale, impiegando a tal fine tutti gli strumenti disponibili allo stato della tecnica.

Con riferimento a tale profilo, il Parlamento Europeo, con la Risoluzione del 17 dicembre 2020

sull'attuazione della normativa dell'UE in materia di acque, ha espressamente invitato gli Stati membri a sfruttare appieno il potenziale delle tecnologie idriche digitalizzate e degli strumenti di intelligenza artificiale per ottimizzare l'uso di detta risorsa. L'utilità di questi sistemi è comprovata, peraltro, dai risultati conseguiti grazie alla loro applicazione nei processi di riconversione delle acque reflue, di desalinizzazione dell'acqua marina e di produzione di acqua tramite il trattamento di rifiuti solidi urbani (FORSU).

L'esito di un effettivo beneficio per l'utenza è, oggi, strettamente connesso all'utilizzo delle tecnologie emergenti, in un quadro di misure normative, regolamentari e finanziarie che, in ragione delle caratteristiche specifiche del territorio di pertinenza del bene idrico, ne consentano un utilizzo proficuo.

Si può, perciò, formulare il seguente **quinto principio**:

“Ciascuno Stato, in considerazione delle caratteristiche idro-geologiche del proprio territorio, adotta strumenti normativi, regolamentari e finanziari che garantiscano l'impiego efficiente delle nuove tecnologie ai fini di una gestione equa ed efficace delle risorse idriche”.

Sesto principio/criterio – Trasparenza e partecipazione

La peculiarità della risorsa idrica si rinviene nella sua triplice funzione di bene primario per la vita dell'uomo, risorsa essenziale per la comunità e strumento necessario per lo sviluppo economico-industriale del territorio.

Si è già avuto modo di illustrare come l'acqua rappresenti, anzitutto, una *risorsa comune indispensabile* (Primo principio) da destinare al soddisfacimento dei bisogni della collettività, secondo modelli di gestione e organizzazione che assicurino, in tutto il territorio, la copertura del servizio idrico, la adeguata remunerazione degli operatori infrastrutturali e la sostenibilità delle tariffe da parte della comunità (Secondo principio).

Si è posto in evidenza, altresì, come l'impiego multilivello dell'acqua la renda una rilevante *risorsa economica*, ovvero uno strumento imprescindibile per lo sviluppo industriale, agricolo, ambientale ed energetico.

L'essenzialità dell'acqua e la funzione strategica che essa riveste sotto il profilo socio-economico

impongono l'adozione di un *quadro normativo intersettoriale*, coerente e unitario, così da garantire il pieno assolvimento dei bisogni della collettività (Terzo principio) e il soddisfacimento delle esigenze del sistema produttivo, anche sfruttando i benefici derivanti dall'uso di nuove tecnologie (Quinto principio).

Inoltre gli interventi regolatori – data la funzione sociale della risorsa idrica e la pluralità degli interessi ad essa sottesi – devono essere frutto di un equo bilanciamento di tutte le istanze coinvolte, da apprezzare anche in considerazione delle caratteristiche territoriali, demografiche, infrastrutturali ed economiche delle diverse aree geografiche. L'esercizio di un equo potere regolatorio richiede l'istituzione di funzioni autoritative che trovino fondamento, almeno in parte, nella legittimazione democratica.

L'utilizzo diversificato dell'acqua e la sua qualificazione come *bene collettivo indispensabile* non consentono di ricondurre tale risorsa semplicisticamente tra i *servizi di pubblica utilità*.

Infatti, trattandosi di un bene indispensabile per la vita individuale e collettiva – la cui assenza in molte aree del mondo comporta vere e proprie emergenze umanitarie – è necessario che le correlate attività di gestione e regolazione siano conformi a processi democratici trasparenti, che garantiscano l'effettivo coinvolgimento della comunità nelle riforme economico-sociali del settore idrico.

Si può, perciò, formulare il seguente **sesto principio**:

“Il carattere cruciale della regolazione del settore idrico implica la necessità di definire procedure e ruoli autoritativi che, nel rispetto dei processi democratici e dei principi di trasparenza, garantiscano il coinvolgimento delle comunità territoriali”.

Settimo principio/criterio – Sostenibilità

Il carattere essenziale della risorsa idrica e la sua disponibilità limitata in natura richiedono razionalità organizzativa in capo al soggetto distributore e l'attribuzione di un potere regolatorio in capo all'autorità pubblica (Terzo principio).

Si è osservato che a tali fini si rende necessaria l'adozione di strumenti tecnologici (Quinto principio) e normativi (Sesto principio) che assicurino la quantità e qualità dell'approvvigionamento idrico.

La crescente pressione e il progressivo depauperamento che colpisce le risorse idriche si rivela

strettamente connesso al fattore climatico, ove siccità, cambiamenti atmosferici e abbassamento delle acque rappresentano, da un lato, il risultato di politiche di settore e, dall'altro, problematiche essenziali che le Autorità devono affrontare, sia sul piano interno che internazionale.

L'obiettivo di protezione delle risorse idriche esistenti impone, oltre all'impiego di sistemi tecnologici a basso consumo d'acqua, il ricorso a fonti idriche alternative e l'utilizzo multiplo delle acque reflue.

Con riferimento a tale ultimo profilo, l'Unione Europea, con il Regolamento (UE) 2020/741 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 maggio 2020, ha introdotto disposizioni per il riutilizzo dell'acqua, in modo da favorire e incentivare l'uso sicuro delle acque reflue.

Tale provvedimento si inquadra nell'ambito degli interventi intrapresi dall'Unione Europea per perseguire gli obiettivi fissati dalle Nazioni Unite nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile e, nel dettaglio: (i) l'obiettivo n. 6), che si propone di *“garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie”* e (ii) l'obiettivo n. 12, volto a *“garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo”*.

In tale contesto, il riutilizzo delle acque reflue rappresenta uno strumento strategico – anche per l'economia circolare, fondata su un modello di produzione e consumo ecosostenibile – consentendo di: (i) ridurre la pressione gravante sui corpi idrici; (ii) affrontare i relativi problemi di approvvigionamento e (iii) provvedere al prelievo di acqua da diverse fonti e per una pluralità di usi e utenti, con molteplici benefici per il sistema produttivo nel suo complesso.

Rilevano, a titolo esemplificativo, tecniche di fertirrigazione tramite acque reflue trattate, che consentono di recuperare sostanze naturali direttamente dalle acque, così limitando l'utilizzo di concimi.

Affinché l'uso delle acque reflue possa divenire, effettivamente, un modello virtuoso, gli Stati dovrebbero emanare un quadro normativo e regolamentare unitario, subordinando la fornitura e l'utilizzo di tali acque reflue al rispetto di determinati *standard* sanitari e ambientali e all'adozione di sistemi di controllo preventivi e correttivi, così da abbattere i possibili rischi tossicologici sottesi all'utilizzo di tali acque.

Ogni Stato, inoltre, a seconda delle caratteristiche del proprio territorio, dovrebbe pianificare gli investimenti di politica economica da asseverare in un *“piano pluriennale di programmazione degli interventi relativi alle acque reflue e di verifica dei risultati attesi”*, contenente misure economico-finanziarie integrate, quali: l'abbassamento del costo delle acque reflue e gli sgravi

fiscali connessi al loro utilizzo; l'aumento dei costi della risorsa idrica nel caso di settori in cui potrebbero essere utilmente impiegate acque reflue, così da stimolare la relativa domanda; l'erogazione di incentivi a favore di imprese che investono in infrastrutture dedicate al trattamento delle acque reflue o che, eventualmente, intendano dotarsi *in house* di detti sistemi.

Tali interventi, naturalmente, non possono prescindere dall'organizzazione di campagne informative e di sensibilizzazione, che assicurino un utilizzo consapevole di tale risorsa e il pieno ed effettivo coinvolgimento della collettività nelle scelte di politica idrica.

Si può, perciò, formulare il seguente **settimo principio**:

“Ciascuno Stato si impegna a contenere, entro parametri di sostenibilità, l'estrazione d'acqua dai corpi idrici superficiali e sotterranei e a favorire il ricorso a fonti idriche alternative”.

Ottavo principio/criterio – Solidarietà

L'acqua, quale *bene comune essenziale* (Sesto principio), richiede che ne sia garantita l'erogazione e che l'autorità pubblica ne assicura quantità e qualità tramite un'adeguata programmazione socio-economica del settore, da implementare in funzione del pieno assolvimento dei bisogni della collettività (Terzo Principio).

La garanzia di copertura del servizio idrico secondo i criteri della “*social service coverage*” e “*full affordability*” implica che la sua fornitura venga assicurata a tutti coloro che non dispongono di mezzi adeguati per accedervi, attraverso interventi proattivi in cui rientrano misure finanziarie a sostegno dei meno abbienti. Tra queste ultime appare di particolare utilità l'istituzione di un *Fondo nazionale dell'Acqua*, governato e regolato dall'Autorità dell'Acqua in conformità ai principi di democrazia e trasparenza (Sesto principio). Tale fondo di solidarietà si dovrebbe occupare delle spese collegate agli usi primari della risorsa idrica, in funzioni di vantaggio per persone fisiche o enti del terzo settore.

L'implementazione del patrimonio del fondo può avvenire impiegando una quota dei proventi ottenuti mediante l'emissione di titoli obbligazionari finalizzati al finanziamento di modelli di consumo e produzione di acqua innovativi ed ecosostenibili, fermo restando il divieto di emettere titoli/obbligazioni aventi a oggetto il bene idrico in quanto tale o comunque tesi, anche

indirettamente, alla sua mercificazione.

Si può, perciò, formulare il seguente **ottavo principio**:

“La garanzia di fruizione della risorsa idrica ai soggetti meno abbienti può conseguirsi con l’istituzione di un apposito Fondo nazionale di solidarietà, regolato e gestito dall’Autorità Nazionale dell’Acqua”.

Nono principio/criterio – Equità

Fermo restando la natura dell’acqua quale risorsa necessaria all’assolvimento dei bisogni essenziali dei consociati (**Primo principio/criterio**) e di bene non mercificabile neanche con strumenti speculativi indiretti (**Ottavo principio/criterio**), l’obiettivo di tutelare i diritti essenziali connessi alla risorsa idrica non pare precludere, in assoluto, che alla stessa possano essere associate altre forme di investimento.

Ne consegue che, anche nel settore dell’approvvigionamento e dei servizi idrici, possano essere collegati strumenti di finanziamento in un’ottica incentivante e solidaristica, da affiancarsi ai fondi pubblici, come il Fondo Nazionale di solidarietà.

L’Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo Sostenibile – programma d’azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell’ONU – prevede quale obiettivo specifico (n. 6) quello di *“assicurare l’accesso, universale, all’acqua da bere e ai servizi igienici attraverso un prezzo accessibile e una gestione efficiente e sostenibile”*. Ne è conseguito un ruolo centrale di talune amministrazioni statali, che hanno adottato progressive politiche di investimento, secondo parametri Esg (*Environmental, social e governance*).

Gli obiettivi indicati dall’Onu hanno innescato, dunque, un cambiamento rilevante anche sul piano finanziario, favorendo le emissioni c.d. *“green”*.

Nel 2018 la **Banca Mondiale** ha emesso una prima serie di obbligazioni volte a far progredire in modo sostenibile la gestione delle risorse idriche e oceaniche (c. d. **water bond**). Tali obbligazioni facevano parte di un progetto più ampio, e la loro emissione mirava a sensibilizzare la collettività in merito al ruolo fondamentale che l’acqua svolge nello sviluppo globale.

L’iniziativa si proponeva di raccogliere risorse offrendo agli investitori l’opportunità di mettere in luce il supporto offerto rispetto agli **obiettivi di sviluppo sostenibile** che riguardano

specificatamente l'acqua, i servizi igienico-sanitari e la protezione marina.

Tra le opzioni più recenti ci sono le c.d. obbligazioni blu ("blu" come il colore di oceani e corsi d'acqua). Si tratta strumenti d'investimento pubblici i cui proventi vengono utilizzati per finanziare progetti legati alle risorse idriche e a preservare e proteggere l'ambiente.

Si può, perciò, formulare il seguente **nono principio**:

“Al fine di garantire un più equo approvvigionamento idrico globale gli Stati promuovono forme di investimento funzionali a tale scopo”.

Decimo principio/criterio – Giustiziabilità

Il riconoscimento del diritto all'acqua come diritto umano fondamentale impone di definire un modello giurisdizionale che lo renda, nel modo più ampio possibile, "giustiziabile".

La progressiva espansione di organi di giustizia specializzati in materia ambientale e per la tutela della risorsa idrica traccia un orizzonte giuridico-istituzionale da esplorare a fondo.

Nel novembre del 2002 il *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* delle Nazioni Unite propose, con il General Comment n. 15, un vero e proprio *Right to Water* disponendo:

i) all'art. 55, che "ogni persona o gruppo a cui sia negato il diritto all'acqua deve avere accesso a rimedi giurisdizionali o di altro tipo adeguati, a livello sia nazionale sia internazionale"; ii) all'art. 58, che "giudici, arbitri e altri soggetti esercenti professioni legali devono essere incoraggiati dagli stati parti a prestare maggiore attenzione alle violazioni del diritto all'acqua nell'esercizio delle loro funzioni" e iii) all'art. 59, che "gli Stati parti devono rispettare, proteggere, favorire e promuovere il lavoro degli avvocati dei diritti umani e di altri membri della società civile al fine di assistere i gruppi vulnerabili o marginalizzati nella realizzazione del loro diritto all'acqua".

Al fine di assicurare piena tutela al diritto umano all'acqua occorre prevedere, a livello internazionale, una **Corte Internazionale dell'Acqua**, con poteri definiti da accordi tra Stati, costituita da cittadinanza comune, giuristi e personalità di riconosciuto e comprovato impegno nell'ambito della tutela ambientale e della conservazione delle risorse idriche. Le sue decisioni si propongono l'obiettivo di individuare la migliore soluzione a controversie fra uno Stato e le comunità autoctone che vi risiedono, anche minoritarie, nell'orizzonte dell'accesso universale

alla risorsa idrica (Primo principio), senza distinzioni economiche (Ottavo principio) e nel rispetto dei principi di “*social service coverage*” e della “*full affordability*” (Secondo principio).

La Corte interviene anche nel caso di gravi violazioni del diritto umano all'acqua, come “diritto ecologico” alla sua erogazione sostenibile e “diritto sociale” alla sua integrale conservazione.

Si può, perciò, formulare il seguente **Decimo principio**:

“Gli Stati sovrani istituiscono, su base convenzionale, la Corte Internazionale dell'Acqua, ovvero un'autorità di giustizia autonoma e indipendente, con competenza a indirizzare le controversie interne relative al diritto umano all'acqua verso soluzioni eque e sostenibili”.