

L'USO SOSTENIBILE DELLE RISORSE IDRICHE: RIPENSARE L'ACQUA COME “BENE COMUNE”*

| 198 Di Mauro Pennasilico

SOMMARIO: 1. *Uso sostenibile delle risorse idriche e accesso universale all'acqua potabile: dall'Agenda 2030 ai Rapporti UNESCO 2022 e 2023.* – 2. *La metamorfosi dell'acqua nel contesto globale: da “bene comune” a “capitale naturale”.* – 3. *Le vicende giuridiche interne del bene acqua tra “pubblico”, “privato” e “comune”: dalla «legge Galli» alla «Commissione Rodotà».* – 4. *Segue. Il referendum sull'acqua pubblica e i problemi post-referendari: la gestione privata dei servizi idrici, il water service divide e i tentativi di “codificazione” dei “beni comuni”.* – 5. *Il riordino dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e la dissoluzione “neoliberista” della gestione pubblica in autoproduzione.* – 6. *Desalinizzazione delle acque marine e criticità della legge “Salva Mare”.* – 7. *Il problema della “appartenenza” dei beni d'interesse comune alla luce della funzione e dell'utilità sociale dei medesimi: il “costituzionalismo dei beni fondamentali”.* – 8. *Epilogo: l'accorta e razionale “utilizzazione” delle risorse naturali nella visione “eco-antropo-centrica”.*

ABSTRACT. *Il saggio, muovendo dall'analisi dei Rapporti mondiali delle Nazioni Unite sullo sviluppo delle risorse idriche 2022 e 2023, mette in discussione la concezione dell'acqua come “bene comune”.*

The essay, starting from the analysis of The United Nations World Water Development Reports 2022 and 2023, questions the water conception as a “common”.



1. Uso sostenibile delle risorse idriche e accesso universale all'acqua potabile: dall'Agenda 2030 ai Rapporti UNESCO 2022 e 2023.

L'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha sollecitato, fin dal 1980, l'adozione, da parte di Stati membri e organizzazioni internazionali, di azioni concrete per promuovere l'accesso equo e universale all'acqua potabile e ai servizi igienici, nonché la gestione sostenibile delle risorse idriche¹, finalità ribadite nei più recenti e importanti documenti dell'ONU in materia, dai quali prende le mosse il discorso critico, che s'intende qui sviluppare.

Il *World Water Development Report 2022*², incentrato sullo sviluppo delle risorse idriche sotterranee³, indaga, analiticamente e meticolosamente, la possibilità stessa di utilizzare, gestire e governare tali risorse in modo sostenibile, ossia di valersi del potenziale delle acque sotterranee, proteggendole dall'inquinamento e dallo sfruttamento eccessivo, così da affrontare più efficacemente, almeno negli

auspici, le crisi climatiche, energetiche, demografiche e sanitarie globali.

Eppure, l'uso sostenibile delle risorse idriche, pur essendo vitale per il futuro dell'umanità, si trova tuttora in un vicolo cieco quanto alla cooperazione internazionale, nonostante al problema sia stato dedicato dall'UNESCO il Vertice mondiale di Parigi sulle acque sotterranee del 7 e 8 dicembre 2022, che ha concluso un anno di attività della campagna «*Groundwater: Making the Invisible Visible*», affinché gli Stati inseriscano sistematicamente le acque sotterranee nei piani e accordi di gestione idrica. Al Vertice è stata approntata una coalizione transfrontaliera per la cooperazione idrica, con l'obiettivo di sollecitare impegni concreti in funzione della 2^a Conferenza mondiale sull'acqua delle Nazioni Unite, che si è tenuta a New York dal 22 al 24 marzo 2023⁴. Sennonché, la Conferenza ha deluso le attese, non avendo definito né obiettivi vincolanti, né impegni economici unanimi per sostenere l'agenda politica contro la conclamata crisi idrica globale, ma rinviando i problemi più scottanti alla prossima Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (c.d. COP28), che si terrà a Dubai dal 30 novembre al 12 dicembre 2023⁵.

Nel corso della Conferenza di New York, è stato presentato il *World Water Development Report 2023*⁶, documento che, a fronte delle evidenze scientifiche della crisi idrica mondiale, enfatizza l'esigenza di avviare partenariati per rafforzare la cooperazione in tutte le dimensioni della sostenibilità, così da porre sempre più al centro del dibattito i temi della giustizia e dell'equità nella gestione delle risorse idriche⁷. I Rapporti UNESCO 2022 e 2023, a

* Il saggio è destinato agli *Scritti in memoria di Ubaldo La Porta*.

¹ Si veda, anche per ulteriori indicazioni, F. SPAGNUOLO, *L'accesso universale all'acqua potabile di qualità come Obiettivo di sviluppo sostenibile e diritto umano fondamentale: sviluppi recenti e possibili evoluzioni future in ambito UE*, in *Dir. giur. agr.*, 3, 2018, p. 1 ss.

² UNESCO, *The United Nations World Water Development Report 2022. Groundwater: Making the invisible visible*, Paris, 2022, trad. di M. Micheli, *Rapporto mondiale delle Nazioni Unite sullo sviluppo delle risorse idriche 2022. Acque sotterranee. Rendere visibile la risorsa invisibile*, a cura di M. Montalto, Parigi-Roma, 2022, disponibile sul sito www.unesdoc.unesco.org. (d'ora in poi, Rapporto UNESCO 2022). L'edizione italiana è promossa dalla Fondazione UniVerde, con il supporto dell'Istituto Italiano per gli Studi delle Politiche Ambientali (IISPA) e di UNESCO WWAP (*World Water Assessment Programme*). Per un primo commento, v. M. PENNASILICO, «*Rendere visibile la risorsa invisibile*». *Riflessioni a margine del Rapporto UNESCO 2022 sulle acque sotterranee*, in www.ambientediritto.it, 4, 2022, p. 507 ss.

³ Le acque sotterranee, che rappresentano circa il 99% di tutta l'acqua dolce allo stato liquido sulla Terra, sono definite dall'art. 2, n. 2, della direttiva 2000/60/CE del 23 ottobre 2000, «che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque», come «tutte le acque che si trovano sotto la superficie del suolo nella zona di saturazione e a contatto diretto con il suolo o il sottosuolo». In effetti, benché sia comune pensare che il termine «acque sotterranee» indichi semplicemente le acque presenti al di sotto della superficie terrestre, la scienza idrogeologica, invece, «distingue l'acqua nella zona satura (dove tutti gli interstizi sono completamente riempiti d'acqua) da quella nella zona insatura (dove gli interstizi contengono sia acqua che aria), riservando il termine «acque sotterranee» solo alla prima categoria, quindi all'acqua presente al di sotto del livello piezometrico» (M. MILETTO *et al.*, *Introduzione*, in *Rapporto UNESCO 2022*, cit., p. 25 ss., spec. p. 27, con riferimento alla definizione più ristretta di acque sotterranee, adottata nel Rapporto stesso).

⁴ La Conferenza di New York era attesa da circa cinquant'anni, trascorsi dalla prima Conferenza mondiale sull'acqua delle Nazioni Unite, svoltasi a Mar del Plata (Argentina) nel 1977. Si tratta della prima iniziativa internazionale che ha tematizzato il principio del diritto umano all'acqua, introdotto nella risoluzione finale n. 32/158 del 19 dicembre 1977: «*Tutti hanno diritto di accedere all'acqua potabile in quantità e qualità corrispondenti ai propri bisogni fondamentali*» (sul punto, v. D. ZOLO, *Il diritto all'acqua come diritto sociale e come diritto collettivo*, in www.juragentium.org, 2005; Id., *Tramonto globale. La fame, il patibolo, la guerra*, Firenze, 2010, p. 99).

⁵ Per un bilancio critico della Conferenza di New York, si veda l'intervista a P. ARROJO-AGUDO, a cura di C. BORIO, *Diritto all'acqua e ruolo dei popoli indigeni: i grandi assenti alla Conferenza Onu*, in www.altreconomia.it, 12 aprile 2023.

⁶ UNESCO, *The United Nations World Water Development Report 2023: Partnerships and Cooperation for Water*, Paris, 2023, trad. di M. Micheli, *Rapporto mondiale delle Nazioni Unite sullo sviluppo delle risorse idriche 2023. Partenariati e cooperazione per l'acqua*, a cura di M. Montalto, Parigi-Roma, 2023 (d'ora in poi, Rapporto UNESCO 2023). L'edizione in italiano, curata dalla Fondazione UniVerde in collaborazione con l'IISPA, è disponibile sul sito www.unesdoc.unesco.org.

⁷ Molto significativa, in tema di giustizia idrica, è stata la firma, alla vigilia della Conferenza di New York, del «*The Water Justice Manifesto*», frutto per la prima volta di una coalizione



tal fine, mettono a fuoco, in una visione olistica, le connessioni tra le acque (visibili e invisibili) e la salute umana, l'integrità degli ecosistemi, la riduzione della povertà, l'uguaglianza di genere nell'accesso alle risorse (anche) idriche⁸.

Queste finalità trovano il proprio presupposto più immediato negli Obiettivi generali dell'Agenda 2030⁹, in particolare nel n. 6, che mira a garantire a

tra movimenti sociali e le maggiori Organizzazioni non governative, con il sostegno dei principali leader indigeni. Il Manifesto della giustizia idrica del 28 febbraio 2023 è reperibile in www.thepeopleswaterforum.org. Ipotizzano una nuova strategia globale diretta a governare l'acqua per il bene comune, M. MAZZUCATO, N. OKONJO-IWEALA, J. ROCKSTROM e T. SHANMUGARATNAM, *Affrontare la crisi idrica globale*, in www.acro-polis.it, 22 marzo 2023.

⁸ In particolare, le acque sotterranee, fornendo almeno il 50% dell'acqua prelevata dalla popolazione mondiale per uso domestico e circa il 25% di quella prelevata per l'irrigazione, «sono fondamentali per la lotta alla povertà, per la sicurezza alimentare e idrica, per la creazione di posti di lavoro dignitosi, per lo sviluppo socioeconomico e per la resilienza delle società e delle economie ai cambiamenti climatici» (*Rapporto UNESCO 2022*, cit., p. I); mentre il nesso tra acqua, energia, cibo ed ecosistema (WEFE, nell'acronimo inglese) «fornisce un approccio sistematico per la comprensione dei collegamenti e degli scambi tra i quattro settori. Si tratta di un approccio che coinvolge tutti i settori e offre una visione olistica della sostenibilità, con il fine di conseguire l'equilibrio tra diversi obiettivi, interessi e bisogni di persone e ambiente» (*Rapporto UNESCO 2023*, cit., p. 3).

⁹ Il riferimento è ai 17 Sustainable Development Goals (SDGs) dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata il 25 settembre 2015 in occasione della 70ª Assemblea generale dell'ONU (Risoluzione NU A/RES/70/1, reperibile in www.unric.org); obiettivi che testimoniano la "pluridimensionalità" della nozione di sostenibilità, sulla quale v. M. PENNASILICO, *La "sostenibilità ambientale" nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello "sviluppo umano ed ecologico"*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3, 2020, p. 4 ss.; Id., *Economia circolare e diritto: ripensare la "sostenibilità"*, in *Pers. merc.*, 2021, p. 711 ss. Per un'analisi organica dei 17 SDGs, cfr. W. LEAL FILHO (dir.), *Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals*, Berlin, 2020; E. GIOVANNINI e A. RICCABONI (a cura di), *Agenda 2030. Un viaggio attraverso gli Obiettivi di sviluppo sostenibile*, Roma, 2021; in sintesi, I. LENZI, I. PAIS e A. ZUCCA, *Un patto globale per lo sviluppo sostenibile. Processi e attori nell'Agenda 2030*, Milano, 2015 (reperibile in www.feem.it); in una prospettiva di sviluppo globale, guardando ad Africa, Europa e Asia, S.O. IDOWU, R. SCHMIDPETER e L. ZU (eds), *The Future of the UN Sustainable Development Goals. Business Perspectives for Global Development in 2030*, Cham, 2020. Quanto agli impegni dell'UE in tema di sostenibilità, v. COM(2016) 739, «Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità», e COM(2019) 22, «Documento di riflessione. Verso un'Europa sostenibile entro il 2030». Sul piano interno, infine, il legislatore ha dato attuazione all'Agenda 2030 mediante la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (delibera CIPE n. 108 del 2017), la quale mira a garantire l'integrazione del modello dello sviluppo sostenibile nelle politiche, piani e progetti nazionali, regionali e comunali, che a loro volta dovranno essere coordinati con le strategie internazionali ed europee. Il punto sull'attuazione in Italia della vasta gamma di obiettivi contenuti nell'Agenda 2030 è fatto dall'ASviS, nel

tutti la disponibilità e la gestione sostenibile di acqua potabile e servizi igienici, considerando l'accesso a tali risorse come un diritto umano a salvaguardia della vita stessa. Eppure, l'approccio dell'Agenda, sul punto, appare "debole", poiché, nel testo definitivo della Dichiarazione introduttiva, al § 7, si è tornati alla formulazione «immaginiamo un mondo [...] dove riaffermiamo il nostro impegno per il diritto all'acqua potabile e a servizi igienici sicuri», dopo che gli Stati Uniti avevano contestato le precedenti bozze, nelle quali le Nazioni Unite s'impegnavano a realizzare il diritto¹⁰. Si è voluto, così, mantenere il carattere "programmatico" e "declamatorio" della norma sul diritto umano all'acqua¹¹, senza contrastare una visione economica dell'accesso alla stessa, mediante la presa in carico, da parte degli Stati e della comunità internazionale, del costo di accesso a un quantitativo minimo vitale di acqua¹².

Rapporto 2022, *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, e nel Rapporto 2023, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la Legge di Bilancio 2023 e lo sviluppo sostenibile* (entrambi in www.asvis.it); v. anche Camera dei Deputati, 18ª Legislatura, *L'agenda globale per lo sviluppo sostenibile*, 6ª ed., aprile 2022 (in www.documenti.camera.it). Sul contributo specifico del Terzo settore al raggiungimento di tali obiettivi, v. *Il Terzo settore e gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Rapporto 2021*, Roma, 2021 (disponibile in www.forumterzosettore.it).

¹⁰ Al riguardo, v. A. VIVIANI, *Sviluppo sostenibile, educazione di qualità e diritti umani*, in E. GIOVANNINI e A. RICCABONI (a cura di), *op. cit.*, p. 104 ss., spec. p. 107.

¹¹ Del resto, l'accesso regolare all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari è stato già proclamato dall'Assemblea generale ONU, con la Risoluzione 64/92 del 28 luglio 2010, come un diritto umano universale, sebbene sia ancora un miraggio per oltre il 56% della popolazione planetaria. In senso critico, v. S. NESPOR, *C'era una volta l'acqua*, (editoriale), in *RGA online*, 30, 2022, p. 1, disponibile in www.rgaonline.it, 1º aprile 2022.

¹² Quantitativo minimo indispensabile di acqua potabile fissato, in Italia, in 50 l/persona al giorno dall'art. 3, comma 1, lett. a, del d.p.c.m. 29 agosto 2016 («Disposizioni in materia di contenimento della morosità nel servizio idrico integrato»). Per quanti versano in stato di disagio economico-sociale, l'art. 60, comma 1, della legge n. 221 del 2015, assicura una tariffa sociale, ossia l'accesso, a condizioni agevolate, alla quantità d'acqua necessaria a soddisfare i bisogni fondamentali. Tuttavia, nonostante il riferimento della disposizione «al fine di garantire l'accesso universale all'acqua», «non è imposta la fornitura "gratuita" (*rectius* a carico della fiscalità generale) del minimo vitale che sarebbe, invece, doverosa alla luce della qualificazione dell'acqua come bene comune, bene strumentale all'esercizio di diritti umani» (L. MORAMARCO, *Gestione pubblica e partecipata del bene comune acqua*, in *Commons/Comune: geografie, luoghi, spazi*, Giornata di studio della Società di Studi Geografici, Roma, 11 dicembre 2015, in *Memorie geografiche*, 14, 2016, p. 545 ss., spec. p. 546, reperibile sul sito www.societastudigeografici.it). L'Unione europea, dal suo canto, con la direttiva 2184/2020 del 16 dicembre 2020, «concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano» (recepita in Italia con il d.lg. 23 febbraio 2023, n. 18), non soltanto aggiorna i requisiti di qualità delle acque potabili rispetto alla normativa previgente (direttiva 98/83/CE, recepita in Italia con l'abrogato d.lg. 2 febbraio 2001, n. 31), ma invita,



In realtà, l'accesso universale alle risorse idriche è il punto cruciale di ogni discorso sul diritto all'acqua¹³ e presuppone la concezione dell'acqua come "bene comune"¹⁴, che richiede, in quanto tale,

all'art. 16, gli Stati membri ad adottare le misure necessarie per migliorare o mantenere l'accesso universale alle acque destinate al consumo umano, in particolare dei gruppi sociali più vulnerabili o emarginati (per es., rifugiati, comunità nomadi e senza fissa dimora). Il d.lg. n. 18 del 2023, in attuazione della direttiva, introduce (art. 6, comma 1) un approccio basato sul rischio, «finalizzato a garantire la sicurezza delle acque destinate al consumo umano e l'accesso universale ed equo all'acqua [...], implementando un controllo olistico di eventi pericolosi e pericoli di diversa origine e natura – inclusi i rischi correlati ai cambiamenti climatici, alla protezione dei sistemi idrici e alla continuità della fornitura – conferendo priorità di tempo e risorse ai rischi significativi e alle misure più efficaci sotto il profilo dei costi, e limitando analisi e oneri su questioni non rilevanti, coprendo l'intera filiera idropotabile, dal prelievo alla distribuzione, fino ai punti di rispetto della conformità dell'acqua specificati all'articolo 5 e garantendo lo scambio continuo di informazioni tra i gestori dei sistemi di distribuzione idro-potabili e le autorità competenti in materia sanitaria e ambientale». Il d.lg. cit. promuove, altresì, l'accesso equo per tutti all'acqua potabile e assicura la comunicazione tra le autorità competenti e i fornitori di acqua, volta a procurare al pubblico un'informazione adeguata e aggiornata sulle acque destinate al consumo umano (artt. 17 e 18). Sull'approccio al rischio (*risk-based approach*) nella filiera idropotabile, v. D. BERARDI, J. MISITI e S. TRAINI, *Direttiva Acque Potabili e Water Safety Plan: l'approccio al rischio si fa strada nel servizio idrico*, in *Lab. REF ric.*, Acqua n. 184, luglio 2021 (disponibile in www.laboratorioref.it).

¹³ Come avverte PAPA FRANCESCO, *Enciclica Laudato si' sulla cura della casa comune*, Roma, 24 maggio 2015, cap. I, § 30 (disponibile in www.vatican.va), l'accesso all'acqua potabile e sicura «è un diritto umano essenziale, fondamentale e universale, perché determina la sopravvivenza delle persone, e per questo è condizione per l'esercizio degli altri diritti umani. Questo mondo ha un grave debito sociale verso i poveri che non hanno accesso all'acqua potabile, perché ciò significa negare ad essi il diritto alla vita radicato nella loro inalienabile dignità».

¹⁴ Per la qualificazione dell'acqua come bene comune (o, meglio, "a uso comune" o "a godimento necessariamente plurimo"), di rilevanza costituzionale, si veda G. CARAPEZZA FIGLIA, *Oggettivazione e godimento delle risorse idriche. Contributo a una teoria dei beni comuni*, Napoli, 2008; nella letteratura successiva, v. E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Milano, 2012, spec. p. 211 ss.; R. BRIGANTI, *Il diritto all'acqua tra tutela dei beni comuni e governo dei servizi pubblici*, Napoli, 2012; ID., *Dimensione costituzionale dei beni comuni tra principi, regole e prassi*, in *Nomos*, 2019, p. 947 ss.; N. IRTI, *L'acqua tra beni comuni e concessioni (o la pluralità delle «appartenenze»)*, in *Dir. soc.*, 2013, p. 381 ss.; A. CIERVO, *Il diritto all'acqua, la Costituzione e i beni comuni*, in *Dir. pubbl.*, 2014, p. 683 ss.; U. MATTEI e A. QUARTA, *L'acqua e il suo diritto*, Roma, 2014; Q. CAMERLENGO, *La controversa nozione di bene comune*, in *Dir. soc.*, 2016, p. 557 ss., spec. p. 570 s.; L. D'ANDREA, *I beni comuni tra pubblico e privato*, *ivi*, p. 433 ss.; M.A. LA TORRE, *L'acqua come bene comune e le nuove disuguaglianze nel diritto ai commons*, in F. DEL PIZZO e P. GIUSTINIANI (a cura di), *Biosfera, acqua, bellezza. Questioni di bioetica ambientale*, Milano-Udine, 2016, p. 89 ss.; G. CARAPEZZA FIGLIA, *Tecniche e ideologie nella disciplina delle acque. Dagli «usi di pubblico*

una gestione comune; concezione alla quale anche i Rapporti UNESCO 2022 e 2023 riservano numerosi riferimenti (diretti o indiretti), provocando nel lettore la sensazione che si tratti di un dato acquisito.

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

A entrambi gli interrogativi, profondamente intrecciati, cercherò di dare una risposta nel prosieguo dell'analisi, che guarderà, in primo luogo, al contesto globale.

2. La metamorfosi dell'acqua nel contesto globale: da "bene comune" a "capitale naturale".

Il Rapporto UNESCO 2022 osserva che le acque sotterranee sono spesso considerate come una risorsa privata (o comunque strettamente legata alla proprietà del relativo terreno), sì che «la regolamentazione e la *governance* o gestione dall'alto presentano delle difficoltà»¹⁵. È essenziale, allora, che i governi assumano «il proprio ruolo di custodi delle risorse, essendo le acque sotterranee un bene comune», e garantiscano che «l'accesso alle acque sotterranee e i vantaggi derivanti da esse vengano equamente distribuiti, e che la risorsa rimanga disponibile anche per le generazioni future»¹⁶.

Eppure, con l'avvento della globalizzazione e della liberalizzazione dei mercati¹⁷, gli Stati hanno

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

¹⁵ *Sintesi*, in *Rapporto UNESCO 2022*, cit., p. 2. Sullo spinoso problema dell'appropriazione delle acque sotterranee, v. É. PERROT, *L'acqua, una questione di attualità*, in *Civiltà catt.*, 2, 2022, p. 560 ss., disponibile in www.laciviltacattolica.it, 18 giugno 2022.

¹⁶ *Sintesi*, in *Rapporto UNESCO 2022*, cit., p. 12.

¹⁷ Per una perspicace analisi dell'impatto della globalizzazione sull'esperienza giuridica contemporanea, tesa a rispondere alle istanze di un diritto nuovo, fondato sul principio di "effettività", oltre qualsivoglia riferimento politico e territoriale, v. U. LA PORTA, *Globalizzazione e diritto. Regole giuridiche e norme di legge nell'economia globale. Un saggio sulla libertà di scambio e sui suoi limiti*, Napoli, 2005, il quale rinviene nei principi generali, che disciplinano l'attività negoziale, il nucleo fondante della giuridicità dei meccanismi economici di tradizione liberale; per un denso quadro di sintesi del percorso della globalizzazione giuridica, v. pure M.R. FERRARESE, *Prima lezione di diritto globale*, Roma-Bari, 2012, ove si nota che, «se la *ratio* economica pervade sempre più il diritto globale, ispirata da una vera e propria "teologia economica" sconosciuta in passato, altre tendenze e presenze, come quella che muove verso i "beni

progressivamente abbandonato gli investimenti a sostegno di politiche di *welfare*, mentre i capitali finanziari sono stati indirizzati verso lo sfruttamento e l'accaparramento delle risorse naturali, e quindi anche dell'acqua. Al punto che i beni della natura, da beni comuni, sono stati trasformati prima in "risorse naturali" e oggi in "capitali naturali", attribuendo loro un valore economico¹⁸. Sennonché, sif-

comuni", o la salvaguardia dell'ambiente, ripropongono tratti antichi in un paesaggio giuridico variegato e plurale, che è difficile ricondurre ad una chiave esclusiva» (p. 165). Intravede nei "beni comuni" l'avvento di una nuova visione ecologica del mondo e della vita, U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011, p. 49 ss., il quale reputa opportuno «iniziare a considerare il diritto stesso un bene comune che richiede l'esercizio dell'attività legale in stretta simbiosi con la comunità al fine di lottare contro l'ordine giuridico estrattivo» (ID., *I beni comuni come istituzione giuridica*, in *Quest. Giust.*, 2, 2017, p. 59 ss., spec. p. 63; e v. anche F. CAPRA e U. MATTEI, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, trad. di I. Mattei, Sansepolcro, 2017; U. MATTEI e A. QUARTA, *Punto di svolta. Ecologia, tecnologia e diritto privato. Dal capitale ai beni comuni*, Sansepolcro, 2018; U. MATTEI, *Beni comuni. Piccola guida di resistenza e proposta*, Napoli, 2020). In questa tendenza, il "comune" non è tanto un bene, quanto piuttosto «il principio politico a partire dal quale dobbiamo costruire *commons* e rapportarci a essi per preservarli, estenderli e farli vivere, ed è quindi anche il principio politico che definisce un nuovo regime di lotta su scala mondiale». Così, P. DARDOT e C. LAVAL, *Del Comune, o della Rivoluzione del XXI secolo*, prefazione di S. Rodotà, trad. e cura di A. Ciervo, L. Coccoli e F. Zappino, Roma, 2015, p. 23, secondo i quali la rivoluzione del "comune" consiste nella trasformazione radicale della società e dell'economia attraverso una trasformazione altrettanto radicale del sistema attuale di norme, che «minaccia direttamente l'umanità e la natura» (p. 15). Per una critica serrata all'ideologia dei beni comuni, intesa come un tentativo confuso di dare una veste seducentemente nuova a idee vecchie e a modelli non originali di intervento pubblico, si rinvia agli scritti raccolti in E. SOMAINI (a cura di), *I beni comuni oltre i luoghi comuni*, Torino, 2015; v. anche M. LUCIANI, *Una discussione sui beni comuni*, in *Dir. soc.*, 2016, p. 375 ss.; S. STAIANO, «Beni comuni» categoria ideologicamente estenuata, *ivi*, p. 415 ss.; ID., *L'acqua bene comune. La favola bella che ieri t'illuse, che oggi m'illude*, in M. BETZU (a cura di), *Diritto all'acqua e servizio idrico integrato*, Atti del Convegno di Studi, Cagliari, 18 gennaio 2019, Napoli, 2019, p. 33 ss., secondo il quale «l'ideologismo è il più pernicioso degli approcci (anche) al tema dell'acqua, poiché oscura i fatti e rende irrimediabilmente erronee le ricostruzioni» (p. 34); F. VIOLA, *Beni comuni e bene comune*, in *Dir. soc.*, 2016, p. 135 ss.; E. VITALE, *Distinguendo. Un'applicazione alla dottrina dei beni comuni*, *ivi*, p. 399 ss.; ID., *Beni comuni, un lodevole vicolo cieco?*, in *Quest. Giust.*, 2, 2017, p. 50 ss. Auspica «una ridefinizione del concetto di "beni comuni" depurata dai suoi usi retorici e quanto più possibile ancorata al lessico giuridico», L. FERRAJOLI, *Beni fondamentali*, in A. MONTEBUGNOLI et al., *Tempo di beni comuni. Studi multidisciplinari*, Roma, 2013, p. 135 ss., spec. p. 141.

¹⁸ È la prospettiva del c.d. "capitalismo naturale" [v. P. HAWKEN, A. LOVINS e L.H. LOVINS, *Capitalismo naturale. La prossima rivoluzione industriale*, (1999), ed. it. a cura di G. Bologna, Milano, 2011], che considera il sistema ambientale un fattore primario all'interno delle dinamiche produttive, una delle voci principali nel calcolo dei costi e dei profitti del processo di produzione. La natura, in tal modo, assume la forma atomiz-

fatto approccio rischia di trasformare i beni naturali in poste dei bilanci nazionali, oggetto di processi di finanziarizzazione¹⁹, ai quali non sfugge certo l'acqua²⁰.

Quali sono le conseguenze di questa visione finanziaria globale?

La prima è la trasformazione del diritto all'acqua da diritto umano universale a "bisogno individuale", da soddisfare in funzione del potere di acquisto; la seconda tocca lo *status* giuridico del bene acqua, che da bene comune dell'umanità è trasformato in risorsa economica; la terza conseguenza interessa la *governance* del bene acqua e, quindi, la tutela del ciclo dell'acqua. In assenza di un'Autorità mondiale

zata di risorse naturali e di servizi ecosistemici, la cui utilizzazione deve diventare "intelligente", ossia deve tener conto anche della capacità rigenerativa delle risorse e dei costi che le diverse scelte attinenti a esse comportano, al fine di raggiungere l'efficienza maggiore possibile. È in questa cornice che si tenta di conciliare le istanze di conservazione e di crescita del c.d. "capitale naturale esistente". Sulla valutazione economica dei servizi (agro)ecosistemici e la regolazione di strumenti di mercato utili a remunerare i loro produttori, v. A. DE NUCCIO, *L'incentivazione economica dei servizi agro-ecosistemici per un nuovo modello di sviluppo nell'ambiente rurale*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2, 2020, p. 94 ss. Più in particolare, sull'acqua come fornitore di servizi ecosistemici e sull'assorbimento di tale nozione nel diritto italo-europeo, v. R. LOUVIN, *Aqua aequa. Dispositivi giuridici, partecipazione e giustizia per l'elemento idrico*, Torino, 2018, p. 248 ss.; ID., *Il costo ambientale della risorsa idrica. Interrogativi di metodo*, in *www.ambientediritto.it*, 2, 2023, p. 1 ss. (dell'estratto), ove si osserva che «[l]a 'cattura' del valore di nuovi beni e servizi, un tempo oggettivamente collocati al di fuori del mercato, sprona naturalmente ad ulteriori forme di accaparramento dei beni naturali per creare sempre nuove opportunità di crescita economica e di *business*» (p. 4). Per la necessità di massimizzare l'adozione di soluzioni basate sulla natura (*Nature-Based Solutions: NBS*), agendo in ottemperanza al principio del «non arrecare un danno significativo» (*Do No Significant Harm: DNSH*), v. COMITATO CAPITALE NATURALE, *Quinto Rapporto sullo Stato del Capitale Naturale in Italia*, Roma, 2022 (disponibile in *www.mase.gov.it*); D. BERARDI et al., *Soluzioni basate sulla natura nel servizio idrico: la risposta ad un clima che cambia*, in *Lab. REF ric.*, Acqua n. 228, dicembre 2022 (disponibile in *www.laboratorioref.it*).

¹⁹ In realtà, «parlare di "capitale naturale" significa ammettere che lo scambio di soldi o altri prodotti finanziari associati ai "servizi" degli ecosistemi produrrà profitto. La natura, da luogo di armonia come "madre terra" di tutti gli esseri viventi, compreso l'essere umano, si trasforma in strumento di profitto, in nome della sostenibilità». Eppure, la natura «non ha ideologie e non si può pensare di salvarla legalizzando in suo nome una nuova ideologia di dominio». Così, criticamente, M. CARDUCCI, *Costituzionalismo e sopravvivenza umana*, in *www.dirittocomparati.it*, 9 maggio 2014, p. 1 ss., spec. pp. 6 e 10; sulla deriva neoliberalista della capitalizzazione delle risorse naturali, v. anche M. FIORENTINI, *Spunti volanti in margine al problema dei beni comuni*, in *Bull. ist. dir. rom.*, 2017, p. 75 ss.; C. MARCONI, *Una prospettiva sociologica sulla privatizzazione dell'acqua*, in *Culture sostenib.*, 29, 2022, p. 133 ss.

²⁰ Cfr., in tal senso, ACQUA AMBIENTE CITTÀ, *Kit didattico. Le città e la gestione sostenibile dell'acqua e delle risorse naturali*, 2019, p. 40 (disponibile in *www.contrattoacqua.it*).



dell'acqua, con potere sanzionatorio sugli Stati²¹, la *governance* globale dell'acqua è di fatto delegata a strutture private, come il Consiglio mondiale sull'acqua (*World Water Council*), composto dalle principali imprese multinazionali del settore, che mirano a «sostituire il ciclo naturale dell'acqua, gestito dalla natura e dalle comunità locali, con un ciclo tecnologico gestito dai mercati»²².

Con l'ulteriore conseguenza che, nonostante la direttiva quadro 2000/60/CE, muovendo dalla preoccupazione per la rarefazione dell'acqua di buona qualità e il deterioramento delle acque sotterranee dolci nel lungo periodo, dichiarò che l'acqua «non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale» (*considerando 1*)²³, sempre più diffusa è la considerazione dell'acqua come una "merce" e del servizio idrico come un "servizio a rilevanza economica"²⁴. Del resto, l'acqua, dal dicembre

2020, è diventata una *commodity* finanziaria e, come le altre materie prime, è stata quotata in borsa. Scelta, questa, fortemente criticata, non soltanto da una parte degli operatori finanziari, che ne hanno rimarcato l'inutilità in termini di profitto, date le caratteristiche della materia prima, ma anche da alcuni portavoce delle Nazioni Unite, che hanno espresso la propria preoccupazione per la privatizzazione di un bene fondamentale per la vita²⁵.

L'umanità si trova, così, al bivio tra due «vie dell'acqua»: quella delle multinazionali, che, trattando l'acqua come una "merce", esercitano pressioni sulle amministrazioni locali e sui paesi più poveri, al fine di appropriarsi delle risorse idriche mondiali e trarne profitto; e quella di chi, al contrario, continua a portare avanti la battaglia per affermare che l'acqua è un bene fondamentale, senza il quale non si vive, un "diritto umano" da garantire a qualsiasi persona²⁶.

In questo ambiguo scenario, la politica economica internazionale, ispirata a concezioni neoliberiste, restituisce l'inquietante immagine dell'acqua non soltanto equiparata al petrolio²⁷, ma anche classificata come l'«oro blu» del XXI secolo²⁸; mentre, sul

²¹ Lamenta le ripercussioni sulle drammatiche lotte per l'acqua della «gravissima assenza» di un'Autorità mondiale dell'acqua, R. PRODI, *Disarmonie scomposte: l'acqua fonte di conflitti*, in ID. e G. ZACCARIA, *L'acqua: armonie, disarmonie, conflitti*, Padova, 2019, p. 23 ss., spec. p. 30.

²² ACQUA AMBIENTE CITTÀ, *Kit didattico*, cit., p. 41. Tuttavia, il possibile impatto positivo dell'Intelligenza Artificiale (IA) sulla gestione sostenibile di acque e servizi igienici, nel canone dell'Agenda 2030, è illustrato da S. FERILLI *et al.* (a cura di), *L'intelligenza artificiale per lo sviluppo sostenibile*, Roma, 2021, p. 89 ss. Il Rapporto OCSE 2020, «Misurazione degli impatti ambientali di calcolo e applicazioni della IA», distingue l'impatto ambientale dell'IA in positivo e negativo, e diretto e indiretto. L'impatto diretto è connesso al ciclo di vita delle risorse di calcolo, distinte in produzione, trasporto, operazioni e fine vita. L'analisi indica che l'impatto diretto sull'ambiente è molto spesso negativo, in quanto coinvolge il consumo di risorse necessarie per il funzionamento delle infrastrutture tecnologiche: acqua, energia (con le conseguenti emissioni di gas serra) e altre materie prime. Gli impatti indiretti scaturiscono, invece, dalle applicazioni dell'IA sull'efficienza dei sistemi energetici, e sono spesso positivi, come la tecnologia *smart grid* o le simulazioni di *digital twin*. Gli impatti indiretti, al contrario, sono negativi quando promuovono modelli di consumo non sostenibili. Il consumo di acqua è sempre più presente nei dibattiti sulla sostenibilità del calcolo dell'IA. L'acqua, infatti, è utilizzata con una duplice funzione nella fase delle operazioni di calcolo: direttamente, per il raffreddamento, e indirettamente, per la generazione di elettricità. Ne dà conto R. REGA, *Intelligenza artificiale, costi e benefici ambientali della rivoluzione digitale*, in www.leurispes.it, 21 novembre 2022; e v. anche R. LIMONGELLI, *L'Intelligenza Artificiale tra innovazione e crisi ambientale nell'era dell'Antropocene*, in www.lagazzettadelmezzogiorno.it, 29 aprile 2023.

²³ Sul punto, v. E. QUADRI, *La tutela delle acque nell'UE: la Direttiva Quadro Acque e la Direttiva Acqua Potabile*, in *Genet*, 3, 2016, p. 97 ss., spec. p. 98.

²⁴ «Poiché l'acqua ha un costo, gli economisti si allontanano dal concetto di diritto universale per prendere in esame ciò che conoscono meglio, il concetto di merce. Di lì a favorire una gestione privata c'è solo un passo da fare, che richiede però un discernimento. Acquisita da un individuo, da una piccola comunità o da un'azienda privata, l'acqua potabile diventa una merce in balia dei capricci della speculazione finanziaria, con

grande danno per i più poveri» (così, É. PERROT, *L'acqua, una questione di attualità*, cit.). Sul dilemma dell'acqua come merce o bene comune, v. anche R. LOUVIN, *Aqua aequa*, cit., p. 130 ss.

²⁵ Sul punto, v. F. MAIORANO, *L'acqua: una merce, un diritto o un bene comune?*, in www.amistades.info, 4 settembre 2021.

²⁶ Prospettano una simile, drammatica, alternativa, A. PECORARO SCANIO e M. MONTALTO, *Le vie dell'acqua. Tra diritti e bisogni*, prefazione di A. Zanotelli, Roma, 2006.

²⁷ Nella logica della c.d. "analisi economica del diritto", non si è mancato di equiparare l'acqua, intesa come risorsa economica, al petrolio nonché ai gas naturali e agli idrocarburi in generale, in quanto tutti beni aventi una natura economica "fugitive", che giustifica regole giuridiche riconducibili al paradigma proprietario privatistico. In tal senso, U. MATTEI, *I diritti reali, II, La proprietà*, in *Tratt. dir. civ.* Sacco, Torino, 2001, p. 80 ss. (ma v., in seguito, nell'accentuata logica "benicomunista", ID., *I diritti reali, II, La proprietà*, 2ª ed., in *Tratt. dir. civ.* Sacco, Milano, 2015, p. 47 ss.).

²⁸ La definizione di «oro blu» pone in evidenza come «una risorsa basilare e prioritaria, bene comune dell'umanità, stia rappresentando un interesse economico tale da essere paragonato a un bene di consumo e di mercato». Così, G. CANCELLIERE, *L'oro blu: la battaglia per l'acqua*, in *XXI Secolo*, 2010, disponibile in www.treccani.it; cfr. anche M. BARLOW e T. CLARKE, *Oro Blu. La battaglia contro il furto mondiale dell'acqua: come non esserne complici*, (2002), trad. di M. Castellucci, Casalecchio di Reno, 2004; C. CODUTI *et al.*, *L'acqua e le acque*, in G. BORRELLI (a cura di), *La sostenibilità ambientale. Un manuale per prendere buone decisioni*, Roma, 2015, p. 83 ss.; 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 www.amministrazioneincammino.luiss.it, 30 dicembre 2016, p. 1 ss., spec. p. 4; L. SALVEMINI, *Stress idrico vs sviluppo sostenibile. Il complesso rapporto tra qualifica giuridica, sistema di gestione e tutela dell'acqua*, in www.federalismi.it, 18, 2019, p. 2 ss., spec. p. 5; E. BORGOMEIO, *Oro blu. Storie di acqua e cam-*

piano della politica economica euro-unitaria, la Tassonomia UE delle attività ecosostenibili annovera, tra i suoi obiettivi ambientali, la tutela della risorsa idrica, nella consapevolezza che la lotta ai cambiamenti climatici passa anche attraverso una gestione più accorta e razionale dell'acqua²⁹.

| 204

biamento climatico, Bari-Roma, 2020; V. BRUZZO, *SOS Acqua! I consumi e la necessità di una gestione sostenibile delle risorse idriche*, in *www.ingegno-web.it*, 3 febbraio 2022.

²⁹ Il c.d. Regolamento Tassonomia (reg. UE 2020/852 del 18 giugno 2020) richiede di misurare l'impatto delle attività economiche sull'ambiente e i rischi che i cambiamenti climatici possono comportare sulla gestione delle infrastrutture, sì che la rendicontazione degli impatti ambientali, sociali e di *governance* (ESG) diverrà elemento imprescindibile nel dialogo con il sistema del credito. La Tassonomia pone, così, le basi per un nuovo modello di rendicontazione, che rinforza il legame tra dati economico-finanziari e sostenibilità ESG: un innovativo quadro di misurazione e comunicazione degli impatti ESG, al fine di valutare il comportamento delle aziende sulla base di standard comuni, in modo da convogliare le risorse finanziarie verso attività effettivamente sostenibili e prevenire il fenomeno del *greenwashing*. Con specifico riferimento al Servizio Idrico Integrato (SII), la Tassonomia è parte integrante delle «Linee Guida operative per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche - Settore idrico» del 14 settembre 2022 (nella versione modificata il 18 ottobre 2022 e disponibile in *www.mit.gov.it*), con le quali si indicano la metodologia di applicazione e il rispetto dei criteri tassonomici per determinare la sostenibilità degli interventi, in chiave ambientale e sociale; mentre, dal 2026, l'80% degli investimenti del settore idrico dovrà essere sottoposto al vaglio dei criteri tassonomici (v. D. BERARDI, F. CASARICO, T. TEDESCHI e S. TRAINI, *Tassonomia europea delle attività sostenibili: un linguaggio comune europeo anche per il servizio idrico*, in *Lab. REF ric.*, Acqua n. 195, novembre 2021, disponibile in *www.laboratorioref.it*; G. ALBERTI DI CATENAJA, D. BERARDI, R. GIRONI e S. TRAINI, *Cittadini, lavoratori e comunità locali: la prossima frontiera della Tassonomia UE*, *ivi*, Acqua n. 218, luglio 2022; G. ALBERTI DI CATENAJA *et al.*, *Tassonomia UE: è eleggibile oltre il 90% del Servizio Idrico Italiano*, *ivi*, Acqua n. 231, febbraio 2023). In questa direzione, l'efficiamento idrico per gli usi industriali diventa un obiettivo imprescindibile, sì che l'utilizzo di permessi negoziabili, nella forma di titoli di efficientamento idrico o "certificati blu" che riconoscano alle imprese un certificato per ogni metro cubo di acqua risparmiata, potrebbe abbattere i costi a carico del sistema industriale, assicurando gli obiettivi di risparmio della risorsa e permettendo, al contempo, la nascita di nuovi attori, come le ESCo dell'acqua, che prendono il nome di *Water Serving Services Companies* (WSSCo). Si tratta di operatori abilitati a stipulare contratti di gestione del risparmio idrico o *Water Saving Management Contracts* (WSMC), che promuovono l'uso di tecnologie efficienti e la riduzione della risorsa idrica utilizzata nella produzione a fronte di un incentivo economico. In argomento, si veda, con peculiare riferimento alla diffusione della figura in Cina, D. BERARDI, G. DE ANGELIS e S. TRAINI, *Risparmio e tutela della risorsa idrica: verso i Certificati Blu per gli usi industriali?*, *ivi*, Acqua n. 215, giugno 2022; W. WANG *et al.*, *The Water-Saving Management Contract in China: Current Status, Existing Problems, and Countermeasure Suggestions*, in *Water*, 14, 2022, p. 1 ss. (disponibile in *www.mdpi.com*). In Italia, annovera i certificati blu tra le misure virtuose per la riduzione dei consumi di acqua, il *Libro blu*. Per una strategia nazionale dell'acqua, in *www.fondoambiente.it*, 28 giugno 2022, p. 41.

3. Le vicende giuridiche interne del bene acqua tra "pubblico", "privato" e "comune": dalla «legge Galli» alla «Commissione Rodotà».

Le sorti del bene acqua, sul piano nazionale, oscillano tra le tradizionali categorie "pubblico-privato"³⁰. In questa sede, mi limito a ricordare il disposto dell'art. 1 della l. n. 36 del 1994 (c.d. «legge Galli»), in materia di risorse idriche, rubricato *Tutela e uso delle risorse idriche*: «[I] Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà. [II] Qualsiasi uso delle acque è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale. [III]. Gli usi delle acque sono indirizzati al risparmio e al rinnovo delle risorse per non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, l'agricoltura, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrologici»³¹.

La disposizione mirava a trasporre nell'ambito della utilizzazione accorta e razionale delle risorse idriche il principio guida dello sviluppo sostenibile, come evocato dal celebre Rapporto Brundtland del

³⁰ Per la necessità, sul piano metodologico, di superare l'aprioristica e scolastica "grande dicotomia" tra pubblico e privato, si veda G.A. BENACCHIO e M. GRAZIADEI (a cura di), *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato*, Atti del IV Congresso nazionale SIRD, Trento, 24-26 settembre 2015, Napoli, 2016 (disponibile anche in *www.iris.unin.it*); B. SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, Bologna, 2020; A. ZOPPINI, *Il diritto privato e i suoi confini*, Bologna, 2020; ma nel senso che la distinzione tra pubblico e privato è ancora uno strumento utile per la riflessione sul fenomeno giuridico, v. I. PUPOLIZIO, *Pubblico e privato. Teoria e storia di una grande dicotomia*, Torino, 2019.

³¹ Spicca, nella formula normativa del 1994, il riferimento, più che mai attuale, all'uso della risorsa secondo criteri di solidarietà, alla salvaguardia delle aspettative e dei diritti delle generazioni venturose, nonché al risparmio e rinnovo delle risorse, quali espressioni precorritrici dell'economia circolare e della bioeconomia. Sull'impatto (della regolazione) dell'economia circolare in materia di sostenibilità ambientale, si rinvia, anche per ulteriori riferimenti, a M. PENNASILICO, *Economia circolare e diritto*, cit., p. 718 ss.; quanto alle strategie europee e nazionali sulla bioeconomia, che è tuttora priva di regolazione, v. A. DEPIETRI, *Residui di produzione e bioeconomia: un'analisi dei principali driver dell'economia circolare*, in *www.federalismi.it*, 6, 2023, p. 41 ss. Per un'analisi specifica delle risorse idriche nel contesto dell'economia circolare e della bioeconomia, si veda DIREZIONE STUDI E RICERCHE INTESA SANPAOLO-STUDI E RICERCHE PER IL MEZZOGIORNO, *Le risorse idriche nell'ambito della circular economy*, ottobre 2017 (disponibile in *www.group.intesanpaolo.com*); D. BERARDI *et al.*, *La bioeconomia, l'acqua e i rifiuti: un nuovo modo di produrre e consumare*, in *Lab. REF ric.*, Acqua & rifiuti n. 172, febbraio 2021 (disponibile in *www.laboratorioref.it*).





1987³². In tal modo, l'idea di sottrarre la titolarità del bene acqua ai privati, riconoscendone la natura demaniale, «assumeva il precipuo significato di attribuire allo Stato il compito di realizzare gli interessi della collettività, conformemente alle previsioni contenute nella nostra carta costituzionale e attraverso una rilettura, in chiave ambientalista, dei principi di solidarietà economica e sociale»³³. Pertanto, in Italia, l'acqua può considerarsi un "bene pubblico", come ribadito dall'art. 1 del d.P.R. n. 238 del 1999, pur potendo essere impiegata "privatamente" per usi personali, domestici o produttivi³⁴.

³² Il principio "globale" dello sviluppo sostenibile (artt. 3 e 21 Tratt. UE, 11 Tratt. FUE, 37 Carta UE e 3-*quater* d.lg. 3 aprile 2006, n. 152) impone di soddisfare i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere la capacità delle generazioni future di far fronte ai propri bisogni: «Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs». Così, il *Brundtland Report*, commissionato dalle Nazioni Unite nel 1987 sotto il titolo *Our Common Future* (disponibile in sustainabledevelopment.un.org; trad. it., *Il futuro di noi tutti. Rapporto della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo*, con prefazione di G. Ruffolo, Milano, 1988), e indicato, solitamente, con il nome della coordinatrice Gro Harlem Brundtland. In realtà, il termine "sviluppo sostenibile" fu coniato già nel 1982 dall'economista Ignacy Sachs, in occasione della Conferenza di Nairobi sul Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente. Tuttavia, si suole far risalire l'origine del concetto a un discorso pronunciato dal Primo Ministro indiano Indira Gandhi alla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, tenuta a Stoccolma nel 1972, nel quale essa pose la domanda: «La povertà e il bisogno non sono le peggiori forme di inquinamento?» (I. GANDHI, *Man and his World*, in EAD., *On Peoples and Problems*, 2nd ed., London, 1983, p. 91 ss.; sul punto, v. J. RAMESH, *Poverty Is the Greatest Polluter: Remembering Indira Gandhi's Stirring Speech in Stockholm*, in www.thewire.in, 19 novembre 2018). Si apriva, così, una visione nuova, che acquisiva consapevolezza del legame indissolubile tra il disagio economico-sociale e le aggressioni agli ecosistemi, e «arricchiva l'analisi allora corrente del problema ambientale che, banalmente, si limitava agli ovvii legami fra industrializzazione, ricchezza ed inquinamento» (G. MASTROJENI, *L'ecorivoluzione necessaria*, Napoli, 2008, p. 64).

³³ M. MELI, *Ambiente e territorio: il deterioramento delle acque interne*, in M. CAVALLARO, F. ROMEO, E. BIVONA e M. LAZZARA (a cura di), *Sui mobili confini del diritto. Tra pluralità delle fonti ufficiali e moltiplicarsi di formanti normativi "di fatto"*, *Scritti in onore di Massimo Paradiso*, I, Torino, 2022, p. 534 ss., spec. p. 538.

³⁴ Lo ricorda F. SPAGNUOLO, *Considerazioni sull'adattamento ai cambiamenti climatici attraverso la gestione sostenibile della risorsa idrica*, in *Dir. giur. agr.*, 6, 2019, p. 1 ss., spec. p. 2 (disponibile in www.rivistadga.it). Del resto, la *ratio* dell'attrazione delle risorse idriche alla proprietà pubblica «è ravvisabile proprio nell'esigenza di modellare, mediante lo strumento concessorio, il contenuto del diritto di uso, al fine di evitare che possa esercitarsi in contrasto con interessi pubblici o con interessi meritevoli di terzi». Così, G. CARAPEZZA FIGLIA, *Ambiente e beni comuni*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, p. 85 ss., spec. p. 88; sul punto, già Corte cost., 19 luglio 1996, n. 259, in www.giurcost.org, ove si osserva che l'«aumento dei fabbisogni derivanti dai nuovi insediamenti abitativi e dalle crescenti uti-

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

Nel 2006, la legge Galli è stata abrogata e assorbita, con alcune modifiche, nel codice dell'ambiente (d.lg. n. 152 del 2006, d'ora in poi c.a.). Per la prima volta, il Servizio Idrico Integrato (SII) è stato definito come l'«insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue», da gestire «secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità», nel rispetto delle norme nazionali e sovranazionali (art. 141, comma 2, c.a.). L'acqua compare, quindi, come un bene incommerciabile e con destinazione funzionale alla tutela ambientale e all'appagamento di interessi esistenziali della persona umana, anche in chiave intergenerazionale³⁵, come dispone l'art. 144 c.a., mentre l'art. 73, comma 1, lett. c, c.a. prescrive il dovere di perseguire «usi sostenibili e durevoli» delle risorse idriche³⁶.

lizzazioni residenziali anche a seguito delle tecnologie introdotte nell'ambito domestico, accompagnato da un incremento degli usi agricoli produttivi e di altri usi, ha indotto il legislatore (legge 5 gennaio 1994, n. 36), di fronte a rischi notevoli per l'equilibrio del bilancio idrico, ad adottare una serie di misure di tutela e di priorità dell'uso delle acque intese come risorse, con criteri di utilizzazione e di reimpiego indirizzati al risparmio, all'equilibrio e al rinnovo delle risorse medesime. Di qui la esigenza avvertita dallo stesso legislatore di un maggiore intervento pubblico concentrato sull'intero settore dell'uso delle acque, sottoposto al metodo della programmazione, della vigilanza e dei controlli, collegato ad una iniziale dichiarazione di principio, generale e programmatica (art. 1, comma 1, della legge n. 36 del 1994), di pubblicità di tutte le acque superficiali e sotterranee, indipendentemente dalla estrazione dal sottosuolo» (conf., Corte cost., 27 dicembre 1996, n. 419, *ivi*).

³⁵ Sulla proiezione intergenerazionale della tutela delle acque, v. P. PANTALONE, *La regolazione del servizio idrico tra esigenze di integrità dell'ambiente, efficienza del sistema e protezione delle generazioni future*, in E. BALBONI e S. VACCARI (a cura di), *Acqua. Bene e servizio pubblico*, cit., p. 141 ss.; ma sulla "distanza", all'interno del SII, tra chi eroga il servizio e chi ne usufruisce, dovuta al difetto di visibilità del servizio e al mancato riconoscimento della sua natura di attività industriale, v. D. BERARDI *et al.*, *Cittadini dell'acqua: informazione e dialogo per un servizio resiliente*, in *Lab. REF ric.*, Acqua n. 236, marzo 2023 (disponibile in www.laboratorioref.it).

³⁶ Si veda, in tal senso, anche il disegno di legge A.S. 2343, «Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque» (disponibile in www.senato.it), assegnato, nel corso della XVII Legislatura (2013-2018), alla 13^a Commissione permanente (Territorio, ambiente, beni ambientali) in sede referente il 3 maggio 2016, che si prefiggeva «l'obiettivo di favorire la definizione di un governo pubblico e partecipativo del ciclo integrato dell'acqua, in grado di garantirne un uso sostenibile e solidale, nel quadro delle politiche complessive di tutela e di gestione del territorio» (art. 1, comma 2). Si noti, peraltro, che, pur essendo il settore idrico, per sua natura, strettamente legato alla sostenibilità, in quanto destinato a gestire una risorsa natu-

Tuttavia, a intervenire drasticamente nella direzione della privatizzazione, già iniziata nel 1994, è stato il successivo decreto n. 135 del 2009 (c.d. «decreto Ronchi»), caratterizzato dalla volontà politica di non dare credito alle istanze promosse dalla cittadinanza proprio in materia di gestione dell'acqua e, in particolare, al largo consenso raccolto intorno alla proposta di legge a iniziativa popolare per la ripubblicizzazione del servizio idrico, presentata dal Forum italiano dei movimenti per l'acqua nel luglio del 2007³⁷.

Nelle intenzioni del decreto, l'intervento del privato avrebbe portato gli investimenti necessari per l'ammodernamento e il miglioramento delle infrastrutture idriche; ma, in realtà, l'unico risultato certo sarebbe stato il passaggio da monopoli naturali pubblici a monopoli naturali in mano a grandi gruppi privati, i quali non avrebbero realizzato un livello adeguato di investimenti e di garanzie di efficienza e qualità per i cittadini³⁸.

Proprio in questo scenario, si collocano i lavori della c.d. «Commissione Rodotà», istituita nel giugno del 2007³⁹, al fine di elaborare uno schema di legge delega per la modifica delle norme del codice

rale centrale per la vita, sono ancora una minoranza gli operatori che rendicontano la propria sostenibilità, e ancor meno quelli con obiettivi di sostenibilità incardinati nel piano industriale o in una strategia di sostenibilità. Sul punto, v. D. BERARDI, F. CASARICO e F. ZARAMELLA, *Sostenibilità e aziende idriche: un ritardo da colmare*, in *Lab. REF ric.*, Acqua n. 153, giugno 2020 (disponibile in www.laboratorioref.it); G. ALBERTI DI CATENAJA, D. BERARDI e S. TRAINI, *La pianificazione di sostenibilità: pilastro della strategia aziendale*, *ivi*, Acqua & rifiuti n. 175, marzo 2021. Tuttavia, il numero di aziende idriche che dovrà rendicontare l'allineamento alla Tassonomia europea delle attività ecosostenibili (v., *supra*, § 2 e nota 29) è destinato a crescere nei prossimi anni con l'entrata in vigore della *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD) del 16 dicembre 2022 (direttiva 2022/2464/UE). Per un approfondimento, si rinvia a G. ALBERTI DI CATENAJA, D. BERARDI, R. GIRONI e S. TRAINI, *Rendicontazione di sostenibilità nel servizio idrico: in arrivo l'estensione dell'obbligo*, *ivi*, Acqua n. 194, novembre 2021; IDD., *“Doppia materialità” e servizio idrico integrato: occorre rendicontare (anche) gli impatti del clima sull'attività di impresa*, *ivi*, Acqua n. 221, ottobre 2022; G. ALBERTI DI CATENAJA *et al.*, *Tassonomia UE*, cit.; per un quadro delle novità apportate dalla direttiva cit., v. L. BANFI, G. GIUSSANI e S. LUNGHU, *CSRD e proposta di direttiva CSDD*, in www.dirittobancario.it, 30 gennaio 2023.

³⁷ Cfr. S. MAROTTA, *La depubblicizzazione dei servizi idrici dalla municipalizzazione all'obbligo di esternalizzazione*, in *Mumus*, 1, 2011, p. 177 ss.; C. GIORGI e U. MATTEI, *Di chi è l'acqua. I beni comuni nel dibattito giuridico*, in *Zapruder*, 30, 2013, p. 148 ss., spec. p. 150 s. (reperibile in www.storieinmovimento.org).

³⁸ Cfr. C. GIORGI e U. MATTEI, *op. cit.*, p. 151.

³⁹ Per un quadro dei lavori svolti dalla Commissione sui beni pubblici, presieduta da Stefano Rodotà, si veda COMMISSIONE RODOTÀ, *Per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007) - Relazione*, in www.giustizia.it.

civile in materia di beni pubblici⁴⁰. La Commissione ha dovuto, anzi tutto, affrontare il dilemma dei beni comuni, la cui essenza non sembra possa essere colta né dal paradigma della proprietà pubblica né da quello della proprietà privata, «poiché entrambi fanno riferimento ad un modello che si basa sull'esclusione e sulla concentrazione del potere di disporre nelle mani di un solo soggetto sovrano»⁴¹. Considerato che i beni comuni, di natura sia fisica sia culturale, producono un'utilità in forza di processi inclusivi⁴², essi dovrebbero godere di una disciplina che sappia cogliere il loro valore d'uso, anziché di scambio, e sappia tenere conto dei diritti delle generazioni future. Così, per la Commissione Rodotà, i beni comuni esprimono «utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona»⁴³. Pertanto, il tratto fisiologico della categoria “aperta” dei beni comuni risiede nel vincolo di destinazione dei medesimi al soddisfacimento dei bisogni essenziali per la sopravvivenza dell'uomo⁴⁴; vincolo che giustifica la

⁴⁰ Disegno di legge n. 2031 del 24 febbraio 2010, «Delega al Governo per la modifica del codice civile in materia di beni pubblici», disponibile in www.senato.it.

⁴¹ C. GIORGI e U. MATTEI, *Di chi è l'acqua*, cit., p. 152.

⁴² I beni comuni sono, infatti, «un tentativo di diffusione del potere decisionale, di recupero di elementi di accesso, di partecipazione, di organizzazione pubblica opposta rispetto alla concentrazione dell'intero potere, sia esso privato o pubblico, nelle mani di un soggetto unico»: U. MATTEI, *Beni culturali, beni comuni, estrazione*, in E. BATTELLI, B. CORTESE, A. GEMMA e A. MASSARO (a cura di), *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma, 2017, p. 147 ss., spec. p. 151.

⁴³ COMMISSIONE RODOTÀ, *Per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007) - Proposta di articolato*, Art. 1, comma 3, lett. c, in www.giustizia.it. Sulle ragioni del successo, nell'opinione pubblica, di tale definizione, v. L. NIVARRA, *I beni comuni: dalla fruizione alla gestione*, in E. BATTELLI, B. CORTESE, A. GEMMA e A. MASSARO (a cura di), *op. cit.*, p. 155 ss.; in argomento, v. anche P. PERLINGIERI, *Normazione per principi: riflessioni intorno alla proposta della Commissione sui beni pubblici*, in *Rass. dir. civ.*, 2009, p. 1184 ss. (da cui si cita), e in U. MATTEI, E. REVIGLIO e S. RODOTÀ (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Roma, 2010, p. 125 ss.; B. SIRGIOVANNI, *Dal diritto sui beni comuni al diritto ai beni comuni*, in *Rass. dir. civ.*, 2017, p. 229 ss., spec. p. 239 ss.

⁴⁴ La Commissione Rodotà, più specificamente, proponeva di classificare i beni pubblici in ragione della funzione assolta, superando la rigida teoria dell'appartenenza (sul punto v., *infra*, § 7), ed in ciò il merito della classificazione così proposta: beni ad appartenenza pubblica necessaria, connotati da una titolarità istituzionale organica; beni pubblici fruttiferi, la cui titolarità è fungibile, potendo appartenere sia allo Stato sia al privato, senza alcun vincolo di destinazione specifico; beni pubblici sociali, funzionali a soddisfare esigenze della persona particolarmente rilevanti nella società dei servizi (case dell'edilizia residenziale pubblica, ospedali, istituti d'istruzione, reti locali di pubblico servizio), e connotati da un «vincolo di destinazione qualificato», conformato cioè dallo scopo e dalla funzione sociale cui i beni sono destinati. Ed è proprio la presenza di un vincolo di destinazione forte, insieme a un congruo potere di controllo,

proposta di una lista a “geometria variabile” dei beni comuni, suscettibile di aggiornamenti in considerazione dei mutamenti globali⁴⁵.

Il progetto della Commissione Rodotà, com'è noto, non si è tradotto in legge⁴⁶, ma ha dato comunque fondamento teorico e spessore tecnico tanto alla piattaforma politico-culturale del movimento referendario sull'acqua bene comune, quanto al formante giurisprudenziale, fino alla celebre sentenza della Corte di Cassazione, a Sezioni unite, n. 3665 del 2011, la quale, in ordine al problema della qualificazione delle c.dd. valli da pesca della laguna di Venezia, ha osservato che dal quadro normativo costituzionale «emerge l'esigenza interpretativa di “guardare” al tema dei beni pubblici oltre una visione prettamente patrimoniale-proprietaria per approdare ad una prospettiva personale-collettivistica»⁴⁷.

che consente di realizzare lo scopo: «valorizzare l'utilizzazione dei beni sociali al fine di garantire i diritti fondamentali dell'uomo» (così, P. PERLINGIERI, *op. cit.*, p. 1188).

⁴⁵ Cfr., sul punto, E. BATTELLI, in ID. e G. MACDONALD, *Contributo al dibattito sulla codificazione dei beni comuni*, in *Riv. giur. edil.*, 2021, p. 255 ss., spec. p. 259. Per un approccio sinottico e analitico alle nozioni e ai concetti chiave utili al dialogo interdisciplinare sulle molteplici percezioni dei beni comuni, che spaziano dal fondamentale apporto economico e politico, empirico e teorico, di Elinor Ostrom, che ha aperto il varco a una terza via tra mercato e Stato [v., almeno, E. OSTROM, *Governare i beni collettivi. Istituzioni pubbliche e iniziative delle comunità*, (1990), trad. e cura di G. Vetrutto e F. Velo, 3ª ed., Venezia, 2006], fino alla proposta giuridica della Commissione Rodotà, non si prescinde da M. CORNU, F. ORSI e J. ROCHFELD (dir.), *Dictionnaire des biens communs*, (2017), 2ª ed., Paris, 2021.

⁴⁶ Il testo del progetto è stato poi ripreso dal «Comitato popolare difesa beni pubblici e comuni “Stefano Rodotà”», che ha annunciato, il 19 dicembre 2018, la proposta d'iniziativa popolare «Disegno legge delega Commissione Rodotà beni comuni, sociali e sovrani», pedissequa riproposizione delle disposizioni già formulate dalla Commissione Rodotà. Tuttavia, tale proposta, presentata il 6 novembre 2019 (C. 2237), nel corso della XVIII Legislatura, è stata restituita, come annunciato nella seduta della Camera del 28 luglio 2020, al comitato promotore, in quanto risultava non raggiunto il *quorum* di firme ex art. 71, comma 2, Cost. Sulla proposta d'iniziativa popolare, v. R. BRIGANTI, *Dimensione costituzionale dei beni comuni*, cit., p. 974 s.; A. IULIANI, *I beni comuni: la ripresa di un tema di riforma*, in *Cult. dir.*, 2019, p. 131 ss.

⁴⁷ Cass., Sez. un., 14 febbraio 2011, n. 3665, in *Giur. it.*, 2011, p. 2506 ss., con nota di C.M. CASCIONE, *Le Sezioni unite oltre il codice civile. Per un ripensamento della categoria dei beni pubblici*, e in *Rass. dir. civ.*, 2012, p. 524 ss., spec. p. 530, con nota di G. CARAPEZZA FIGLIA, *Proprietà e funzione sociale. La problematica dei beni comuni nella giurisprudenza delle Sezioni unite*. Per la discussione sul regime proprietario delle valli da pesca, v. anche G. ALPA et al., *Lo stato giuridico delle valli da pesca della laguna di Venezia*, Milano, 2010; A. DI PORTO, *Per uno statuto della proprietà dei beni destinati all'uso pubblico*, in *Dir. soc.*, 2016, p. 551 ss. Ravvisa nel tentativo di offrire «un'impostazione della teoria dei beni che si allontani dalla logica patrimonialistica e che, pur riconoscendo nel bene un valore anche economico, ne prospetti una disciplina, in un certo senso, depatrimonializzata», la parte più innovativa della pro-

4. *Segue. Il referendum sull'acqua pubblica e i problemi post-referendari: la gestione privata dei servizi idrici, il water service divide e i tentativi di “codificazione” dei “beni comuni”.*

Si giunge, così, al *referendum* del giugno 2011, grazie al quale oltre 26 milioni di cittadini italiani sancirono che dall'acqua non si sarebbe potuto più trarre profitto, impedendone il processo di privatizzazione⁴⁸.

Nonostante questo schiacciante esito referendario, che tuttavia «non è in grado di imporre un modello di gestione dei servizi pubblici locali imperniato esclusivamente sull'affidamento diretto a un soggetto di diritto pubblico»⁴⁹, ma lascia aperto il ricorso al mercato, nelle forme della procedura a evidenza pubblica e del partenariato pubblico-privato, restano immutati i problemi gestori denunciati durante la manifestazione nazionale per il decennale del *referendum* sull'acqua, svoltasi a Roma il 12 giugno 2021⁵⁰. Infatti, le società che gestiscono i servizi idrici italiani continuano a essere gene-

posta della Commissione Rodotà, P. PERLINGIERI, *Normazione per principi*, cit., p. 1184. Sulla tendenza alla “depatrimonializzazione” del diritto civile, non si prescinde da C. DONISI, *Verso la «depatrimonializzazione» del diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 1980, p. 644 ss., e da P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, 3ª ed., Napoli, 2006, p. 114 ss.; nonché, M. PENNASILICO, *Legalità costituzionale e diritto civile*, in P. PERLINGIERI e A. TARTAGLIA POLCINI (a cura di), *Novecento giuridico: i civilisti*, Napoli, 2013, p. 247 ss., spec. p. 254 ss.

⁴⁸ Cfr. M. BERSANI, *Come abbiamo vinto il referendum. Dalla battaglia per l'acqua pubblica alla democrazia dei beni comuni*, prefazione di S. Rodotà, Roma, 2011; F. CAPORALE, *Tendenze, controtendenze e ipostatizzazioni nel governo e nella gestione dei servizi idrici*, in *Mumus*, 1, 2013, p. 1 ss., il quale osserva che l'acceso dibattito sugli esiti del *referendum* «è stato condizionato da una radicale dogmatizzazione dei concetti di privatizzazione e ripubblicizzazione, e dalla ipostatizzazione dei loro meriti e demeriti, e che alla natura soggettiva del gestore sono stati attribuiti valore e rilevanza esorbitanti» (p. 7); U. MATTEI e A. QUARTA, *L'acqua e il suo diritto*, cit.; R. LOUVIN (a cura di), *Oltre il Referendum. Percorsi di consolidamento per l'acqua come bene comune*, Aosta, 2016; S. RODOTÀ, *La battaglia dell'acqua*, in *www.repubblica.it*, 17 marzo 2016; S. SILEONI, *L'acqua: una risorsa fondamentale, quale diritto?*, in *Riv. AIC*, 3, 2016, p. 1 ss., spec. p. 18 ss. (disponibile in *www.rivistaaic.it*).

⁴⁹ G. CARAPEZZA FIGLIA, *Concorrenza e contratto nei mercati dei servizi pubblici locali*, in *Riv. dir. impr.*, 2011, p. 39 ss., spec. p. 46 s., il quale osserva che un simile risultato richiederebbe, comunque, «il rispetto della riserva di legge ex art. 43 Cost. prevista per gli interventi autoritativi di statizzazione» (p. 47).

⁵⁰ Ne dà conto E. MARMO, *Acqua bene comune: il referendum tradito e le nuove battaglie*, in *www.micromega.net*, 18 giugno 2021.



ralmente società di diritto privato, mentre le perdite di acqua, secondo i dati dell'ISTAT, si aggirano attorno al 42% e l'investimento nelle reti idriche è in forte calo⁵¹.

A ciò si aggiunge il c.d. *water service divide*, ossia il divario tra territori nella gestione delle risorse idriche⁵². Come ha osservato l'ARERA, «a fronte di una ampia area del Paese, collocata in prevalenza al Nord e al Centro, in cui la fruizione dei servizi, la realizzazione degli investimenti, l'attività legislativa regionale, i meccanismi decisori degli enti di governo dell'ambito e le capacità gestionali e di carattere industriale degli operatori appaiono in linea con il raggiungimento dei più elevati obiettivi del settore, persistono situazioni, principalmente nel Sud e nelle Isole, in cui si perpetuano inefficienze»⁵³. Criticità – continua l'ARERA – che pongono in evidenza «la necessità di un'azione di riforma volta al rafforzamento della *governance* della gestione del servizio idrico integrato, soprattutto in considerazione del permanere di situazioni di mancato affidamento del servizio in alcune aree del Paese (per Molise, Calabria e per la parte maggioritaria degli ambiti territoriali di Campania e Sicilia)»⁵⁴.

⁵¹ Cfr. il report ISTAT, *Le statistiche dell'Istat sull'acqua*, anni 2020-2022, disponibile in www.istat.it, 21 marzo 2023. Del resto, lo stesso *Recovery Plan* «destina alcuni fondi all'ammodernamento delle reti, ma in misura ampiamente inferiore al necessario. Per il dissesto idrogeologico stanziava 3,6 miliardi contro i 26 quantificati come necessari dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra). Inoltre conferma il modello delle società per azioni che producono utili, anzi allarga le competenze delle solite grandi aziende multiservizi quotate in borsa, che gestiscono servizi fondamentali come l'acqua, i rifiuti, la luce e il gas» (E. MARMO, *Acqua bene comune*, cit.).

⁵² Sul punto, M. FRANCESCA, *Acqua bene comune*, cit., p. 566, la quale ricorda che «una parte del nostro Paese, in prevalenza Nord e Centro, è in grado di realizzare investimenti con elevate capacità gestionali, mentre nel Sud e nelle Isole si registra l'assenza di operatori qualificati che impatta sullo stato degli investimenti e dei servizi»; v. anche T. TETRO, *Servizio idrico, attenzione al "water divide" italiano*, in www.rinnovabili.it, 31 luglio 2021; D. BERARDI, F. CASARICO, S. TRAINI e Z. VIGATO, *Ridurre gli impatti ambientali del servizio idrico: luci e ombre*, in *Lab. REF ric.*, Acqua n. 190, ottobre 2021 (disponibile in www.laboratorioref.it); per un'adeguata documentazione statistica, v. il rapporto, edito a cura dell'Osservatorio prezzi e tariffe di Cittadinanzattiva, *RE-User: usa meglio, consuma meno. Rapporto annuale sul servizio idrico integrato*, 9 marzo 2022, disponibile in www.cittadinanzattiva.it.

⁵³ ARERA, *Segnalazione a Parlamento e Governo in merito allo stato di criticità dei servizi idrici in alcune regioni del Mezzogiorno e formulazione di proposte di revisione della disciplina vigente*, 27 luglio 2021, in www.arera.it/allegati/docs/21/331-21.pdf, p. 1 ss., spec. p. 10.

⁵⁴ ARERA, *Segnalazione*, cit., p. 11. L'Autorità, con l'introduzione del nuovo metodo tariffario per il terzo periodo regolatorio (MTI-3), approvato con delibera 580/2019/R/idr e integrato con delibera 235/2020/R/idr, ha promosso un nuovo corso nella gestione del servizio idrico, più attenta ai profili di sostenibilità ambientale e di economia circolare, in modo da

contrastare il *water service divide* e avviare una convergenza di linguaggio e indicazioni tra regolazione e Tassonomia UE. In argomento, v. D. BERARDI, J. MISITI, F. SIGNORI e S. TRAINI, *Fine primo tempo MTI-3: tra sostenibilità ambientale ed efficienza operativa*, in *Lab. REF ric.*, Acqua n. 188, settembre 2021 (disponibile in www.laboratorioref.it).

In controtendenza, è la vicenda del Comune di Napoli, dove l'ARIN S.p.A., che in precedenza gestiva il servizio idrico, è stata trasformata nell'azienda pubblica ABC (Acqua Bene Comune)⁵⁵, mentre in Veneto spicca l'esperienza degli *Hydrobond*: nel marzo 2022 si è conclusa la quarta emissione di *Hydrobond* per un valore di 148,5 milioni di euro da parte di 6 gestori consorziati in «Viveracqua», operazione di finanziamento a sostegno dei piani d'investimento dei gestori consorziati del SII, che consolida il ricorso diretto al mercato dei capitali, dopo le esperienze fruttuose del 2014, del 2016 e del 2020⁵⁶.

Senonché, al successo di talune iniziative locali o regionali non corrisponde, sul piano politico nazionale, un'adeguata attenzione alla sfida della "codificazione" dei "beni comuni", come testimonia l'ennesima battuta d'arresto del tentativo d'inserire i beni comuni all'interno della normativa di rango primario. Si allude alle proposte di legge presentate, nel corso della XVIII Legislatura, in tema di beni comuni, ed in particolare al progetto di legge «Modifiche al codice civile in materia di classificazione e regime giuridico dei beni, nonché definizione della nozione di ambiente» (A.C. 1744)⁵⁷, presentato il 4 aprile 2019 e incardinato in sede referente il 16 giugno 2021 presso le Commissioni riunite II (Giustizia) e VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici)⁵⁸. Progetto che, riprendendo espressamente il testo della Commissione Rodotà, ne ha modificato, peraltro, alcune disposizioni, «anche in virtù degli sviluppi, riflessioni ed evoluzioni, fattuali e giurisprudenziali, avute negli ultimi dieci anni, nonché

⁵⁵ Cfr. D. MONE, *Esperienze partecipative nella gestione dell'acqua*, in R. LOUVIN (a cura di), *Oltre il Referendum*, cit., p. 91 ss., spec. p. 98 ss.; A. LUCARELLI, *Acqua Bene Comune (ABC) (Italia)*, in M. CORNU, F. ORSI e J. ROCHFELD (dir.), *Dictionnaire des biens communs*, cit., p. 78 ss.; v. anche M. FRANCESCA, *Acqua bene comune*, cit., p. 582.

⁵⁶ Cfr. il Comunicato n. 671 della Regione del Veneto del 17 marzo 2022 (reperibile in www.regione.veneto.it), nonché il Comunicato stampa, *Infrastrutture: Viveracqua Hydrobond 2022, conclusa la quarta emissione per 148,5 milioni di euro* (reperibile in www.cdp.it, 17 marzo 2022).

⁵⁷ Il progetto, d'iniziativa dei Deputati D'Ippolito et al., si legge nel sito istituzionale www.documenti.camera.it.

⁵⁸ Sulla proposta D'Ippolito et al., v. il *Dossier* n. 440 del 3 giugno 2021, «Classificazione e regime giuridico dei beni e definizione di "ambiente". A.C. 1744» (disponibile in www.camera.it), nonché, per riferimenti anche ad altri tre progetti di legge, E. BATTELLI, in ID. e G. MACDONALD, *Contributo al dibattito sulla codificazione dei beni comuni*, cit., p. 262 ss.

inserendo una importante connessione con l'ambiente e la sua tutela»⁵⁹.

Al contrario, il disegno di legge «Modifiche al codice civile in materia di beni comuni e diritto di proprietà» (S. 2610)⁶⁰, presentato il 12 maggio 2022, prende polemicamente le distanze dal testo della Commissione Rodotà, che avrebbe prospettato una confusa tripartizione dei beni (comuni, pubblici e privati) al malcelato intento di «creare un contesto giuridico che giustificasse le dismissioni dei beni, non alienabili in base alle norme allora vigenti, in modo da poterli inserire nel Conto patrimoniale delle amministrazioni pubbliche»⁶¹. I “beni comuni”,

⁵⁹ E. BATTELLI, in ID. e G. MACDONALD, *op. cit.*, p. 263. Il progetto è animato dall'ambizioso tentativo di introdurre nell'ordinamento nazionale una nozione esplicita di “ambiente”, definito come un «sistema di relazioni tra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici. Vi rientrano, tra gli altri: il paesaggio; l'aria; i suoni e i rumori, gli odori; i fiumi, i torrenti e le loro sorgenti, i laghi e le altre acque; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive; le zone montane, i ghiacciai e le nevi perenni e no; il mare e i fondali marini; i lidi e i tratti di costa; la fauna selvatica e la flora tutta; i campi e l'agricoltura e le pratiche agricole» (è la formula proposta del nuovo art. 1-bis, comma 1, c.a.). I beni compresi in tale definizione «appartengono alla categoria dei beni comuni» (nuovo art. 1-bis, comma 2, c.a.), così definiti nella formulazione proposta del nuovo art. 812-bis c.c.: «Sono beni comuni quei beni le cui utilità sono funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona umana e alla salvaguardia dell'ambiente. Titolari di beni comuni possono essere persone giuridiche pubbliche o privati. In ogni caso deve essere garantita la loro fruizione collettiva, nei limiti e secondo le modalità fissati con legge. Quando i titolari sono persone giuridiche pubbliche i beni comuni sono collocati fuori commercio e sono gestiti da soggetti pubblici garantendo la partecipazione della comunità secondo i limiti e le modalità fissati dalla legge. Ne è consentita la circolazione nei soli casi previsti dalla legge. Con legge è coordinata la disciplina dei beni comuni con quella degli usi civici. Alla tutela giurisdizionale dei diritti connessi alla salvaguardia e alla fruizione dei beni comuni ha accesso chiunque. Salvi i casi di legittimazione per la tutela di altri diritti e di interessi, all'esercizio dell'azione di danni arrecati al bene comune è legittimato in via esclusiva lo Stato. Allo Stato spetta altresì l'azione per la reversione dei profitti. I presupposti e le modalità di esercizio dell'azione sono definiti con legge».

⁶⁰ Il disegno, d'iniziativa dei Senatori Nugnes *et al.*, si legge nel sito istituzionale www.senato.it.

⁶¹ Così il ddl. S. 2610, che appare ispirato agli scritti aspramente critici di P. MADDALENA, *Ricostruire il patrimonio del popolo: la “proprietà pubblica”*. (*Per una convincente nozione di beni comuni, diversa da quella capziosa, inafferrabile e incostituzionale della commissione Rodotà*), in www.attuarelacostituzione.it, 23 novembre 2018; ID., *Il carattere contabile e burocratico del disegno di legge della commissione Rodotà sui cosiddetti beni comuni*, *ivi*, 5 gennaio 2019; ID., *La inattuabilità del disegno di legge sui beni comuni della Commissione Rodotà*, *ivi*, 24 gennaio 2019; ID., *Gli inganni dello schema di disegno di legge della Commissione Rodotà*, *ivi*, 1 marzo 2019; ID., *Sganciarsi dalla Costituzione è negare ai beni qualsiasi tutela giuridica*, *ivi*, 10 aprile 2019; e v. anche ID., *La rivoluzione costituzionale. Alla riconquista della proprietà pubblica*, Santarcangelo di Romagna, 2020; ID., *Il*

in coerenza con l'art. 42 Cost., che distingue tra proprietà pubblica o privata, sono attratti al «demanio costituzionale» e definiti come «beni fuori commercio in proprietà pubblica demaniale»⁶², in quanto tali inalienabili, inusucapibili e inespropriabili⁶³.

demanio costituzionale a difesa dello Stato comunità dagli attacchi speculativi dei mercati internazionali, in www.ambientediritto.it, 1, 2022, p. 13 ss., spec. p. 24 s.; da ultimo, ID., *Cosa sono i beni comuni e come si difendono*, in www.ambientediritto.it, 2, 2023, p. 1 ss. (dell'estratto). Condivide e giustifica l'atteggiamento critico, S. SETTIS, *I beni comuni spiegati a chi ne ha paura*, in www.ilfattoquotidiano.it, 28 marzo 2019; ma, per una replica puntuale, si veda C.A. GRAZIANI, *Risposta a Paolo Maddalena sul disegno di legge della Commissione Rodotà sui beni comuni*, in www.salviamoilpaesaggio.it, 16 gennaio 2019.

⁶² Non si è mancato di osservare, in dottrina, che gli interessi sottesi alla categoria dei “beni comuni” possono essere soddisfatti più propriamente se ricondotti al demanio pubblico e ai beni pubblici. Questi ultimi, infatti, «sono tenuti a garantire l'interesse generale, che meglio risponde alle esigenze di una comunità pubblica ove è la politica a essere chiamata a selezionare gli interessi generali. Anche in termini di inclusione, il bene pubblico garantisce astrattamente – ben più degli usi civici e degli stessi beni comuni – l'interesse dell'intera comunità politica che non è limitata a una comunità storica o a una comunità che includa solo coloro che gestiscono il bene o che ne possono godere». Così, I. CIOLLI, *Sulla natura giuridica dei beni comuni*, in *Dir. soc.*, 2016, p. 457 ss., spec. p. 482; e v. anche C. BOONEN *et al.*, *Governing as commons or as global public goods: two tales of power*, in *Int. J. Commons*, 1, 2019, p. 553 ss., ove si osserva che il discorso sui beni pubblici globali «is concerned with effectively tackling issues of a global nature, through more inter-state cooperation and international institutions. Commons discourses, in contrast, reflect the ideal of self-governance of social movements and communities wary of market logic and state hierarchy» (p. 570).

⁶³ In questa logica, il ddl. S. 2610 riformula, tra gli altri, l'art. 810 c.c., intitolato alla nozione e alle caratteristiche dei beni: «[I] Sono beni giuridici le cose costituenti la comunità biotica, le cose, materiali o immateriali, funzionali all'attuazione dei principi e dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione e quelle riconosciute e tutelate da parte dell'ordinamento giuridico. [II] I beni giuridici possono essere “fuori commercio” o “in commercio”. [III] Sono “fuori commercio” i “beni di preminente interesse generale” indispensabili per l'esistenza, l'individuazione e il funzionamento dello Stato comunità di cui agli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 9, 41, 42 e 43 della Costituzione. Essi sono in “proprietà pubblica” originaria, piena e illimitata del “popolo” sovrano e costituiscono nel loro complesso il “demanio costituzionale”. Tali beni sono denominati “beni pubblici” o “beni comuni” e sono inalienabili, inusucapibili e inespropriabili. Essi non possono essere privatizzati, e non può esserne prevista la separazione tra titolarità del diritto e suo contenuto, né la conseguente concessione a privati della loro gestione e dei profitti che ne derivano, salva la possibilità di affidare lo svolgimento di determinate attività a singoli privati, di cui all'articolo 810-bis. [IV] I beni “in commercio” sono oggetto di proprietà privata, da parte di singoli soggetti privati, o, come patrimonio disponibile, da parte di organi e persone giuridiche pubbliche costituenti lo Stato persona giuridica, “organo” dello Stato comunità. È soppresso l'istituto del “patrimonio indisponibile” dello Stato. I beni che appartengono allo Stato persona a titolo di proprietà privata sono da definire “beni in proprietà privata dello Stato persona o di enti pubblici”».



Tuttavia, entrambi i documenti sono rimasti arenati nelle secche della mancata discussione in Assemblea, dovuta anche al brusco scioglimento anticipato delle Camere del 21 luglio 2021, che ha posto fine alla XVIII Legislatura, alla quale va comunque ascritto il merito di aver portato a termine il processo di riforma “ecologica” della Costituzione italiana, culminato nella legge costituzionale n. 1 dell’11 febbraio 2022, recante «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente»⁶⁴.

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

In effetti, il 2022, in virtù della revisione “ecologica” degli artt. 9 e 41 Cost. e, dunque, della costituzionalizzazione espressa della tutela integrata di ambiente, ecosistemi e biodiversità, avrebbe dovuto essere un anno chiave per chi ha ancora a cuore i beni comuni e i servizi pubblici locali, senza rinnegare la stagione referendaria del 2011, ma continuando a pensare che le soluzioni siano nella Costituzione e non nelle logiche del mercato⁶⁵. Con la conseguenza di rinvigorire le spinte di politica del

⁶⁴ In argomento, D. AMIRANTE, *Eppur si muove. L'ambiente entra fra i principi fondamentali della Costituzione italiana*, in ID., *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022, p. 257 ss.; e v., anche per ulteriori riferimenti, M. PENNASILICO, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione: “svolta ecologica” o “greenwashing costituzionale”?*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2023 (in corso di pubblicazione).

⁶⁵ La promozione della biodiversità e degli ecosistemi a “valori costituzionali” rende necessario sviluppare politiche e azioni per la conservazione dei sistemi ecologici, il cui funzionamento produce servizi e benefici indispensabili sia alla regolazione e al mantenimento della vita (ossia all’*essere*), sia alla generazione delle risorse utili alla qualità della vita dell’uomo (ossia al *ben-essere*). Tuttavia, come ha denunciato lo *Stockholm Resilience Center*, promotore dell’*Agenda 2030*, che ha introdotto il concetto di «limiti planetari» (*Planetary Boundaries*), sei dei nove limiti, oltre i quali si rischiano mutamenti disastrosi e irreversibili, sono stati superati: crisi climatica, cambiamento nell’integrità della biosfera (perdita di biodiversità), cicli biogeochimici (in particolare, azoto e fosforo), cambiamento dei sistemi terrestri (consumo del suolo), disponibilità di acqua dolce gestita dal sistema vegetazionale (c.d. *green water*), livello di inquinamento chimico (cfr. www.stockholmresilience.org; sull’ultimo limite oltrepassato, quello dell’“acqua verde”, v. L. WANG-ERLANDSSON *et al.*, *A planetary boundary for green water*, in *Nature Rev. Earth Environ.*, 3, 2022, p. 380 ss.). È più che mai urgente, quindi, aprire le porte a nuovi paradigmi ecologico-economici e giuridico-sociali, utili a ripristinare e accrescere la funzionalità degli ecosistemi, in particolare nella gestione del ciclo dell’acqua, in conformità con l’*Agenda 2030*, il *Green Deal* europeo e il nuovo disposto degli artt. 9 e 41 della Costituzione italiana.

diritto «in ordine alla necessità di non porre sul mercato, e cioè di non privatizzare, il demanio costituzionale, i cui beni sono inalienabili, inusucapibili e inespropriabili»⁶⁶.

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

Il governo Draghi, infatti, sotto la pressione dell’Unione europea che impone sempre maggiori aperture al mercato e alla concorrenza nella concessione delle risorse idroelettriche⁶⁷, ha licenziato il 4 novembre 2021 il «Disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza», approvato con legge n. 118 del 5 agosto 2022 (c.d. «legge concorrenza 2021») ⁶⁸. Si tratta di una delle “riforme abilitanti”

⁶⁶ È l’opinione di P. MADDALENA, *Dopo tante modifiche peggiorative della nostra Costituzione finalmente una modifica in senso positivo*, in www.attuarelacostituzione.it, 9 febbraio 2022. In questa direzione, si è attestata la proposta di legge, presentata il 23 marzo 2018 d’iniziativa dei Deputati Daga *et al.*, «Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque» (A.C. 52, disponibile in www.camera.it), che ha riaperto il dibattito sulle modalità di organizzazione amministrativa e gestionale nel settore idrico. La proposta, travolta anch’essa dalla crisi della XVIII Legislatura, intendeva invertire con forza la rotta verso la gestione pubblica della risorsa idrica, prevedendo la ripubblicizzazione del SII e il ritorno a un modello di gestione diretta da parte dei Comuni sopra i 5.000 abitanti. Si puntava, quindi, ad aumentare gli investimenti infrastrutturali e valorizzare il ruolo pubblico nella gestione del SII, definito un «servizio pubblico locale di interesse generale non destinato ad essere collocato sul mercato in regime di concorrenza» (art. 9, comma 1). Con due conseguenze essenziali: la cessazione delle gestioni affidate a società di capitali e l’affidamento del servizio in via esclusiva ad «aziende speciali» o «enti di diritto pubblico» (art. 8, comma 3), affinché l’attività sia realizzata con finalità non già lucrative, bensì meramente istituzionali, di carattere sociale e ambientale. Sul punto, si rinvia a V. VAIRA, *La gestione del Servizio Idrico Integrato e i nuovi modelli di “democrazia organizzata”*, in www.federalismi.it, 26, 2020, p. 226 ss., spec. p. 228 s.

⁶⁷ Lamenta l’«indebita ingerenza» dell’UE nell’economia italiana, P. MADDALENA, *Il demanio costituzionale*, cit., p. 13 ss.; sulla spinta euro-unitaria alla concorrenza nelle concessioni di risorse idroelettriche, v. anche E. BOSCOLO, *Le politiche idriche*, cit., pp. 341 ss., 441 ss.; S.R. MASERA, *Concessioni idroelettriche. Evoluzione e prospettive*, Pisa, 2018, pp. 19 ss., 81 ss.; G. BIASUTTI, *Le concessioni idroelettriche: il bene-acqua tra concorrenza e sostenibilità*, in www.ambienteditto.it, 1, 2023, p. 1 ss. (dell’estratto), il quale, peraltro, auspica un intervento normativo che imponga formule di concertazione sussidiaria a monte delle procedure volte al rilascio delle concessioni idroelettriche: «solo questo renderebbe evidente che la collaborazione nella definizione delle migliori modalità gestionali della risorsa ambiente non è un ostacolo al raggiungimento dei parametri di sviluppo ma, anzi, è la migliore garanzia di centrare gli obiettivi di transizione ecologica. Solo in questo modo, infine, si garantisce il diritto all’acqua come diritto sociale» (p. 21).

⁶⁸ Si chiede se il “particolare” della riforma si coniughi con l’“universale” del sistema, A. GIORDANO, *I controlli sulle società pubbliche dopo la legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021. Il particolare della riforma nell’universale del sistema*, in www.ambienteditto.it, 4, 2022, p. 211 ss., il quale segnala la stretta connessione della novella con il principio di concorrenza e gli altri canoni, che presiedono al sistema dei



previste dal PNRR, funzionali cioè «a garantire l’attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati»⁶⁹. Tra gli “strumenti attuativi”, previsti dal testo di legge, c’è anche un decreto legislativo, varato dal governo uscente il 16 settembre 2022⁷⁰ e approvato dal governo Meloni, in esame definitivo, il 16 dicembre 2022, per “riordinare” la disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (d.lg. 23 dicembre 2022, n. 201)⁷¹. Principi e criteri direttivi del riordino sono indicati all’art. 8 della «legge concorrenza 2021». In sintesi estrema, le previsioni contenute nelle lettere *g*, *h* e *i* del secondo comma della disposizione produrranno l’effetto di limitare, fino a renderla sostanzialmente residuale, la forma di gestione in autoproduzione (c.d. «*in house providing*»), ossia l’autorganizzazione del servizio, compresa la vera e propria gestione pubblica tramite enti di diritto pubblico, sancita dal primo comma del nuovo art. 149-bis c.a.⁷².

controlli della magistratura contabile nell’ordinamento vigente, come dimostra anche Corte conti, Sez. riun. controllo, *Memoria sul disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*, febbraio 2022, in www.corteconti.it, p. 3 ss., spec. p. 5: «La resistenza degli enti locali ad affidare servizi tramite gare aperte è risultata in questi anni persistente, come emerge dalle considerazioni e dai dati contenuti nel *focus* sugli affidamenti *in house* a livello territoriale. Il recupero di adeguati livelli di produttività è oggi indispensabile per superare i bassi tassi di crescita registrati rispetto ad altri paesi, obiettivo che, nei servizi pubblici, dipende fortemente da un aumento della pressione concorrenziale, a cui punta l’insieme delle misure proposte».

⁶⁹ Così la versione aggiornata del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (*Next Generation Italia*), disponibile nei siti istituzionali www.governo.it e www.italiadomani.gov.it, p. 35.

⁷⁰ Per un primo commento critico, v. M. COSTANTINI, *Prime valutazioni*, in www.dirittodeiservizipubblici.it, 10 ottobre 2022.

⁷¹ Sul procedimento di formazione del d.lg. n. 201 del 2022, si veda il Dossier parlamentare *Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, A.G. 3, del 22 novembre 2022, in www.documenti.camera.it, nonché i documenti ARERA, *Parere sullo schema di decreto legislativo recante riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ai sensi dell’articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118*, del 29 novembre 2022, 647/2022/I/com, in www.arera.it/it/docs/22/647-22.htm, e ANCI, *Nota di lettura*, in www.anci.it, 31 dicembre 2022. Per un primo commento, v. G. MACDONALD, *Il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica con l’apertura al Terzo settore*, in www.terzjus.it, 26 gennaio 2023.

⁷² Sul tema della società *in house* si rinvia, anche per ulteriori riferimenti, a F. FIMMANÒ, *La crisi delle società in house di gestione dei servizi pubblici locali*, in S. STAIANO (a cura di), *Acqua. Bene pubblico risorsa non producibile fattore di sviluppo*, Napoli, 2018, p. 407 ss.; V. PARISIO, *Codice dell’Ambiente e servizio idrico integrato: in attesa di riforme*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1, 2022, p. 156 ss., spec. p. 182 ss., secondo la quale con il nuovo intervento normativo «si torna a disincentivare l’autoproduzione, e dunque la società *in house*, in quanto spes-

In virtù del combinato disposto delle previsioni richiamate, gli enti locali, che opteranno per l’autoproduzione del servizio, dovranno giustificare il mancato «ricorso al mercato» mediante una «motivazione qualificata», da pubblicare prontamente sul sito istituzionale dell’ente affidante e sul portale telematico dell’ANAC⁷³, oltre a prevedere sistemi di monitoraggio dei costi⁷⁴. Con conseguenze rilevanti non soltanto per le scelte future, ma anche per le gestioni in essere, poiché alla lett. *i* s’impone una procedura che reitera periodicamente la richiesta di una giustificazione da parte dell’ente locale delle ragioni che lo hanno portato a scegliere e mantenere il modello dell’autoproduzione. A tacere dell’evidente disparità di trattamento rispetto all’affidamento al mercato (lett. *s*), giacché gli enti locali che procedano in tale direzione avranno soltanto l’onere di produrre una relazione sulla qualità del servizio e sugli investimenti effettuati. Inoltre, si prevedono «incentivi e meccanismi di premialità», volti a favorire le aggregazioni tra aziende (lett. *e*), indicando così chiaramente che il modello prescelto è quello delle grandi società multiservizi quotate in Borsa, che diventeranno i soggetti monopolisti praticamente a tempo indefinito⁷⁵.

L’art. 8 rischia, così, di produrre lo smantellamento completo della funzione pubblica e sociale dei Comuni, i quali, da presidi di democrazia di prossimità, «saranno ridotti a meri esecutori della spoliazione della ricchezza sociale, costretti al ruolo

so la stessa si è rivelata una scatola vuota utilizzata sovente per finalità ultronee rispetto all’efficienza del servizio, tra le quali il tentativo di eludere i vincoli alla finanza pubblica, posti anche a livello europeo» (p. 171).

⁷³ Motivazione che sarà resa accessibile anche attraverso la piattaforma unica della trasparenza, gestita dall’ANAC, secondo il disposto dell’art. 31, commi 2 e 3, d.lg. n. 201 del 2022. In applicazione del d.lg. cit., richiama l’attenzione degli enti interessati al rispetto di tali previsioni il comunicato del Presidente dell’ANAC, 22 febbraio 2023, pubblicato in www.anticorruzione.it.

⁷⁴ In attuazione del principio di delega *ex art. 8*, comma 1, l. n. 118 del 2022, l’art. 17, comma 2, d.lg. n. 201 del 2022 prevede che: «Nel caso di affidamenti *in house* di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un’efficiente gestione del servizio, illustrando [...] i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all’impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell’ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni *in house*».

⁷⁵ Paventa un simile esito il FORUM ITALIANO DEI MOVIMENTI PER L’ACQUA, *DDL Concorrenza: privatizzazioni su larga scala. Una dichiarazione di guerra all’acqua e ai beni comuni*, in www.acquabenecomune.org, 9 novembre 2021.

di enti unicamente deputati a mettere sul mercato i servizi pubblici di propria titolarità, con grave pregiudizio dei propri doveri di garanti dei diritti della comunità di riferimento»⁷⁶. Del resto, la lett. *q* della disposizione, introducendo la «revisione della disciplina dei regimi di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, nonché di cessione dei beni in caso di subentro», pone proprio le premesse per la svendita ai privati delle infrastrutture costituenti il demanio degli enti locali (artt. 42 Cost. e 824 c.c.)⁷⁷.

Si assiste, così, «ad un attacco mortale contro la Costituzione e l'esistenza stessa dello Stato-Comunità, il quale ha come obiettivo il benessere dei cittadini e non gli interessi delle multinazionali e della speculazione finanziaria»⁷⁸. La logica «neoliberista», che ispira la «legge concorrenza 2021», resa oltremodo evidente dall'art. 8, è, infatti, di assecondare il definitivo affidamento al mercato dei servizi pubblici essenziali, con buona pace delle norme costituzionali⁷⁹ e della tutela effettiva dei beni comuni. Si tratta di un provvedimento che contraddice palesemente l'esito referendario del 2011, nonostante la realtà dei fatti dimostri il fallimento della gestione privatistica, soprattutto nel servizio idrico: aumento delle tariffe, insufficienza degli in-

vestimenti, aumento delle perdite nelle reti, aumento dei consumi e dei prelievi, carenza di depurazione, riduzione dell'occupazione, diminuzione della qualità del servizio, deficit di democrazia⁸⁰. A ben guardare, questo provvedimento rappresenta «il punto di demarcazione tra due diverse culture, quella che considera un dovere il rispetto e la garanzia dei diritti fondamentali e quella che trasforma ogni cosa, anche le persone, in strumenti economici e merci»⁸¹.

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

In realtà, ciò che occorre, al più presto, anche grazie a una revisione del PNRR⁸², è una drastica riduzione delle scandalose perdite dalle reti acquedottistiche, accompagnata sia da un'accelerazione nel processo di graduale digitalizzazione del servizio idrico⁸³, sia dalle azioni necessarie a conferire una maggiore sostenibilità ai consumi idrici, in particolare per le colture agricole, a partire

⁷⁶ Così il FORUM ITALIANO DEI MOVIMENTI PER L'ACQUA, *Osservazioni al Disegno di Legge “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021”*, Atto Senato n. 2469, Commissione industria, commercio, turismo del Senato della Repubblica, 23 febbraio 2021, in www.acquabenecomune.org.

⁷⁷ Cfr., ancora, il FORUM ITALIANO DEI MOVIMENTI PER L'ACQUA, *Osservazioni*, cit.

⁷⁸ P. MADDALENA, *L'attuazione del PNRR implica la privatizzazione dell'acqua e dei servizi pubblici essenziali. Unico rimedio è il ricorso al giudice per far valere i principi e le norme della Costituzione*, in www.attuarelacostituzione.it, 2 febbraio 2022, il quale stigmatizza il «sistema economico predatorio neoliberista» e la «furia demolitrice» delle “privatizzazioni”, che hanno il fine di porre sul mercato i beni pubblici demaniali, in aperto contrasto con l'art. 42 Cost. (v. ID., *Cosa sono i beni comuni*, cit., pp. 8 e 13 ss.).

⁷⁹ Si pensi non soltanto ai rinnovati precetti costituzionali degli artt. 9 e 41, ma anche alle potenzialità, nella materia della gestione delle risorse idriche, dell'art. 43 Cost. In tal senso, si propone di ripensare l'economia e l'intervento pubblico nel mercato oltre gli schemi del neoliberismo, recuperando un'idea di democrazia partecipativa, che assicuri una gestione pubblica dei servizi pubblici, «che sappia coinvolgere in modo diretto le comunità di utenti che beneficiano del servizio» (così, U. MATTEI e A. QUARTA, *L'acqua e il suo diritto*, cit., p. 115). Scelta definitiva di «economia morale», in coerenza proprio con l'art. 43 Cost., che consentirebbe alle comunità degli utenti del servizio pubblico di controllarne la gestione. In effetti, il coinvolgimento delle comunità nella gestione dei beni comuni «allarga l'area della democrazia a settori essenziali della vita sociale, includendo soggetti diversi da quelli formalmente titolari nelle procedure di decisione sui modi di uso dei beni» (G. CARAPEZZA FIGLIA, *Ambiente e beni comuni*, cit., p. 89; e v. anche A. CIERVO, *Diritti dal basso*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. civ., Agg., IX, Milano, 2014, p. 188 ss.).

⁸⁰ Denuncia tali accidenti il FORUM ITALIANO DEI MOVIMENTI PER L'ACQUA, *Osservazioni*, cit. Tuttavia, non si manca di obiettare che il punto più delicato, generalmente trascurato da chi si oppone alla privatizzazione, «è lo stato di degrado dei sistemi idrici messi a disposizione delle aziende private, che devono poi ripristinarli. Per questo è fuorviante sostenere che nella maggior parte dei casi il prezzo dell'acqua aumenta, o che la qualità del servizio peggiora quando la gestione diventa privata. Perché, nel migliore dei casi – cioè, a prescindere dalla corruzione –, questo aumento non fa che reintegrare nel prezzo la manutenzione e gli investimenti che non erano stati fatti in precedenza» (É. PERROT, *L'acqua, una questione di attualità*, cit.).

⁸¹ È la disincantata convinzione del FORUM ITALIANO DEI MOVIMENTI PER L'ACQUA, *Osservazioni*, cit.

⁸² Il PNRR, per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e la gestione sostenibile ed efficiente delle risorse idriche, ha messo a disposizione, nell'ultima versione aggiornata, soltanto 4,38 miliardi di euro, a fronte di un fabbisogno quantificato da Utilitalia (la Federazione delle imprese di acqua, ambiente ed energia) pari a 14 miliardi di euro. Per una sostanziale revisione, sul punto, del PNRR, v. A. MURATORI, *Siccità eccezionale e perdite nelle reti acquedottistiche all'origine di un'emergenza idrica (quasi) senza precedenti*, in *Amb. svil.*, 2022, p. 467 ss., spec. p. 470. L'autore auspica che siano senz'altro incrementati gli interventi e gli investimenti del PNRR utili ad assicurare una maggiore disponibilità di risorse idriche, ancor più per reagire a prolungati eventi siccitosi, anche in ID., *Tra emergenze climatiche, energetiche e belliche, il PNRR va ora rivisto*, *ivi*, p. 675 ss., spec. p. 679.

⁸³ Si tratta di una trasformazione digitale nota, all'interno della c.d. “quarta rivoluzione industriale”, come “Water 4.0”. L'iniziativa risale a un'idea della *Germany Water Partnership* e mira a trasformare gli attuali sistemi idrici convenzionali in sistemi infrastrutturali di gestione digitale dell'acqua. Per un approfondimento, v. D. BERARDI, F. CASARICO, S. TRAINI e F. ZARAMELLA, *Water 4.0: la rivoluzione digitale nel servizio idrico integrato*, in *Lab. REF ric.*, Acqua n. 173, febbraio 2021 (disponibile in www.laboratoriorefit.it).



dall'introduzione di sistemi irrigui più parsimoniosi, attenti all'esigenza primaria di recupero e riuso dell'acqua⁸⁴.

La scarsa disponibilità di acque dolci, aggravata dalla drammatica siccità dell'estate degli ultimi anni⁸⁵, pone, quindi, con forza la questione del ricorso intensivo alla dissalazione delle acque marine⁸⁶.

⁸⁴ In tal senso, il FAI (Fondo Ambiente Italiano) ha promosso il «Patto per l'acqua», presentato a Roma il 30 novembre 2018: un nuovo accordo sociale ed economico (una sorta di *Blue Deal*), siglato tra i principali attori del settore idrico (dai gestori ai consorzi di bonifica e irrigazione, dagli agricoltori alle imprese, dalle amministrazioni pubbliche agli istituti di ricerca), che consenta di affrontare adeguatamente le carenze infrastrutturali nazionali, gli effetti del cambiamento climatico globale e una gestione integrata tra i diversi impieghi dell'acqua, così da innestare cicli virtuosi di risparmio, recupero e riciclo (il testo del *Patto* è disponibile in www.fondoambiente.it). Il comitato scientifico del *Patto* ha curato la pubblicazione, nel giugno del 2022, del *Libro blu*, cit., documento che profila un intervento strategico concreto per uscire dallo stato di emergenza cronica e virare verso un modello di gestione più resiliente, efficiente e sostenibile dell'acqua. Un modello coerente con i principi dell'economia circolare e basato su 5 azioni necessarie: 1) promuovere concretamente l'efficienza idrica; 2) introdurre incentivi per sostenere la riduzione dei consumi; 3) "misurare" i consumi; 4) comunicare la "qualità" dell'acqua; 5) ratificare il Protocollo Acqua e Salute OMS-UNECE del 1992, che indica la strategia chiave per garantire ai singoli paesi la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie. L'Italia, pur avendo firmato il Protocollo, deve ancora procedere alla sua ratifica (v. l'editoriale di E. FUNARI, *Protocollo Acque e salute dell'UNECE e dell'OMS*, in www.epiprev.it, 2, 2011, p. 71 s.).

⁸⁵ L'emergenza idrica è aggravata non soltanto dalla crescente siccità, cui cerca di porre rimedio il d.l. 14 aprile 2023, n. 39, recante «Disposizioni urgenti per il contrasto della scarsità idrica e per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche» (c.d. "decreto siccità", a commento del quale, v. A. MURATORI, *Le misure "urgenti" del Governo contro le emergenze idriche che affliggono il Paese*, in *Amb. svil.*, 2023, p. 295 ss.), ma anche dalla concomitante emersione di nuovi inquinanti chimici, dei quali il servizio idrico deve farsi carico. Il problema è affrontato dall'Unione europea con la direttiva 2184/2020 sulle acque potabili, recepita con d.lg. n. 18 del 2023 (v. *supra*, nota 12), che impone di monitorare presenza e concentrazioni degli inquinanti, e con la nuova proposta di direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane [COM(2022) 541 final del 26 ottobre 2022], che richiede la rimozione di microplastiche e farmaci nei depuratori, prevedendo trattamenti più incisivi affinché l'acqua reimpressa nell'ambiente non danneggi gli ecosistemi, nonché l'istituzione della responsabilità estesa del produttore per gli inquinanti rilasciati dai prodotti immessi al consumo (per lo più farmaci e cosmetici), in applicazione del principio "chi produce inquinando, paga", e la richiesta di neutralità energetica per il segmento della depurazione. Al riguardo, v. D. BERARDI *et al.*, *Decarbonizzazione, nuovi inquinanti e responsabilità del produttore: il nuovo paradigma europeo per il servizio idrico*, in *Lab. REF ric.*, Acqua n. 234, marzo 2023 (disponibile in www.laboratorioref.it); ID., *Il "governo" dell'acqua entra nel XXI secolo*, in www.lavoce.info, 15 marzo 2023.

⁸⁶ La desalinizzazione è uno dei modi per ottenere acqua potabile e incrementare le forniture idriche, ma può generare impatti rilevanti sull'ambiente e gravi ripercussioni sulla salute. Per un'analisi, giuridica e tecnica, di tali impatti, ispirata ai principi dello sviluppo sostenibile e dell'economia circolare, e conte-

Eppure, la recente legge n. 60 del 17 maggio 2022 (c.d. «legge Salva Mare»), recante «Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare»⁸⁷, all'art. 12, rubricato «Criteri generali per la disciplina degli impianti di desalinizzazione», subordinava, inopinatamente, l'ammissibilità di tali impianti alla dimostrazione che fossero stati eseguiti «gli opportuni interventi per ridurre significativamente le perdite della rete degli acquedotti e per la razionalizzazione dell'uso della risorsa idrica prevista dalla pianificazione di settore».

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

Tuttavia, questo irragionevole vincolo, considerata la plateale e perdurante inerzia degli enti preposti alla gestione degli acquedotti, avrebbe rimandato, paradossalmente, alle calende greche proprio il ricorso intensivo ai dissalatori, non soltanto in termini di effettiva realizzazione, «ma persino in termini di mera ipotesi di lavoro»⁸⁸, a conferma dell'imperdonabile sciattezza del nostro legislatore, alla quale ha rimediato il "decreto siccità" (art. 10, comma 1, lett. c, d.l. n. 39 del 2023), che ha disposto la soppressione dell'infelice vincolo⁸⁹.

stualizzata al caso paradigmatico delle isole minori siciliane, v. D. IACOVELLI e F. ALIBERTI, *Valore delle risorse idriche e uso circolare dell'acqua: desalinizzazione e impatti antropici. Il caso delle isole minori della Sicilia*, Napoli, 2022. Di utile consultazione, in argomento, è il Rapporto 2022 dell'Osservatorio Isole Sostenibili, *Energia, acqua, mobilità, economia circolare, turismo sostenibile. Le sfide per le isole minori e le buone pratiche dal mondo*, disponibile in www.isolesostenibili.it (e imminente è la pubblicazione del Rapporto 2023). Focalizza il problema della dissalazione come rimedio all'emergenza idrica, anche A. MURATORI, *Siccità eccezionale*, cit., p. 470 ss. Provvidenziale, al riguardo, è la notizia della realizzazione, nei pressi di Taranto ed entro il marzo 2026, del più grande impianto italiano di dissalazione a osmosi inversa [v. P. AQUARO, *A Taranto il più grande dissalatore d'Italia: nascerà dalle acque di un fiume (salmastro) leggendario*, in www.corriere.it, 27 marzo 2023].

⁸⁷ Per un commento critico "a caldo", si rinvia a G. AMENDOLA, *Primi appunti su una legge che salva poco il mare*, in www.unaltroambiente.it, 8 giugno 2022; v. anche D. IACOVELLI e F. ALIBERTI, *op. cit.*, p. 150 ss.; I. TANI, *La Legge SalvaMare: una disciplina per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne tra dubbie premesse e vecchi propositi*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, p. 579 ss.

⁸⁸ Così, A. MURATORI, *Siccità eccezionale*, cit., p. 472.

⁸⁹ Il Governo, con il "decreto siccità", ha preso atto che la condizione soppressa non è «più in linea con il contesto contingente, potendo comportare che la realizzazione degli impianti di

7. Il problema della “appartenenza” dei beni d’interesse comune alla luce della funzione e dell’utilità sociale dei medesimi: il “costituzionalismo dei beni fondamentali”.

| 214

Tra i compiti del nuovo millennio dovrebbe, dunque, essere annoverato anche l’impegno di rendere “visibili” i *commons* (e, in particolare, le risorse sotterranee o invisibili), ossia di rivolgere a essi la giusta considerazione, da tradurre in situazioni e prerogative giuridiche, che siano non meno rilevanti di quelle che pertengono ai beni in proprietà pubblica o privata. In questa prospettiva, riferire all’acqua il concetto di “bene comune” non dovrebbe avere – come si notava all’inizio del discorso – una valenza meramente declamatoria o politico-culturale, che evochi una generica irriducibilità al tradizionale paradigma proprietario e alle regole del mercato concorrenziale, ma dovrebbe possedere un significato prescrittivo, che orienti soluzioni normative coerenti con un’impostazione non patrimoniale delle forme non tanto di “appartenenza”⁹⁰, quanto piuttosto di “utilizzo” o “buon governo” delle risorse naturali⁹¹, che non prescinda dalla dovuta attenzione

desalinizzazione non avvenga entro tempi celeri (i soli compatibili con la necessaria immediatezza richiesta da una crisi idrica)» (così la relazione illustrativa al provvedimento, come riprodotta nel Dossier XIX Legislatura, *Disposizioni urgenti per il contrasto della scarsità idrica e per il potenziamento e l’adeguamento delle infrastrutture idriche*, d.l. n. 39/2023 - A.C. n. 1195, disponibile in www.documenti.camera.it, 3 giugno 2023, p. 53). Il decreto sembra accogliere, in sostanza, la proposta, avanzata in dottrina, che dalla legge Salva Mare «sia al più presto espunto l’art. 12, e che la disciplina sugli impianti di desalinizzazione [...] sia tempestivamente demandata a un nuovo provvedimento *ad hoc*, ovviamente depurato dalle assurde disposizioni che oggi impediscono la realizzazione di tale tipologia impiantistica, persino in via di ipotesi di lavoro» (A. MURATORI, *op. loc. ult. cit.*).

⁹⁰ È bene ricordare che il termine “appartenenza” indica ogni forma di relazione giuridica tra l’uomo (o il gruppo sociale cui appartiene) e l’acqua (o altra risorsa naturale), avente a oggetto le modalità di uso della (o di accesso alla) risorsa stessa. Il ricorso a un termine di sintesi, qual è “appartenenza”, «pare utile ad evitare errori metodologici o anacronismi che non sarebbero giustificati nemmeno all’interno dell’omogenea tradizione giuridica occidentale che ha sviluppato nei secoli diverse forme di appartenenza, solo in tempi moderni incluse nella categoria delle “proprietà”». Così, D. CASALINI, *Fondamenti per un diritto delle acque dolci*, Torino, 2014, p. 5, al quale si rinvia per una pregevole analisi dei regimi giuridici di appartenenza e di uso delle acque dolci superficiali e sotterranee, attenta ai modelli elaborati dalle diverse tradizioni giuridiche, riconducibili ai due paradigmi essenziali nell’esperienza giuridica occidentale: la sovranità e la proprietà.

⁹¹ In tal senso, si veda, anche per ulteriori indicazioni, M. PENNASILICO, “Proprietà ambientale” e “contratto ecologico”: un altro modo di soddisfare i bisogni, in *Rass. dir. civ.*, 2018, p.

all’intreccio di fattori relazionali e psicologici nell’uso comunitario e sostenibile dei beni comuni⁹².

Lapidaria, al riguardo, è la critica mossa da Natalino Irti, secondo il quale oltre il pubblico e il privato non c’è il “comune”, «ma c’è oligarchia tecnocratica»⁹³. L’autorevole giurista reputa che il bene comune appartenga tanto alla collettività, sotto forma di *appartenenza di utilità*, quanto all’ente esponenziale, sotto forma di *appartenenza di servizio*; sì che, nella gestione tecnica, rimessa all’ente stesso, «sopravvive e si svolge la vecchia ed esclusiva titolarità del diritto»⁹⁴. I beni comuni, dunque, sarebbero *beni a pluralità di appartenenze*⁹⁵.

Senonché, giova chiarire che la «configurazione naturale e la polifunzionalità rendono l’acqua elemento inadatto all’appropriazione esclusiva. Ad essa, intesa in senso statico come porzione materiale della realtà, corrisponde una pluralità di beni, in relazione alle molteplici utilità che è in grado di generare. Talune utilità si collegano a diritti fondamentali, altre invece a interessi di natura patrimoniale, poiché indispensabili in numerosi processi produttivi. L’acqua, intesa come *res*, è *una e identica*; tuttavia, considerata quale punto di riferimento di interessi giuridicamente rilevanti, assume aspetti distin-

1261 ss.; con puntuale riferimento al capitale idrico, D.M. MIELE, *Il giusto prezzo dell’acqua minerale e il buon governo della risorsa idrica*, in *Riv. giur. amb.*, 2013, p. 582 ss.

⁹² Per una prima rassegna di tali variabili, basata sugli studi di scienze cognitive e di *behavioral economics*, si rinvia a M. CAFAGNO, *Beni comuni, norme, comportamenti*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2, 2022, p. 181 ss.; e v. anche, da differenti prospettive, M. FRANZINI, *Il significato dei beni comuni*, in *Labsus Papers*, 21, 2011, p. 1 ss. (disponibile in www.labsus.org), ove si attribuisce ai beni comuni il carattere di “rivalità” e “non escludibilità” (ma, v. F. VIOLA, *Beni comuni*, cit., p. 386 ss., che preferisce spostare l’accento dalla rivalità al criterio ecologico della deperibilità del bene); R. MÍGUEZ NÚÑEZ, *Beni a valore non prettamente economico: rilievi privatistici per un diritto “relazionale”*, in *Rass. dir. civ.*, 2023 (in corso di pubblicazione).

⁹³ N. IRTI, *L’acqua tra beni comuni e concessioni*, cit., p. 384.

⁹⁴ N. IRTI, *op. cit.*, p. 386. La logica “liberale” dell’appartenenza in proprietà, come diritto naturale fondato sul lavoro individuale, è scolpita nelle suggestive parole di Locke, che così legittimava l’ormai avviato fenomeno delle *enclosures* inglesi, grazie al quale si affermavano diritti di proprietà individuali su beni precedentemente collettivi (*commons*, *common fields* o *wastes*, tra i quali l’acqua) e sull’ambiente in generale: «Benché l’acqua che scorre alla fontana sia di tutti, chi può dubitare che quella che è nel secchio sia solo di chi l’ha attinta? Il suo lavoro l’ha tolta dalle mani della natura dove era in comune e apparteneva nella stessa misura a tutti i suoi figli, e con ciò se l’è appropriata». Così, J. LOCKE, *Il secondo Trattato sul Governo. Saggio concernente la vera origine, l’estensione e il fine del governo civile*, (1689), trad. di A. Gialluca, introduzione di T. Magri, Milano, 1998, (13^a ed., 2022), cap. V, *Della proprietà*, § 29, p. 99.

⁹⁵ In tal senso, v. anche A. GENOVESE, in A.M. GAMBINO, A. GENOVESE e B. SIRGIOVANNI, *Beni comuni*, in *Nuovo dir. civ.*, 2016, p. 301 ss., spec. p. 318 ss.





ti: risorsa ambientale, bene condizionante l'appagamento di bisogni essenziali, risorsa destinata alla fruizione collettiva, bene produttivo soggetto a usi agricoli o industriali, bene di consumo»⁹⁶.

Pertanto, appare riduttivo analizzare il problema dell'acqua e dei beni comuni soltanto in termini di appartenenza o titolarità, poiché la stessa nozione di bene, in un sistema ordinamentale connotato dalla socialità, deve essere ripensata alla luce della funzione e dell'utilità sociale, che i beni rivestono⁹⁷. Occorre, dunque, prescindere dal problema dell'appropriabilità⁹⁸, pur nella consapevolezza che

⁹⁶ G. CARAPEZZA FIGLIA, *Diritto all'acqua e godimento delle risorse idriche*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., p. 89. Sulla pluralità funzionale e "poliedricità" del concetto di acqua, in relazione alle differenti forme di utilizzazione e ai variabili interessi da soddisfare, v. anche M.C. CERVALE, *L'acqua come bene collettivo*, in *Actual. jur. iberoam.*, 16 bis, 2022, p. 2636 ss., la quale prende spunto dalla legge 20 novembre 2017, n. 168, recante «norme in materia di domini collettivi», definiti come «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie» (art. 1, comma 1), per individuare una forma di appartenenza delle acque riconducibile alla "proprietà collettiva", che supera il concetto di proprietà individuale ed esclusiva e valorizza la partecipazione della comunità titolare del patrimonio idrico alla gestione e al godimento del bene. La legge sui domini collettivi inserisce, infatti, tra i "beni collettivi", «i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici» (art. 3, comma 1, lett. f). Il riferimento normativo ai "corpi idrici" consente, quindi, una maggiore tutela delle risorse idriche come beni di godimento collettivo, strumenti primari di sviluppo e conservazione del patrimonio naturale, «anche se in un ambito specialistico qual è quello degli usi civici e delle proprietà collettive» (p. 2651).

⁹⁷ Cfr. P. PERLINGIERI, *Normazione per principi*, cit., p. 1184 ss., nonché ID. e P. FEMIA, *Situazione soggettiva e rapporto giuridico*, in P. PERLINGIERI et al., *Manuale di diritto civile*, 11^a ed., Napoli, 2022, p. 88, secondo i quali, in un ordinamento che si caratterizza per la socialità, «è possibile prospettare come giuridicamente rilevanti non soltanto i beni patrimoniali ma anche i beni non patrimoniali. Entrambi sono considerati in funzione di una determinata utilità, intesa quale idoneità a realizzare interessi rilevanti e meritevoli di tutela per l'ordinamento giuridico. Così, ad es., per quei beni definiti "sociali", i quali realizzano diritti della persona, a contenuto non patrimoniale (quali il diritto alla salute, il diritto allo studio, ecc.) o, ancora, per quei beni c.d. "comuni" diretti a promuovere un'interazione virtuosa tra "pubblico" e "comune" al fine di garantire la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'uomo. Tali categorie hanno un vincolo di destinazione qualificato – che prescinde dalla titolarità –, conformato dalla funzione sociale alla quale i beni sono destinati» (sul punto, v. anche, *supra*, § 3 e nota 44).

⁹⁸ Al più, si tratterebbe di «una sorta di "proprietà di terzo grado" che, nell'evocare un'appartenenza universale, supera il problema tanto dell'attrazione di alcuni beni nell'orbita della proprietà pubblica, quanto della funzionalizzazione in senso sociale delle situazioni proprietarie private. Il titolo di proprietà resta sullo sfondo, poiché viene in rilievo un'ulteriore e più alta funzione del bene destinato, in prospettiva intergenerazionale, alla conservazione e alla fruizione collettiva». Pertanto, il momento unificante della qualificazione giuridica dei beni comuni «è la funzione sociale, che esprime l'orientamento della disciplina dell'appartenenza e dell'uso dei beni alla promozione della personalità umana» (G. CARAPEZZA FIGLIA, *Ambiente e beni*

la stessa logica dell'appartenenza non è da bandire aprioristicamente, in quanto perfino l'aria è sì un bene di interesse comune, ma può essere isolata e oggetto di compravendita anche a fini terapeutici⁹⁹. Si pensi, ancora, all'acqua e al gas, considerati dal secondo comma dell'art. 128 c. cons. come beni di consumo, ma soltanto qualora siano «confezionati per la vendita in un volume delimitato o in quantità determinata»¹⁰⁰.

comuni, cit., p. 87). Esclude che l'appropriazione sia elemento fondativo della categoria giuridica dei beni comuni, A. LUCARELLI, *Alcune riflessioni in merito ai beni comuni tra sotto categoria giuridica e declinazione di variabile*, in *Nomos*, 2017, p. 1189 ss.; v. anche A. ABBRUZZESE, *La categoria giuridica dei beni comuni tra dimensione locale e attività giurisprudenziale, oltre l'assolutismo giuridico. Brevi note comparative*, *ivi*, 2018, p. 123 ss.; R. MÍGUEZ NÚÑEZ, *Beni a valore non prettamente economico*, cit., §§ 7 e 8.

⁹⁹ In questi termini, G. PERLINGIERI, *Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni». Per una «funzione» e una «utilità sociale» prese sul serio*, in *Rass. dir. civ.*, 2022, p. 136 ss., spec. p. 143, il quale considera, criticamente, «a dir poco ambiguo discorrere di beni "comuni" relativamente a fattispecie assai eterogenee (come, ad esempio, secondo la dottrina prevalente, l'aria, l'acqua dolce profonda, i fiumi, il mare, il litorale, la Luna, il paesaggio, l'ambiente, i ghiacciai e le nevi perenni, lo spazio urbano, il patrimonio artistico e storico-culturale, il sapere, la conoscenza, le creazioni intellettuali, il genoma umano, la sanità, l'università, la scuola, il lavoro, la giustizia, l'informazione, internet, gli usi civici, la democrazia) i cui statuti giuridici, invero, meritano massima attenzione ma sono necessariamente da ricostruire caso per caso, in relazione alla natura e alle peculiarità della funzione e degli interessi specificatamente coinvolti» (p. 142). Sulle difficoltà e incertezze nell'individuazione di beni suscettibili di essere qualificati comuni, senza che «esista una normativa che preveda degli specifici meccanismi reattivi a favore di coloro che sono abilitati ad appropriarsi delle risorse», v. O.T. SCOZZAFAVA, *I "beni comuni"*, in *www.juscivile.it*, 2, 2016, p. 30 ss., spec. p. 32, il quale reputa «impossibile procedere ad un'analisi costruttiva del concetto in questione, poiché tutte le risorse, nella misura in cui sollecitano interessi umani, avrebbero l'attitudine ad essere considerate comuni» (p. 35); insiste sulla "volatilità" della categoria giuridica dei beni comuni, N. LIPARI, *Le categorie del diritto civile*, Milano, 2013, p. 128 ss.; v. anche C. CASTRONOVO, *Eclissi del diritto civile*, Milano, 2015, pp. 53 ss., 178 ss., che considera la categoria dei beni comuni una «forma giuridica torbida» (p. 53), «l'ultima manifestazione dell'avversione velleitaria alla distinzione tra pubblico e privato», l'«emblemma dell'eclissi del diritto civile nella quale i distinti si confondono e ancora non approdano a una categoria nuova in grado di autogiustificarsi» (p. 188).

¹⁰⁰ Sulla problematica del commercio delle acque, v. L. MORAMARCO, *Il mercato delle acque minerali*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., p. 249 ss., la quale avverte che «il diritto deve ben governare il mercato, affinché anche il bene di consumo "acqua" sia considerato come parte del complesso della risorsa disponibile, la cui prima destinazione è il soddisfacimento del diritto umano all'accesso all'acqua potabile, in un'ottica di tutela intergenerazionale. Questo è uno degli obiettivi del servizio idrico integrato, alla cui tariffazione è, peraltro, estraneo il profitto per effetto dell'abrogazione parziale dell'art. 154, comma 1, c.a. (a seguito del referendum del 12 e 13 giugno 2011). Diversamente, le imprese imbottigliatrici perseguo-

In realtà, di vitale importanza è non già l'astratta qualificazione del bene, bensì la definizione di un adeguato sistema di *governance* e di controllo della sua gestione¹⁰¹, «a prescindere dalla natura pubblica, privata o mista del gestore [...]. Ingenuo sarebbe pensare che tutto si risolverebbe se il gestore fosse una società di capitali a diffusione popolare» o una «cooperativa»¹⁰², le quali certamente non precludono di per sé possibili abusi di delega. Taluni beni, come l'acqua o i medicinali salvavita, «condizionano la sopravvivenza di intere comunità e devono pertanto essere accessibili a tutti»¹⁰³, senza necessità di etichette o astratte qualificazioni¹⁰⁴.

no il fine di commercializzare un bene di consumo a scopo di lucro» (p. 250).

¹⁰¹ In tal senso depono la sentenza della Corte eur. dir. uomo, Sez. II, 23 settembre 2014, ric. n. 46154/11, Valle Pierimpie società agricola s.p.a. c. Italia, in www.giustizia.it, che trae origine dalla nota controversia nazionale sulla natura giuridica, pubblica o privata, delle "valli da pesca" della laguna di Venezia, in ordine alla quale la Cass., Sez. un., 14 febbraio 2011, n. 3665, cit., nell'affermare la demanialità di tali aree, ha per la prima volta accolto, sul piano giurisprudenziale, la nozione di "bene comune". Eppure, riconducendo le valli da pesca nella sfera demaniale dello Stato, la S.C. ha di fatto confermato la tradizionale logica dominicale, pur intendendo superarla. I giudici di Strasburgo, invece, sembrano indicare che, in presenza di *commons*, l'ansia classificatoria deve cedere il passo «alla più urgente definizione di un adeguato sistema di *governance*, ossia alla previsione di una serie di restrizioni e doveri (riassumibili nel concetto di *vincolo* già noto alla categoria dei beni culturali) posti a carico del soggetto formalmente titolare del bene comune». In tal modo, la pronuncia europea risolve la travagliata vicenda delle valli da pesca, emblematica delle difficoltà insite nel discorso sui beni comuni, «semplicemente suggerendo di guardare altrove. Seppur implicitamente, infatti, dalla Corte europea proviene l'invito – asse portante della teoria dei beni comuni – ad uscire definitivamente dall'alternativa apparente bene pubblico/bene privato, riconoscendo l'irrelevanza dell'aspetto proprietario e focalizzando invece l'attenzione sulla necessaria predisposizione di un rigoroso metodo di gestione; l'esortazione, dunque, a chiedersi non a chi un bene comune appartenga, ma come possa essere tutelato». Così, a commento della Corte europea, C. PATERA, *Protezione della proprietà e tutela dell'ambiente*, in www.labsus.org, 19 febbraio 2015.

¹⁰² Così, P. PERLINGIERI, *Relazione conclusiva*, in E. CAPOBIANCO, G. PERLINGIERI e M. D'AMBROSIO (a cura di), *Circolazione e teoria dei beni*, Incontro di Studi dell'ADP, Lecce 21-22 marzo 2019, Napoli, 2021, p. 359 ss., spec. p. 360. Nel medesimo ordine d'idee si pone V. PARISIO, *Tutela della qualità e quantità della risorsa idrica e gestione del servizio idrico integrato: spunti di riflessione*, in www.ambientediritto, 4, 2022, p. 489 ss., là dove afferma che, «[a] prescindere dalla natura pubblica o privata del modello di gestione, ciò che appare, oggi, imprescindibile è il consolidamento di un'effettiva e imparziale attività di regolazione e di controllo sui soggetti gestori del servizio da parte della *governance* (EGATO), ma, soprattutto, il risanamento della rete idrica, la quale è afflitta da perdite inaccettabili, vista la preziosità della risorsa» (p. 588); similmente, già F. CAPORALE, *Tendenze*, cit., p. 37 ss.

¹⁰³ P. PERLINGIERI, *op. ult. cit.*, p. 360 s., secondo il quale i beni che «soddisfano bisogni primari vanno garantiti a tutti», sì che

Si auspica, così, un «costituzionalismo dei beni fondamentali», in aggiunta a quello dei diritti fondamentali, che garantisca la conservazione e l'accesso di tutti al godimento dei beni vitali, distinti in tre sottospecie: i beni *comuni*, cioè le *res communes omnium* (come i beni vitali naturali), oggetto dei diritti fondamentali di libertà di uso o godimento; i beni *personalissimi*, come le parti del corpo umano, oggetto dei diritti fondamentali di immunità, cioè di libertà da lesioni; i beni *sociali*, oggetto dei diritti fondamentali sociali alla salute e alla sussistenza, come i farmaci salvavita e gli alimenti di base¹⁰⁵.

«[f]ondamentali sono l'accesso, il godimento e l'utilizzazione del bene, non la sua titolarità» (p. 361).

¹⁰⁴ È la soluzione avanzata da G. PERLINGIERI, *Criticità della presunta categoria dei beni c.dd. «comuni»*, cit., p. 159, il quale nega la necessità di andare oltre la contrapposizione "pubblico/privato" per tutelare interessi generali (p. 150); si veda anche V. CORRIERO, *Gli atti costitutivi di vincoli di destinazione per la valorizzazione dei beni comuni*, in *Commons/Comune: geografie, luoghi, spazi*, cit., p. 581 ss., la quale riconosce che ormai definiamo "comuni" quei beni che, «indipendentemente dalla titolarità pubblica o privata degli stessi, possono essere vincolati e gestiti nell'interesse della collettività, individuando come enti esponenziali o gli enti locali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni), alla luce del principio di sussidiarietà sancito dalla Costituzione nell'articolo 118, o lo Stato» (p. 584).

¹⁰⁵ È la nota proposta di L. FERRAJOLI, *Beni fondamentali*, cit., p. 142; ID., *Sull'acqua come bene vitale*, in www.contrattoacqua.it, 22 marzo 2014, p. 1 ss., spec. p. 3, ove si propone per l'acqua una classificazione differenziata: «come bene comune, nella parte in cui la sua garanzia consiste nel divieto di lesioni, cioè di sprechi o distruzioni ed è perciò rivolta alla sua conservazione; come bene sociale, nella parte, corrispondente ai minimi vitali, in cui la sua garanzia consiste nell'obbligo di fornirla e distribuirla a tutti; infine come bene patrimoniale nella parte, inferiore alla prima e superiore alla seconda, nella quale è sottoposta a tassazione o comunque a pagamento. Una disciplina garantista dell'acqua deve perciò riconoscerne in primo luogo il carattere di bene pubblico; garantirne la distribuzione gratuita a tutti, nella misura dei minimi vitali, quale oggetto del diritto fondamentale alla vita e alla salute; garantirne la conservazione e la riproduzione come bene comune, attraverso limiti rigorosi alla sua dissipazione o distruzione; disciplinarne la quantità eccedente il minimo vitale e destinata, dietro pagamento di un prezzo necessariamente politico, agli usi domestici e industriali». Sulla distinzione dei diritti fondamentali nelle tre classi di beni comuni, sociali e personalissimi, v. già ID., *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Roma-Bari, 2007, I, p. 776 ss., e II, p. 263 ss.; e v. anche ID., *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Milano, 2022, il quale promuove una Costituzione della Terra, in grado d'imporre limiti e vincoli ai poteri selvaggi degli Stati sovrani e dei mercati globali, a garanzia dei diritti umani e dei beni vitali fondamentali. Si tratta di rifondare il patto di convivenza pacifica tra i popoli della Terra, già stipulato con la Carta delle Nazioni Unite del 1945 e con le tante carte e convenzioni sui diritti umani, ma rimasto finora platealmente ineffettivo a causa della mancanza di idonee funzioni e istituzioni di garanzia di carattere sovranazionale. Soltanto una Costituzione della Terra, che introduca un demanio planetario a tutela dei beni vitali della natura, bandisca le armi a cominciare da quelle nu-

Alla luce di questa classificazione, l'acqua non può essere propriamente definita un bene comune: «L'acqua potabile non è più, di fatto, un bene solo naturale, né tanto meno un bene comune naturalmente accessibile a tutti. Più di un miliardo di persone non hanno la possibilità di accedervi e per questo milioni di persone muoiono ogni anno»¹⁰⁶. L'acqua è diventata un bene scarso, al punto che si cerca di trasformarla – paradossalmente, ma non tanto, se si guarda alla questione idrica dall'angolo visuale del profitto – in un bene patrimoniale, in una merce¹⁰⁷. È qui che dovrebbero intervenire tecniche di garanzia, dirette a sottrarre al mercato quel bene vitale e fondamentale che è l'acqua, da qualificare come un “bene pubblico”, «sottoposto a vincoli quali l'obbligo della distribuzione gratuita a tutti nella misura necessaria a minimi vitali, la definizione di limiti massimi di consumo e la tassazione su basi progressive dei consumi compresi tra il limite minimo e massimo»¹⁰⁸.

Occorre, dunque, non tanto cercare il “comune” oltre il “pubblico” e il “privato”¹⁰⁹, quanto piuttosto riqualificare il “pubblico” mediante una sua costituzionalizzazione più rigorosa: «Riconoscere e garantire determinati beni vitali come fondamentali vuol dire sottrarli alla disponibilità della politica e del mercato e renderli accessibili a tutti. E questo si può fare soltanto con la loro stipulazione come beni costituzionali, cioè previsti come fondamentali da Costituzioni rigide: garantiti da immunità, cioè dal di-

chiaro e introduca un fisco e idonee istituzioni globali di garanzia in difesa dei diritti di libertà e in attuazione dei diritti sociali di tutti, può realizzare l'universalismo dei diritti umani, assicurare la pace e, prima ancora, la vivibilità del pianeta e la sopravvivenza dell'umanità (v. anche ID., *Pacifismo e costituzionalismo globale*, in *Quest. Giust.*, 1, 2022, p. 106 ss., spec. p. 109 ss.).

¹⁰⁶ Così, L. FERRAJOLI, *Beni fondamentali*, cit., p. 144, e ID., *Sull'acqua come bene vitale*, cit., p. 2. Allontanandosi dall'originaria qualifica di *res communes omnium*, «oggi, l'acqua si presenta come un privilegio di pochi», con conseguente «guerra» per l'approvvigionamento delle risorse idriche. Così descrive il fenomeno dello «stress idrico», L. SALVEMINI, *Stress idrico vs sviluppo sostenibile*, cit., p. 5.

¹⁰⁷ Cfr., *supra*, § 2.

¹⁰⁸ E. VITALE, *Beni comuni*, cit., p. 56, che sintetizza così il triplice statuto al quale andrebbe sottoposto il bene acqua potabile, secondo la proposta avanzata dal Comitato Internazionale per il Contratto Mondiale sull'acqua nel *Manifesto italiano del Contratto Mondiale sull'acqua* del 2001, reperibile in www.contrattoacqua.it, e in R. PETRELLA, *Il Manifesto dell'acqua. Il diritto alla vita per tutti*, Torino, 2001, p. 137 s.

¹⁰⁹ Cfr. M. HARDT e A. NEGRI, *Comune. Oltre il privato e il pubblico*, a cura di A. Pandolfi, Milano, 2010; M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012; S. RODOTÀ, *Beni comuni: una strategia globale contro lo human divide*, postfazione, *ivi*, p. 311 ss.; ID., *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, p. 105 ss.; ID., *Il valore dei beni comuni*, in www.ricerca.repubblica.it, 5 gennaio 2012.

vieto di mercificazione, ove si tratti di beni comuni o di beni personalissimi, e dall'obbligo della loro prestazione gratuita, ove si tratti di beni sociali. Assistiamo invece, anziché a un allargamento della sfera pubblica, al suo restringimento e smantellamento. Si pensi alla vendita di beni demaniali e alla privatizzazione di essenziali servizi e funzioni pubbliche, affidate a privati e inevitabilmente mercificate»¹¹⁰.

8. Epilogo: l'accorta e razionale “utilizzo” delle risorse naturali nella visione “eco-antropo-centrica”.

La conclusione che s'intende, così, valorizzare è quella dell'accorta e razionale “utilizzo” (e non già “sfruttamento”) delle risorse naturali¹¹¹, in

¹¹⁰ L. FERRAJOLI, *Beni fondamentali*, cit., p. 144. Considera quello dell'acqua «l'esempio più vivo e lampante di come i processi di privatizzazione in Italia siano avvenuti al di fuori di qualsiasi reale ripensamento critico dello scopo e della funzione della proprietà pubblica, e quindi degli ambiti e degli spazi che si vogliono riservare allo Stato e al libero mercato quali istituzioni fondamentali di organizzazione sociale», A. PRADI, *L'acqua come bene giuridico*, in G. SANTUCCI, A. SIMONATI e F. CORTESE (a cura di), *L'acqua e il diritto*, Atti del Convegno tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento (2 febbraio 2011), Trento, 2011, p. 27 ss., spec. p. 40.

¹¹¹ In questa prospettiva, che segue una puntuale indicazione normativa [di «utilizzo accorta e razionale delle risorse naturali» parlano l'art. 1, comma 8, l. n. 308 del 2004, l'art. 2, comma 1, c.a., l'art. 2, comma 1, lett. e, d.lg. n. 112 del 2017, l'art. 5, comma 1, lett. e, d.lg. n. 117 del 2017 (c.d. Codice del Terzo settore), e già l'art. 191, § 1, Tratt. FUE], occorre rileggere l'equivoco termine di razionale «sfruttamento» delle risorse stesse - «secondo la parola d'incredibile rozzezza della nostra costituzione» [così stigmatizzava il testo dell'art. 44, comma 1, Cost., che fa puntuale riferimento allo «sfruttamento» del suolo, G. CAPOGRASSI, *Agricoltura, diritto, proprietà*, (1952), in ID., *Opere*, V, Milano, 1959, p. 269 ss., spec. p. 271] -, nel significato corretto di ottimale «utilizzazione» delle risorse naturali (in tal senso, C.A. GRAZIANI, *Terra e proprietà ambientale*, in A. DONATI, A. GARILLI, S. MAZZARESE e A. SASSI, *Diritto privato. Studi in onore di A. Palazzo*, 3, *Proprietà e rapporti obbligatori*, a cura di A. Garilli e A. Sassi, Milano, 2009, p. 355 ss., spec. pp. 358 e 362 s., e v. anche M. PENNASILICO, “*Proprietà ambientale*” e “*contratto ecologico*”, cit., p. 1274 e nota 37). L'art. 44 Cost. richiede, dunque, quanto meno un'interpretazione evolutiva, in virtù della quale, per razionale sfruttamento del suolo, «deve intendersi la sostenibilità dei modi della coltivazione per rispettare le forze naturali della terra con la garanzia della rinnovabilità delle risorse». Così, A. MILETTI, *Il razionale sfruttamento del fondo rustico ed i limiti all'autonomia individuale*, in P. RESCIGNO (a cura di), *Autonomia privata individuale e collettiva*, Napoli, 2006, p. 191 ss., spec. p. 194. Reputa, invece, la formula dell'art. 44 già espressiva di una precisa scelta normativa compiuta dall'Assemblea costituente, che avrebbe riconosciuto la protezione dell'ambiente tra i principi identificativi dell'ordinamento italiano, R. LANDI, *Risanamento ambientale e vicende della proprietà*, Napoli, 2022, p. 54 s. Diversamente, G. GRASSO, *Apunti per l'Audizione informale resa il 4 febbraio 2020*, presso



uno scenario, peraltro, di sovrappopolazione mondiale, crisi sanitaria e diffuso conflitto bellico, la cui gravità non può far dimenticare che petrolio, carbone, gas, acqua dolce profonda rappresentano beni non riproducibili se non in migliaia o milioni di anni. Consapevolezza, questa, che dovrebbe imporre non tanto l'elaborazione di nuove e ambigue categorie giuridiche, quanto piuttosto la diffusione di un'altra economia, realmente sostenibile, sul piano ambientale, soltanto se non consumi più risorse di quante possa rigenerare¹¹².

In tal senso, sembra deporre, da un lato, la recente proposta formulata dalla Commissione europea di modifica della normativa euro-unitaria in materia di acque¹¹³, al fine di «migliorare la protezione dei cittadini dell'UE e degli ecosistemi naturali in linea con la strategia sulla biodiversità e il piano d'azione per l'inquinamento zero, entrambi integrati nel *Green Deal* europeo», nonché di «migliorare l'efficacia e ridurre gli oneri amministrativi della normativa per consentire all'Unione di rispondere con maggiore rapidità ai rischi emergenti»¹¹⁴; dall'altro, il nuovo pacchetto «*Pollution zero*» dell'Unione europea, che dovrebbe rendere molto più stringenti i limiti sugli inquinanti dell'aria e delle acque, sia di falda sia di superficie, e dovrebbe ampliare le possibilità per i cittadini di denunciare, in via giudiziaria, le autorità pubbliche e le industrie reputate responsabili di alti livelli d'inquinamento¹¹⁵.

la 1^a Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 83 e connessi (tutela costituzionale dell'ambiente), in www.senato.it, e in www.osservatorioaic.it, 2, 2020, p. 6 ss. (da cui si cita), secondo il quale la tutela costituzionale dell'ambiente è un concetto la cui importanza «sfuggì ai nostri Padri costituenti, senza che ciò possa rappresentare [...] un motivo di rimprovero, visto che essi non potevano certamente prevedere tutti i cambiamenti, le trasformazioni e gli sviluppi che hanno toccato il nostro Pianeta e che hanno fatto dell'ambiente (e della sua tutela) un problema assolutamente cruciale» (p. 7).

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

¹¹³ COM(2022) 540 final, del 26 ottobre 2022, «recante modifica della direttiva 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, della direttiva 2006/118/CE sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento e della direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque» (disponibile in www.data.consilium.europa.eu).

¹¹⁴ COM(2022) 540 final, cit., p. 2.

¹¹⁵ Il 26 ottobre 2022 la Commissione europea ha proposto regole più severe contro l'inquinamento atmosferico e idrico attraverso la revisione sia delle direttive sulla qualità dell'aria

Tuttavia, anche qui il condizionale è più che mai d'obbligo, giacché l'oscillante, se non schizofrenica, politica ambientale euro-unitaria segna l'ennesima battuta d'arresto, considerando che l'Unione continua a favorire le industrie più inquinanti (acciaio, cemento, chimica), le quali, grazie al recente accordo di riforma del mercato del carbonio¹¹⁶, riceveranno fino al 2034 quote gratuite di emissione, con buona pace degli obiettivi del pacchetto «*Fit for 55%*»¹¹⁷ e del principio «chi inquina paga», di fatto già trasfigurato in «chi paga inquina» e ormai dissolto in «chi inquina non paga ma riceve»!¹¹⁸.

ambiente (2004/107/CE e 2008/50/CE) e sul trattamento delle acque reflue urbane (91/271/CEE), sia dell'elenco degli inquinanti idrici, da controllare più rigorosamente nelle acque superficiali e sotterranee. La proposta segue il «Piano d'azione dell'UE: "Verso l'inquinamento zero per aria, acqua e suolo"», COM(2021) 400 def., del 12 maggio 2021 (per l'opportuna documentazione, si veda il sito istituzionale www.environment.ec.europa.eu).

¹¹⁶ Si tratta dell'accordo del 18 dicembre 2022 tra i negoziatori dell'Eurocamera e del Consiglio, con la mediazione della Commissione UE (per un resoconto critico, si rinvia a C. BRUSINI, *Clima, la Ue continua a favorire i grandi inquinatori: con la riforma del mercato del carbonio fino al 2034 avranno quote di emissione gratis*, in www.ilfattoquotidiano.it, 18 dicembre 2022; v. anche F. LUCA, *L'Ue trova l'accordo sulla revisione del mercato del carbonio, nasce il Fondo sociale per il clima da 86 miliardi*, in www.eunews.it, 18 dicembre 2022). Il Parlamento europeo, a seguito dell'accordo, ha approvato la riforma dell'ETS (*Emission Trading System*) nella sessione plenaria del 18 aprile 2023 (v. *Il sistema di scambio delle quote di emissione e la sua riforma in breve*, in www.europarl.europa.eu, 18 aprile 2023).

¹¹⁷ Si allude all'articolato pacchetto di proposte, presentato dalla Commissione europea, il 14 luglio 2021, con la comunicazione COM(2021) 550 final, «"Pronti per il 55%": realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica»; proposte strettamente interconnesse e complementari, che incidono, nel rispetto dell'Accordo di Parigi, su una serie di settori (clima, energia e combustibili, trasporti, edilizia, uso del suolo e silvicoltura), al fine di allineare la normativa vigente in materia di clima ed energia al nuovo obiettivo di riduzione, entro il 2030, delle emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990, nella prospettiva della neutralità climatica entro il 2050. Cfr. M. LOMBARDINI, «"Fit for 55", il nuovo pacchetto climatico dell'UE e le sfide per l'Italia», in www.ispionline.it, 20 luglio 2021; G. CAVALIERI et al., *Il «Fit for 55» unpacked: un'analisi multi-disciplinare degli strumenti e degli obiettivi delle proposte settoriali per la decarbonizzazione dell'economia europea*, in *Riv. regol. merc.*, 2022, p. 409 ss.; si vedano anche i Dossier parlamentari n. 58 del 17 dicembre 2021, *Pacchetto "Pronti per il 55%" (FIT for 55%): la revisione della normativa in materia di clima*, e n. 9 dell'11 novembre 2022, *Il piano dell'UE per la transizione verde*, entrambi disponibili in www.documenti.camera.it.

¹¹⁸ E tutto ciò, paradossalmente, proprio quando il legislatore italiano introduce, finalmente, nelle scuole di ogni ordine e grado l'educazione ambientale, al fine di «rendere gli alunni consapevoli dell'importanza della conservazione dell'ambiente e, in particolare, del mare e delle acque interne, nonché delle corrette modalità di conferimento dei rifiuti» (così la prima parte



Torna alla mente il giudizio *tranchant* di Montesquieu, che suona ancora oggi come un monito di inalterata attualità: «I cattivi legislatori sono quelli che hanno secondato i vizi del clima, e i buoni quelli che vi si sono opposti»¹¹⁹.

Non sembri, dunque, peregrino concludere, adattando il monito alla risorsa idrica, che i “buoni legislatori” sono quelli che, in quanto più sensibili e vicini alle forze della Natura, assecondano il “buon governo” dell’acqua, non soltanto nello spirito dell’approccio olistico “*One Water*”¹²⁰ o nel segno della “costituzionalizzazione” espressa del diritto all’acqua¹²¹, ma perfino al punto da riconoscere la

dell’art. 9, l. 17 maggio 2022, n. 60, cit.). Reputa che logica sottesa al principio «chi inquina paga» dovrebbe essere rivisitata alla luce dei principi emersi negli ultimi anni nel campo della giustizia climatica, per evitare che dalla sua applicazione meccanica discendano gravi iniquità sostanziali sul piano sociale e territoriale, R. LOUVIN, *Il costo ambientale della risorsa idrica*, cit., p. 5 ss., spec. p. 13.

¹¹⁹ MONTESQUIEU, *Lo Spirito delle leggi*, (1748), trad. di B. Boffito Serra, prefazione di G. Macchia, introduzione e commento di R. Derathé, I, Milano, 1989, (7^a ed., 2007), lib. XIV, cap. V, p. 390. Rinviene nel pensiero di Montesquieu il primo “fondamento” di un approccio socio-giuridico al fenomeno ambientale, D. CECCARELLI MOROLLI, *Alcuni cenni sulla rilevanza del ‘fattore ambientale’ in relazione al diritto secondo il pensiero di Montesquieu*, in *www.ambienteditto.it*, 1, 2021, p. 428 ss. Per un’analisi, nell’opera di Montesquieu, dell’evoluzione del concetto di “clima” e dell’influenza del clima stesso sul governo e sulle istituzioni sociali e politiche, v. P. SLOGO, *Des observations en chemin. Climi, organismi e governi in Montesquieu*, in *Fil. pol.*, 2022, p. 479 ss.

¹²⁰ L’approccio “*One Water*” riconosce che tutta l’acqua ha valore e incoraggia gli operatori del settore idrico a lavorare insieme per risolvere le sfide idriche di qualsiasi genere (acqua piovana, municipale, residenziale, commerciale, reflua, potabile, ecc.), al fine di soddisfare le esigenze integrate della comunità (anche in proiezione intergenerazionale) e degli ecosistemi, nel segno della resilienza e affidabilità a lungo termine delle risorse idriche. Cfr. C. TUSER, *What is One Water?*, in *www.wwdmag.com*, 9 settembre 2021.

¹²¹ In Italia, com’è noto, il diritto all’acqua non è espressamente richiamato in Costituzione, ma si considera sotteso ad altre disposizioni costituzionali (artt. 2, 3, 9, 32, 34, 53 e 117, commi 1 e 2, lett. m), dalla cui combinazione esso sarebbe desumibile come diritto fondamentale, enunciabile sulla base di un’interpretazione evolutiva del testo costituzionale. Tuttavia, una volta acquisita consapevolezza della scarsità della risorsa e della necessità di garantirne l’accesso universale, non sembra possibile apprestare idonee garanzie di effettività e di giustizia al diritto all’acqua se non attraverso la positivizzazione costituzionale. È evidente, infatti, che se l’acqua fosse stata prevista dalla Costituzione come bene fondamentale, dotato dello statuto complesso di bene comune e insieme di bene sociale, «non sarebbero state possibili le privatizzazioni contro le quali è stato promosso e vinto il referendum e non sarebbero state poi possibili le varie iniziative dirette a negare o a svuotare il successo referendario» (L. FERRAJOLI, *Sull’acqua come bene vitale*, cit., p. 4). Diversamente è accaduto nella Repubblica di Slovenia, che ha introdotto in Costituzione, con legge costituzionale del 17 novembre 2016, il nuovo art. 70.a, rubricato «Diritto all’acqua potabile»: «[I] Ognuno ha il diritto all’acqua potabile. [II] Le risorse idriche sono beni demaniali gestiti dallo

sogettività giuridica dell’acqua¹²² e, dunque, «una nuova generazione di diritti nella quale gli elementi della natura sono soggetti del diritto e non semplicemente risorse al servizio dell’uomo»¹²³.

Stato. [III] 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. [IV] 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». Si veda, in contrappunto con l’ordinamento italiano, A. CRISMANI, *La protezione costituzionale*, cit., p. 1 ss.

¹²² Il riferimento è alle note sollecitazioni, provenienti anzi tutto dall’esperienza giuridica dei Paesi andini, «volte a escludere la commerciabilità del “vivente” e a riconoscere soggettività giuridica alla Natura, che s’innestano su un ripensamento generale della scienza economica e giuridica. Il bene acqua, qualificato come bene comune strumentale al soddisfacimento dei diritti umani, parte della *Pacha Mama* (Madre Terra), diventerebbe soggetto giuridico titolare del diritto al rispetto integrale della sua esistenza, al mantenimento e rigenerazione dei suoi cicli vitali». Così, L. MORAMARCO, *Il mercato delle acque minerali*, cit., p. 253, con richiamo all’art. 71 della Costituzione dell’Ecuador del 2008. Sul costituzionalismo “ecologico” o “biocentrico” andino, ben lontano dalla tradizione occidentale antropocentrica, e sul problema della soggettività della Natura, si rinvia, nella letteratura più recente, a M. CARDUCCI, *Natura (diritti della)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., VII, Milano, 2017, p. 486 ss.; R. MÍGUEZ NÚÑEZ, *Le avventure del soggetto. Contributo teorico-comparativo sulle nuove forme di soggettività giuridica*, Milano-Udine, 2018; C.G. SOZZO, *Vers un «état écologique de droit»? Les modèles de Buen vivir et de Développement durable des pays d’Amérique du Sud*, in *Rev. jur. envir.*, 2019/HS18 (n° spécial), *Le bon usage de la Terre: penser le droit dans une planète finie*, p. 89 ss.; F.G. CUTURI (a cura di), *La Natura come soggetto di diritti. Prospettive antropologiche e giuridiche a confronto*, Firenze, 2020; G. ALPA, *Dalla tutela dell’ambiente al riconoscimento della “natura” come soggetto di diritto. Una rivisitazione delle categorie del diritto civile?*, in *Riv. it. sc. giur.*, 2020, p. 19 ss.; F. FALANCIA, *La Natura come soggetto di diritto: una riflessione a partire dal riconoscimento dei diritti della Natura nella Costituzione ecuadoriana del 2008*, in F. BILOTTA e F. RAIMONDI (a cura di), *Il soggetto di diritto. Storia ed evoluzione di un concetto nel diritto privato*, Napoli, 2020, p. 153 ss.; M.W. MONTEROSSO, *L’orizzonte intergenerazionale del diritto civile. Tutela, soggettività, azione*, Pisa, 2020, p. 259 ss.; D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale*, cit., spec. p. 138 ss.

¹²³ È questa la «rivoluzione culturale» (o, parafrasando Rodotà, l’«utopia necessaria»), auspicata in M. MONTALTO (a cura di), *Diritto all’acqua*, Bolzano, 2018, p. 13 ss., spec. p. 14 (reperibile in *www.consiglionazionaleforense.it*), che appare fondata su conoscenze antiche. I valori culturali e spirituali della tradizione, infatti, sono ancor più significativi degli apporti della teoria economica nel determinare il valore dell’acqua. Così, molti popoli indigeni «attribuiscono uno status speciale all’acqua e ai corsi d’acqua. È il caso della Nuova Zelanda, dove il Te Awa Tupua Act, approvato nel 2017, riconosce il fiume Whanganui come “un tutto indivisibile e vivente dalle montagne al mare”. Anche i fiumi Gange e Yamuna, in India, sono considerati esseri viventi, e godono degli stessi diritti. Per questi popoli, i corsi d’acqua sono come i propri cari e quindi inestimabili». Lo ricorda A. AZOULAY, *Prefazione*, in UNESCO, *Rapporto mondiale delle Nazioni Unite sullo sviluppo delle risorse idriche 2021. Il valore dell’acqua*, trad. di M. Micheli, a

Eppure, dopo aver chiaramente funzionalizzato la nozione di “beni comuni”, intesi come beni vitali fondamentali, al soddisfacimento dei diritti fondamentali della persona¹²⁴, non appare coerente ipostatizzare e personificare la “Natura” come titolare di diritti, pur dovendosi riconoscere, nel segno della diffusa tendenza all’abbandono della concezione antropocentrica del diritto, che, sebbene immaginifiche, «le soluzioni che vedono nella natura un soggetto di diritto hanno una forte suggestione e richiamano con fermezza l’esigenza di preservare la natura anche per le generazioni future»¹²⁵.

Occorre, dunque, una nuova visione integrata “eco-antropo-centrica”, che ponga sia l’uomo sia la natura sul medesimo piano dei valori¹²⁶, ma senza più riconoscere all’uomo una posizione esclusiva di vertice nella piramide biotica¹²⁷. L’urgenza e la pro-

cura di M. Montalto, Parigi-Roma, 2021, p. VI (disponibile sul sito www.unesdoc.unesco.org). Ricostruzione analitica dell’acqua come formante culturale e motore dell’esperienza giuridica, in R. LOUVIN, *Aqua æqua*, cit., pp. 4 ss., 15 ss., 267 ss.

¹²⁴ Cfr., *supra*, § 7.

¹²⁵ G. ALPA, *Dalla tutela dell’ambiente*, cit., p. 34.

¹²⁶ In tal senso, M. PENNASILICO, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit.; ID., *La transizione verso il diritto dello sviluppo umano ed ecologico*, in A. BUONFRATE e A.F. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve del diritto dello sviluppo sostenibile*, Milano, 2023 (in corso di pubblicazione), § 1.2. Per la necessità di una mediazione “eco-antropo-centrica”, v. già ID., *L’insegnamento del diritto privato tra modello tradizionale e problematiche attuali (Manifesto per un diritto privato ecosostenibile)*, in *Rass. dir. civ.*, 2019, p. 641 ss., spec. p. 656 ss., ove si discorre anche di «ecoumanesimo» (p. 657); ID., *La “sostenibilità ambientale”*, cit., p. 49 s.; ID., *Emergenza e ambiente nell’epoca pandemica. Verso un diritto dello “sviluppo umano ed ecologico”*, in *Giust. civ.*, 2021, p. 495 ss., spec. p. 516 s. [e in M.A. ICOLARI (a cura di), *La tutela dell’ambiente al tempo della crisi pandemica*, Torino, 2021, p. 53 ss.]; ID., *Economia circolare e diritto*, cit., p. 717; v. anche E. FREDIANI, *Il paradigma trasversale dello sviluppo sostenibile*, in *Dir. econ.*, 1, 2015, p. 49 ss., spec. p. 51, il quale osserva che il concetto di sviluppo sostenibile, in un’ottica di bilanciamento tra impostazione antropocentrica e approccio ecocentrico, postula una relazione tra uomo e natura nella quale nessuno dei due punti di riferimento è assorbito dall’altro. Paventa, invece, che la revisione costituzionale fissi «nuovi diritti e nuovi ordini di valori, e soprattutto aderisca ai costumi dell’ora attuale, che chiedono di adeguare la nostra società alla nuova filosofia ecologica», in virtù della quale l’uomo, «in quanto essere vivente e in quanto parte integrante della natura, non varrebbe più di ogni altro essere animato, pianta o animale che sia, secondo la regola per la quale “L’umain n’est supérieure a rien”», G. SCARSELLI, *I nuovi artt. 9 e 41 Cost.: centralità dell’uomo e limiti di revisione costituzionale*, in www.giustiziainsieme.it, 10 marzo 2022, il quale cita, a sua volta, B. LEVET, *L’écologie ou l’ivresse de la table rase*, Paris, 2022, p. 145.

¹²⁷ Diversamente, sebbene non appaia più possibile costruire correttamente un diritto dell’ambiente «al di fuori del quadro del biocentrismo, che pone sia l’uomo che l’ambiente sul piano dei valori», non si manca ancora di riconoscere all’uomo «una posizione di vertice nella piramide biotica». Così, P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà*

fondità della crisi ecologica (nei suoi risvolti ambientali, energetici, idrici e agroalimentari) richiedono, quindi, una diversa scala di priorità, basata sul principio di responsabilità dell’uomo nei confronti non soltanto della natura e delle generazioni venturose¹²⁸, ma anche di sé stesso come entità biolo-

collettiva, proprietà privata e interesse pubblico, Introduzione di S. Settis, Roma, 2014, p. 24, e già ID., *L’ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in www.federalismi.it, 25, 2011, p. 1 ss., spec. p. 6; v. anche E. FAMELI, *Diritto all’ambiente e diritto al futuro. Dimensioni della questione ambientale e nuovi strumenti per l’informazione*, in A. CAMELLI e E. FAMELI, *Informatica Diritto Ambiente. Tecnologie dell’informazione e diritto all’ambiente*, Napoli, 1997, p. 175 ss., spec. pp. 177 e 180; M. ANTONIOLI, *Sostenibilità dello sviluppo e governance ambientale*, Torino, 2016, p. 21 ss.; G. RAZZANO, *La sfida della responsabilità ambientale nel sistema costituzionale alla luce dell’enciclica Laudato si’*, in www.federalismi.it, 11, 2017, p. 2 ss. In senso contrario, A. ZITO, *I limiti dell’antropocentrismo ambientale e la necessità del suo superamento nella prospettiva della tutela dell’ecosistema*, in D. DE CAROLIS, E. FERRARI e A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Atti del primo colloquio di diritto dell’ambiente, Teramo, 29-30 aprile 2005, Milano, 2006, p. 3 ss.; G. DI PLINIO, *Aree protette vent’anni dopo. L’inattuazione “profonda” della legge n. 394/1991*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3, 2011, p. 29 ss.; M. MONTEDURO, in ID. e S. TOMMASI, *Paradigmi giuridici di realizzazione del benessere umano in sistemi ecologici ad esistenza indisponibile e ad appartenenza necessaria*, in Aa.Vv., *Benessere e regole dei rapporti civili. Lo sviluppo oltre la crisi*, Atti del 9° Convegno Nazionale S.I.S.Di.C. in ricordo di G. Gabrielli, Napoli, 8-9-10 maggio 2014, Napoli, 2015, p. 161 ss.; ID., *L’agroecologia come paradigma per una rivalutazione degli assetti fondiari collettivi: i fecondi nessi con il magistero giuridico di Paolo Grossi*, in *Arch. Scialoja-Bolla*, 1, 2017, p. 25 ss., spec. p. 49 ss.; ID., *Le decisioni amministrative nell’era della recessione ecologica*, in www.rivistaaic.it, 2, 2018, p. 1 ss., spec. p. 55 ss., ove si ricorda che, nella gerarchia biologica ed ecologica, l’essere umano, inteso come *organismo* individuale vivente, «non si colloca al vertice, bensì solo nella metà bassa della scala gerarchica dei sistemi viventi» (p. 56); ID., *Ius et rus: la rilevanza dell’agroecologia per il diritto*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2, 2019, p. 4 ss., spec. p. 21 ss.; ID., *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell’ambiente (in senso lato e in senso stretto)*, *ivi*, 1, 2022, p. 423 ss.

¹²⁸ È d’obbligo il rinvio al disincantato manifesto etico-filosofico di H. JONAS, *Il principio responsabilità. Un’etica per la civiltà tecnologica*, (1979), trad. di P. Rinaudo, a cura di P.P. Portinaro, Torino, 1990, ove la scoperta della *vulnerabilità* della natura dimostra che l’essenza stessa dell’agire umano si è, di fatto, modificata e che un oggetto di ordine completamente nuovo, l’intera biosfera del pianeta, «è stato aggiunto al novero delle cose per cui dobbiamo essere responsabili, in quanto su di esso abbiamo potere» (p. 10). La novità, dirompente, alla quale la riflessione etica e giuridica non poteva rimanere indifferente, è dunque la natura come *responsabilità umana*, che giustifica l’applicazione dell’imperativo categorico, noto come “principio responsabilità”: «Agisci in modo che le conseguenze della tua azione siano compatibili con la permanenza di un’autentica vita umana sulla terra» (p. 16). Sul pensiero di Jonas, si rinvia a P. BECCHI e R. FRANZINI TIBALDEO, *Principio umanità e ambiente. Una riflessione su Hans Jonas*, in A.A. CANÇADO TRINDADE e C. BARROS LEAL (coord.), *Diritti umani e ambiente*, Fortaleza, 2017, p. 115 ss.

gica non dissociabile e interdipendente dal proprio contesto naturale¹²⁹.

In questa direzione, si può considerare la riforma “ecologica” della Costituzione italiana «un avvenimento storico, poiché esso aggiunge al principio antropocentrico, su cui è fondata la Carta costituzionale, quello biocentrico, che pone al centro della tutela costituzionale l’ambiente nella sua interezza»¹³⁰. In tal modo, l’ambiente, inteso come valore costituzionalmente protetto ed entità organica complessa¹³¹, fuoriesce definitivamente, nelle parole dello stesso legislatore costituzionale, «da una visuale esclusivamente ‘antropocentrica’»¹³².

¹²⁹ Sostiene, in critica alla «visione riduttiva antropocentrica», che «l’uomo è diventato un pericolo non soltanto per se stesso, ma per l’intera biosfera», H. JONAS, *op. cit.*, p. 175; e v. anche D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale*, cit., p. 9 ss., il quale adotta un approccio *integrale* alle tematiche ambientali, in linea con «una visione unitaria e non dimidiata dell’esperienza umana nel suo contesto ecologico e naturale» (p. 13).

¹³⁰ Così, P. MADDALENA, *Dopo tante modifiche peggiorative*, cit., con riferimento alla c.d. biosfera, ossia l’involucro esterno alla superficie terrestre (atmosfera, litosfera e idrosfera), nel quale sussistono le condizioni indispensabili alla vita animale e vegetale. Diversamente, l’impostazione “eco-personalista”, che «guarda alla relazione dell’uomo con il creato, come ad un rapporto diseguale del quale il primo costituisce il soggetto privilegiato, sebbene la concretezza della sua essenza e delle sue creazioni non sia materialmente diversa dalla realtà naturale e dai suoi diversi componenti, emergendo in questo dualismo di convergenza la cifra costitutiva del rapporto dell’uomo con la natura. Egli, difatti, in considerazione della sua dignità originaria, possiede il diritto di adoperare le risorse naturali nella propria inesauribile crescita individuale e sociale, sebbene questi “beni” che egli può “legittimamente” usare in ragione del suo essere superiore, pur avendo un valore radicalmente inferiore, non sono una realtà totalmente disponibile che l’uomo può dominare in quanto essi, nella loro incomparabile complessità, sono anzitutto soggetti a proprie leggi e sono talvolta anche capaci di provare emozioni» [D. VITALE, *Tutela degli animali e riforma costituzionale. Fondamenti ideologici e prospettive evolutive per una impostazione “eco-personalista”*, in *www.ambientediritto.it*, 1, 2023, p. 1 ss., spec. p. 32 ss. (dell’estratto)].

¹³¹ Secondo l’insegnamento di Corte cost., 14 novembre 2007, n. 378, in *www.cortecostituzionale.it*.

¹³² Così, tra i materiali normativi della riforma, il Servizio Studi delle Camere, *Dossier* n. 405/3 del 7 febbraio 2022, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente*, A.C. 3156-B – *Elementi per l’esame in Assemblea* (disponibile in *www.documenti.camera.it*, p. 8). Auspica, proprio in funzione della modifica dell’art. 9 Cost., il superamento della «visione esclusivamente “antropocentrica”, legata cioè all’uso dell’ambiente utile per il singolo o la collettività, tutelato solo se e in quanto diritto soggettivo, per coniugare questa visione con quella “oggettiva”, ovvero di un ambiente inteso come “bene comune” che risulta essere (come di recente ha scritto la Corte costituzionale) “di primaria importanza per la vita sociale ed economica”, da preservare come bene in sé, per assicurare l’ecosistema alle attuali generazioni e a quelle future», G. AZZARITI, *Appunto per l’audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione*, in

Con una conseguenza fondamentale e conclusiva: il personalismo non è più l’unica concezione centrale, che maggiormente dovrebbe ispirare il bilanciamento dei valori costituzionali¹³³, «perché l’uomo è al centro della Costituzione ma non dell’Universo»¹³⁴.

www.senato.it, p. 5; similmente, M. D’AMICO, *Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica Audizione sui Disegni di legge costituzionale nn. 83 e connessi (14 novembre 2019)*, in *www.senato.it*, e in *www.osservatorioaic.it*, 6, 2019, p. 93 ss. (da cui si cita), secondo la quale va guardata «con favore una riforma costituzionale che si proponga di abbracciare una nozione di ambiente come valore costituzionale autonomo e non meramente antropocentrico o relazionale, avvicinando così l’Italia alle soluzioni accolte dagli altri Stati membri dell’Unione Europea [...] sulla scorta di indirizzi consolidatisi in seno al diritto internazionale dei diritti umani e al diritto dell’Unione Europea» (p. 94).

¹³³ Affermano, tra gli altri, l’imprescindibile, ma esclusiva, centralità del principio personalista-antropocentrico e la sua declinazione in termini di responsabilità ambientale, R. MONTALDO, *Il valore costituzionale dell’ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *Forum Quad. cost.*, 2, 2021, p. 441 ss., spec. p. 445 ss. (disponibile in *www.forumcostituzionale.it*); M.A. CIOCIA, *La centralità della persona nella nuova sostenibilità economica. Spunti di riflessione*, in *www.giustiziacivile.com*, 5, 2022, p. 1 ss.; S. ZUCCARINO, *Sostenibilità ambientale e riconcettualizzazione del contratto*, in *Annali SISDiC*, 8, 2022, p. 65 ss., spec. p. 71 ss.

¹³⁴ G.M. FLICK e M. FLICK, *Persona ambiente profitto. Quale futuro?*, Milano, 2021, p. 94, i quali collocano l’art. 9 Cost. «in una visione eco-centrica e non solo egoisticamente antropocentrica». Sul processo di ridefinizione del principio personalista in armonia con la tutela della natura, v. M. PIERRI, *Il limite antropocentrico dello sviluppo sostenibile nella prospettiva del personalismo costituzionale. Riflessioni a margine della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione italiana*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2, 2022, p. 234 ss., la quale individua il contenuto della specificità dell’essere umano «in una relazionalità responsabile e solidarista, che non legittima alcuna condotta predatoria nei confronti delle risorse ambientali, ma anzi prescrive attenzione e cura per tutto ciò che insiste nello spazio vitale dell’uomo, nella consapevolezza della reciproca dipendenza tra tutti gli elementi che ne fanno parte» (p. 292).

