

ScienzaePace

Rivista del Centro Interdisciplinare Scienze per la Pace

Università di Pisa

ISSN 2039-1749

Il diritto all'acqua. Alcune riflessioni alla luce della teoria giuridica dei beni comuni

di Rocco Albanese

Research Papers

n. 8 - febbraio 2012



Il diritto all'acqua. Alcune riflessioni alla luce della teoria giuridica dei beni comuni

di **Rocco Albanese**

ABSTRACT - Il diritto all'acqua può essere considerato come la 'cerniera' concettuale che lega gli attualissimi dibattiti giuridici, politici ed economici, sull'acqua come bene e sui servizi idrici. Nel primo paragrafo del saggio viene presentata una breve ricognizione dell'emersione della nozione di diritto all'acqua. Nel secondo paragrafo viene sviluppata una riflessione critica tesa a dimostrare, alla luce dell'adesione alla teoria giuridica dei beni comuni, la necessità di una qualificazione autonoma ed ecologica del diritto all'acqua. Tale qualificazione avrebbe un'incidenza significativa e diretta sia nella discussione sugli assetti proprietari del bene-acqua, sia – soprattutto – nella scelta tra diversi modelli di servizio idrico.

1. L'emersione del *diritto all'acqua* nel dibattito politico e nel pensiero giuridico contemporaneo

Nel dibattito culturale e politico sui beni comuni, tornato prepotentemente di attualità negli ultimi venti anni (Ostrom, 1992), l'acqua riveste una posizione di assoluto protagonismo. È appena il caso di menzionare la valenza che l'acqua ha in termini di immaginario: sostanzialmente tutte le culture umane, a prescindere dal luogo geografico e dalla collocazione temporale della loro emersione, l'hanno eletta a bene comune per eccellenza. In Italia, tale centralità ha recentemente trovato un rinnovato risalto politico grazie alla vicenda referendaria: dopo una lunga campagna, prima per la raccolta delle firme poi per l'illustrazione dei quesiti referendari, nel giugno 2011 quasi ventisette milioni di persone, hanno espresso un voto favorevole all'abrogazione dell'art. 23-bis del decreto legge n.112 del 2008 e di parte dell'art. 154.1 del decreto legislativo n. 152 del 2006. In questo modo, hanno imposto nell'agenda politica del Paese la necessità di un serio dibattito sull'acqua e sulle forme di gestione del servizio idrico, indicando – sul piano della politica del diritto, dal momento che la natura giuridica del referendum ex art. 75 della Costituzione è esclusivamente abrogativa – una preferenza netta per una gestione pubblica e democratica

della risorsa, improntata a principi di giustizia e solidarietà e non di mercato.

In questa sede sarebbe impossibile offrire una descrizione approfondita della vicenda referendaria, né dare conto in dettaglio delle questioni giuridiche più problematiche, inclusa la *querelle* sull'acqua come bene e sulla presenza od assenza di rilevanza economica nel servizio idrico integrato. Nei limiti della presente trattazione, si intende concentrare l'attenzione su una nozione particolarmente rilevante nella disputa in corso, ossia il diritto *all'*acqua. Si tratta di un tema di riflessione necessariamente interdisciplinare, riguardante tanto il diritto amministrativo e l'articolazione normativa ed organizzativa dei servizi idrici, quanto la teoria della proprietà e, nella fattispecie, la teoria giuridica dei beni comuni. Ciò non deve sorprendere: oggi il giurista, operatore *nella* società e insieme operatore *per la* società, non può non porre al centro delle proprie riflessioni l'insostenibilità sistemica degli attuali modelli produttivi e di vita associata. Di fronte ad una crisi economica, sociale e ambientale profondissima, che monopolizza l'attenzione inquieta della collettività e riversa sulla stessa i propri effetti laceranti, riteniamo utile un approccio ispirato ad una 'giudiziosa incoscienza' rispetto ai rigidi confini disciplinari e alle astratte professioni di 'neutralità' del lavoro di ricerca scientifico. In assenza di un ricettario in grado di offrire facili vie d'uscita dalla crisi, la curiosità scientifica e lo spirito critico devono necessariamente aguzzarsi, al servizio di una precisa idea di società quale quella contenuta, ad esempio nell'articolo 3.2 della Costituzione Italiana, volta a rimuovere gli "ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Il concetto di diritto *all'*acqua si colloca sulla frontiera teorica che separa la riflessione sull'acqua come bene dalla considerazione dei profili amministrativistici in materia di servizio idrico integrato. Esso è emerso gradualmente in forme sempre più rilevanti all'interno del pensiero giuridico, prima *latu sensu* ambientale, poi internazionale, da ultimo anche nazionale. Occorre dunque descrivere tale nozione inquadrando il contesto della sua affermazione, tentando di comprendere la portata della sua autonomizzazione, e introducendo alcuni elementi di riflessione critica al riguardo.

Il dibattito internazionale sul riconoscimento del diritto all'acqua tra i diritti umani

si innesta su una situazione di innegabile crisi idrica mondiale. Secondo i dati delle Nazioni Unite (Bersani 2010, p. 22), trentuno Paesi nel pianeta affrontano ad oggi crisi idrica e scarsità di acqua, ciò che comporta che un miliardo e trecento milioni di persone non hanno accesso all'acqua potabile e che più di tre miliardi di esseri umani sono privi di basilari servizi fognari e di smaltimento dei rifiuti. Si è dinanzi, senza timore di usare toni iperbolici, ad una tragedia umanitaria di dimensioni spaventose, la quale è insieme una tragedia dei diritti. Infatti, l'accesso all'acqua è condizione indispensabile per la vita: l'acqua è elemento non sostituibile per garantire le condizioni materiali minime, non solo di esercizio di diritti in una società, ma di semplice sopravvivenza di ogni essere umano.

Tale scenario desolante stride al cospetto dell'articolato del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, siglato nel contesto dell'ONU come traduzione giuridicamente vincolante della Dichiarazione Universale del 10 dicembre 1948. Mettendo momentaneamente tra parentesi la questione del compromesso 'al ribasso' che portò alla nascita di due Patti paralleli ed all'alquanto irrazionale dissociazione tra diritti civili e politici da un lato, e diritti economici, sociali e culturali dall'altro¹, merita menzionare due disposizioni del Patto sui diritti economici. All'art. 11.1 si legge che "gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un *livello di vita adeguato* per sé e per la loro famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita". All'art. 12.1 si legge poi che "gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo a godere delle *migliori condizioni di salute fisica e mentale* che sia in grado di conseguire". Proprio a partire dal contenuto normativo di tali disposizioni il diritto all'acqua ha trovato la via per la propria affermazione giuridica.

In tal senso si muove, ad esempio, un'autorevole dottrina in cui si colloca in posizione preminente il rapporto di Henri Smets, intitolato [*Le droit à l'eau*](#), redatto nel 2002 per il Consiglio Europeo del Diritto dell'Ambiente. Secondo tale impostazione giuridica, il diritto all'acqua è coesenziale al soddisfacimento e all'esercizio effettivo dei diritti fondamentali sanciti dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1966: la garanzia del diritto all'acqua sarebbe, quindi,

¹ Il Patto sui diritti civili e politici non fu firmato dalla Repubblica Popolare Cinese. Il Patto sui diritti economici, sociali e culturali non risulta ad oggi firmato dagli Stati Uniti d'America.

concettualmente “inclusa” nel quadro dell’attuazione di un diritto ad un livello di vita adeguato e dei diritti che fanno da “corollari” ad esso (l’adeguatezza dell’alimentazione e dell’alloggio). Inoltre, con riferimento al diritto alla salute, Smets ritiene in modo inequivoco che *“le droit à l’eau est très intimement lié au droit à la santé proclamé à l’article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. En effet, comme 80% des maladies sont d’origine hydrique, il ne saurait y avoir de protection de la santé sans disposer d’une eau saine aux plans bactériologique et chimique”*.

Tale fortissima affermazione di principio, “confortata” dal carattere drammatico delle indagini riportate da organismi internazionali come l’Organizzazione Mondiale della Salute (OMS) e il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo, ha portato ad una definizione, ormai sostanzialmente pacifica, del diritto all’acqua caratterizzato come “il diritto di ogni persona, quale che sia la sua condizione economica, a disporre di una quantità *minima* d’acqua di *buona qualità*, che sia *sufficiente* per le proprie *necessità* di alimentazione ed igiene” (Smets 2002). Questa definizione mira soprattutto a fissare dei minimi essenziali rispetto a cui contestare la violazione del diritto all’acqua: centrali, sul piano normativo, sono sia il concetto qualitativo di “buona qualità” dell’acqua, sia il concetto quantitativo di “minimo vitale di acqua”. A tale quantità, che l’OMS individua in 40 litri giornalieri a persona, ogni essere umano avrebbe diritto proprio in forza di esigenze insopprimibili legate all’alimentazione (ex art. 11 del Patto del 1966, sul diritto ad una condizione di vita adeguata) e all’igiene (ex art. 12 del Patto del 1966 sul diritto alla salute).

L’emersione giuridica del diritto all’acqua, sia essa legalmente vincolante o affidata a meccanismi di *soft law*, è avvenuta nel corso degli ultimi decenni anche a partire da altre fonti di diritto internazionale o sovranazionale. In primo luogo, vanno ricordate la Convenzione di New York del 1979 sull’eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti della donna (ratificata in Italia con legge 132/1985) e la Convenzione di New York del 1989 sui diritti dell’infanzia² (ratificata in Italia con legge 176/1991). Si tratta di due strumenti pattizi che specificano, sul piano internazionale, la vasta materia dei diritti dell’uomo con riferimento ad alcune “categorie” peculiari dell’umanità, particolarmente esposte a violazioni dei diritti, per il mancato riconoscimento di pari dignità sociale

² Anche tale Convenzione, incredibilmente, non ha ricevuto la ratifica degli Stati Uniti d’America, unico Stato al mondo insieme alla Somalia.

nonché delle proprie differenze specifiche. In questo quadro di articolazione e specificazione nella tutela dei diritti umani ha trovato spazio una timida emersione del diritto all'acqua. Ai sensi dell'art. 14.2 lett. h della Convenzione del 1979, "gli Stati parti prendono ogni misura adeguata per eliminare la discriminazione nei confronti delle donne nelle zone rurali al fine di assicurare, su base di parità tra uomo e donna la loro partecipazione allo sviluppo rurale ed ai suoi benefici, in particolare garantendo loro il diritto: [...] h) di beneficiare di condizioni di vita decenti, in particolare per quanto concerne l'alloggio, il risanamento, la fornitura dell'acqua". Ai sensi dell'art. 24 della Convenzione del 1989, invece, la fornitura d'acqua potabile è menzionata con riguardo al "diritto del minore di godere del miglior stato di salute possibile".

In secondo luogo, ancora su un piano internazionale, merita di essere ricordato il *Protocollo sull'acqua e la salute* parte della Convenzione del 1992 sulla protezione ed utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali: tale strumento pattizio, firmato a Londra nel 1999, si apre "rammentando che l'acqua è un elemento essenziale per la vita e che la disponibilità di risorse idriche in quantità e di qualità sufficienti a rispondere al fabbisogno umano di base è il presupposto per migliorare la salute e garantire lo sviluppo sostenibile". Questa affermazione di principio dimostra una forte aderenza, almeno teorica, all'orizzonte concettuale proprio del diritto all'acqua. Nello stesso senso va una nota dichiarazione del 2001 del direttore generale dell'Unesco, M. L. Matsuura, per il quale "alcuno sviluppo sostenibile e duraturo può essere immaginato, senza un accesso di tutti ad un'acqua sana" (Smets 2002).

Infine, sul piano pan-europeo, va ricordata una importante Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in merito alla [Carta Europea delle risorse idriche](#), approvata nell'ottobre 2001 riprendendo una prima [Carta Europea dell'acqua](#) adottata già nel 1968, in cui si afferma esplicitamente che "ogni persona ha il diritto di disporre di una quantità d'acqua sufficiente a soddisfare i propri bisogni essenziali".

Nel sistema giuridico di stati nazionali emerso nel corso dell'età moderna, il diritto internazionale ha goduto tradizionalmente di un grado di precettività e giustiziabilità assai più debole rispetto al diritto nazionale. Nel corso degli ultimi anni, i rapporti tra diritto interno e internazionale sono divenuti decisamente più

complessi ed articolati: si sono aperti sempre maggiori spazi per l'applicazione del diritto internazionale o sovranazionale all'interno degli ordinamenti giuridici statuali, soprattutto in materia di diritti fondamentali e grazie al ruolo attivo dei giudici ordinari e costituzionali, dando gradualmente vita ad un sistema multi-livello di tutele. In questo quadro possono essere anche lette le esperienze di recepimento e traduzione in diritto interno del diritto all'acqua di originaria derivazione internazionale.

Esemplare a riguardo l'esperienza francese di formalizzazione del diritto all'acqua nell'ordinamento interno, tramite l'integrazione ad inizio 2005 della [*Charte de l'environnement*](#) nel cosiddetto '[blocco di costituzionalità](#)', ossia nell'insieme di quelle norme che in Francia hanno rilevanza costituzionale e danno adito a controllo di costituzionalità delle leggi ordinarie e delle procedure amministrative. Tale testo normativo merita particolare menzione poiché afferma, all'articolo 1, che "*chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé*", antepoendo in un considerando che "*l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains*". Sul presupposto di una rilevanza costituzionale dell'ambiente come patrimonio comune degli esseri umani, il 30 dicembre 2006 si è avuta nell'ordinamento francese la promulgazione della [*Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques*](#): tale legge quadro tutela l'insieme delle acque ed estende correttamente la protezione giuridica agli ambienti acquatici, modificando in modo significativo il codice dell'ambiente. L'articolo L.210-1 del codice qualifica oggi l'acqua come "*partie du patrimoine commun de la nation*" e afferma che "*sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général*".

Inoltre, la stessa disposizione produce un ulteriore avanzamento giuridico. Formalizzando il diritto all'acqua la norma stabilisce che "*l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous*". Rispetto alle prime formulazioni in diritto internazionale, in cui il diritto all'acqua veniva presentato come una garanzia rispetto a *quantità minime* del bene ed alla sua *buona qualità*, il principio enunciato nella legislazione francese mette l'accento in maniera significativa sulle questioni dell'utilizzo e dell'accesso universale al servizio idrico, tramite tariffe accettabili per la generalità della popolazione.

2. Utilità e necessità di una formulazione ‘autonoma’ del diritto all’acqua

Al di là delle pur importanti formalizzazioni giuridiche, a fronte del diritto all’acqua è fondamentale rispondere alla domanda se sia possibile rendere ‘autonomo’ tale diritto e, ove possibile, se ciò sia utile o necessario per garantire allo stesso diritto il massimo possibile di efficacia giuridica.

Tali interrogativi si pongono a partire dalla stessa genealogia del diritto all’acqua, derivato dai più generali diritti umani alla vita, alla salute ed a condizioni di esistenza dignitose. Seguendo tale impostazione concettuale, ad esempio, Henri Smets ritiene non necessaria la costruzione di un diritto umano autonomo all’acqua, sostenendo che *“la mise en oeuvre effective des droits de l’homme existants devrait suffire à garantir le droit à l’eau. De même, il n’y a pas lieu d’agir comme si un nouveau droit à l’eau devait être créé puisqu’il est indissociable de droits existants de longue date. De manière plus générale, on peut associer le droit à l’eau au droit à la vie et au principe de la sauvegarde de la dignité humaine”* (Smets 2002).

Dunque, secondo tale autorevole dottrina, non occorrerebbe riconoscere autonomia al diritto all’acqua, nella misura in cui l’accesso all’acqua risulta indissociabile dal diritto alla vita: *sarebbe* sufficiente l’attuazione di detto diritto, unitamente alla promozione del principio di salvaguardia della dignità umana. E tuttavia, non è un caso il ripetuto uso del condizionale da parte di Smets: com’è drammaticamente noto, l’attuazione mondiale del diritto alla vita semplicemente non ha luogo, tanto che la gran parte della popolazione mondiale si trova costretta a vivere in condizioni di miseria e sfruttamento, esposta al rischio di morte precoce per fame, sete e malattie infettive, molte delle quali legate all’assenza o alla carenza di acqua potabile.

È proprio in ragione di queste considerazioni, riguardanti la distribuzione della ricchezza e del ‘potere’ sul pianeta, l’iper-sfruttamento delle risorse naturali (tra cui l’acqua ha un ruolo centrale), l’insostenibilità oltre che l’ingiustizia dei modelli economici e sociali ad oggi egemoni, che risulta necessario adottare una diversa prospettiva per l’analisi e la ricostruzione dello stesso diritto all’acqua. Vandana Shiva può senz’altro aiutare a mettere a fuoco il problema in tutta la sua ampiezza e complessità, ad esempio quando afferma che “i presupposti del mercato non vedono i limiti ecologici imposti dal ciclo

dell'acqua. [...] La crisi dell'acqua è una crisi ecologica che ha cause commerciali ma non soluzioni di mercato. [...] La soluzione di una crisi ecologica è ecologica, e la soluzione all'ingiustizia è la democrazia" (Shiva 2003, p. 31). Alla luce di questa più ampia prospettiva, si può dimostrare che l'orizzonte concettuale espresso da Henri Smets in termini di non autonomia del diritto all'acqua sia in contraddizione con l'intenzione, manifestata dallo stesso autore e decisamente condivisibile, di favorire presso gli Stati il riconoscimento esplicito del diritto all'acqua come un "*droit concret dont la mise en oeuvre pourrait, si nécessaire, être obtenue en justice*" (Smets 2002)

L'impostazione giuridica propria della presente trattazione vuol essere radicalmente diversa da quella offerta da Smets, e verrà argomentata attraverso ipotesi di ricostruzione giuridica via via più approfondite. In primo luogo, occorre fondare la costruzione autonoma del diritto all'acqua sulla considerazione giuridica ma soprattutto materiale per cui il *bene* acqua ha determinate caratteristiche, ad esempio il fatto che le sue utilità siano fondamentali ed insostituibili per la vita sul pianeta. In quest'ottica può essere possibile formalizzare un autonomo diritto all'acqua all'insegna della *concretezza* e dell'*effettività della tutela*. In secondo luogo, si tratta di riconoscere che le caratteristiche del bene acqua, su cui insiste il diritto universale all'accesso, non offrono da sole argomenti sufficienti e risolutivi per la garanzia del diritto stesso. Se è vero, infatti, che il diritto all'acqua concerne 'soltanto'³ l'accesso di ogni persona al quantitativo minimo vitale giornaliero, è altrettanto vero che la crisi idrica mondiale evidenzia una grande questione politica: quella della democrazia reale e del suo peso nell'organizzazione complessiva della società. Su questo terreno, ancora una volta risulta rivelatore il lavoro di Vandana Shiva là dove richiama il concetto di "società idraulica" elaborato nel 1957 dallo storico marxista Karl Wittfogel. La società idraulica è "una società in cui storicamente la gestione dell'acqua è sempre stata usata per usurpare il potere da parte di un organismo centrale. L'implicazione della teoria di Wittfogel è che il controllo dell'acqua equivale al controllo della popolazione. Come il suo predecessore Karl Marx, Wittfogel presuppone che i sistemi di irrigazione decentrati fossero legati al potere centrale e che gli individui che si impossessavano dei fiumi diventavano l'élite al potere. *Quel che a Marx e a*

³ I dati riportati *supra* dimostrano che garantire all'intera umanità l'accesso a 40 litri giornalieri di acqua costituirebbe di per sé un avanzamento rivoluzionario nella tutela dei diritti dell'uomo.

Wittfogel sfugge è l'indipendenza dei sistemi di gestione cooperativi dalle burocrazie dominanti" (Shiva 2003, p. 128).

Siamo davanti ad un nodo teorico fondamentale: nel dibattito contemporaneo sulle politiche dell'acqua è nota, infatti, la difficoltà di fornire una risposta conclusiva circa i migliori assetti possibili di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato (SII). Porre al centro la questione della democrazia, intesa come superamento dei tratti burocratici ed escludenti nella gestione e nel controllo delle risorse idriche⁴, è un modo utile per orientarsi nel dibattito e nella prassi. La questione democratica si pone infatti *sia* nella gestione pubblica *sia* nella gestione privata: si può dunque affermare che ad essere realmente problematica non sia tanto la definizione degli assetti *proprietary* (come noto, in Italia tutte le acque sono di proprietà pubblica e sono sottoposte al regime funzionale della demanialità), bensì la costruzione di moduli *gestionali* del servizio idrico integrato, a seconda che questi siano ispirati a criteri di gerarchia, di *governance*⁵, di esclusione o di cooperazione solidale. Se questo è vero, e se l'esperienza dimostra che esiste un nesso positivo tra democrazia gestionale e accessibilità del servizio, ci troviamo nella necessità di immaginare un *tertium genus*, rispetto alle classiche dicotomie pubblico/privato, o Stato/mercato, fondato sulla "indipendenza dei sistemi di gestione cooperativi" (Shiva 2003, p. 128). Ne discende la necessità – giuridica, economica e politica – di trasformare in senso democratico i complessi assetti gestionali del servizio idrico integrato, in modo tale da instaurare una dialettica attorno ai due poli delle pubbliche amministrazioni e delle comunità territoriali. L'esperienza in corso nel Comune di Napoli, con la ri-pubblicizzazione del servizio idrico e la costituzione dell'azienda interamente pubblica ABC, costituisce attualmente in Italia il più avanzato esperimento in tal senso⁶, tanto per la garanzia di un autonomo diritto all'acqua, quanto soprattutto per una gestione di lungo periodo delle complesse attività collaterali alla fornitura idrica (fognatura, depurazione, infrastrutturazione) e degli impieghi dell'acqua diversi dal consumo umano.

⁴ Si vedano le considerazioni di Shiva (2003) e di Bersani (2010) sull'accesso all'acqua, specialmente da parte dei cosiddetti *water poors*.

⁵ Un'illuminante riflessione critica sul concetto di *governance* è svolta da Petrella (2010).

⁶ L'azienda di diritto pubblico [Acqua Bene Comune](#) Napoli è nata dalla trasformazione eterogenea di Arin S.p.a., disposta con delibera n. 32 del 26 ottobre 2011 del consiglio comunale di Napoli, su [proposta](#) dell'assessore ai beni comuni. Lo statuto dell'azienda, di cui si raccomanda la lettura, costituisce parte integrante della delibera, giuridicamente fondata sull'art. 114 Testo Unico degli Enti Locali.

Infatti, per assumere un orientamento definitivo circa il SII non pesano soltanto le “asimmetrie informative” a favore dei soggetti gestori (organizzati secondo i criteri di cui sopra), il possesso esclusivo da parte degli stessi di *know-how* traducibili in un grande “potere contrattuale”, i limiti economici strutturali dati dal settore idrico⁷ e dalla sostanziale impossibilità di avere un quadro regolatorio ben definito. Dalla riflessione sulla questione democratica relativa all’acqua, così come sul concetto di società idraulica e sul modello napoletano di gestione del SII, emerge l’importanza di una scelta politica di fondo: quella che pone l’acqua fuori dal mercato capitalistico in cui si muovono tutte le altre “merci” e che tiene i profitti fuori dall’acqua. Alla luce di questa scelta l’autonomia giuridica del diritto all’acqua assume una pregnanza nuova, in termini sia analitici che pratici.

Ne consegue l’impossibilità di praticare una “dissociazione conciliante” tra diritto all’acqua e qualificazione dell’acqua come bene economico, appropriabile e sfruttabile. Il migliore esempio di tale “dissociazione conciliante”, che si potrebbe altrimenti definire una mistificazione, risiede nella dichiarazione di Dublino, adottata al termine della Conferenza Internazionale su acqua e ambiente del 1992, per la quale “l’acqua ha un valore economico in tutti i suoi usi correnti e dovrebbe essere riconosciuta come un bene economico. È nel quadro di questo principio che è vitale riconoscere il diritto di base di tutti gli esseri umani ad avere accesso all’acqua potabile e al risanamento, ad un prezzo sostenibile” (Bersani 2010, p. 32). Paradossalmente, tale dichiarazione riconosce come vitale il diritto all’acqua, per poi sottoporlo al principio per cui l’acqua è un bene economico e l’accesso ad essa va garantito ad un “prezzo sostenibile”: vincolare l’accesso all’acqua alla qualificazione della stessa come bene economico non ci pare propriamente la via migliore per costruire l’autonomia concettuale del diritto all’acqua. Inoltre, ci sembra di poter cogliere in tali accenti una rilevante consonanza con la retorica giuridica che ha informato in tutto il mondo la *vulgata* dello sviluppo “sostenibile” – salvo poi riconoscere ai profili ambientali e sociali, pur fondanti detta nozione, un ruolo men che ancillare rispetto agli interessi economici.

⁷ Tale ultimo aspetto meriterebbe autonoma trattazione. Qui basterà sottolineare come il servizio idrico integrato costituisca un mercato economico qualificabile come monopolio naturale, con struttura inelastica dal lato della domanda: ciò comporta un sostanziale annullamento delle possibilità di concorrenza e dei rischi di impresa per gli operatori economici del settore.

Sostanzialmente dello stesso tenore è la dichiarazione di Madera, adottata dal Consiglio Europeo di diritto dell'ambiente nel 1999. Nel solco della dottrina portata avanti da Smets, tale dichiarazione qualifica espressamente l'acqua non solo come "indispensabile ad ogni forma di vita", ma anche come un bene "ecologico, sociale ed economico" che può dare luogo a conflitti tra gli utilizzatori. Dietro tale impostazione concettuale si ritrova ancora, a nostro avviso, il tentativo di conciliare il diritto ad un quantitativo minimo vitale giornaliero di acqua con la gestione capitalistica e commerciale delle risorse idriche. La crisi idrica mondiale sta a dimostrare la difficoltà di tale conciliazione, da interpretare in parallelo alla pretesa esistenza di una concorrenza *nel* mercato per il servizio idrico, laddove è notorio che non esistono più reti per distribuire la medesima acqua⁸.

A ben vedere anche il Programma per lo Sviluppo delle Nazioni Unite pare aver avviato una svolta di principio nella direzione qui auspicata, con un rapporto del 2006 intitolato "[Al di là della scarsità: potere, povertà e la crisi idrica globale](#)". Due gli elementi del rapporto pertinenti in questa sede: da un lato, l'accesso all'acqua, derubricato negli anni '90 a "bisogno" monetizzabile, viene riaffermato quale diritto umano fondamentale e quantificato in 20 litri giornalieri per persona; dall'altro lato, vi è un cambiamento netto della tesi di base usata per interpretare la crisi idrica mondiale, nella misura in cui il problema di fondo viene individuato, non nella scarsità conseguente all'aumento della popolazione mondiale, ma nella povertà e nei "meccanismi di potere che sono fonti strutturali di diseguaglianza sociale e nell'accesso al bene" (Bersani 2010, pp. 24-25).

Gli elementi di novità emersi nel rapporto del Programma per lo Sviluppo delle Nazioni Unite sono stati da ultimo ripresi e "concretizzati" nella [Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 10967 del 28 luglio 2010](#), su proposta della Bolivia, assunta con 122 voti favorevoli, 41 astenuti e nessun contrario. Tale documento normativo, notoriamente sprovvisto di vincolatività, rappresenta un rilevante salto di qualità nel dibattito giuridico e politico

⁸ La tariffazione completa dei servizi di base, assoggettati ai principi della *governance* e della *verità del prezzo*, ha costituito uno dei cardini dei piani di aggiustamento strutturale, promossi soprattutto negli anni '90 del secolo scorso da Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale nei paesi in via di sviluppo. Si tratta del medesimo orizzonte concettuale della "dissociazione conciliante" di cui sopra, per cui l'aumento delle bollette dovuto alla tariffazione integrale dei costi del servizio dovrebbe, in maniera inspiegabile, garantire anche l'accessibilità all'acqua e non solo la redditività del servizio. L'esistenza di costi del servizio non rende di per sé il bene acqua un bene economico, ossia un bene su cui fare profitti.

internazionale, dal momento che l'accesso all'acqua viene qualificato come "un diritto umano essenziale al pieno godimento della vita e di tutti i diritti umani". Sebbene non venga stabilita *in toto* l'autonomia del diritto all'acqua, non si menziona la conciliazione tra diritto all'acqua e uso economico-commerciale della risorsa idrica. Inoltre, la mancanza di autonomia risulta compensata dall'esplicito richiamo alla dottrina per la quale i diritti umani sono "universali, indivisibili, interdipendenti ed interconnessi e devono essere trattati globalmente".

Riteniamo a questo punto di aver dimostrato l'insostenibilità o, peggio, il carattere di mistificazione proprio dell'artificiosa conciliazione tra accesso all'acqua e natura di bene economico della stessa. Non resta che riqualificare gli elementi di autonomia giuridica del diritto all'acqua, già descritti nel presente paragrafo, alla luce di un'applicazione a nostro avviso coerente del principio di "integrazione del ciclo idrico" che dia priorità, giuridica e gestionale, al contesto ambientale di riferimento, al rispetto del ciclo idrico naturale, alla tutela e riproduzione, *presenti e future*, di una risorsa limitata che può risentire gravemente dell'azione antropica.

Una pratica coerente dei principi di "integrazione del ciclo idrico" e di "priorità del consumo umano" (principi incorporati nel nostro ordinamento attraverso il Codice dell'ambiente) impone di abbandonare un'ottica *antropocentrica*, per sposare una concezione *ecologica* della gestione dell'acqua. Tale concezione ecologica deve informare di sé la strutturazione giuridica del diritto all'acqua, ciò che richiede il superamento dello schema formale secondo il quale *un soggetto (qualsiasi essere umano) ha un diritto che insiste (in una logica di "assoggettamento") su un oggetto (il quantitativo minimo vitale giornaliero di acqua)*. La riflessione di Vandana Shiva risulta ancora una volta centrale: "i diritti all'acqua come diritti naturali⁹ non nascono con lo Stato: scaturiscono da un dato contesto ecologico dell'esistenza umana. In quanto diritti naturali, quelli sull'acqua sono diritti di usufrutto; l'acqua può essere utilizzata ma non posseduta" (Shiva 2003, p. 34).

Se questo è vero, occorre pensare ad una "autonomia ecologica" del concetto

⁹ Vandana Shiva parla di "natural rights" per riferirsi al carattere ecologico dei diritti come quello all'acqua, radicati nell'ecosistema del pianeta e nelle regole naturali del suo funzionamento. L'espressione non ha dunque nessun accento giusnaturalistico in senso occidentale, né allude a nessuna forma di innatismo antropocentrico dei diritti.

giuridico di diritto all'acqua, nella misura in cui "i diritti sull'acqua sono legati alla *responsabilità di mantenere una comunità di bacino*" (*ibid*, p. 42). In questa innovativa ricostruzione teorico-normativa, l'acqua come bene risulta nodale non soltanto poiché costituisce un elemento indispensabile alla sopravvivenza umana (argomento col quale avevamo avviato tale riflessione), ma soprattutto perché si pone come elemento originario ed unificante per un insieme di relazioni multidirezionali tra le componenti di un ecosistema di riferimento. L'uomo, in una simile ottica, non dovrebbe essere un *dominus*, bensì soltanto una componente tra le altre nel sistema.

Affermare che *l'acqua è un bene comune*, costituisce una possibile, efficace sintesi di questa nuova prospettiva. "Beni comuni", secondo la definizione della Commissione Rodotà, incaricata tra il 2006 ed il 2007 di redigere un disegno di legge-delega per la modifica delle norme del codice civile sui beni pubblici,

sono cose che esprimono *utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona*. I beni comuni devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future. 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 dalla legge. *Quando i titolari sono persone giuridiche pubbliche i beni comuni sono gestiti da soggetti pubblici e sono collocati fuori commercio*; ne è consentita la concessione nei soli casi previsti dalla legge e per una durata limitata, senza possibilità di proroghe. Sono beni comuni, tra gli altri: i fiumi i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate. La disciplina dei beni comuni deve essere coordinata 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 ed interessi, all'esercizio dell'azione di danni arrecati al bene comune è legittimato in via esclusiva lo Stato. Allo Stato spetta pure l'azione per la riversione dei profitti.

Sulla scorta delle precedenti considerazioni e degli elementi di riflessione forniti, ad esempio, da alcune recenti ed avanzatissime Costituzioni sudamericane¹⁰,

¹⁰ Il riferimento è alle Costituzioni di Uruguay, Ecuador e Bolivia. A titolo di esempio, si riporta integralmente il comma 1 dell'articolo 318 della Costituzione ecuadoriana: "l'acqua è patrimonio nazionale strategico di uso pubblico, di dominio inalienabile e imprescindibile dello Stato, e costituisce un elemento vitale per la natura e per l'esistenza degli esseri

nonché da alcune significative Risoluzioni del Parlamento Europeo¹¹, sembra oggi più che mai necessario invertire la prospettiva con cui ci si accosta al diritto all'acqua. Esemplificando, riteniamo non si debba più procedere *dal diritto dell'uomo sul bene al bene stesso*, bensì in senso inverso: *dai caratteri del bene ai diritti (e doveri) da esso derivanti, non soltanto per l'uomo*.

Tale prospettiva giuridica, che abbiamo sopra definito "ecologica", ci permette di proporre un'idea di diritto all'acqua capace di superare posizioni contraddittorie e insostenibili à la Smets. Come già osservato, non ci pare possibile affermare che "l'acqua è sia un diritto, sia un bene economico" (Massarutto 2011, p. 37), o che "se l'acqua è un dono di Dio, ai tubi e ai depuratori dobbiamo provvedere noi" (*ibid.*, p. 100). La stessa concezione ecologica dell'acqua è incompatibile con la sua qualificazione come bene economico, rigettando l'argomento per cui "*cette synthèse est rendue possible par le fait que le droit à l'eau porte sur une quantité limitée d'eau destinée à satisfaire des besoins essentiels*."¹²

L'acqua va qualificata come un bene comune, non soltanto dell'umanità, poiché essa è prima di tutto un bene ecologico di primaria rilevanza, indispensabile alla tutela, promozione e riproduzione della vita e degli equilibri negli ecosistemi. Le utilità che il bene acqua fornisce sono essenziali per l'umanità tutta, ma allo stesso tempo – e soprattutto- la trascendono. Il fatto che l'umanità sia in possesso delle conoscenze e delle tecniche per intervenire in modo

umani. Si proibisce qualsiasi forma di privatizzazione dell'acqua. La gestione dell'acqua sarà esclusivamente pubblica o comunitaria. Il servizio pubblico di bonifica, il rifornimento di acqua potabile e l'irrigazione saranno erogati unicamente da persone giuridiche statali o comunitarie. Lo Stato rafforzerà la gestione e il funzionamento delle iniziative comunitarie in merito alla gestione dell'acqua e l'erogazione dei servizi pubblici, attraverso l'incentivo di alleanze tra il pubblico e il comunitario per la prestazione dei servizi. Lo Stato, mediante l'autorità unica dell'acqua, sarà il diretto responsabile della pianificazione e della gestione delle risorse idriche destinate al consumo umano, all'irrigazione che garantisca la sovranità alimentare, ai flussi idrici ecologici e alle attività produttive, in quest'ordine di priorità."

¹¹ Nella [Risoluzione del 15 marzo 2006](#), il Parlamento Europeo ha dichiarato che "l'acqua è un bene comune dell'umanità e come tale l'accesso all'acqua costituisce un diritto fondamentale della persona umana". Da notare in questo luogo la consecuzione, logica e giuridica, tra la *qualitas* di bene comune e le modalità di accesso al bene mediante l'organizzazione concreta del servizio.

¹² Lo stesso Smets, nel suo già citato lavoro del 2002, riconosce tuttavia che "*l'appropriation privée de l'eau, ressource commune, n'est pas admise dans certains groupes humains. Le partage de l'eau entre tous est souvent considéré comme un impératif moral ou religieux. Il doit être fondé sur l'équité et la justice. Le corps social ou la religion s'oppose souvent à la vente de la matière première 'eau' considérée comme un don du ciel. Les transactions sur les droits d'eau ne sont pas libres et la propriété privée de l'eau, lorsqu'elle existe, est soumise à de multiples contraintes sociales*".

modificativo (e certamente determinante) sul ciclo idrico, non comporta la facoltà di gestire *uti domini* le risorse idriche, bensì accresce le responsabilità nei confronti dell'umanità stessa e dei complessi assetti ambientali¹³ di cui si è parte. Con Emilio Molinari, si può ritenere senza enfasi che “oggi l'acqua è diventata anche la metafora del ripartire del pensiero umano, sia esso politico che sociale, etico e filosofico, dopo il cortocircuito in cui è precipitato l'arrogante pensiero occidentale che ha dominato il pianeta” (Molinari 2010, p. 149).

L'acqua, una volta ricondotta al novero dei beni comuni, chiama in causa i concetti basilari del diritto: si è già potuto evincere come, alla luce di tale prospettiva giuridica, nozioni quali sovranità, partecipazione, servizio pubblico, democrazia, abbiamo bisogno di essere sottoposte ad un rigido esame critico. La stessa dicotomia “pubblico/privato”, imperniata sul medesimo assolutismo giuridico (sovranità della persona pubblica/*jus excludendi* del proprietario privato), viene messa in crisi dalla costruzione e dalla pratica giuridica dei beni comuni. Considerare e regolare l'acqua come bene comune permette anche di superare la supposta dicotomia tra bene e servizio, poiché nell'ottica dei beni comuni prioritaria è la dimensione dinamica che riguarda “cura, gestione ed accesso”, e non quella statica della “titolarità formale esclusiva”. Parlare di acqua bene comune riqualifica in forme nuove e innovative la prassi democratica, evocando la necessità di una gestione realmente partecipativa ed integrata dei servizi idrici, in grado di “coagulare” attorno a sé una comunità locale, sociale e giuridica, nonché di allontanare l'interesse economico all'appropriazione del profitto. Questa democrazia dei beni comuni, infine, richiede la scelta di una proprietà ed una gestione pubbliche delle risorse e dei servizi idrici, nella misura in cui le autorità pubbliche, “affidatarie” del bene comune acqua, si pongono in un rapporto aperto e dialettico ed in una posizione di garanzia e (cor)responsabilità con le comunità di riferimento.

¹³ Come ben recita la Costituzione ecuadoriana all'art. 318, le attività produttive e gli interessi economico-commerciali seguono, nell'ordine di priorità, non solo al consumo umano e ad irrigazioni in grado di garantire la cosiddetta sovranità alimentare, ma anche alla tutela dei flussi idrici ecologici.

Riferimenti bibliografici

Bersani, M., *Acqua in movimento. Ripubblicizzare un bene comune*, edizioni Alegre, Roma, 2010.

A. Massarutto, *Privati dell'acqua? Tra bene comune e mercato*, Il Mulino, Bologna, 2011.

E. Molinari, "L'acqua", in "La società dei beni comuni", in P. Cacciari (ed.), *La società dei beni comuni*, Ediesse, Roma, 2010.

Petrella, R., "I beni comuni. Tra governo e governance, gratuità e monetizzazione", in P. Cacciari (ed.), *La società dei beni comuni*, Ediesse, Roma, 2010.

Shiva, V., *Le guerre dell'acqua*, Feltrinelli, Milano, 2003.

Smets, H., *Le droit à l'eau*, Conseil Européen du Droit de l'Environnement, 2002.