



16 LUGLIO 2025

Lo statuto costituzionale dell'acqua.
Premesse per un costituzionalismo
dell'effettività

di Andrea Morrone

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna



Lo statuto costituzionale dell'acqua. Premesse per un costituzionalismo dell'effettività*

di **Andrea Morrone**

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Abstract [It]: Il saggio esamina lo statuto costituzionale dell'acqua, mettendo a confronto due paradigmi: acqua come diritto umano e acqua come bene comune. Si evidenzia l'insufficienza di modelli teorici tradizionali e si propone un costituzionalismo dell'effettività, capace di tradurre in realtà i valori fondamentali legati all'acqua. La riflessione si fonda sull'interconnessione tra spazio, tempo, soggetti e politiche, sottolineando l'urgenza di una governance pubblica e cooperativa. L'acqua viene letta come valore costituzionale multidimensionale, imprescindibile per la sopravvivenza e la giustizia sociale, che richiede un impegno istituzionale nuovo, adeguato alle sfide ambientali e globali contemporanee.

Title: The Constitutional Status of Water. Foundations for an Effective Constitutionalism

Abstract [En]: The essay explores the constitutional status of water, comparing two paradigms: water as a human right and as a common good. It is highlighted the inadequacy of traditional legal models and advocated for a constitutionalism of effectiveness that brings fundamental water-related values into reality. The analysis is grounded in the interrelation of space, time, actors, and policy, stressing the need for public and cooperative governance. Water is framed as a multidimensional constitutional value, essential to survival and social justice, calling for a renewed institutional commitment suited to current global and environmental challenges.

Parole chiave: diritto umano all'acqua; bene pubblico; risorsa idrica; giustizia ambientale; istituzioni democratiche

Key words: human right to water; public good; water resource; environmental justice; democratic institutions

Sommario: 1. La “problematica” dell'acqua: premesse di metodo e di teoria generale. 2. Per uno “statuto costituzionale” dell'acqua. L'alternativa decisiva: a) l'acqua come “diritto”. 3. Segue: b) l'acqua come “bene comune”. 4. Prospettive di un costituzionalismo dell'effettività dei valori fondamentali

1. La “problematica” dell'acqua: premesse di metodo e di teoria generale

L'acqua ha un valore costituzionale? Come va impostato un discorso sulla costituzionalizzazione dell'acqua? Quale lo statuto costituzionale dell'acqua?

Rispondere ai quesiti sulla rilevanza costituzionale dell'acqua e sulla costituzionalizzazione dell'acqua implica affrontare la “problematica dell'acqua”. Quale la sua dimensione oggettiva, quali le domande sociali e quali le risposte politiche sull'acqua?

Di fronte alle trasformazioni epocali del nostro tempo, tra cui quelle legate all'emersione di sfide cruciali come quelle della scarsità delle risorse essenziali per la vita, come l'acqua, la scienza costituzionale, metodologicamente, non può sottrarsi al compito di aggiornare i propri strumenti teorici e dogmatici.

* Articolo sottoposto a referaggio. Il testo rielabora la relazione presentata dall'Autore al Convegno internazionale su “Le forme dell'acqua tra diritto ed economia”, a Perugia, Sala dei Notari, 17-19 ottobre 2024.

Una teoria giuridica formale non è sufficiente al proprio scopo. Una dottrina costituzionale astratta non serve se non si presta a fare un’immersione nella realtà dei fenomeni, servendosi dei dati e delle informazioni disponibili, grazie allo sviluppo delle altre scienze sociali. Basti pensare al diritto ambientale, diventato una scienza “adulta” solo allorché le dottrine dei giuristi hanno fatto tesoro delle acquisizioni delle scienze biologiche ed ecologiche. Un discorso analogo va fatto anche per il nostro tema.

La “problematica giuridica” dell’acqua dipende da molteplici fattori.

“Acqua” è fin dalla sua definizione un tema complicato¹. Lo è, allo stesso modo, la nozione di “ambiente”². L’incertezza qualificatoria si trasforma in una indeterminatezza teorica e in una insicurezza empirica anche dal punto di vista del diritto.

La parola identifica cose diverse: acqua marina, acqua dolce; acqua dolce superficiale, acqua dolce da falda; acqua verde, blu, grigia, nera; acqua reale e acqua virtuale. E così via.

La problematica giuridica dell’acqua dipende dal fatto che l’acqua “non ha forma”. Tratteggiare i contorni del suo “quid” implica uno sforzo di approfondimento “sui margini”. L’acqua è un crocevia, oggetto di intrecci e di relazioni tra individui, cose, istituzioni, azioni.

L’acqua è una “materia” collegata strettamente ad “altre” materie. È “trasversale”. Tra queste materie confinanti possiamo annoverare: il cibo, la salute, la vita, l’ambiente, l’energia, le attività economiche. Senza l’acqua la vita non è possibile. L’acqua è una risorsa fondamentale per agricoltura (in ragione del 70% delle attività), l’industria (20%), gli usi civili (10%).

La “cultura sull’acqua” – e, quindi, anche quella giuridica – sta sviluppando un modello euristico chiamato “nexus” incentrato sulle interconnessioni tra le materie, per promuovere una gestione integrata dei problemi³. Trattare dell’acqua senza “nexus” riduce il perimetro della conoscenza, limita l’orizzonte delle politiche pubbliche, riduce l’efficacia degli interventi.

Nella dimensione dello “spazio”, l’acqua non ha confini. C’è uno scarto tra le frontiere politiche degli stati e i contorni degli ecosistemi e dell’acqua. Le risorse idriche sono tendenzialmente “transfrontaliere”. I problemi della scarsità sono localizzabili ma senza che sia possibile individuarne i margini. Hanno piuttosto una dimensione regionale, non sono globali: interessano aree determinate, hanno contorni mobili, non incidono ovunque allo stesso modo.

L’acqua è una risorsa polemica. Genera conflitti: sociali, economici, politici; interni allo stato, su scala sovra- o inter-nazionale. Ciò nondimeno, l’esperienza storica ci dice che le guerre quasi mai dipendono

¹ Cfr. C. DOSI, *Acqua*, in *Equilibri*, 1997, 61 ss.; nonché l’opera collettanea curata da S. STAIANO, *Acqua. Bene pubblico risorsa non riproducibile fattore di sviluppo*, Napoli, 2017.

² Sulle questioni definitorie, per primo e per tutti cfr. B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell’ambiente*, Bologna, 1990; più di recente, specie dopo la novella costituzionale, A. MORRONE, *La Costituzione del lavoro e dell’ambiente. Per un nuovo contratto sociale*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2022, 513 ss.

³ Cfr. I. ALOISIO, *Nexus. Acqua, energia, cibo*, in *Equilibri*, 2015, 299 ss.

da conflitti *sull'*acqua. Le guerre sono generate da motivi diversi, in genere etnico-religiosi, e politici⁴. La forza polemica dell'acqua interessa le relazioni tra gli stati. Nessuno stato può risolvere da solo i problemi della scarsità o soddisfare il diritto di accesso all'acqua. Le domande intorno all'acqua richiedono risposte cooperative tra gruppi, stati, organizzazioni internazionali. Nella discussione intorno alle problematiche dell'acqua diventa sempre più attuale la costruzione di una “diplomazia dell'acqua”⁵. La collaborazione internazionale riguarda lo scambio delle risorse e dei servizi collegati all'acqua.

La problematica dell'acqua manifesta un carattere intertemporale. Le decisioni che riguardano le risorse idriche investono tutti gli esseri viventi, le presenti e le future generazioni. Il *nexus* mette in relazione spazio e tempo.

Dal punto di vista soggettivo, gli interessi sull'acqua sono plurali. Riguardano il singolo individuo, i gruppi, i poteri pubblici, i poteri privati, i ricchi, i poveri. Anche da questo punto di vista la problematica dell'acqua coinvolge tutti. Nessuno può chiamarsi fuori. L'imputazione soggettiva dell'acqua è un profilo decisivo. Riattualizza il rapporto tra il diritto di proprietà privata e la “funzione sociale” che la Costituzione richiede di adempiere al “dominus”.

L'Onu ritiene che l'acqua sia un bene necessario per assicurare la prosperità e la pace⁶. Ciò nonostante, il *Report* programmatico non ha nascosto i “paradossi dell'acqua” in rapporto a quegli obiettivi. Governare il settore idrico può far crescere l'economia (agricoltura, industria, servizi), ma ciò non vale allo stesso modo ovunque e per tutti. I “paesi ricchi” possono permettersi servizi idrici; viceversa, i “paesi poveri” hanno bisogno di crescere economicamente per finanziare i servizi idrici. I “paesi ricchi” possono avere servizi idrici eccellenti a costi contenuti; i “paesi poveri”, invece, dispongono di acqua e servizi igienico-sanitari non sicuri a costi non sostenibili. L'acqua allarga i divari e le ingiustizie sociali.

Il *gap* tra la domanda e l'offerta di acqua dipende da cause note: il numero e la concentrazione della popolazione (campagne, città); il cambiamento climatico (adeguatezza delle infrastrutture); i fallimenti istituzionali (del mercato, dei governi). L'incidenza di quelle cause varia da luogo a luogo. In genere è condizionata dalla diseguale distribuzione della ricchezza tra i paesi del globo.

Disponiamo di indicatori (quantitativi e qualitativi) generalmente riconosciuti. La soglia di sicurezza è di 7000 m³ di acqua *pro capite* per anno; 1700 m³ è la quantità minima. In Italia la misura prescritta è di 50 litri per abitante al giorno⁷.

⁴ Cfr. C. DOSI, *op. cit.*; nonché M. FANTINI, *I numeri*, in *Equilibri*, 1997, 71 ss.

⁵ Spunti in H. HUSSEIN, *L'acqua che (non tutti) avremo*, in *il Mulino*, 3, 2023, 48 ss.

⁶ Cfr. il ponderoso *Rapporto mondiale delle Nazioni Unite sullo sviluppo delle risorse idriche 2024: L'acqua per la prosperità e la pace*, Unesco, Parigi.

⁷ Cfr. art. 1 (rubricato “Quantitativo minimo vitale”) del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 ottobre 2016, *Tariffa sociale del servizio idrico integrato*, in G.U. n. 270 del 18 novembre 2016.

Ciò nondimeno, il *gap* tra la domanda e l'offerta di acqua può essere ridotto. Uno degli strumenti è la *desalinizzazione*. La spesa relativa è, però, eccessiva, e per molti stati impossibile da affrontare. Anche importare acqua “reale” costa. Per fronteggiare questi problemi si può ricorrere all'importazione di “acqua virtuale”: beni la cui produzione richiede l'impiego di ingenti quantità di acqua. Un indicatore per stabilire la “sostenibilità” della crescita è il “Water Footprint”⁸: l'impronta idrica misura la disponibilità idrica di un paese, data dall'acqua nazionale più l'acqua virtuale importata meno l'acqua virtuale esportata (la media relativa alla dipendenza dall'estero è il 15%; la Giordania ha la percentuale più alta pari all'80-90%).

La fruizione dell'acqua implica, come qualsiasi bene che ha un valore, apprezzamenti relativi all'efficienza e all'equità⁹. In genere, servizi *efficienti* sono quelli svolti a costi non eccessivi. Servizi *equi* quelli che garantiscono costi giusti, distribuiti equamente tra gli utenti. Per l'acqua questi criteri vanno relativizzati. L'efficienza dipende dal tipo di risorsa. Separando le risorse rinnovabili (come le foreste) e quelle non rinnovabile (come il petrolio), va sottolineato che, per le prime, la disponibilità è ciclica, per le seconde, in quanto esauribili, l'utilizzo va misurato e compensato con risorse rinnovabili. L'acqua è una risorsa speciale anche da tale prospettiva: sono rinnovabili le acque superficiali, non rinnovabili quelle di falda. Ai fini dell'equità, vanno distinti i paesi ricchi e i poveri: per i primi rileva il rapporto “reddito-spesa”, per i secondi la necessità fisica di garantire un bisogno vitale (la *sicurezza* idrica). La popolazione mondiale esposta alla sfida della sicurezza idrica è impressionante: è pari all'80%.

2. Per uno “statuto costituzionale” dell'acqua. L'alternativa decisiva: a) l'acqua come “diritto”

La possibilità di stabilire uno “statuto costituzionale” dell'acqua – non solo per la relativa problematica – è condizionata dall'incertezza della dottrina e del diritto. In questa materia coesistono dati positivi e interpretazioni che conducono a risultati opposti.

Semplificando al massimo, l'alternativa decisiva è quella tra “acqua-diritto” e “acqua-bene”. All'interno di questa opposizione concettuale sono possibili varie sfumature di senso.

Iniziamo dal primo punto, l'acqua come diritto. Nel diritto internazionale è lentamente, e confusamente, emerso il riconoscimento del diritto all'acqua come *diritto umano*. Nella fondamentale *Risoluzione* del 2010¹⁰, l'Assemblea Generale dell'Onu ha dichiarato “*the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human*

⁸ Cfr. A.Y. HOEKSTRA, *The Water Footprint of Modern Consumer Society*, London, cit. da L. CASTELLUCCI, *L'acqua tra diritti (all'accesso) e doveri (di pagarne i costi): scomode verità dall'economia*, in *Economia dei Servizi*, 2015, 3 ss.

⁹ Su cui L. CASTELLUCCI, *op. cit.*, *passim*.

¹⁰ *Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010, A/RES/64/292. The human right to water and sanitation*. Com'è noto, il testo non è stato approvato né a maggioranza né per *consensus*.

right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights”.¹¹ L’ “acqua potabile”, i “servizi igienico-sanitari” e l’ “igiene” (“Wash” l’acronimo) sono i contenuti specifici di questo diritto umano. L’Agenda 2030 dell’Onu inserisce tra gli obiettivi di sviluppo sostenibili (Oss) da realizzare l’accesso all’acqua (per garantire la sopravvivenza della popolazione e degli ecosistemi), e la conservazione di oceani, mari, risorse idriche (Oss: 6 e 14)¹².

La tesi prevalente è che si tratti di un riconoscimento formale privo di effettività, espressione di un atto di *soft law* e non di *hard law*¹³.

Nel diritto internazionale si parla dell’acqua anche come di un “bene economico” oggetto di un “bisogno”, suscettibile di mercificazione¹⁴.

Nel contesto europeo e nel diritto dell’Unione europea (che pure presenta una legislazione a tutto tondo¹⁵) si trovano affermazioni analoghe. Il Parlamento europeo ha ribadito “il diritto all’acqua potabile sicura e il diritto ai servizi igienico-sanitari quali diritti umani, in quanto entrambi i diritti sono complementari”. ha sottolineato, inoltre, che “l’accesso all’acqua potabile pulita è indispensabile per una vita sana e dignitosa ed è essenziale per sviluppare la dignità umana”, aggiungendo che “il diritto all’acqua rappresenta una condizione necessaria fondamentale per il godimento di altri diritti, e che come tale deve essere guidato da una logica di interesse pubblico e beni comuni”¹⁶.

L’azione dell’Ue è diretta a garantire “l’accesso all’acqua” quale “diritto umano fondamentale”, “essendo l’acqua una risorsa essenziale per la vita sulla terra che va condivisa dall’umanità”. Per l’Ue “tutti gli Stati hanno obblighi in materia di diritti umani riguardanti l’accesso all’acqua potabile, che deve essere disponibile, accessibile fisicamente, ad un prezzo abbordabile e di qualità accettabile”¹⁷.

¹¹ Per i precedenti vanno ricordati in ordine cronologico la Carta dell’acqua di Strasburgo del 1968 che parla dell’acqua come di un “patrimonio comune”; la Dichiarazione di Rio del 1972 che enuncia il principio di responsabilità per l’uso dell’acqua senza danni all’ambiente e agli altri stati; la Convenzione di Mar del Plata del 1977, in cui, per la prima volta, si menziona un “diritto individuale” all’accesso all’acqua per il soddisfacimento dei bisogni fondamentali.

¹² *Risoluzione adottata dall’Assemblea Generale il 25 settembre 2015, A/RES/70/1, Trasformare il nostro mondo: l’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile.*

¹³ Cfr. la molto documentata analisi di M. VARANO, *Il diritto all’acqua*, in *Ragion pratica*, 2009, 491 ss. diretta ad escludere che, nel diritto internazionale, possa parlarsi tanto di un diritto soggettivo quanto di un diritto collettivo all’acqua.

¹⁴ Cfr. sempre M. VARANO, *op. cit.*, 499 ss.

¹⁵ A partire dal 1980, quando è stata adottata la prima direttiva sull’acqua potabile (80/778/CE), il diritto Ue non si è più arrestato in materia; la base giuridica va rinvenuta negli artt. 191-193 del TFUE.

¹⁶ Cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo del 5 ottobre 2022 sull’accesso all’acqua come diritto umano – dimensione esterna.*

¹⁷ Cfr. *Dichiarazione dell’Alto rappresentante, Catherine Ashton, a nome dell’Ue, per commemorare la Giornata mondiale dell’acqua il 22 marzo 2010:* https://www.consilium.europa.eu/en/documents/public-register/public-register-search/?WordsInSubject=&WordsInText=&DocumentNumber=7810%2F10&InterinstitutionalFiles=&DocumentTypes=&DateFrom=&DateTo=&MeetingDateFrom=&MeetingDateTo=&DocumentLanguage=EN&OrderBy=DOCUMENT_DATE+DESC

Per la direttiva quadro “l’acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale”¹⁸. Anche se non previsto direttamente dalla Carta dei diritti fondamentali, garantire l’accesso all’acqua è il presupposto per tutela del “diritto alla dignità umana” e del “diritto alla vita” (artt. 1 e 2).

Le Costituzioni nazionali, invece, trascurano in genere l’acqua. Solo alcune parlano di un “diritto all’acqua” (insieme ad altre qualificazioni, come quelle relative al “bene” acqua).

Nel vecchio continente il caso più interessante è offerto dalla (recente) Costituzione della Slovenia. In essa è stato riconosciuto a “tutti” il “diritto all’acqua potabile”¹⁹. Si precisa che, “in via prioritaria e in maniera sostenibile, le risorse idriche devono essere utilizzate per fornire alla popolazione acqua potabile e acqua per uso domestico e, a questo proposito, non devono essere un bene di mercato”. Dopo aver stabilito che “le risorse idriche devono essere un bene pubblico gestito dallo Stato”, si aggiunge: “La fornitura di acqua potabile e di acqua per uso domestico alla popolazione deve essere assicurata dallo Stato direttamente attraverso le comunità locali autogestite e senza scopo di lucro”.

Il diritto umano all’acqua potabile si ritrova soprattutto nelle costituzioni di paesi extraeuropei, tra cui quelle di Burkina Faso (2015: l’acqua e i servizi igienico-sanitari sono diritti sociali e culturali); Congo (2011); Egitto (2014: diritto all’acqua pulita); Niger (2017); Somalia (2012); Sud Africa (2012: diritto di accesso ad acqua sufficiente); Tunisia (2014); Zimbabwe (2017: acqua sicura, pulita e potabile); Bolivia (2008: diritto fondamentale per la vita, nell’ambito della sovranità del popolo); Colombia (20: affrontare i bisogni insoddisfatti relativi all’acqua potabile rientra tra i compiti sociali dello stato); Ecuador (2008, 2021: diritto umano essenziale, non può essere derogato; l’acqua è un bene strategico nazionale per l’uso pubblico, inalienabile, non soggetta a prescrizione, immune da sequestro, essenziale per la vita); Uruguay (1966: risorsa naturale essenziale per la vita; l’accesso all’acqua potabile è un diritto fondamentale; le politiche nazionali relative devono basarsi su una gestione sostenibile in solidarietà con le generazioni future); Costa Rica (2020: diritto all’acqua potabile e bene della nazione essenziale); Cuba (2019); Fiji (2013) e Kenia (2010) (entrambe parlano di un diritto di avere acqua pulita e sicura in quantità adeguate); Maldive (2008); Nepal (2016: diritto di accesso all’acqua pulita e all’igiene).

Nel silenzio delle carte costituzionali (specie quelle europee), alcuni interpreti hanno sostenuto che il diritto all’acqua è un “diritto implicito”, collegato ad altri diritti espressi (vita, salute, cibo, ambiente), o un diritto *naturale* in senso proprio e letterale²⁰.

¹⁸ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l’azione comunitaria in materia di acque, primo considerando.

¹⁹ Nel testo costituzionale modificato nel 2016, cfr. art. 70.

²⁰ Così, in particolare, T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale all’acqua*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 2010, 861 ss., pure ID., *Dare un diritto agli assetati*, in *Analisi Giuridica dell’Economia*, 2010, 29 ss., che esclude, per tale ragione, la necessità di una costituzionalizzazione.

Anche nel caso della Costituzione italiana, il silenzio in ordine all'acqua è stato in parte colmato dall'interpretazione. Per comprendere la direzione degli sforzi scientifici può dirsi che la dottrina sull'acqua è stata esercitata in maniera molto diversa e con esiti molto poco rilevanti, specie se comparati alla riflessione e all'esperienza relative alla tutela dell'ambiente (ora costituzionalizzata con la legge cost. n. 1/2022).

La Corte costituzionale italiana ha considerato la progressiva pubblicizzazione delle acque, completata dalla legge Galli (n. 36/1994), quale espressione della specifica rilevanza dell'acqua, ritenuta un "bene primario della vita dell'uomo", una "risorsa da salvaguardare", "in un quadro complessivo caratterizzato dalla natura di diritto fondamentale a mantenere integro il patrimonio ambientale"²¹.

Nella sent. n. 105/2024 si riconosce "l'esistenza di un diritto fondamentale della persona" ed un "interesse fondamentale della collettività" alla salvaguardia dell'ambiente, precisando che esso "comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale, intesi tutti quali valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce"²².

La giurisprudenza riconduce la tutela delle acque alla tutela dell'ambiente di competenza dello stato²³. La disciplina rientra nell'area delle norme di riforma economico-sociali sia per il contenuto programmatico, sia per l'attinenza a settori o beni della vita economica e sociale di rilevante importanza. Sotto il primo profilo, nel "codice dell'ambiente" la regolazione è in funzione sia della tutela dell'acqua in quanto tale, sia della più generale tutela dell'ambiente e degli ecosistemi ad essa correlati; sotto il secondo, "rileva l'importanza vitale della risorsa idrica, essenziale sia per il consumo umano che per la funzione di ausilio alla vita di tutte le specie animali e vegetali"²⁴.

La qualificazione del diritto all'acqua lascia irrisolti alcuni nodi. Uno concerne il contenuto di questo diritto soggettivo. Si tratta di un diritto di libertà? O di un diritto sociale di prestazione? O ancora di un interesse della collettività? Oppure di un valore fondamentale?²⁵ Un altro riguarda argomento controverso concerne l'effettività del diritto all'acqua. Su queste tematiche non siamo ancora arrivati a una riflessione adeguata. Ma ritornerò su questo aspetto, per esprimere la mia opinione in proposito.

²¹ Corte cost. sent. n. 259/1996: "la pubblicità delle acque ha riguardo al regime dell'uso di un bene divenuto limitato, come risorsa comune". Cfr. pure sent. n. 419/96. La sent. n. 246/2009 ricorda che il "codice dell'ambiente", negli artt. 144 e 146, tutela l'acqua anche nell'interesse delle generazioni future ai fini della vivibilità dell'ambiente.

²² La decisione richiama i propri precedenti: sentt. nn. 201 e 641/1987, p.n. 4.5 e 2.2, sent. n. 126/2016 p.n. 5.1.

²³ Corte cost. sent. n. 117/2020.

²⁴ Corte cost. sent. n. 219/2017.

²⁵ Ne parla problematicamente S. SILEONI, *L'acqua: una risorsa fondamentale, quale diritto?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016, 1 ss.; cui *adde* S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Gruppo di Pisa*, 2012, <https://www.gruppodipisa.it/8-rivista/264-simone-scagliarini-diritti-sociali-nuovi-e-diritti-sociali-in-fieri-nella-giurisprudenza-costituzionale>, specie 43 ss.

3. Segue: b) l'acqua come "bene comune"

Veniamo ora al secondo punto. La prospettiva opposta a quella del diritto è considerare l'acqua come un "bene". Anche da questo angolo, tuttavia, non ci sono vedute convergenti. L'acqua è un bene *economico* ovvero una "merce", oppure è un "bene comune"? Le due letture sono alternative o possono essere integrate?

Le tesi "acqua-diritto" e "acqua-bene" si sovrappongono. Anche i testi positivi passati in rassegna dimostrano una certa confusione. Il diritto umano all'acqua, liberamente accessibile per tutti, porta con sé l'idea che l'acqua sia un bene comune (non suscettibile di proprietà privata, sottratto alle leggi del mercato), un bene di tutti. In questa direzione sembrano muovere quelle costituzioni che parlano dell'acqua come diritto dell'uomo e come bene pubblico o comune. Viceversa, se l'acqua è un bene economico, esso può essere oggetto del diritto di proprietà privata, suscettibile perciò di commercializzazione, come qualsiasi merce. Un diritto economico, dunque, non un diritto della persona. La lotta per l'acqua pubblica ha rappresentato l'occasione per riattualizzare la problematica della proprietà e dei beni comuni (la cui "tragedia" sta nella loro esauribilità oggettiva)²⁶. Considerare l'acqua un bene comune ha il significato di escludere la sua privatizzazione e, di conseguenza, la sua commercializzazione. I beni comuni sono di tutti. Il problema a questo punto riguarda il soggetto cui spetta curarli: i gruppi, le comunità locali, lo stato?

La principale concretizzazione della teoria dei beni comuni in relazione all'acqua si è avuta, in Italia, quando sono stati promossi i referendum da parte del Comitato per l'acqua pubblica²⁷. I quesiti perseguivano l'obiettivo di abrogare la disciplina della gestione dei servizi pubblici, tra cui quello di fornitura dell'acqua, a favore di società private (soluzione che il "decreto Ronchi", in attuazione del diritto europeo, aveva indicato come la regola del servizio idrico, rispetto all'affidamento *in house* o a soluzioni miste); nonché la remunerazione del servizio in base ai costi d'impresa. I promotori rivendicavano la natura pubblica dell'acqua in quanto bene comune. Anche se la legislazione non aveva privatizzato la proprietà dell'acqua, che era e rimaneva pubblica, secondo il Comitato referendario anche soltanto l'affidamento ai privati della gestione dei servizi idrici finiva per mercificare il bene, trasformandone la natura da pubblica a privata.

La vicenda è stata esemplare. Dopo 15 anni, i referendum superavano il *quorum* strutturale, anche se per alcune coincidenze fortuite (si votava sull'energia nucleare, sull'acqua e sul legittimo impedimento, tre temi qualificanti il governo Berlusconi IV, contro il quale le iniziative referendarie erano mosse da gruppi

²⁶ G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in "Science", 1968, 162, 1243 ss.; nonché E. OLSTROM, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York, Cambridge University Press, 1990; per l'Italia, cfr. S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2015; U. MATTEI, *Manifesto sui beni comuni*, Roma-Bari, 2011.

²⁷ Per una ricostruzione dell'intera vicenda sia consentito richiamare A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica*, Bologna, 2022, specie 325 ss.

riconducibili all'opposizione; l'incidente nucleare di Fukushima, intervenuto poco prima del voto, aveva creato un clima favorevole, come già nel 1986 aveva fatto l'esplosione della centrale di Cernobyl, intervenuta qualche settimana precedente lo svolgimento del primo referendum sul nucleare; infine il mistificante ma molto performante slogan sulla "privatizzazione dell'acqua pubblica" e non del servizio idrico). Venti giorni dopo l'abrogazione popolare, com'è noto, il governo reintroduceva le norme sulla gestione privata dei servizi pubblici (tranne quello idrico). Impugnato da parte di alcune regioni, la Corte costituzionale ha annullato l'atto legislativo, ritenendolo in violazione del divieto di ripristino delle norme abrogate con i referendum²⁸.

Ciò nonostante, i risultati pratici dell'iniziativa sono stati effimeri. Il movimento per i beni comuni si è esaurito con la vicenda referendaria. L'abrogazione non è riuscita ad ottenere una "ri-pubblicizzazione" (integrale) della gestione del servizio idrico (e degli altri servizi pubblici). La materia è sotto gli occhi delle istituzioni sovranazionali. Il diritto dell'Ue prescrive la regola di "full cost recovery" e lascia gli stati membri liberi di stabilire le forme di gestione. Ciò consente diverse e concorrenti possibilità di gestione del servizio idrico: l'affidamento sia a società *in house*, sia a società miste pubblico-private, sia a società private mediante gara pubblica. L'esito del referendum, invece, spostava il fulcro su una soluzione esclusiva.

In occasione dell'iniziativa legislativa dei cittadini europei "Right2Water" – la prima proposta popolare presentata per imporre all'Ue e agli stati membri di assicurare a tutti i cittadini europei il diritto all'acqua potabile e ai servizi igienico sanitari, per sottrarre l'approvvigionamento di acqua potabile e la gestione dei servizi igienico-sanitari alle "logiche del mercato interno", per impegnare l'Ue a "garantire un accesso universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari" – la Commissione ha confermato il proprio impegno a considerare l'accesso all'acqua un diritto umano da mantenere al centro delle proprie *policies*, a garantire la neutralità dell'Ue rispetto alle scelte nazionali relative alla prestazione di servizi idrici vigilando al contempo sul rispetto dei principi di trasparenza e di parità di trattamento²⁹.

L'acqua è dunque un bene pubblico e una risorsa economica posta saldamente sotto l'usbergo delle istituzioni europee.

4. Prospettive di un costituzionalismo dell'effettività dei valori fondamentali

Dopo questa rassegna vale la pena di chiudere con qualche domanda e con qualche spunto di riflessione prospettica. Le proposte di riconoscimento dell'acqua come diritto umano o come bene comune sono

²⁸ Corte cost. sent. n. 199/2012, importante decisione, perché ha reso effettivo l'esito abrogativo di un referendum celebrato e vinto dai "sì", dopo tanti episodi – meno eclatanti di questo – di violazione del risultato referendario da parte del legislatore.

²⁹ *Comunicazione della Commissione relativa all'iniziativa dei cittadini europei "Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce"*, Bruxelles 19 marzo 2014, COM(2014) 177 final.

idonee a dare forma ad uno statuto costituzionale? Rappresentano una strada che merita di essere seguita, superandone gli antagonismi e le aporie?

Io penso che l'orizzonte di una costituzionalizzazione incentrata sull'alternativa (o sulla coppia) “acqua-diritto” e “acqua-bene” – pure al netto delle tare ideologiche che le contrassegnano – è *antiquata* e quindi *inadeguata*. Va superata sublimandola.

Uno statuto costituzionale dell'acqua implica una *specificata strategia istituzionale* che riconosca e realizzi il contenuto di valore irrelato, la sua essenzialità per custodire (nel senso di difendere e di sviluppare) la vita umana e gli ecosistemi e, quindi, la sopravvivenza dell'ambiente.

L'acqua è certamente un diritto e un bene. Un diritto fondamentale e un diritto di prestazione sociale. Un bene comune e un bene economico. Un diritto e un bene che devono essere accessibili a tutti. L'acqua è, soprattutto, una risorsa (non illimitata) che *va governata*. Il diritto e i poteri pubblici (ma anche i poteri privati sotto l'egida dei primi) hanno questo scopo. Governare l'acqua non significa soltanto riconoscere un (nuovo) diritto o un (nuovo) bene comune. Al governo dell'acqua, in particolare, serve una visione politica adeguata alla problematica dell'acqua, che abbia come obiettivo primario quello di rendere effettivi quel diritto umano e quel bene pubblico.

Per governare la problematica dell'acqua, allora, è necessario un *cambio di paradigma*, che consiste nell'oltrepassare lo schema teorico della libertà come diritto (soggettivo o collettivo).

Vale la pena ripartire dalla riflessione di Augusto Barbera, critica nei confronti della tradizionale e angusta concezione delle libertà elaborata utilizzando il modello del diritto soggettivo (di cui la “proprietà privata” è il paradigma: libertà da, libertà negativa, in termini meramente difensivi e garantistici). Fin dalla metà degli anni Settanta, il Maestro della Scuola bolognese ha proposto di spostare il *focus* scientifico dai diritti agli “istituti di libertà”, la base per una teoria costituzionale delle “istituzioni delle libertà”³⁰. Per realizzare pienamente la persona umana non è sufficiente, dice Barbera, riconoscere diritti soggettivi o beni comuni. È necessario, invece, concepire le domande di libertà come un insieme comprensivo di “tutti i poteri, le azioni, i rimedi di cui si dispone” e, contemporaneamente, “gli interventi che si possono pretendere al fine di consentirne lo sviluppo e l'effettiva tutela”. Le domande di libertà devono essere trasformate in istituzioni per le libertà.

Quella proposta teorica – che allora aveva un significato *progressivo*: realizzare il programma della Costituzione repubblicana per il pieno sviluppo della persona e per la partecipazione democratica dei cittadini – vale a maggior ragione oggi per le domande di libertà di terza generazione (acqua, cibo, ambiente, pace).

³⁰ A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (dir.), *Commentario della Costituzione, Artt. 1-12*, Bologna-Roma, 1975, 50 ss.; gli argomenti di allora sono stati sviluppati in ID., *Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, 2016.

Questi “nuovi diritti” o “nuovi beni” sono anch’essi (come i “vecchi diritti”) espressione di valori personalistici e partecipativi. Ciò nonostante, essi manifestano problematiche più complesse dei tradizionali diritti di libertà (civile e sociale). Per realizzare questi ultimi, in fondo, basta l’autonomia individuale o l’intervento dello stato, entro i confini sicuri di una comunità politica data, presidiata da una costituzione rigida e protetta da specifici “custodi”.

L’acqua (insieme al cibo, all’ambiente, alla pace), invece, è l’oggetto di domande di liberazione – come s’è visto – senza forma, senza confini, interrelate ad altri diritti e ad altri beni, trasversali, contraddittorie, polemiche ecc. Per realizzarle non bastano né l’autonomia individuale, né l’intervento dello stato. Servono risposte nuove che ripartano dallo schema teoretico delle istituzioni delle libertà adeguatamente rimodulato sulla dimensione reale di esigenze universali di liberazione umana.

Considerare le domande di libertà (diritti, beni ecc.) come istituzioni delle libertà significa, innanzitutto, ritenerle espressione di un “valore” che ha un “tono costituzionale”. In questa dimensione ermeneutica, un valore costituzionale comprende diritti, interessi, beni, poteri, funzioni, strutture organizzative, attività, risorse. Nel nostro caso, l’acqua è un valore e (sulla base dello schema tratteggiato per la salute nell’art. 32 Cost. – e non di quello del diritto soggettivo di proprietà), quindi, è un diritto di libertà, un diritto sociale di prestazione, un interesse pubblico o un bene comune, un dovere della Repubblica, in tutte le sue componenti (pubblico e privati).

In secondo luogo, la tutela dell’acqua si iscrive pienamente nel programma dello “stato sociale e di diritto”, il cui compito è di inverare una società di persone effettivamente libere ed eguali³¹. L’economia di mercato spinge a mercificare qualsiasi bene (il lavoro, l’ambiente, l’acqua, la pace). Pensare uno statuto costituzionale dell’acqua serve per contrastare questa naturale tendenza dell’economico (accentuata dal neo-liberismo) mediante istituzioni politiche garanti della giustizia sociale³². Il discorso sarebbe lungo e ci porterebbe lontano. Mi limito solo ad una considerazione alla luce dell’esperienza del referendum per l’acqua pubblica. Ai fini della gestione del servizio idrico, la questione del soggetto, pubblico o privato, è un problema secondario. L’integrale copertura dei costi di servizio – secondo la linea europea – è, deve essere, in funzione della garanzia di un accesso all’acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari adeguato alla tutela della vita umana e dell’ambiente. Lo stato deve garantire l’equità sociale. Per questo, nell’organizzazione del servizio idrico dovrebbe coprire i costi sostenuti dalle fasce povere della popolazione. Direttamente, se è lui ad erogarlo, indirettamente, se a farlo è il privato. Un primo segnale si trova nel DPCM 13 ottobre 2016 cit., che ha previsto una “tariffa sociale del servizio idrico integrato”:

³¹ Ho approfondito il tema in A. MORRONE, *Stato sociale e disegualianza*, in “Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale”, 2020, 707 ss.

³² Il problema è ripreso e discusso in A. MORRONE, *Sul ritorno dello Stato nell’economia e nella società*, in *Quaderni costituzionali*, 2023, 269 ss.



ferma la quantità di 50 litri *pro capite* al giorno, il decreto prevede una tariffa agevolata per gli utenti in condizione economiche disagiate, agevolazione estesa a tutti coloro che hanno un *Isee* nei parametri della legge³³.

Infine, per la tutela del valore dell'acqua è necessario un'attività di governo nel senso più proprio del concetto, che – secondo l'insegnamento di Temistocle Martines sull'indirizzo politico³⁴ – consiste nella posizione di “fini”, di una “organizzazione”, e di “risorse finanziarie” adeguati.

Il governo dell'acqua implica uno sforzo collettivo, innanzitutto dei poteri pubblici, che coinvolga anche i poteri privati. Le politiche sull'acqua devono essere orientate dalla logica del *nexus*. Devono svolgersi non solo sul piano interno allo stato, ma soprattutto su quello esterno, internazionale e sovranazionale, secondo il metodo cooperativo della diplomazia dell'acqua.

L'acqua come diritto e come bene, l'acqua per la prosperità e per la pace, quindi, sono formule vuote senza un *costituzionalismo nuovo*, rigenerato nei suoi fondamenti ideologici e nello strumentario metodico, adeguato alle nuove sfide dell'esistenza. Per questo motivo, oggi è il tempo di costruire, per così dire, un *costituzionalismo dell'effettività* di tutti i valori umani fondamentali cui vanno funzionalizzati tutti i poteri, pubblici e privati. Questo nuovo costituzionalismo è il contenuto di uno statuto costituzionale dell'acqua.

³³ Cfr. art. 57-bis, c. 5, d.l. n. 124/2019; su cui *amplius* Camera dei Deputati, XIX Legislatura, Documentazione e ricerche, *L'Agenda 2030 e le politiche europee e nazionali in materia di acque*, n. 107, 15 maggio 2024.

³⁴ T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. Dir.*, vol. XXI, Milano, 1971, 134 ss.