



EDITORIALE - 20 MARZO 2024

Risorse idriche e ambiente. Riflessioni
a margine della giornata mondiale
dell'acqua

di Giovanni Maria Flick
Presidente emerito della Corte Costituzionale



Risorse idriche e ambiente. Riflessioni a margine della giornata mondiale dell'acqua

di Giovanni Maria Flick

Presidente emerito della Corte Costituzionale

Sommario: 1. L'acqua fra realtà e contraddizioni. 2. La dimensione sovranazionale ed europea del problema acqua. 3. La realtà italiana nel contesto della transizione ecologica e tecnologica.

1. L'acqua fra realtà e contraddizioni

“*Laudato si' mi Signore per sora acqua, umile e casta...*”: vale ancora il Cantico delle Creature di Francesco d'Assisi, primo e tuttora sempre attuale manuale di ecologia? Oggi l'acqua è ancora un “bene comune”; un diritto fondamentale e insostituibile per ogni individuo e collettività; una fonte di vita, salute, cibo, sviluppo, benessere e cultura. Quando c'è! Per quanto tempo ancora?

Però l'acqua è anche un segno di contraddizione. È oggetto di contesa tra le tendenze contrapposte alla privatizzazione e alla pubblicizzazione del suo regime; tra la dimensione privata del mercato e quella pubblica di un diritto fondamentale; tra la scarsità di essa (per causa naturale o spesso indotta a fini commerciali) e la sua sovrabbondanza (non solo per causa naturale ma troppo spesso perché strumento umano di guerra e di morte o frutto di *malagestio* del territorio); tra una siccità madre di carestia e di morte e un afflusso eccessivo padre di disastri e di alluvioni; tra la sua considerazione di bene vitale e quella di bene soltanto economico.

È divenuta da tema di crisi e di discussione ecologica un problema commerciale al pari della informazione che si è trasformata da valore di relazioni e di cultura in un prodotto commerciale che è manipolato dagli algoritmi ed oggi è ingrediente essenziale dell'intelligenza artificiale che condiziona il presente e il futuro della nostra vita e convivenza.

L'acqua – come l'aria, l'integrità dell'ambiente, l'equilibrio climatico e molti altri elementi – era considerata tradizionalmente un bene vitale naturale, concepito già dal diritto romano come bene comune, *extra commercium* ed *extra patrimonium*. Non è stata però altrettanto chiaramente percepito come oggetto di un diritto fondamentale, ed è stata perciò sottoposta impunemente a distruzioni, dissipazioni, appropriazione privata che rendono difficile o impossibile l'accesso ad essa da parte di altri, per la sua scarsità.

L'acqua è sempre stato strumento di potere, con la realizzazione delle dighe ed il suo utilizzo per fini geopolitici nella storia dei grandi fiumi come il Nilo, il Tigri e l'Eufrate. Lascia presagire un futuro di

guerra per la sua gestione, al pari ed al posto del petrolio, come testimoniano le vicende del Vicino oriente e del Giordano. La considerazione dell'acqua è molto mutata da quando – secondo Adam Smith – era disponibile ed accessibile a tutti con un “massimo valore di uso” e uno “scarso valore di scambio”.

Oggi più che mai la scarsità dell'acqua – che deriva in primo luogo dall'inquinamento di sorgenti, fiumi e falde acquifere e poi dalla sua dispersione e dagli sprechi – la ha trasformata in un “bene patrimoniale” non più garantito come bene fondamentale anche se è oggetto come tale del diritto alla vita e deve perciò essere accessibile a tutti, fuori dalla logica del mercato.

Secondo taluni siamo passati da una società fondata sulla cultura dei diritti fra cui quello all'acqua nel Forum Mondiale dell'acqua nel 2000 al rifiuto di riconoscere l'accesso ad essa come diritto umano universale e indivisibile. L'acqua è stata vista come oggetto di un bisogno vitale, condizione da soddisfare in funzione delle proprie possibilità: non più patrimonio comune dell'umanità, ma bene economico appropriabile e vendibile a titolo privato.

2. La dimensione sovranazionale ed europea del problema acqua

L'importanza dell'acqua come risorsa insostituibile per l'uomo e per l'ambiente cresce con l'incertezza sulle disponibilità idriche future, lo sfruttamento di quelle attuali in misura insostenibile, l'inquinamento, l'instabilità climatica.

I fattori per aumentare la disponibilità di acqua sono indicati fra l'altro nella sostituzione delle condutture obsolete e nella eliminazione delle perdite; nella scoperta di nuove fonti; nella ricollocazione di essa; nel riciclo e nel riutilizzo dell'acqua urbana e industriale soprattutto in agricoltura; nella desalinizzazione, che è particolarmente costosa.

Negli ultimi tempi si segnalano una domanda di acqua sempre in crescita ed una sua offerta – condizionata dalla sua quantità e disponibilità – sempre più limitata. Da ciò la necessità di aumentare la produttività di risorse idriche e la razionalizzazione dei consumi; è una necessità che peraltro spesso si persegue con il ricorso ai prezzi nella logica del mercato, così da aprire la via ad una logica di profitto.

Tuttavia occorre ricordare che l'acqua è un bene comune; non può trasformarsi in un bene economico nella accessibilità e distribuzione per i suoi costi di gestione, secondo la logica del mercato.

Essa è insostituibile; è presupposto del diritto fondamentale al cibo; richiede per questo uno sviluppo sostenibile in equilibrio anche fra generazioni, collegato all'interesse di quelle future, come ci ricorda la riforma dell'articolo 9 della Costituzione nel 2022 a proposito dell'ambiente.

Il confronto-scontro tra l'acqua risorsa naturale, bene vitale e comune per tutti, bene economico con i suoi costi di gestione e diritto dell'uomo trova una convergenza nella istituzionalizzazione dell'intervento pubblico nella gestione delle risorse per garantirne la reperibilità, la tutela e l'accessibilità; non in ragione

di un diritto di proprietà ma del suo carattere di bene pubblico essenziale e insuscettibile di alternative nella scelta.

In sede internazionale quest'ultima visione si riflette sulla regolazione transfrontaliera dell'acqua come "risorsa naturale condivisa"; sulla qualificazione dei servizi idrici e sulla loro incerta definizione; sulla apertura anche dell'acqua al commercio mondiale; sul rifiuto, in linea di principio, di interventi internazionali a favore della *deregulation* e della privatizzazione per guadagnare sullo sfruttamento della contendibilità e della scarsità indotta dell'acqua.

Il regime dell'acqua nell'Unione Europea ha una portata più ampia ed una cornice a partecipazione pubblica più incisiva nella sua gestione. È caratterizzato da parametri e da controlli in termini prescrittivi; con prerogative non derogabili delle relazioni fra privati, per garantirne la legittimità negli usi; con disciplina specifica dei servizi idrici. Prevede forme di concessione e di controlli che limitano la libertà degli Stati membri anche per le acque prive di rilevanza transfrontaliera; pone limiti alla partecipazione privata negli enti di gestione e trattamento dell'acqua, per evitare un potere di veto o un'influenza dominante nel rispetto del carattere pubblico di essa.

3. La realtà italiana nel contesto della transizione ecologica e tecnologica

Da tempo con alterne vicende nel nostro paese – fra disponibilità, consumi, sprechi – si avvertono e si discutono la insostituibilità dell'acqua; la sua scarsità; la difficoltà e la diseguaglianza nella possibilità di accesso ad essa a livello regionale, urbano ed agrario; la competizione tra i suoi diversi e spesso alternativi impieghi; il suo controllo talvolta e soprattutto nel meridione da parte della criminalità organizzata; gli sprechi di varia provenienza e le inefficienze che incidono pesantemente sulla sua disponibilità originaria. Pur nel silenzio della Costituzione sul tema specifico del diritto all'acqua, le linee costituzionali e quelle legislative per la sua regolazione sono di ritenere l'acqua un "bene comune" emblematico: uno dei principali se non il primo. Ciò richiede di superare la contrapposizione rigida tra pubblico-inefficienza e privato-profitto nella gestione dell'acqua; di cancellare il *cliché* tradizionale di essa come cosa di tutti e quindi in realtà di nessuno, a disposizione del primo o del più forte che se ne impadroniscano; di sostituire l'uso comune alla titolarità e proprietà delle fonti.

L'utilizzo dell'acqua è stato oggetto di diversi interventi legislativi e nel 2011 di un importante referendum popolare che ha confermato il suo carattere pubblico ed escluso quello di una sua privatizzazione. Si registrano tuttora tendenze a ridurre la portata della decisione referendaria; ad esempio con il tentativo di reintrodurre in via interpretativa una "adeguata remunerazione del capitale investito", con riferimento ai costi della distribuzione a carico dell'utenza.



L'acqua si colloca a pieno titolo al vertice della sfida e della transizione ecologica proposta dall'articolo 9 della Costituzione nella sua recente riforma. La negazione del diritto all'acqua significa per l'individuo la morte, la paralisi dello sviluppo, la violazione della pari dignità; significa per la collettività lo stravolgimento dell'equilibrio ecologico, la disparità fra paesi e nei paesi, la causa di conflitti pari se non più gravi di quelli per le fonti energetiche.

Da ciò la nostra responsabilità – richiamata ora esplicitamente dall'articolo 9 – nel tempo verso le generazioni future sia prossime che remote; nello spazio verso chi è lontano e/o privo di questo diritto come i paesi del Sud del mondo.

Il territorio del nostro paese, componente “ricca e fragile” del paesaggio e dell'ambiente, è caratterizzato da dissesti, frane, deforestazione, cementificazione sfrenata. Coefficienti umani e naturalistici, spesso causati dai primi, rendono indifferibile una transizione ecologica radicale: non la “decrescita felice” di un veteroambientalismo utopico; ma neppure al contrario la soggezione a una transizione tecnologica sfrenata nel saccheggio della natura, mascherato da sermoni e belle parole.

Una politica di difesa del territorio fondata sulla prevenzione e sulla precauzione di fronte all'emergenza che sta diventando quotidianità; una riorganizzazione nel sistema idrico e nel diverso ambito della distribuzione dell'acqua agli utenti; un'azione preventiva fondata sull'equilibrio dell'ecosistema e sulla tutela della biodiversità; la prevalenza della salute e dell'ambiente sull'economia: sono le condizioni per passare dalle parole ai fatti, se ne avremo il tempo e soprattutto il coraggio.

Ciò richiede misure (come quelle da ultimo previste dopo l'ennesima alternanza tra siccità e alluvioni) per aumentare la resilienza del sistema idrico al cambiamento del clima; per adeguare le sue infrastrutture; per contenere i costi, anche quelli che fanno capo al diverso problema della distribuzione agli utenti. Il progresso della tecnologia può contribuire significativamente a questo percorso, attraverso gli strumenti offerti in misura sempre più stimolante dall'intelligenza artificiale; a condizione naturalmente di evitare che quegli strumenti si risolvano in un contributo allo sfruttamento abnorme delle risorse naturali fra cui l'acqua, magari con l'illusione di compensarlo per via “tecnologica”.

Per rilanciare il settore idrico in Italia, ultima fra i paesi europei, occorre una “visione industriale” anche attraverso nuove tecnologie per aumentare gli investimenti nelle reti idriche; per migliorare queste ultime e garantire la “neutralità energetica” dal costo dell'energia. Occorre altresì la riduzione degli sprechi, della frammentazione e delle perdite eccessive delle reti; il contenimento delle tariffe di utenza, già oggi basse; l'impegno ad un “salto di qualità” anche avvalendosi delle risorse del Pnrr.

Ma richiede anche un intervento più generale per il consolidamento del suolo ed una sinergia tra transizione ecologica e tecnologica per il settore idrico e per l'utilizzo dell'acqua da parte di tutti. In parole

semplici, una vera e propria transizione culturale anche in questo settore, per una prevenzione e una difesa ambientale sino ad ora insufficienti.

Indicazioni bibliografiche di sintesi

- R. Petrella, *La grande sfida mondiale dell'acqua*, in *Costituzionalismo.it*; I, 2006
- Commissione Rodotà, *Relazione sui beni pubblici*, Istituto regionale di studi sociali e giuridici A. De Gasperi, Bologna, 2009
- S. Rodotà, *Beni comuni e categorie giuridiche, una rivisitazione necessaria*, in *Questione Giustizia*, 5/2011
- ID., *Il diritto di avere diritti*, Editrice Laterza, Bari-Roma, 2012
- ID., *La battaglia dell'acqua*, in *La Repubblica*, 17.03.2016
- S. Staiano, *Acqua bene pubblico*, Editrice Iovene, Napoli, 2017
- A. Di Marco, *Il diritto dell'acqua. Principi internazionali e regolamentazione scientifica*, Editrice Scientifica, Napoli, 2018
- A. Aceto, *Acqua e inquinamento idrico*, in *Codice dell'Ambiente, parte II*, Giuffrè Editore, Milano, 2022
- L. Ferrajoli, *Per una Costituzione della Terra*, Feltrinelli Editore, Milano, 2022