

UNIVERSITÀ DEL PIEMONTE ORIENTALE  
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA E SCIENZE  
POLITICHE, ECONOMICHE E SOCIALI

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA

TESI DI LAUREA

**LA GESTIONE DEL BENE ACQUA A 10 ANNI DAL  
REFERENDUM: UN BILANCIO CRITICO ALLA LUCE DEL  
BENE COMUNE**

Relatore:

Chiar.mo Prof. Rodrigo Míguez Núñez

Candidata:

Laura Cravanzola

ANNO ACCADEMICO 2022/2023



*...a mio padre,  
per la lungimiranza e la modernità del suo operato  
in tempi non sospetti.*

*“A fonte puro, pura defluit aqua”  
(Massima Latina)*



## INDICE

INTRODUZIONE.....	1
CAPITOLO 1	
IL BENE ACQUA: DEFINIZIONE E CONSIDERAZIONI GIURIDICHE.....	9
1.1 Bene Naturale.....	9
1.1.1 Etimologia - Cenni su chimica e fisica dell'acqua .....	9
1.1.2 L'importanza dell'acqua nelle civiltà .....	10
1.2 L'acqua nel Diritto .....	12
1.2.1. Uno sguardo sul bene acqua dal punto di vista giuridico.....	12
1.2.2 Riferimenti Costituzionali .....	13
1.2.3 Riferimenti nel Codice Civile .....	14
1.3 Dal diritto all'acqua, all'acqua come diritto nella <i>Soft Law</i> internazionale.....	15
CAPITOLO 2	
IL VIAGGIO DELL'ACQUA .....	19
2.1 Da lusso antico a lusso moderno.....	19
2.1.1 Cenni storici sugli acquedotti di Roma Antica.....	20
2.1.2 L'utilizzo dell'Acqua.....	22
2.1.3 Il sistema fognario .....	24
2.2 Dalle azioni dei Consoli romani alla Costituzione.....	25
2.2.1. Cenni alle normative fondanti: la Legge Giolitti n. 103 del 1903 .....	26
2.2.2. Il Testo Unico n. 2578 del 1925.....	27
2.3. Evoluzione dei servizi – Gli anni '90: la svolta di un problema complesso ed il ruolo delle crisi economiche nelle privatizzazioni .....	28
2.3.1. L'evoluzione amministrativa: il TUEL D.Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000.....	31
2.4 La difesa del suolo: differenti epoche e differenti visioni .....	33
2.4.1. Il Codice dell'Ambiente: D.Lgs. n.152 del 03 aprile 2006 .....	35
2.4.2. Il Decreto-legge n. 135 del 2009 .....	37
2.5. L'odierna organizzazione.....	39
2.5.1. La suddivisione del territorio: l'ATO .....	39

2.5.2. L'individuazione del Gestore Unico.....	42
2.5.3. La Tariffa .....	43
2.6. Le verifiche periodiche .....	44
2.6.1.L'ANAC – Autorità Nazionale Anti Corruzione.....	45
2.6.2.L'ARERA – Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente .....	47
2.6.3.Il MASE – Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.....	49
<b>CAPITOLO 3</b>	
<b>IL REFERENDUM DEL 2011 .....</b>	<b>51</b>
3.1. I lavori preparatori .....	51
3.1.1. Il Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua .....	51
3.1.2. La Commissione "Rodotà" .....	53
3.2. L'avvio della Campagna Referendaria "Acqua Bene Comune" .....	55
3.2.1 I Promotori della Campagna referendaria .....	56
3.3 I Quesiti Referendari .....	57
3.3.1 Il Primo Quesito proposto .....	57
3.3.2 Il Secondo Quesito proposto .....	58
3.3.3 Il Terzo Quesito proposto.....	58
3.3.4 Le Sentenze della Corte Costituzionale .....	58
3.4 I Due Quesiti inseriti nel Referendum.....	60
3.4.1 La Consultazione Referendaria .....	61
3.4.2 Le immediate conseguenze .....	61
<b>CAPITOLO 4</b>	
<b>A PIU' DI 10 ANNI DAL REFERENDUM: UNA NUOVA DEFINIZIONE DI</b>	
<b>BENE GIURIDICO.....</b>	<b>63</b>
4.1 L'immediato periodo post consultazione .....	63
4.1.1. Il Decreto-legge n. 138 del 13 agosto 2011 .....	64
4.2. Due percorsi paralleli si delineano .....	65
4.2.1 Il percorso della politica.....	66
4.2.2. La Proposta di Legge ad Iniziativa Popolare politica .....	66
4.3. Il percorso della Giurisprudenza.....	67
4.3.1. La Legge Costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022.....	68

4.3.2. Le modifiche all'art. 9 e all'art. 41 .....	70
4.3.3. Il reato ambientale.....	71
4.3.4. Punto d'incontro.....	71
4.4. Il Tribunale Superiore dell'Acqua Pubblica (TSAP) .....	72
4.5. Progetti in evoluzione.....	74
4.5.1. Il WAREG.....	74
4.5.2. Agenda 2030 – Per il futuro del Pianeta .....	75
CONCLUSIONI.....	81
BIBLIOGRAFIA .....	87
RINGRAZIAMENTI .....	103





## INTRODUZIONE

“No, non siamo ancora soddisfatti, e non lo saremo finché la giustizia non scorrerà come l'acqua e il diritto come un fiume possente”.

Martin Luther King<sup>1</sup>

Questa breve citazione, estrapolata dal discorso presumibilmente più noto del leader afroamericano, concentra la forza dell'attivismo politico di un'icona della difesa dei diritti civili e politici come Martin Luther King. Naturalmente non è questa la sede che più si presta ad interpretare fino in fondo il suo pensiero, ma pare quasi che egli avesse scelto l'acqua come elemento indiscutibile per lo scorrere della vita, un diritto fondamentale per ogni uomo. Una similitudine importante, poiché al pari dell'acqua, per ogni uomo è altrettanto fondamentale essere giudicati da un giudice equo ed imparziale.

La giustizia non deve incontrare ostacoli ma deve fare il suo corso senza pregiudizi né differenze tra uomo e donna, tra bianco e nero, tra ricco e povero.

L'acqua non ha colore, è uno degli elementi più preziosi per questo nostro pianeta e per l'uomo, non discrimina gli esseri viventi che vivono grazie al suo utilizzo: non ha la possibilità di impedirne lo sfruttamento e neppure l'inquinamento.

L'uomo spesso pretende di averne l'utilizzo esclusivo, ne rivendica l'uso per i propri scopi, anche depauperando l'ambiente, privando in questo modo gli altri esseri viventi dei medesimi diritti fondamentali che arroga a sé stesso. Sono molte le sentenze emanate dagli organi amministrativi regionali, nazionali ed europei, tese a stabilire i confini degli utilizzi delle risorse ambientali<sup>2</sup>. Normalmente non si presta attenzione all'utilizzo smodato ed

---

<sup>1</sup> Discorso pronunciato a Washington il 28 agosto 1963, noto con il titolo: "I have a dream".

<sup>2</sup> Così in Cass. civ., Sez. Unite, Ordinanza, 17/05/2022, n. 15892: “che nel caso in cui sia escluso che l'incidenza, pur potenzialmente suscettibile di derivare dal progetto volto allo sfruttamento della concessione di derivazione di acque pubbliche ad uso idroelettrico, possa determinare, in maniera diretta ovvero indiretta un pregiudizio significativo, diviene superfluo anche il preventivo conseguimento della valutazione di incidenza.” O ancora in Cons. Stato, Sez. VI, 29/11/2019, n. 8184: “Il divieto di costruzione di opere sugli argini dei corsi d'acqua, previsto dalla lettera f) del predetto art. 96, è informato alla ragione pubblicistica di assicurare non solo la possibilità di sfruttamento delle acque demaniali, ma anche (e soprattutto) il libero deflusso delle acque scorrenti nei fiumi, torrenti, canali e scolatoi pubblici e ha carattere legale e inderogabile...”

indiscriminato delle risorse naturali<sup>3</sup>, fino al momento in cui insorgono problemi legati alla scarsità della risorsa stessa oppure all'inquinamento esasperato dei bacini e dei fiumi che minacciano l'esistenza stessa dell'uomo e del pianeta che lo ospita<sup>4</sup>.

Il diritto è fondamentale. Pur nella complessità della definizione stessa di diritto, “anche Paolo Grossi ha evidenziato che «la produzione del diritto è privilegio esistenziale di ogni agglomerazione sociale ... dalla struttura maestosa e mostruosa dello Stato a quella di una comunità spazialmente e temporalmente esile si ha il miracolo di quello specifico sociale che è il diritto». Si ha ordinamento giuridico «ogni qual volta la *societas* si organizza autoordinandosi e unisca al fatto materiale della organizzazione la diffusa coscienza del valore primario ed autonomo dell'ordinamento posto in essere». «La storia ... soprattutto quella meno recente, ci propone esempi di organizzazione giuridica risolta all'insegna della più ampia pluralità degli ordinamenti giuridici». «Carattere saliente del fenomeno giuridico appare la storicità. Il diritto appartiene, cioè, al relativo della storia»<sup>5</sup>.

L'argomento di questo elaborato è l'acqua, un elemento sicuramente prezioso per la nostra vita, un elemento presente *in primis* nel corpo umano. L'acqua rappresenta in linea generale dal 55% al 70% del peso del corpo, a seconda dell'età, del genere e del rapporto tra massa muscolare (magra) e massa grassa; è distribuita sia fuori che dentro le cellule<sup>6</sup>.

Essa è presente in tutte le sostanze che ci danno vita: senza l'acqua non saremmo qui. Essa fa parte del nostro pianeta, insieme ad altri elementi anch'essi essenziali per la vita, come l'aria, la terra e tutto ciò che da essi trae origine.

Filo conduttore di questo studio, è la dimostrazione che il bene acqua, per essere fruibile da tutte le persone, indistintamente, per mezzo delle infrastrutture ad essa collegate, occorre che sia gestito in modo equo ed imparziale come si richiede che sia il controllo della macchina pubblica, l'unica istituzione che può creare diritto ed al quale ogni cittadino è fatto obbligo di obbedire.

---

<sup>3</sup> Corte giustizia Unione Europea, Grande Sez., 30/04/2019, n. 611/17: “nel settore della pesca l'interesse dell'Unione consiste segnatamente nel garantire lo sfruttamento e la gestione sostenibili, e la conservazione delle risorse biologiche marine e dell'ambiente marino, al fine di ricostituire gradualmente e mantenere le popolazioni degli stock ittici al di sopra di livelli di biomassa in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile.”

<sup>4</sup> Cass. pen., Sez. III, Sentenza, 10/03/2021, n. 18145 (rv. 281571-01): “In materia di inquinamento idrico, mentre la contravvenzione di cui all'art. 29-quaterdecies, comma 3, lett. b), del d.lgs. n. 152 del 2006 concerne la gestione dei rifiuti in violazione dell'autorizzazione integrata ambientale (cd. AIA), quella di cui alla precedente lett. a) riguarda gli scarichi idrici - indipendentemente dall'origine delle sostanze sversate - in violazione dei valori limite di "emissione".

<sup>5</sup> Citazione tratta dall' articolo di R. Federici, “*Ubi societas ibi ius*”. “*Ubi ius ibi societas*”. *Alla ricerca dell'origine e del significato di due formule potenti*, 27 luglio 2017 – [www.contabilita-pubblica.it](http://www.contabilita-pubblica.it), consultato il 12 dicembre 2023. Citazioni all'interno di P. Grossi, *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, Laterza 1995.

<sup>6</sup> Fonte [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org) consultazione aggiornata al 29/12/2023.

Storicamente, già ai tempi dell'Antica Roma<sup>7</sup>, la necessità della gestione dell'acqua nasce con il bisogno di approvvigionare di acqua corrente soprattutto gli istituti termali, per una questione di igiene pubblica e poi di igiene urbana utilizzando l'acqua per il dilavamento delle strade, a seguito dell'aumento della popolazione nelle principali città dell'Impero: testimonianza ne sono gli acquedotti ad arcate, opere titaniche costruite grazie a finanziamenti pubblici, attingendo dalle casse Repubblica prima, e dell'Impero successivamente.

La questione dell'acqua è strettamente legata all'ambiente che “emerge, prima a livello sociale e poi giuridico”<sup>8</sup>. In realtà in Italia, già durante la Monarchia, con la Legge n. 2248 del 1865 sulle opere pubbliche, cominciava ad emergere la necessità di trattare l'argomento opere acquedottistiche.

L'utilizzo dell'acqua è collegato in larga misura al consumo in campo industriale, problematica che emerge negli anni '60 del Novecento, strettamente correlato alla crescita economica ed all'industrializzazione. In questo particolare momento storico si rendono necessari interventi fortemente legati alla gestione dell'ambiente e delle acque in particolare, la cui stretta connessione all'inquinamento necessita di interventi normativi drastici che vedono ergersi a capofila dei numerosi, successivi, interventi normativi in materia ambientale, la “Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano”, nota anche come Dichiarazione di Stoccolma, del 1972. Essa “ha considerato il bisogno di prospettive e principi comuni al fine di ispirare e guidare i popoli del mondo verso una conservazione e miglioramento dell'ambiente umano”<sup>9</sup>.

Sebbene l'esigenza di tutela delle acque e della gestione del servizio idrico, in Italia, come altrove, sia di attualità da molto tempo, grazie anche al risultato referendario del 2011<sup>10</sup>, nella nostra Costituzione mancavano rimandi specifici alla tutela ambientale e all'acqua come bene primario meritevole di considerazione, seppur si fosse già operata un'importante modifica al Titolo V con la Legge Costituzionale n. 3 del 2001<sup>11</sup>.

La modifica più recente alla nostra Costituzione, è intervenuta nel 2022. Sono passati praticamente due anni dalla Legge Costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022. Le modifiche da essa apportate all'art. 9 e art. 41 nell'ambito della tutela ambientale, hanno segnato un punto di

---

<sup>7</sup> Tesi di A. Fusco, *La gestione dell'acqua nelle civitates dell'Italia romana. La documentazione epigrafica*, Università degli Studi di Palermo, 2011/2013.

<sup>8</sup> Fonte marcelloalterio.wordpress.com 27 aprile 2017 29 maggio 2017, consultato il 12/12/2023.

<sup>9</sup> Sito internet wedocs.unep.org, consultato a ottobre 2023.

<sup>10</sup> L'argomento verrà esposto nel Capitolo 3 di questa Tesi.

<sup>11</sup> All'art. 117, comma 2, lettera s, indica tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, “la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” e sempre al medesimo articolo, comma 3, indica tra le materie di competenza legislativa concorrente, alcuni ambiti, tra i quali “la valorizzazione dei beni culturali e ambientali”.

svolta fondamentale nella cura del nostro pianeta e hanno adeguato i precetti dal punto di vista ambientale, civilistico e penalistico alle nuove specifiche introdotte dalla citata norma<sup>12</sup>.

È sicuramente un traguardo importante per le generazioni di Giuristi e di studiosi nel campo del diritto ambientale e non solo<sup>13</sup> che, nel passato più recente hanno sostenuto strenuamente le tesi che hanno condotto a questo importante risultato: è una tappa intermedia, un punto fondamentale da cui riprendere il cammino verso l'accrescimento della coscienza di esseri umani senzienti ai quali è fatto obbligo di preservare e mantenere in equilibrio l'ambiente in cui viviamo nel nostro tempo presente. Una presa di coscienza più profonda potrà permettere alle future generazioni che verranno, il godimento delle medesime bellezze naturali di cui siamo circondati, se il progresso nell'ambito dello sviluppo sostenibile e le nuove tecnologie<sup>14</sup> lo renderanno possibile.

È un dovere fondamentale di ogni generazione guardare al futuro avendo cura dell'ambiente nel presente, ma è altrettanto fondamentale avere cura degli studi e dell'eredità delle generazioni del passato, soprattutto, e dove è possibile, trarne i migliori insegnamenti.

È oltremodo abbastanza sconcertante la continua constatazione di quanto le persone ignorino le conseguenze dei loro comportamenti in molti frangenti della loro vita, soprattutto in materia di inquinamento. Non è sicuramente possibile pretendere che siano tutti consapevoli dei regolamenti comunali, delle leggi, delle azioni, tutti allo stesso modo: sarebbe però auspicabile che ciascuno fosse più partecipe<sup>15</sup> e attento, in modo sufficiente per poter condurre

---

<sup>12</sup>“il diritto dell'ambiente assume una propria oggettività giuridica, rileva come “bene autonomo costituzionalmente tutelato.” E lo stesso succede per la tutela degli animali, della biodiversità e degli interessi delle prossime generazioni. Una rivoluzione, questa, che investe anche l'iniziativa economica privata, d'ora in avanti sottoposta al vincolo di non creare danno alla salute e all'ecosistema. La Carta costituzionale non conteneva un riferimento espresso alla nozione di “ambiente” (a parte l'articolo 117, che lo indica tra le materie di competenza esclusiva statale). In passato la tutela costituzionale dell'ambiente era menzionata in riferimento all'articolo 32, ovvero il diritto a un ambiente salubre.” e ancora “la riforma degli articoli 9 e 41 Costituzione imporrà che non solo se esiste una legge contraria alla tutela dell'ambiente o alla biodiversità potrà essere portata davanti alla Corte Costituzionale per farla dichiarare incostituzionale.” V. Carlesimo, *Cosa cambia ora che la tutela dell'ambiente è stata inserita nella Costituzione?* 02/03/2023 in [www.diritto.it](http://www.diritto.it) consultato 29/12/2023.

<sup>13</sup> Un riferimento emblematico è la Commissione Rodotà istituita nel 2007, composta da giuristi in campo ambientale e civile, di cui si parlerà nel capitolo 3 di questo elaborato.

<sup>14</sup> “L'innovazione sostenibile consiste in una rivisitazione del concetto di sviluppo economico: sviluppo che deve essere sì basato sulla creazione di ricchezza privata e sociale ma con lo scopo finale di eliminare l'impatto negativo di questo processo sui sistemi ecologici, sulla salute umana e sul benessere della collettività. In altre parole l'innovazione sostenibile mette insieme la protezione dell'ambiente e degli ecosistemi naturali con il paradigma dell'innovazione aziendale, puntando a fornire beni e servizi essenziali che garantiscano il raggiungimento di obiettivi di valore sociale come la salute pubblica, l'equità e la giustizia ambientale. È l'ondata di innovazione che spinge la società verso la tecnologia pulita, l'economia verde e il commercio pulito. L'innovazione sostenibile, o eco-compatibile, è basata su criteri di misurazione delle performance ambientali dei produttori, una comunicazione più trasparente e una domanda più evoluta da parte dei consumatori.” L.Maci, *Innovazione sostenibile: che cos'è e le tecnologie che possono rendere migliore il pianeta*, 22/12/2021 pubblicato sul sito [www.economyup.it](http://www.economyup.it).

<sup>15</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 06/04/2020, n. 2301: “Il principio sostanzialistico, pertanto, impone di non fermarsi a verificare chi abbia materialmente messo in essere la condotta inquinante. Tale principio è volto a verificare se

un'esistenza consapevole nei confronti delle tematiche più sensibili, dei temi che ci toccano quotidianamente e più da vicino.

Siamo abituarini, quindi spesso non ci accorgiamo di come sfruttiamo e trattiamo questo nostro pianeta e le risorse che ci mette a disposizione, almeno fino a quando il loro utilizzo incondizionato non muta o viene a mancare.

In questi ultimi tempi, complici anche i periodi di siccità dei mesi estivi percepiti come molto più torridi rispetto agli anni passati, la penuria di nevicate<sup>16</sup> che ostacola il riformarsi delle riserve dei ghiacciai, si sta formando una coscienza più profonda sul significato di riserva acquifera e dell'inquinamento rilevato, della pulizia dell'aria, delle condizioni dell'ambiente e dell'ecosistema in generale. Si analizza la salute del nostro pianeta e si divulgano i dati raccolti per mezzo di rapporti<sup>17</sup> e studi approfonditi, sia in Italia che in Europa ed anche a livello internazionale. Emblematica è la pubblicazione dell'Agenda 2030<sup>18</sup>, che nel suo Obiettivo 6<sup>19</sup>, analizza alcune problematiche e alcune probabili soluzioni che potranno aiutare a scongiurare l'imminente penuria d'acqua sistemica che grava sul pianeta.

Per queste motivazioni, ed anche per altre, in forza dell'indirizzo del lavoro che svolgo all'interno dell'azienda presso la quale sono dipendente, ho ritenuto di accettare l'argomento che mi è stato proposto, individuando come nucleo centrale della trattazione, il Referendum abrogativo che ha avuto luogo il 12 e 13 giugno 2011. Analizzerò il momento storico che ha condotto alla proposta iniziale di tre quesiti sulle norme e la gestione dell'acqua pubblica/privata, le ragioni e l'iter degli studi che hanno condotto al referendum e la successiva situazione critica che si è venuta a creare nel panorama normativo e sociale, in seguito all'esito referendario.

Lungi dall'essere totalmente esaustivo, vista anche l'enorme mole di materiale normativo e le numerose pubblicazioni che continuano ad ampliare il paesaggio letterario e

---

soggetti che non abbiano materialmente inquinato abbiano, comunque, avuto un ruolo direzionale, decisionale e di controllo sulla situazione inquinante e sul soggetto agente;”.

<sup>16</sup> “Per “cambiamenti climatici” si intendono i cambiamenti a lungo termine delle temperature e dei modelli meteorologici. Questi cambiamenti possono avvenire in maniera naturale, ad esempio tramite variazioni del ciclo solare. Tuttavia, a partire dal 19° secolo, le attività umane sono state il fattore principale all'origine dei cambiamenti climatici, imputabili essenzialmente alla combustione di combustibili fossili come il carbone, il petrolio e il gas.” Fonte sito unric.org consultato 29/12/2023.

<sup>17</sup> Climate Change 2023: AR6 Rapporto di sintesi, sito internet ipccitalia.cmcc.it consultato il 29/12/2023

<sup>18</sup> L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. Essa ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – Sustainable Development Goals, SDGs – in un grande programma d'azione per un totale di 169 ‘target’ o traguardi. Fonte [www.agenziacoazione.gov.it](http://www.agenziacoazione.gov.it) – unric.org.

<sup>19</sup> Obiettivo 6: Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie. Fonte [www.agenziacoazione.gov.it](http://www.agenziacoazione.gov.it) – unric.org.

saggistico, sarebbe auspicabile che i temi trattati in questo lavoro potessero fornire ulteriori spunti di approfondimento su un argomento in continua evoluzione.

Il primo capitolo si apre con la citazione sull'acqua messa in evidenza dal Cantico delle Creature di San Francesco d'Assisi<sup>20</sup>. Data la semplicità dell'argomentazione, esso è universalmente riconosciuto quale lode all'importanza della Creazione e della conservazione dell'ambiente che ci circonda. L'analisi successiva riguarda l'elemento acqua analizzato a partire dal profilo basilare fornito dall'etimologia del termine, passando dall'analisi del suo profilo chimico/fisico, per giungere, infine, alla sua trattazione come bene naturale, come bene comune, come bene giuridico e per quanto riguarda l'aspetto normativo nazionale ed internazionale, anche alla luce delle nuove terminologie create in funzione dei già citati articoli della Costituzione.

Il secondo capitolo è incentrato sul viaggio dell'acqua, ossia sull'importanza delle fonti idriche già all'epoca della civiltà di Roma Antica<sup>21</sup>, fondamenta della nostra storia, e dell'eredità tangibile lasciata attraverso i secoli dai famosi acquedotti romani che ancora oggi possono essere ammirati<sup>22</sup> come vestigia antiche di un remoto passato, carico di molti significati storici ed architettonici, testimoni della passata grandezza. Si dice che l'Antica civiltà Romana abbia potuto svilupparsi così grandemente nei secoli, grazie all'attenzione che era stata accordata all'approvvigionamento costante di acqua pulita e corrente. Non sarebbe stato possibile, altresì, un tale sviluppo di popolazione senza un sistema di pulizia delle strade e di ingegneria del sistema fognario facente parte del medesimo sistema di trattamento dell'acqua.

Ed ora, come allora, il sistema è strettamente collegato e viene definito ciclo idrico integrato<sup>23</sup>.

In questo capitolo, si presentano le norme principali emesse dagli organi allora competenti sin dai tempi della Monarchia Italiana: i percorsi fondamentali attraverso i quali sono transitate le varie epoche che hanno contribuito ed influenzato l'evoluzione dei servizi, le radici normative che hanno gettato le basi per la conduzione del servizio acquedotto che si completa con il servizio di fognatura e depurazione delle acque reflue urbane ed industriali, e la successione delle normative in materia di conduzione dei servizi pubblici del settore idrico.

---

<sup>20</sup> Risalente all'anno 1224.

<sup>21</sup> Sito internet [www.capitolium.it](http://www.capitolium.it) consultato il 10/12/2023.

<sup>22</sup> Si cita ad esempio la città vecchia e l'acquedotto di Segovia, in Spagna, che sono inseriti nei Siti Patrimonio dell'Umanità UNESCO dal 1985. [patrimoniunesco.home.blog](http://patrimoniunesco.home.blog) consultato gennaio 2024.

<sup>23</sup> La disciplina del servizio idrico integrato, pur modificata ed integrata ora nel T.U.Ambientale, D.lgs.152/2006, risale alla cosiddetta Legge Galli, legge n. 36 del 1994.

Spicca oltremodo il susseguirsi della normativa in materia di governo ed autorità<sup>24</sup>, generato dalla necessità di avere a disposizione i dati relativi al controllo ed alla gestione del servizio e delle infrastrutture, e la loro conseguente diffusione agli enti competenti con il fine ultimo del miglioramento del servizio, sempre più correlato alle attuali previsioni normative<sup>25</sup>.

Molte situazioni critiche si sono create da norme rivelatesi non completamente adatte alla trattazione della materia che, situazioni perfettibili e migliorabili, hanno condotto all'utilizzo della massima espressione democratica riservata ai cittadini dalla nostra Costituzione: il Referendum abrogativo<sup>26</sup>.

Il terzo capitolo, fulcro della disamina, approfondisce le conseguenze che il complesso periodo normativo degli anni '90 del Novecento ha trasferito sulla percezione del bene acqua, dei vari studi e delle proposte normative che hanno reso necessario riunire la già citata Commissione Rodotà nel 2007: lavori che si sono conclusi con una dettagliata proposta di Legge, mai trasformata in norma, le cui proposte hanno posto le basi per l'elaborazione dei quesiti oggetto del Referendum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011. Ritenuto necessario avvalersi della consultazione popolare, molti movimenti e comitati hanno dato vita alla più grande partecipazione popolare dell'ultimo secolo, denominata "Acqua Bene Comune"

Il quarto capitolo di questo lavoro, si prefigge di delineare i tratti della conduzione post-referendaria sul complesso ed articolato periodo immediatamente successivo alla consultazione, sulla trattazione delle proposte, sui cambiamenti che sono intervenuti o su quelli che potrebbero essere attuati in futuro al fine di modificare le varie tematiche proposte e vederle perfezionare dal Legislatore. Nel medesimo capitolo, ho proposto brevi cenni riguardo agli organismi presenti sul territorio europeo, volti al controllo del servizio ed alla raccolta dei dati di gestione.

In conclusione, ho ritenuto opportuno indicare brevemente le basi prodromiche della sopracitata Agenda 2030 e dell'Obiettivo 6 in essa contenuto, nonché menzionare due possibili sentieri percorribili per il cambiamento della conduzione dei servizi idrici e l'importanza della collaborazione tra i cittadini, gli studiosi e i legislatori.

---

<sup>24</sup> L'argomento verrà esposto nel capitolo 2 di questa Tesi.

<sup>25</sup> Ultima in ordine di tempo è la Legge n. 68 del 13 giugno 2023 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 aprile 2023, n. 39, recante disposizioni urgenti per il contrasto della scarsità idrica e per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche.

<sup>26</sup> Detto referendum "sull'acqua pubblica" ha avuto luogo il 12 e 13 giugno 2011, come trattato al capitolo 3 di questa Tesi.





## CAPITOLO 1

### IL BENE ACQUA: DEFINIZIONE E CONSIDERAZIONI GIURIDICHE

*Laudato si', mi' Signore, per sor'aqua, la quale è molto utile et humile et pretiosa et casta.* (San Francesco, Il Cantico delle Creature, 1224)

Ciò che segue, mira a presentare un bene fondamentale per lo sviluppo della vita biologica e sociale, sia dal punto di vista della sua composizione chimica, pur se non esaustivo, sia dal punto di vista dell'importanza fondamentale che l'acqua ha sempre rappresentato per lo sviluppo della vita dell'uomo e dell'ambiente. Per questo motivo, è necessaria una breve presentazione di questo elemento in senso linguistico e della sua rilevanza come elemento chimico primordiale, prima ancora della sua definizione giuridica.

#### 1.1 Il Bene Naturale

##### 1.1.1 Etimologia - Cenni su chimica e fisica dell'acqua

“Acqua”: sostantivo femminile, deriva dal nome latino *aqua*<sup>27</sup>, dal protoitalico *akwa*, che a sua volta discende da una radice indoeuropea con collegamenti nell'area germanica e nella lingua lusitana. Il termine in greco antico si ricollega all'etimologia del protogermanico *wator* da cui deriva il sostantivo tedesco *wasser* ed il più noto sostantivo inglese *water*<sup>28</sup>.

L'acqua, nel suo significato base, è un composto chimico trasparente, inodore, insapore e incolore, la cui molecola è composta da due atomi di idrogeno legati a uno di ossigeno (formula chimica H<sub>2</sub>O), ubiquo in natura sotto forma di vapore, liquido e solido (ghiaccio) e ritenuto da Empedocle, Aristotele ed altri filosofi antichi uno dei quattro elementi costitutivi dell'universo insieme al fuoco, l'aria e la terra<sup>29</sup>. Per le sue particolarità chimico-fisiche l'acqua è considerata comunemente un ottimo solvente, il che sta a significare che le acque naturali contengono disciolte moltissime sostanze; si intende con il nome acqua, sia il composto chimico propriamente detto, sia la miscela in forma liquida con altre sostanze disciolte al suo interno. L'acqua corrente, attraversa i principali ecosistemi ed è alla base di tutte le forme di vita presenti sul nostro pianeta Terra, del quale copre il 71% della superficie ed indissolubilmente ad essa è legata la stessa origine della vita sul nostro pianeta: basti pensare

---

<sup>27</sup> Garzantilinguistica.it consultato a ottobre 2022.

<sup>28</sup> Wikipedia, l'enciclopedia libera, sito internet consultato a ottobre 2022.

<sup>29</sup> Definizione di base tratta da: Devoto – Oli, *Vocabolario della lingua italiana 2009*, prima ed. Le Monnier, 2008 by Mondadori Education S.p.A., Milano, pag. 34

che proprio il corpo umano è formato principalmente di acqua per il 65% del proprio peso e diminuisce gradualmente con l'avanzare dell'età. Anche per gli organismi vegetali, l'acqua è il principale elemento di cui sono composti, presente in più larga misura soprattutto nella linfa, che trasporta le principali sostanze nutritive degli organismi vegetali.

Fino quasi al termine del XVIII° secolo, gli scienziati ritenevano fermamente che l'acqua, in quanto elemento primordiale, fosse anche un elemento indivisibile. Furono i fisici Lavoisier e Cavendish a scoprire che si trattava in realtà di una sostanza composta da due elementi base: l'ossigeno e l'idrogeno, riconosciuti nella tavola periodica degli elementi come O (ossigeno) e H (idrogeno), determinandone la composizione chimica nella molecola  $H_2O$ , formata, cioè, da due atomi di idrogeno ed uno di ossigeno. In realtà fu nel 1800 ad opera del chimico inglese William Nicholson, che si ebbe la prima scomposizione dell'acqua nei due elementi che la compongono, per mezzo di un processo chimico denominato elettrolisi.

L'acqua presenta caratteristiche e particolarità chimico-fisiche tali da non avere eguali in nessun altro elemento presente in natura: la sua importanza elementale è tale che nel 1742 Anders Celsius, da cui deriva il nostro sistema di misurazione della temperatura, ne definì la scala proprio partendo dal punto di fusione dell'acqua a 0 gradi e 100 gradi il punto di ebollizione della stessa.

In ultima analisi, ma non per importanza, ho lasciato la caratteristica più immediata, la prima che ci balza alla memoria quando si parla di acqua: il suo colore. La sua immagine evoca ampie superfici, sconfinati laghi e mari, accomunati dal colore che percepiamo essere proprio di questo nostro elemento: l'azzurro. Essa assume la colorazione del cielo proprio per il motivo che, quando riflette la luce del sole, che contiene tutti i colori, per la legge della rifrazione, alcuni colori vengono assorbiti dalle sue molecole, tali il rosso e l'arancione, restituendo così ai nostri occhi la tipica colorazione che va dall'azzurro al blu, dipendendo anche dal tipo di sostanze organiche presenti in soluzione. Questa differenza viene riscontrata soprattutto nell'acqua marina e nelle variazioni del plancton presente al suo interno nelle varie zone del pianeta, fino alla colorazione verde-turchese dei mari del sud e delle isole dei Caraibi.

### 1.1.2 L'importanza dell'acqua nelle Civiltà

Può sembrare superfluo collegare l'importanza dell'acqua nella storia relativamente alla scelta dei grandi condottieri di fondare le proprie città in prossimità dei grandi fiumi: l'acqua ha sempre stabilito un punto fermo necessario allo sviluppo umano anche per le grandi civiltà antiche come la civiltà egizia, sorta sulle sponde del fiume Nilo, le civiltà mesopotamiche come i Sumeri, i Babilonesi e gli Assiri, sviluppatasi sulle rive del Tigri e dell'Eufrate, così

come il fiume Huang He è stato fondamentale per la Cina e l'Indo ed il Gange per l'India, e lo sono tutt'ora. Ma non dimentichiamo che anche la civiltà Romana Antica si è sviluppata a partire da un grande fiume, il Tevere. Tutti questi grandi bacini fluviali hanno rappresentato una grande opportunità di sviluppo dell'agricoltura, fertilizzando il suolo: leggendarie sono state le piene periodiche del fiume Nilo in Egitto, senza le quali il territorio non si sarebbe rigenerato e non avrebbe prodotto il necessario per il sostentamento del popolo, circolo simbiotico che si è protratto nei secoli fino alla costruzione della diga di Assuan<sup>30</sup>. Altra opportunità rappresentata dalla presenza di grandi fiumi, è la facilità dei trasporti, che hanno determinato così il destino di alcuni popoli piuttosto che altri votati per lo più all'esplorazione, alla conquista ed al commercio, come il popolo Fenicio.

E troviamo ancora l'acqua nel pensiero degli autori che in letteratura<sup>31</sup> e in poesia ha ispirato Petrarca, con il suo celebre verso "*Chiare, fresche et dolci aque*", di certo, non più di San Francesco, ispirato dalla natura che lo circondava e dalla sua bellezza, insieme ad infiniti altri poeti e scrittori; per non parlare dei pittori, uno su tutti Monet che, con le sue celebri ninfee leggermente adagiate sui laghetti circondati dalla natura lussureggiante del giardino della sua tenuta poco lontana da Parigi, ha incantato ed incanta ogni visitatore dei musei<sup>32</sup>.

Non stupisce quindi che, anticamente, agli albori delle civiltà originarie, molte religioni venerassero come dei i fiumi, i laghi ed il mare, e che, a guardia di fonti molto importanti per la comunità greca fossero poste semidivinità chiamate Ninfe.

L'acqua, come elemento primigenio indispensabile anche come base per la depurazione dello spirito nelle religioni, come fonte battesimale per la religione Ebraica, il Cristianesimo, l'Islam, lo Scintoismo, fino ad arrivare ad essere individuato come simbolo mistico nella Cabala Ebraica. Secondo l'esegesi ebraica, lo stesso termine "Ebreo" sta a significare colui che viene da oltre il fiume, utilizzato per la prima volta in riferimento ad Abramo.

Ma dalla storia antica, dalla quale si possono trarre infiniti riferimenti ed insegnamenti, con l'avanzare delle scoperte dell'uomo verso il futuro dell'umanità, anche all'esterno del nostro pianeta, gli scienziati hanno scoperto che l'acqua è presente nelle nubi della Via Lattea e ne è stata riscontrata la presenza allo stato liquido anche sulla Luna<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Il progetto della Grande Diga sul fiume Nilo in Egitto, prese avvio nel 1952, esattamente dopo la Rivoluzione operata da Nasser. La costruzione iniziò nel 1960 e terminò nel 1970.

<sup>31</sup> C. Lombardi, *L'Acqua in letteratura e nelle arti: storie, simboli, immagini. Introduzione*, SQ 14 (2018), pag. 5.

<sup>32</sup> Alcuni dei quadri più famosi sono conservati presso il *Musée dell'Orangerie* e al *Musée Marmottan Monet* a Parigi.

<sup>33</sup> *Versteckt in Glasperlen: Auf dem Mond gibt es Wasser – Wissenschaft – SPIEGER ONLINE – NACHRICHTEN*, su [spiegel.de](http://spiegel.de) (2009).

## 1.2 L'acqua nel Diritto

### 1.2.1 Uno sguardo sul bene acqua dal punto di vista giuridico

L'acqua è fonte di vita o fonte di lucro? L'acqua è un bene naturale e insostituibile o un bene economico da trattare come una merce?<sup>34</sup> È un dilemma che frequentemente ricorre nei discorsi delle persone alle prese con i conti di casa fino ad arrivare ai governanti che si confrontano con le problematiche derivanti dalla regolamentazione di determinati beni e servizi, a dimostrazione che questo dilemma è sempre stato al centro della vita comune, data l'importanza che ricopre l'acqua per la vita degli esseri viventi. La risposta non poteva che arrivare già dagli antichi romani che qualificavano questi beni essenziali come *res communes omnium*<sup>35</sup>. La locuzione latina stava ad indicare quei beni presenti in natura, in quantità illimitata, beni pubblici non suscettibili di essere oggetto di diritti individuali da parte di nessuno. Le antiche fonti del diritto romano operavano la distinzione tra "*Aqua publica*" e "*Aqua profluens*", a differenziare la diversa natura giuridica della disponibilità e dell'utilizzo del bene. La prima definizione era data nel senso di elemento acqua tratto da acquedotto pubblico, diritto di utilizzo ulteriormente suddiviso in "*usus publicus*", bene fruibile da tutti e "*patrimonium populi*", bene fruibile in concessione a singoli privati a fronte della corresponsione di un pagamento<sup>36</sup>. La seconda definizione stava ad indicare una delle categorie facenti parte delle *res communes omnium*, citate da Marciano<sup>37</sup> e poi successivamente inserite nelle "Istituzioni" di Giustiniano, e definiva l'acqua libera di scorrere in natura, all'aperto e di fatto accessibile a tutti<sup>38</sup>.

La cultura romanistica citata, analizzava la situazione dei tempi antichi, soffermandosi di fatto sulla disponibilità pressoché illimitata del bene acqua, rilevando una nozione che ormai si rivela inadatta a definire una disponibilità tutt'altro che illimitata.

Definire la risorsa acqua come un bene passibile di rapporti giuridici, rende questa risorsa suscettibile di appropriazione privata ed oggetto di valutazione di mercato. Le tendenze

---

<sup>34</sup> A. Pecoraro Scanio, M. Montalto, *Le vie dell'acqua Tra diritti e bisogni*, Roma, Edizioni Alegre, 2006, p.6.

<sup>35</sup> M. Fiorentini, *L'acqua da bene economico a <<res communis omnium>> a bene collettivo*, Analisi giuridica dell'economia, 1/2020. Consultato il 12/12/2023.

<sup>36</sup> Articolo di F. Vallocchia, *Aqua publica e aqua profluens*", *Diritto@Storia*, Rivista internazionale di Scienze Giuridiche e Tradizione Romana, n. 10-2011/2012 – Tradizione Romana. Consultato il 12/12/2023, nota 6 e 7.

<sup>37</sup> Flavio Marciano (in latino *Flavius Marcianus*; Tracia o Illiria, 392 circa – Costantinopoli, 26 gennaio 457) è stato un imperatore romano dal 450 al 457. Si conosce molto poco della sua vita prima della nomina a imperatore. Marciano fu giudicato in modo favorevole dalle fonti bizantine, spesso paragonato agli imperatori Costantino I e Teodosio I. Il suo regno fu considerato una età d'oro da molti scrittori bizantini successivi, stabilizzò la parte orientale sia dal punto di vista politico che finanziario, si mantenne ligio a una linea religiosa ortodossa che gli imperatori successivi avrebbero seguito e stabilizzò politicamente la capitale.

<sup>38</sup> Articolo di F. Vallocchia, *Ibidem*, nota 21.

più moderne, aprono alla definizione di bene collettivo, nel senso che determinati beni appartengono alla collettività, che più si avvicina a ciò che Marciano intendeva con il termine “*universitas*”. Nella funzione ancora più adeguata ai tempi, si colloca la definizione di “beni a titolarità diffusa” proposta dallo stesso Comitato referendario fondato nel 2010<sup>39</sup>.

### 1.2.2 Riferimenti costituzionali

Prima delle modifiche intervenute sugli art. 9 e art. 41 ad opera della Legge Costituzionale n.1 dell’11 febbraio 2022, che ha inserito a pieno titolo l’ambiente nel testo originario della Carta costituzionale italiana, la conservazione delle risorse ambientali figuravano solamente dall’interposizione delle norme fondamentali poste a corollario della pienezza della vita umana e della personalità, sancite dall’art. 2 e dall’art. 3 e della salute come diritto fondamentale enunciato all’art. 32. Si è compresa la necessità di spostare la visione della supremazia antropocentrica verso i doveri che essa ha nei confronti all’ambiente che ci circonda. Le azioni devono svuotarsi dalla connotazione negativa avuta finora e tendere all’armonizzazione “conforme alle norme del diritto internazionale”, art. 10, che prendono forma a partire dalla CEDU<sup>40</sup> e si sviluppano in quei numerosi trattati europei<sup>41</sup>, internazionali ed internazionali che negli anni hanno visto l’ambiente e l’ecologia al centro delle trattazioni.

Alla base delle numerose leggi e regolamentazioni, è d’obbligo che vi sia la consapevolezza di un problema grave di fondo e la volontà espressa e ferma di risolvere le situazioni di disagio. Bisogna inoltre tenere conto del fatto che vi sono valori al quale dare risalto, necessità che spesso stridono e contrastano con la tutela della natura e dei suoi abitanti: è proprio in questo ambito che si inserisce la modifica all’art. 41, il quale si prefigge di dirimere questi contrasti fino ad esprimere che l’iniziativa economica “non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all’ambiente” lasciando alla riserva di legge l’arduo compito di indirizzare e coordinare le norme a “fini sociali ed ambientali”.

Si arriva, quindi, ad estendere le norme costituzionali sull’ambiente ed il territorio alla tutela di essi come tutela del paese, che coinvolge tutta la comunità nella conservazione e nel miglioramento delle sue condizioni. È una dottrina in continua evoluzione che per mezzo di autorevoli commenti giurisprudenziali come quelli del Merusi e del Sandulli, per citarne alcuni,

---

<sup>39</sup> Il comitato referendario prese il nome da Stefano Rodotà che fu presidente della Commissione parlamentare Rodotà, incaricata nel 2007 di formulare una proposta di Legge sui beni collettivi e l’ambiente. Si parlerà di questo argomento nel capitolo 3 di questa Tesi.

<sup>40</sup> Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali, Roma, 4.XI.1950.

<sup>41</sup> La politica ambientale dell’Unione Europea risale al Consiglio Europeo di Parigi tenutosi nel 1972. L’ultimo aggiornamento si trova nelle: Note sintetiche sull’Unione europea - 2023 1 [www.europarl.europa.eu/factsheets/it](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it).

estendono la ricostruzione della nozione giuridica del paesaggio operata da Predieri<sup>42</sup>, che getta le basi dell'interpretazione dicotomica: culturale/ambientale, seguita dalla Commissione Franceschini del 1964, in anticipo su quei tempi che condurranno alla modifica dell' art. 9 e dell'art. 41 della Costituzione.

La conservazione dei beni artistici, culturali ed anche quelli ambientali, è sinonimo di civiltà, di cura e di rispetto nei confronti delle generazioni future e della fruibilità di un bene che deve essere accessibile a tutti e disponibile per tutti in eguale misura.

La Costituzione, infine, per tutelare la conservazione del territorio, secondo i dettami dell'art. 117, comma 2, lettera s, attribuisce potestà legislativa esclusiva allo Stato in materia di “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” ed il comma 3 assegna competenza legislativa concorrente alle Regioni per quanto riguarda la “valorizzazione dei beni culturali ed ambientali.

### 1.2.3. Riferimenti nel Codice civile

“Sono beni le cose che possono formare oggetto di diritti” – art. 810

Da questo articolo del Codice civile, si delinea il Libro Terzo – Della proprietà, non trovando, allocazione migliore per definire un bene che in realtà non dovrebbe avere alcun proprietario, come l'acqua.

Nel Codice civile è presente la consapevolezza della necessità che all'interno della disciplina privatistica<sup>43</sup> si debba creare una legislazione speciale di diritto pubblico in materia di acque, necessità enunciata nel 1996 dalla Corte costituzionale<sup>44</sup>.

Troviamo un'ulteriore definizione che espone la rilevanza giuridica dell'acqua all'art. 812 che enuncia “Sono beni immobili il suolo, le sorgenti e i corsi d'acqua”<sup>45</sup>. Qui si nota l'intenzione del legislatore di esporre l'uguale rilevanza dell'acqua e del suolo, nella normale differenza in uso tra il bene mobile e il bene immobile, tra beni funzionalmente pubblici e beni funzionalmente privati, creando alcune difficoltà interpretative. L'elenco dei beni si è ora

---

<sup>42</sup> A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Bari, Editori Laterza, 2018, pp. 271-272.

<sup>43</sup> Al fine di un approfondimento più critico sulla personificazione e reificazione dei beni cito il saggio di R. Míguez Núñez, *Né persone né cose: lineamenti decostruttivi per un rinnovamento concettuale della «summa divisio»*, *Rivista critica del diritto privato*, Anno XXXIX – 3 Settembre 2021, pp. 359-388.

<sup>44</sup> Sentenza Corte Cost., 19 luglio 1996, 259; Corte Cost. 27 dicembre 1996, n. 419 – pronunce sulla Legge Galli n. 36/1994.

<sup>45</sup> Art. 812 comma 1 - Codice civile: Distinzione dei beni. - Sono beni immobili il suolo, le sorgenti e i corsi d'acqua, gli alberi, gli edifici e le altre costruzioni, anche se unite al suolo a scopo transitorio, e in genere tutto ciò che naturalmente o artificialmente è incorporato al suolo. Codice civile ed. 2021, Hoepli.

arricchito di alcune specifiche, come i beni materiali ed immateriali che vengono ricompresi nella attuale realtà economica, includendo forzosamente anche l'acqua nella sua interpretazione estensiva quale energia naturale descritta nell'art. 814: "Si considerano beni mobili le energie naturali che hanno valore economico".

Si discute ancora sul diritto di proprietà delle acque e sul loro utilizzo quando si analizza l'art. 822 dove dispone che "Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia".

Altri articoli del Codice Civile governano l'uso e lo sfruttamento di questa risorsa. Il diritto di proprietà sull'acqua può intendersi in modi differenti rispetto ad altri beni, un diritto *suis generis*, con differenti soluzioni rispetto al tipo di rapporto di proprietà o di utilizzo, anche a seconda che sia presente nel suolo, nel sottosuolo o che si depositi a seguito di precipitazioni atmosferiche. I vari profili di interesse che si riferiscono all'acqua, possono essere ricondotti alla gestione delle varie forme d'uso dove la proprietà collettiva potrebbe rappresentare un punto di incontro tra pubblico e privato<sup>46</sup>.

### 1.3 Dal diritto all'acqua, all'acqua come diritto nella *Soft Law*<sup>47</sup> internazionale

La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani afferma che il diritto all'acqua è un'estensione del diritto alla vita, come risorsa imprescindibile per la vita umana:

"È ormai tempo di considerare l'accesso all'acqua potabile e ai servizi sanitari nel novero dei diritti umani, definito come il diritto uguale per tutti, senza discriminazioni, all'accesso ad una sufficiente quantità di acqua potabile per uso personale e domestico - per bere, lavarsi, lavare i vestiti, cucinare e pulire sé stessi e la casa - allo scopo di migliorare la qualità della vita e la salute. Gli Stati nazionali dovrebbero dare priorità all'uso personale e domestico dell'acqua al di sopra di ogni altro uso e dovrebbero fare i passi necessari per assicurare che questa quantità sufficiente di acqua sia di buona qualità, accessibile economicamente a tutti e che ciascuno la possa raccogliere ad una distanza ragionevole dalla propria casa".<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Legge n. 168 del 20 novembre 2017 – Norme in materia di domini collettivi.

<sup>47</sup> La locuzione *soft law* indica nel linguaggio giuridico norme prive di efficacia vincolante diretta.

La ragione del ricorso a tali norme può risiedere nell'esigenza di creare una disciplina flessibile, in grado di adattarsi alla rapida evoluzione che caratterizza certi settori della vita economica o sociale oppure di recepire all'interno dell'ordinamento norme di *soft law* emanate da organizzazioni internazionali. Fonte Wikipedia.org.

<sup>48</sup> Ufficio dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, settembre 2007, su *The Right to Water* in inglese, qui si presenta una libera traduzione in italiano.

Le risoluzioni dell'ONU, per quanta risonanza possano avere, non vincolano gli stati al rispetto dei principi che enunciano, ma stabiliscono principi importanti, come quelli contenuti all'interno della Risoluzione ONU del 28 luglio 2010<sup>49</sup>, soprattutto perché condivisi da molti popoli attraverso i loro governanti; questa risoluzione in particolare, è importante perché ha finalmente riconosciuto l'acqua come diritto umano universale.

A partire dagli anni '70 del Novecento vi erano stati precedenti documenti che esplicitavano i problemi relativi all'accesso all'acqua nel mondo: si ricorda il documento finale della Conferenza delle Nazioni Unite a Mar del Plata, in Argentina, nel 1977, che fu un documento meramente programmatico e non vincolante; nel 2003 il Parlamento Europeo approva una Risoluzione sulla gestione delle risorse idriche e sulla garanzia di accesso all'acqua a tariffe accessibili; il 28 luglio 2010, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con l'adozione della Risoluzione n. 64/292 dichiara il diritto all'acqua potabile e sicura, per tutti gli esseri umani ed in quanto bene vitale deve essere svincolata dalle logiche economiche. Non conferendo, però, potere vincolante, i paesi mantengono molte ambiguità nei comportamenti interni alle giurisdizioni. Nel 2015, più di due milioni di cittadini europei, avviarono un'iniziativa denominata "*Right4Water*" che ebbe risultati tali da indurre il Parlamento Europeo ad approvare una relazione utile all'inserimento dell'acqua come diritto nella legislazione comunitaria.

Purtroppo, non esiste ancora un diritto all'acqua nemmeno in campo internazionale.

Il bene acqua, in quanto parte dell'ambiente in cui viviamo, ci riguarda da vicino e non possiamo esimerci ormai dal ragionare a livello globale e planetario.

Il tentativo di risolvere i gravi problemi ambientali, come la siccità e le carestie e malgrado le azioni messe in atto per evitare di creare danni peggiori, non può, dunque, essere opera di un solo Stato o di un singolo organismo: è necessario tendere alla cooperazione internazionale. Solo attraverso l'esercizio di un'azione comune, si può arrivare a grandi risultati. Si ricorda la precisazione all'interno del Rapporto Brundtland, conosciuto anche come "*Our Common Future*", documento di fine lavori emesso dalla Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo (World Commission on Environment and Development - WCED) del 1987: "La Terra è un organismo la cui salute dipende da tutte le componenti"<sup>50</sup>. In questo documento venne introdotto per la prima volta il concetto di sviluppo sostenibile. L'allora

---

<sup>49</sup> Risoluzione GA/10967.

<sup>50</sup> "Il futuro di tutti noi", rapporto della Commissione Brundtland su ambiente e sviluppo, è stato pubblicato nel 1987. Lo studio prende avvio sottolineando come il mondo si trovi davanti ad una "sfida globale" a cui può rispondere solo mediante l'assunzione di un nuovo modello di sviluppo definito "sostenibile".



Coordinatrice del WCED, era Gro Harlem Brundtland, a capo della Commissione che aveva pubblicato il rapporto e dalla quale prende il nome.

Dai molti principi enunciati e dalle varie proposte scaturite, emerge anche un'altra definizione: "lo sviluppo sostenibile è uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri" (WCED, 1987).

La nostra Costituzione, all'art.10 stabilisce che "l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute"<sup>51</sup> in base al quale si riconosce il principio di armonizzazione delle norme che compongono i vari sistemi giuridici degli stati appartenenti all'Unione Europea, stabiliti dal TUE e dal TFUE<sup>52</sup>.

A porre l'accento sull'importanza della questione ambientale a livello globale recante la necessità di soluzioni a livello internazionale, si collocava già a suo tempo la convenzione di Londra del 1933. La tappa fondamentale per la costruzione di un sistema giuridico a livello internazionale, però, è costituita dalla Conferenza delle Nazioni Unite tenutasi a Stoccolma nel 1972; da essa emerge il principio basilare di responsabilità che ogni paese si assume nei confronti dei danni procurati all'ambiente anche al di fuori dei propri confini statali, unitamente alla già citata Relazione del Consiglio Europeo di Parigi, sempre del 1972.

Possiamo rilevare che, a partire dagli anni Settanta, l'ambiente acquista sempre più importanza; ma è comunque a partire dagli anni Novanta che si delinea una sempre maggiore attenzione ad una politica ecologica, sia di riparazione, ma anche e soprattutto di informazione volta alla prevenzione. Si rileva, quindi, l'importanza dei principi fondamentali enunciati dalla Conferenza delle Nazioni Unite svoltasi a Rio de Janeiro nel 1992, detta anche "Summit della Terra" o "Agenda 21".

La dichiarazione che ne scaturisce enuncia, attraverso le parole chiave "corresponsabilizzazione" e "miglioramento continuo", tra le altre, il dovere superiore di ogni stato di prevenire i danni ambientali.

Un importante risultato della Conferenza fu l'accordo sulla Convenzione quadro delle Nazioni Unite a proposito dei cambiamenti climatici che a sua volta portò, alcuni anni dopo, alla stesura dei protocolli di Kyoto. Merita precisare, inoltre, che l'importanza di questa Conferenza sta nell'aver riconosciuto la peculiarità fondamentale ed importante riguardo alla

---

<sup>51</sup> Art.10 comma 1 Costituzione: L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. (...).

<sup>52</sup> "Si può sostenere che con le tecniche di ravvicinamento l'Unione europea interviene in via diretta per accorciare le distanze esistenti tra i vari ordinamenti nazionali. Tale orientamento può derivare dalla lettura dell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE)". F. Gianassi, *IL QUADRO CONCETTUALE E NORMATIVO DEGLI STRUMENTI COMUNITARI DEL "RAVVICINAMENTO"* Osservatoriosullefonti.it, fasc. 3/2012.

sensibilizzazione dei cittadini su temi così significativi e la loro formazione attraverso il riconoscimento del diritto di accesso all'informazione (principio 10), successivamente sviluppato nella Convenzione di Aarhus del 1998, incentrata sui principi procedurali del Diritto Ambientale più stretto.

Segue l'importante vertice sulla Terra tenutosi in Brasile in conseguenza del quale i leader mondiali hanno stilato tre Convenzioni importanti riguardanti la biodiversità: nel 1992, sui cambiamenti climatici, sempre nel 1992 e successivamente nel 1994 la Convenzione delle Nazioni Unite contro la desertificazione. Ne sono seguite altre conferenze ed altri vertici, definiti strumenti di *Soft Law*, ma che in ogni loro accezione ed intento hanno comunque avuto il merito di porre l'attenzione su un problema comune a tutta la popolazione mondiale, verso una presa di coscienza rivolta a conferire la dovuta importanza che il nostro ecosistema merita.

In questo panorama generale non poteva mancare l'appello del Sommo Pontefice, in quanto Capo di Stato, che attraverso il contributo dell'enciclica "Laudato si'" del 24 maggio 2015, ci ricorda l'importanza dell'ambiente e l'obbligo per l'umanità tutta di prendersi cura della "nostra casa comune".<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup>«Laudato si'» è un'enciclica di Papa Francesco pubblicata il 24 maggio 2015. Si focalizza sulla cura dell'ambiente naturale e delle persone, nonché su questioni più ampie del rapporto tra Dio, gli esseri umani e la Terra. Il sottotitolo dell'enciclica è, appunto, "Sulla cura della nostra casa comune". Cito a tal proposito il saggio di R. Míguez Núñez, *La vocazione giuridica di un'enciclica ecologica: note civilistiche a proposito della Laudato si'*, *Politica del Diritto*, 2/2017, a. XLVIII, pp. 267-298 in academia.edu

## CAPITOLO 2

### IL VIAGGIO DELL'ACQUA

#### 2.1 Da lusso antico a lusso moderno

*Apriamo il rubinetto ed esce l'acqua: pulita, trasparente, gorgogliante.*

Un gesto semplice, che da molto tempo appartiene alla quotidianità di molte persone, ci completa e ci permette di vivere una vita piena: è un diritto che ci attendiamo quotidianamente dal gestore del servizio acquedotto ed al quale ci appelliamo nell'eventualità in cui dovesse succedere qualche inconveniente<sup>54</sup>; ma per molte persone, un servizio che assicura la continuità dell'acqua corrente e pulita è considerato un lusso ancora oggi. Una definizione precisa per il concetto di lusso non è propriamente stabilita, varia da situazione a situazione e da epoca ad epoca. Ciò che nella nostra quotidianità possa considerarsi remota e poco calzante alla definizione di lusso è proprio l'accesso all'acqua. Sicuramente al tempo degli antichi romani poteva essere considerato un lusso riservato ai notabili dell'epoca, era un privilegio poter beneficiare dell'acqua corrente, nella piscina delle sontuose ville costruite dai Patrizi nei dintorni di Roma, o nelle terme private, o nei giochi d'acqua che allietavano le feste<sup>55</sup>.

In ogni caso, l'acqua e le strutture ad essa collegate, facevano parte della vita di Roma e delle sue colonie già da molto tempo prima che Cicerone ne documentasse l'utilizzo, e che gli sprechi della successiva età imperiale fossero oggetto di invettive pubbliche.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Riferimento delibera ARERA n. 655/2015/R/idr art. 55 – Servizio Clienti.

<sup>55</sup> “la ricca presenza dell'acqua e di giochi d'acqua nelle residenze romane è ben documentata nel materiale archeologico. Inoltre le fonti letterarie, sia quelle della tarda Repubblica che quelle del primo Impero, contengono numerosi riferimenti a questo fenomeno. In una lettera scritta da Cicerone al fratello Quinto nel 54 a.C. si parla, nell'Italia centrale, di varie *villae* di proprietà di Quinto o di Cicerone stesso. Le ville vengono lodate per le loro qualità, e vengono sottolineati vari aspetti connessi con la presenza d'acqua. Riguardante l'*Arcanum*, Cicerone scrisse: *aquamque, quam ii ducebant non longe a villa, belle sane fluentem vidi, praesertim maxima siccitate, uberioremque aliquanto sese collecturos esse dicebant* (Cic. *ad Q. fr.* 3, 1, 1)”. C. Bruun, *Mélange de l'école Française de Rome – Antiquité, 128-1 2016*. In [journals.openedition.org](http://journals.openedition.org) consultato il 12/12/2023.

<sup>56</sup> “Occorre infine anche rivolgere qualche parola all'atteggiamento dei Romani verso i *balnea*, che ovviamente hanno parecchio a che fare con l'uso dell'acqua. Riguardo alle terme ed ai *balnea* del mondo romano incontriamo varie opinioni nella letteratura antica, e certamente anche voci critiche. Soprattutto ragioni di carattere moralistico fungono da movente in questi casi, non preoccupazioni per l'equa distribuzione o la scarsità dell'acqua. Già nei *Facta et dicta memorabilia* di Valerio Massimo troviamo che nel capitolo iniziale del nono libro intitolato *De luxuria et libidine*, il primo passo parla proprio di *balnea*” (Val. Max. 9, 1, 1). Ivi, par. 54 – 55.

### 2.1.1 Cenni storici sugli Acquedotti di Roma Antica

Molte fonti storiche autorevoli, da Plinio a Cicerone, come citato, riportano che fin dai tempi della Roma antica, era sentita l'esigenza di approvvigionare di acqua pulita e corrente le città di tutto l'impero: leggendari sono gli acquedotti costruiti dagli antichi romani, basti pensare ai resti delle maestose strutture che in alcune zone in cui governarono i Consoli Romani, fanno ancora oggi bella mostra di sé, ed in alcuni casi sono spesso molto ben conservati.

“*Regina aquarum*”, ovvero “regina delle acque”: ecco come veniva definita l'antica città di Roma grazie alla sua relazione speciale con l'acqua. Una relazione così stretta che portò la città e successivamente tutto l'Impero, a popolarsi di terme, bagni pubblici, pozzi e fontane, fino ad avere l'acqua corrente persino nelle ville dei notabili, certo, ma per il tempo una vera rivoluzione che fu resa possibile dalla costruzione del sistema degli antichi acquedotti romani: un prodigio di ingegneria idraulica romana che possiamo ammirare ancora oggi, a più di due millenni di distanza.

Dionigi di Alicarnasso riportava: “La straordinaria grandezza dell'Impero Romano si manifesta prima di tutto in tre cose: gli acquedotti, le strade lastricate e la costruzione delle fognature”<sup>57</sup>.

Prima dello sviluppo della tecnologia degli acquedotti, i Romani, come la maggior parte dei loro contemporanei nel mondo antico, si affidavano a fonti d'acqua locali come sorgenti e corsi d'acqua, integrate da falde idriche e da acqua piovana stagionale raccolta dai tetti e conservata in vasi di stoccaggio e cisterne. Tale dipendenza limitava fortemente il potenziale di crescita e lo sviluppo della comunità.

Costruita sull'argine di questo possente fiume, il Tevere, fu per secoli la principale fonte di approvvigionamento idrico di Roma, che poteva comunque contare su diverse sorgenti dentro il cerchio delle mura, ma l'acqua delle falde era notoriamente sgradevole; l'acqua del fiume Tevere era gravemente inquinata e le malattie trasmesse dalla stessa erano frequenti. Il fabbisogno di acqua della città aveva probabilmente di gran lunga superato le sue forniture locali dal 312 a.C., quando il primo acquedotto cittadino, denominato Aqua Appia, fu commissionato dal censore Appio Claudio Cieco. Il tratto di acquedotto scaricava circa 75.500 metri cubi di acqua ogni giorno in una fontana al mercato del bestiame di Roma, il Foro Boario,

---

<sup>57</sup>*Le Antichità romane* (in greco antico: Ῥωμαϊκὴ Ἀρχαιολογία; in latino: *Antiquitates Romanae*) sono un'opera storiografica di Dionigi di Alicarnasso, pubblicata dopo il 7 a.C., che tratta della storia di Roma dalle origini fino all'inizio della prima guerra punica (264 a.C.) ed è divisa in 20 libri, dei quali si conservano interi i primi dieci, gran parte dell'undicesimo (fino al 443 a.C.) ed estratti degli altri. Sito Wikipedia consultato il 25/04/2023.

uno degli spazi pubblici situati al livello più basso della città.<sup>58</sup> Una quarantina di anni più tardi fu commissionato un secondo acquedotto, l'Anio: la sua portata era più che doppia rispetto a quella dell'*Aqua Appia*: entrava in città su arcata e riforniva di acqua le zone più elevate della città.<sup>59</sup> Flagellati anche a quei tempi dalle intercettazioni illegali, presto si rese necessaria la costruzione di un altro acquedotto: nel 145 a.C., il Pretore Quinto Marcio Re, introdusse una terza fonte più sana, l'*Aqua Marcia*, l'acquedotto più lungo di Roma, alto a sufficienza da portare l'acqua fino al Campidoglio.<sup>60</sup>

Naturalmente gli acquedotti e quanto ad essi collegato, non erano le uniche opere pubbliche per mezzo delle quali promuovere la grandezza e la dignità locale, si investiva anche in altri tipi di edifici pubblici ma l'Urbe era in piena espansione e vuoi per esigenze reali, vuoi per esigenze di propaganda politica, la richiesta di acqua era in continuo aumento. Fu così necessario costruire altri acquedotti: *Aqua Tepula*, nel 127 a.C., così chiamato perché le sue acque erano sempre tiepide, ad una temperatura di 16-17 gradi, e *Aqua Iulia*, nel 33 a.C.

I programmi di costruzione degli acquedotti in quest'epoca cruciale per l'espansione dell'Impero Romano, ebbero un'impennata nel periodo imperiale. Il principato di Augusto vide la costruzione dell'*Aqua Virgo*, che alimentava il sito dove poi fu costruita la Fontana di Trevi e il breve *Aqua Alsietina* che alimentava il lago artificiale di Trastevere con acqua per la messa in scena di naumachie<sup>61</sup> per il divertimento della popolazione. Un altro acquedotto di periodo augusteo, l'*Aqua Augusta*, integrò l'*Aqua Marcia* con acqua di "eccellente qualità"<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup>Il generale e ingegnere idraulico romano Frontino ha poi calcolato la sua portata in 1825 quinaria (75.537 metri cubici) in 24 ore; V. Samuel Ball Platner (1929, completato e rivisto da Thomas Ashby): *A Topographical Dictionary of Ancient Rome*, London, Oxford University.

<sup>59</sup>Sesto Giulio Frontino (in latino: Sextus Iulius Frontinus; 40 a.C. circa) è stato un politico, funzionario e scrittore romano. Il *De Aquaeductu Urbis Romae* è un trattato sugli acquedotti ed è l'opera più importante di Frontino, una buona e concreta trattazione, svolta in due libri, dei problemi di approvvigionamento idrico a Roma. Frontino era stato curatore delle acque, cioè il responsabile degli acquedotti e dei servizi connessi, e il trattato riflette la serietà e lo scrupolo del suo impegno. L'opera contiene notizie storiche, tecniche, amministrativo-legislative e topografiche sui nove acquedotti esistenti all'epoca, visti come elemento di grandezza dell'Impero Romano e paragonati, per la loro magnificenza, alle piramidi o alle opere architettoniche greche. L'opera si è conservata nel codice Cassinensis 361 di mano di Pietro Diacono (XII secolo), ritrovato nell'Abbazia di Montecassino da Poggio Bracciolini nel 1429. sito Wikipedia, consultato il 25/04/2023.

<sup>60</sup> In quel tempo i Decemviri, mentre consultavano per altre cause i libri sibillini, si disse che avevano scoperto che non era lecito portare l'acqua marcia o piuttosto l'Anio — di solito la tradizione parla di questo — al Campidoglio. Si dice che la materia sia stata discussa al Senato durante il consolato di Appio Claudio e Quinto Cecilio e che Marco Lepido abbia svolto il ruolo di relatore per conto del collegio dei Decemviri; tre anni dopo l'argomento fu posto nuovamente all'ordine del giorno da Lucio Lentulo, durante il consolato di Gaio Lelio e Quinto Servilio, ma in entrambe le occasioni l'influenza di Marcio Re vinse; e quindi l'acqua fu condotta al Campidoglio."Frontino,6-20, sito [penelope.uchicago.edu/Thayer/E/Roman/Texts/Frontinus/De\\_Aquis/text\\*.html](http://penelope.uchicago.edu/Thayer/E/Roman/Texts/Frontinus/De_Aquis/text*.html) consultato marzo 2022.

<sup>61</sup> La naumachia (in latino naumachia, dal greco antico ναυμαχία/naumachía, letteralmente «combattimento navale») indica nel mondo romano sia uno spettacolo rappresentante una battaglia navale, sia il bacino, o in senso lato, l'edificio in cui si tenevano.

<sup>62</sup> L'Aqua Alsietina era nota anche come "Aqua Augusta"; Frontino distingue la sua offerta "malsana" dalle "acque dolci" dell'Aqua Augusta che integrava la Marcia. Da una parte, egli dice che la fornitura di acqua per le naumachie

L'imperatore Caligola iniziò la costruzione di altri due acquedotti, completati dal suo successore Claudio: l'*Aqua Claudia*, lungo 69 km, che aveva acqua di buona qualità ma che si guastò in diverse occasioni, e l'*Anio Novus*, il più alto di tutti gli acquedotti di Roma e uno dei più affidabili, ma incline a fornire acque leggermente fangose, soprattutto dopo la pioggia<sup>63</sup>. La maggior parte del rifornimento di acqua di cui si approvvigionava, Roma, la attingeva sfruttando le varie sorgenti presenti nella valle e tra le alture intorno all'Aniene, a est del Tevere.

Un complesso sistema di collegamenti tra acquedotti, immissioni e vasche di distribuzione riforniva ogni parte della città. Trastevere, la regio a ovest del Tevere, era prima di tutto servita da prolungamenti di molti degli acquedotti orientali della città. La situazione migliorò quando l'imperatore Traiano costruì l'*Aqua Traiana* nel 109 d.C., portando acqua pura direttamente a Trastevere da falde intorno al lago di Bracciano.<sup>64</sup> Alla fine del III° secolo d.C. la città riceveva acqua da 11 acquedotti.

Così come conquistarono i popoli, così i Romani non si limitarono a trasformare la propria città in un modello di ingegneria idraulica: nel corso di 500 anni edificarono centinaia di acquedotti anche in numerose colonie del loro vasto impero; la maggior parte sono andati distrutti ma alcuni sono visibili ancora oggi: tra questi, l'*Acquedotto di Catania* in Sicilia e l'*Acquedotto del Triglio* che serviva Taranto. Permangono evidenze anche oltre i confini italiani come, per esempio, il *Pont du Gard* in Francia e l'*Acquedotto di Segovia* in Spagna<sup>65</sup>, fino a spingersi in Turchia, con l'*Acquedotto di Valente* e finanche in Israele, con l'*Acquedotto di Cesarea*, che sono tra gli esempi di acquedotti costruiti nell'Impero romano e che ancora oggi sopravvivono a testimonianza di una delle più emblematiche opere pubbliche che ci ricordano la grandezza dell'antica civiltà romana.

### 2.1.2 L'utilizzo dell'Acqua

Dopo tanti secoli, si strumentalizza l'utilizzo dell'acqua oggi, come al tempo dei Romani. Così come allora, anche nella modernità, l'approvvigionamento di acqua potabile ed il suo utilizzo è ancora considerato un simbolo di avanzamento culturale e sociale.

---

non è "in nessun posto utilizzato per il consumo da parte delle persone... [ma il surplus è consentito] ai giardini adiacenti e agli utenti privati per l'irrigazione". D'altra parte, "È consuetudine, tuttavia, nel quartiere oltre il Tevere, in caso di emergenza, quando i ponti sono in fase di riparazione e la fornitura di acqua è tagliata fuori da questo lato del fiume, di attingere l'acqua Alsietina per mantenere il flusso delle fontane pubbliche." Frontino, 1, 6 - 20.

<sup>63</sup> Sesto Giulio Frontino, op.cit.

<sup>64</sup> A. Trevor Hodge, *Roman Aqueducts & Water Supply*, 2ª ed. Londra, Duckworth Archaeology, 2001. pp 255-256

<sup>65</sup> Entrambi siti UNESCO.

Al fine di promuovere la grandezza sociale ed economica, anticamente l'acqua era offerta come servizio pubblico accessibile a tutti. Successivamente, poi, oltre alle terminazioni, dette *castellum*<sup>66</sup>, iniziarono a essere presenti degli sbocchi privati che terminavano nelle *Domus* dei Patrizi o dei Senatori<sup>67</sup>. Questi sbocchi privati furono poi gravati da tributi, e anche le terme: chi non poteva permettersi una fornitura privata di acqua, si approvvigionava alla fontana pubblica.<sup>68</sup> In particolare, secondo Frontino<sup>69</sup> l'acqua di Roma, nei secoli, veniva distribuita in percentuale tra tre macro-destinazioni:

il 44% a *usus publicus*

il 38% ai privati

il 17% *nomine Caesaris* (per l'Imperatore).

L'acquedotto, riconosciuto nell'espressione "*aqua publica*", si componeva di due elementi intenzionalmente distinti nell'uso: uno naturale, con cui comunemente si intendeva l'acqua, e l'altro artificiale, più concettuale, con cui ci si riferiva agli impianti di conduzione<sup>70</sup>.

Specificamente, si prevedeva già un uso civico dell'acqua, diverso dall'uso domestico: la condotta dell'acqua terminava nel *Foro Boario*, il principale mercato di bovini della città; l'eccesso era scaricato nella fognatura principale di Roma che convogliava le acque di scolo nel fiume Tevere.

Alcuni studi archeologici hanno portato alla luce i possibili utilizzi delle condotte anche per mettere in funzione un mulino per la farina. In particolare, l'*Aqua Traiana* operava in questo senso al Gianicolo, ad ovest del Tevere; un altro mulino nel seminterrato delle Terme di Caracalla, era mosso dal surplus dell'acquedotto. Queste attività, che si potevano classificare come usi industriali dell'epoca, furono in uso fino al V° secolo d.C. quando una legge proibì l'utilizzo dell'acqua dell'acquedotto per il funzionamento dei mulini.

---

<sup>66</sup> Avevano spesso forme artistiche, erano chiamati così per la forma architettonica simile ad un castello, riconoscibile come punto di riferimento. Ancora oggi, in Francia, il serbatoio di distribuzione dell'acqua potabile nelle città viene chiamato Château d'eau.

<sup>67</sup> Le terminazioni per la consegna dell'acqua nelle *Domus* private erano dette *fistulae* e riportavano il nome del padrone di casa.

<sup>68</sup> N.S. Gill, *The Ancient Roman Water Systems*, su thoughtco.com, consultato a settembre 2023

<sup>69</sup> Sesto Giulio Frontino, *De Aquaeductu Urbis Romae*, cit.

<sup>70</sup> *Aqua publica*, nel senso di elemento acqua tratto da acquedotto pubblico, si rinviene in tutte le fonti giuridiche e letterarie, dalla fine del I secolo a.C. all'inizio del VI° secolo d.C. *Aqua publica*, nel senso di impianto edificato per condurre e distribuire pubblicamente l'acqua, è già attestato nel linguaggio legislativo della seconda metà del I secolo a.C. (*lex Ursonensis*,99). L'espressione '*aquaeductus publicus*' si ritrova in fonti tarde (una costituzione degli imperatori Valentiniano, Teodosio ed Arcadio in C. 11.43.2, due costituzioni dell'imperatore Zenone in C.11.43.10.3 e in C. 12.3.3.1, una costituzione dell'imperatore Anastasio in C. 11.43.11). Le fonti giuridiche, del resto, con la parola *aquaeductus* indicavano di regola la servitù prediale. F.Vallocchia, *Aqua publica e aqua profluens*, op. cit. nota 1.

L'accesso all'acqua era controllato dai *curator aquae*, o curatori dell'acqua, ruolo svolto dallo stesso Frontino, ovvero dei veri e propri vigilanti dell'acqua che ne evitavano gli sprechi, controllavano gli sbocchi privati abusivi e infliggevano pene ai trasgressori.

Quando iniziò il declino dell'Impero, proprio gli acquedotti furono tra le prime opere romane ad essere demolite e nel Medioevo, il Tevere ritornò ad essere una delle principali fonti di approvvigionamento idrico della città.

Alcuni studiosi avrebbero associato la significativa riduzione della popolazione di Roma nel Medioevo proprio alla distruzione degli acquedotti. Tale teoria è però controversa dato che altri sostengono che comunque la distribuzione dell'acqua durante l'Impero romano favoriva Imperatori, Senatori e Patrizi, mentre il popolo si doveva sempre accontentare di poche gocce, spesso piovane.

Oggi, le fonti utilizzate per gli acquedotti di Roma, sono acque destinate principalmente ad alimentare alcune famose fontane della città; in ogni caso, lo studio degli acquedotti romani, ad oggi<sup>71</sup>, rappresenta un tuffo nella storia di Roma e di una delle opere architettoniche e di idraulica più affascinanti dell'antichità. Conoscere la storia degli acquedotti romani ci riporta ad un passato molto lontano, dove queste opere hanno permesso di rispondere ad un'esigenza ancora oggi fondamentale perché vitale: l'accesso all'acqua potabile<sup>72</sup>.

### 2.1.3 Il sistema fognario

Per terminare questo breve excursus storico, non si può certamente parlare di acquedotti romani, senza che sorga spontanea l'associazione alle altrettanto famose opere fognarie: la *cloaca maxima*. Essa si componeva di un intricato reticolo di tunnel composti da mattoni murati magistralmente con volte a botte. I tunnel si diramavano sotto le strade di tutta la città e permettevano alle acque fognarie di trasportare i vari sedimenti, convogliando al loro interno le acque sporche fino al corso d'acqua più prossimo, se non in alcuni casi, addirittura fino al mare.

È oltremodo superfluo ribadire la maestosità e la grandezza di queste opere murarie nascoste nel sottosuolo. Si pensi che alcuni tunnel potevano contenere una persona in piedi,

---

<sup>71</sup> Si cita al riguardo la rubrica sugli acquedotti di Roma, all'interno della trasmissione televisiva Freedom – Oltre il confine, condotta da Roberto Giacobbo, in particolare la puntata andata in onda il giorno 24 aprile 2023 – Canale Mediaset Italia Uno.

<sup>72</sup> Le statistiche sull'utilizzo dell'acqua nelle varie diversificazioni oggi afferenti al sistema idrico sono rese note da rapporti annuali pubblicate dall'ISTAT, l'ultimo dei quali è datato 21 marzo 2023 ed è disponibile sul sito internet [www.istat.it](http://www.istat.it)



allorquando si rendeva necessario calarsi per la pulizia delle condotte o in occasione delle ispezioni.

Ancora degna di nota, può considerarsi l'elaborata struttura del pozzetto d'ispezione posto all'incrocio di due tunnel principali. Un esempio di queste opere in ottimo stato di conservazione, è il manufatto rinvenuto durante gli scavi di ristrutturazione e conservazione delle fondazioni di un palazzo situato nel centro di Alba, e che, debitamente pulito e restaurato, è ora possibile ammirare in una sala dedicata ai reperti romani ritrovati in quell'occasione.<sup>73</sup>

In ogni caso, le opere romane lasciano un ricordo indelebile nella nostra memoria e con ammirazione commentiamo quanto sia stato possibile costruire già a quei tempi. Abbiamo imparato molto dalla storia e, forse, molto abbiamo ancora da imparare: alcune modalità sopravvivono per la loro logicità di conduzione. Le norme che regolano il vivere civile sono invece soggette a mutamenti a volte vorticosi e contorti, come spesso lo sono i comportamenti umani.

## 2.2 Dalle azioni dei Consoli romani alla Costituzione

L'aspetto rilevante che emerge dalla cultura della Roma antica è che queste grandi opere erano promosse e portate avanti dalle personalità di spicco della Repubblica, prima, e dell'Impero, successivamente, ma con il comune denominatore dell'utilità sociale, a beneficio di tutti i cittadini. Esse sono, infatti, ricordate con il nome del Tribuno o dell'Imperatore del periodo di costruzione: segno distintivo atto a sottolineare l'importanza di accomunare opere di utilità sociale all'autorità politica e statale, come a suggellare il binomio nel significato comune di opera statale, certamente realizzata per mezzo dei tributi raccolti dai cittadini e che a loro tornavano come beneficio nella vita quotidiana.

È un dato di fatto incontrovertibile che l'acqua rivesta un ruolo centrale in molti campi della vita umana e molteplici sono gli usi ai quali si presta: usi civili, dei quali l'uso potabile nell'alimentazione e come bevanda riveste il ruolo principale, seguono il giardinaggio, gli usi ricreativi, l'igiene di ogni giorno, gli usi agricoli e non ultimi gli usi industriali per i quali si rende necessario sempre più un approvvigionamento idrico non indifferente.

---

<sup>73</sup> Mi riferisco alla ristrutturazione di un edificio di rilevanza storica, sito nel Comune di Alba, ora utilizzato come sede di un Istituto di Credito operante sul territorio.

Dato l'utilizzo sempre maggiore come fonte energetica<sup>74</sup> e negli impianti di lavaggio di vario tipo, come, per esempio nella lavorazione vitivinicola, è necessario l'adeguamento periodico delle normative e dei controlli.

Dalla captazione, cioè dal prelievo dell'acqua dalle sorgenti o da altri bacini idrici, passando per la distribuzione ed al suo utilizzo, fino ad arrivare via via alle varie lavorazioni di ripulitura che subisce negli impianti di depurazione, i passaggi di trattamento e controllo sono molto numerosi e particolareggiati nelle loro applicazioni. Il tema è molto tecnico e deve sottostare ad una legislazione molto peculiare. Se si deve permettere che il prezioso elemento torni fruibile e possa essere reimmesso nei corsi d'acqua, deve rispettare determinate caratteristiche di purezza e limpidezza fissate dalle norme correnti: questo circolo virtuoso prende oggi il nome di Ciclo Idrico Integrato<sup>75</sup>.

Ogni epoca storica ha i propri standard fissati dalle leggi antinquinamento che si collegano ai dettami del codice Civile e Penale e, più recentemente, dalle così denominate Leggi Ambientali, confluite nel Codice dell'Ambiente, il D.lgs. 152/2006 e nelle sue modificazioni più aggiornate alla luce delle già citate modifiche in materia ambientale, agli artt. 9 e 41 della Costituzione, operate dalla Legge Costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022.

### 2.2.1 Cenni alle normative fondanti: la Legge Giolitti n. 103 del 1903

Per giungere all'attuale regolamentazione<sup>76</sup>, le leggi italiane hanno subito un percorso molto lungo e, nonostante tutto, la regolamentazione è ancora del tutto perfettibile e ben lungi dall'aver raggiunto una definizione di traguardo.

I primi anni del Novecento, precisamente nel 1903, nel corso del secondo Governo Giolitti, la Legge n. 103 del 29 marzo 1903, tra le altre cose, assegnava la gestione delle acque,

---

<sup>74</sup> In materia di grandi derivazioni idroelettriche si cita la sentenza della Corte Costituzionale n. 117 del 10/05/2022, e in materia di concessioni l'Ordinanza della Cassazione civile, sez. Unite, n. 985 del 13/01/2022.

<sup>75</sup> Definizione utilizzata per la prima volta dalla Legge n. 36/1994 detta Legge Galli, rubricata come: Disposizioni in materia di risorse idriche, ora inclusa nel T.U. Ambiente n. 152/2006.

<sup>76</sup> All'inizio del 1900 si verificò un rapido processo di urbanizzazione, che comportò un aumento notevole della domanda di servizi pubblici ed un'evoluzione delle tecnologie. Gli enti locali italiani risposero a questi fenomeni aumentando la loro imprenditorialità industriale. Per comprendere la portata dell'aumento dell'urbanizzazione, basti considerare che nell'ultimo decennio del XIX° secolo, la popolazione di Roma era aumentata del 50% e quella di Milano del 55%. Lo sviluppo tecnologico e industriale iniziò con l'avvento della macchina a vapore e poi con quello delle turbine a vapore, del motore elettrico, del motore endotermico e ancora, con il passaggio dell'illuminazione a petrolio a quella a gas e poi alla luce elettrica. Quindi l'urbanizzazione, più la domanda di servizi, più l'evoluzione tecnologica ed industriale hanno contribuito allo sviluppo positivo del sistema dei servizi pubblici. A tutto ciò è da aggiungere che i servizi venivano gestiti da monopolisti privati che lucravano a danno delle collettività gestite. Ciò stimolò ed indusse gli enti locali ad assumere direttamente la costruzione e l'esercizio degli impianti, sia per contenere i prezzi nei limiti dei costi che per utilizzare gli eventuali utili di esercizio nello sviluppo dei servizi stessi. Sito Wikipedia consultato il 30/03/2023.

contemplata nei servizi pubblici locali, analogamente alla gestione dei rifiuti, ai Comuni ed alle Province, per mezzo di una modalità di conduzione detta “municipalizzata”<sup>77</sup>.

Questa modalità dava rilievo all’importanza della gestione diretta degli enti locali, pur attraverso aziende speciali municipalizzate, ma comunque sempre sotto l’egida del potere pubblico: il che stava a sottolineare la precisa volontà politica ed amministrativa di sottrarre i servizi di utilità pubblica alla gestione del profitto privato.

Il Consiglio Comunale dell’ente esaminava l’andamento dell’azienda scelta tra le possibili tipologie messe a disposizione dalla normativa: tre tipologie di gestione e cioè l’azienda speciale, la gestione in economia, e la terza che prevedeva una gestione in concessione a privati con la quale l’ente pubblico manteneva comunque la titolarità del servizio.

Pur non essendo dotata di personalità giuridica fino alla sua attribuzione con l’entrata in vigore della Legge n. 142/1990 – Ordinamento delle autonomie locali - la modalità più utilizzata fu l’azienda speciale. Essa era sostanzialmente autonoma, sia sotto l’aspetto amministrativo che finanziario; era dotata di organi gestionali propri ma l’Ente di appartenenza, in forza del controllo politico esercitato dal Consiglio Comunale, aveva l’obbligo statutario di sovvenzionarne la conduzione in caso di perdite, con stanziamenti in apposito capitolo di bilancio.

Un ulteriore controllo di legittimità e regolarità era operato dal Prefetto, che poteva anche decretarne lo scioglimento. Degna di nota era la particolarità di intervento deputata ai cittadini, i quali potevano utilizzare il mezzo del referendum cittadino per esprimersi sulla convenienza economica di tali gestioni.

### 2.2.2 Il Testo Unico n. 2578 del 1925

Gli enti locali raggiunsero un significativo traguardo verso il decentramento amministrativo, già con l’emanazione della succitata Legge Giolitti, soprattutto per quanto riguardò l’assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni. Con questo provvedimento si stabilirono le norme per la costituzione e l’amministrazione delle aziende speciali dei comuni, il procedimento per l’assunzione diretta dei pubblici servizi e per la vigilanza sulle aziende e sui bilanci, nonché le disposizioni sulle aziende consortili.

---

<sup>77</sup> Con il termine “municipalizzazione” in Italia, si intende il fenomeno della presa in gestione diretta dei pubblici servizi da parte degli enti locali e delle regioni attraverso imprese di Diritto Pubblico denominate “municipalizzate”. Sito Wikipedia – ibidem.

La legge n. 103 del 1903, elencando esemplificativamente ben 19 servizi suscettibili di gestione diretta, teneva conto della realtà economica, e quindi prevalentemente agricola e tecnica allora esistente sul territorio italiano.

La normativa subì delle evoluzioni e, riguardo alle nuove realtà di una società che si andava trasformando, venne approvato il T.U. n. 2578 del 1925, rubricato come: Approvazione del testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle provincie. Essa ha rappresentato fino agli anni più recenti il pilastro normativo in materia di municipalizzazione, almeno prima dell'emanazione del d.lgs. n. 201 del 23/12/2022.

Questo Testo Unico ha sostanzialmente inglobato e riprodotto la precedente Legge Giolitti e solo molti anni dopo, il d.P.R. n. 902 del 1986, ha dato attuazione alle forme di gestione già enunciate nella precedente Legge<sup>78</sup>.

In questo periodo si ebbe una significativa diffusione delle aziende speciali che arrivarono a contare ben 158 organismi nel 1926<sup>79</sup>.

Alla fine degli anni '90, il quadro consolidato della realtà delle imprese pubbliche locali era composto da n. 365 Aziende speciali, imprese costituite in forma societaria, solitamente società di capitali, dunque di diritto privato, n. 25 a controllo pubblico, n. 5 Aziende regionali e n. 16 Consorzi di gestione.

### 2.3. Evoluzione dei servizi – Gli anni '90: la svolta di un problema complesso ed il ruolo delle crisi economiche nelle privatizzazioni.

In linea generale, dal punto di vista della conduzione dei servizi pubblici essenziali, il Testo Unico del 1925 non ha subito cambiamenti strutturali durante quasi tutto il '900.

Un ruolo determinante nel cambiamento politico amministrativo della visione strutturale verso la conduzione dei servizi pubblici, è stato ricoperto dall'ondata di privatizzazioni conseguenti alle crisi economiche che hanno avuto luogo in Italia in quel periodo storico che va dal 1980 alla nascita della cosiddetta Seconda Repubblica, nel 1993.

Durante questi anni, che hanno visto il crollo del nostro Pil, del valore della Lira contro il Marco tedesco e il Dollaro Usa e l'avvento delle privatizzazioni, l'Italia perderà terreno nei confronti della Francia (-21%), della Germania (-29,3%), della Gran Bretagna (-11,1%), del

---

<sup>78</sup> Sito Wikipedia consultato il 30/03/2023.

<sup>79</sup> È fatto obbligo agli uffici governativi di compilare un elenco di tutte le acque pubbliche esistenti in ciascuna provincia, elenco che può essere successivamente integrato da uno o più elenchi suppletivi. L'elenco, approvato con decreto reale, è pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del Regno, e dalla pubblicazione decorre il termine perentorio di sei mesi per gli eventuali ricorsi degli interessati, sui quali si pronunciano i tribunali territoriali delle acque pubbliche. Sito [www.treccani.it](http://www.treccani.it), consultato il 30/10/2023.

Giappone (-27,7%) e degli Stati Uniti (-25,8%). Per ricchezza prodotta, il nostro paese raggiunse il suo punto più elevato nel 1986 entrando a pieno titolo al quinto posto delle nazioni del G6. L'Italia raggiunse un altro storico traguardo nel 1991 quando, in pieno periodo di Tangentopoli, divenne la quinta potenza industriale del pianeta, sfiorando il quarto posto nella classifica delle nazioni più ricche.

A seguito dell'inchiesta giudiziaria denominata "Mani Pulite" si chiudeva la stagione dell'intervento pubblico e di tutti quei meccanismi partecipativi che permisero alla nostra economia di vivere i fasti del boom economico degli anni '70 e del consolidamento degli '80.

Nel 1987 l'Italia entra nello Sme - Sistema monetario europeo e il Pil passa dai 617 miliardi di dollari dell'anno precedente ai 1201 miliardi del 1991. Il saldo della bilancia commerciale è in attivo contro il Dollaro, ma in passivo contro il Marco.

Tutto questo, come detto, ha un suo apice e un suo termine coincidente con la nascita della Seconda Repubblica. In solo quattro anni, la Lira si svaluterà del -29,8% contro il marco tedesco e del -32,2% contro il dollaro Usa ed il Pil crescerà soltanto del 5,4% relegando il nostro paese a fanalino di coda della crescita all'interno del G6. In questi anni di governi tecnici la crescita italiana perderà terreno nei confronti della Francia (-21%), della Germania (-29,3%), della Gran Bretagna (-11,1%), del Giappone (-27,7%) e degli Usa (-25,8%).

Sono questi gli anni più tragici per l'economia italiana, complice anche la situazione politica in Inghilterra durante il Governo Thatcher, che è stato l'esempio trainante e che ha condotto anche in Italia ad importanti dismissioni di imprese pubbliche<sup>80</sup> come Cirio (1993)<sup>81</sup>, Eni (1995) e Telecom Italia (1997) nell'intento di ripianare i conti della Finanza pubblica.

Anche all'interno delle normative statali si delinea questo filone di privatizzazione nel sistema degli Enti locali, connotato soprattutto da un forte decentramento e da una ricerca di autonomia dei servizi ad essi collegati.

---

<sup>80</sup> "Privatizzazioni Luglio '92, come l'Italia si privò della sua industria pubblica

Il decreto n. 333 dell'11 luglio 1992 segnò uno spartiacque nella storia del capitalismo italiano. Con la trasformazione degli enti pubblici economici (Iri, Eni, Enel e Ina) in società per azioni, il Paese avviò un mutamento profondo della propria "costituzione economica". Formalizzato nel dettato costituzionale (Art. 42 e 43), il modello italiano di economia mista pubblico-privata fu meglio articolato con l'istituzione del Ministero per le Partecipazioni Statali (1956) e la programmazione economica (1967), ma si può retrodatare ai governi Giolitti di inizio secolo. In quel periodo, lo Stato liberale italiano si fece "imprenditore": decise la statalizzazione delle ferrovie (1905) e introdusse con l'Ina il monopolio statale delle assicurazioni sulla vita (1912). Da quel momento, prima sotto il fascismo con la creazione dell'Iri (1933) e in seguito nel dopoguerra con l'istituzione dell'Eni (1953) e la nazionalizzazione dell'energia elettrica tramite l'Enel (1962), il capitalismo italiano assunse una forma non dissimile da quella di altre economie avanzate". Fonte Utilitalia – articolo dell'11.07.2022.

<sup>81</sup> Cirio. – Società conserviera fondata nella seconda metà del 19° sec. a Torino da Francesco Cirio. Passò sotto il controllo del gruppo Cragnotti & partners all'inizio degli anni Novanta del 20° sec., dopo essere rimasta per alcuni decenni in mano pubblica nell'orbita dell'IRI (*Istituto per la ricostruzione industriale*). Sito [www.treccani.it](http://www.treccani.it) consultato il 30/10/2023.

Ed è proprio del 1990 la già citata legge n. 142/1990 che porta un cambiamento sostanziale nella visione dei servizi pubblici, stabilendo con l'art. 22 che "i Comuni e le Province, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali", demandando, però, ad ulteriori leggi specifiche le tipologie dei servizi gestibili da Comuni e Province.

Le forme di gestione previste, dal canto loro, hanno introdotto la possibilità di forme societarie per azioni, aprendo di fatto la strada ad una visione più ampia prevista, per altro, dalle normative europee a partire dalla libera circolazione delle persone, del lavoro, del commercio e quindi anche verso la libera concorrenza dei servizi pubblici tra società private e società pubbliche.

Sempre la legge n. 142/1990, introducendo una pregnante evoluzione al Testo Unico del 1925, all'art. 23 stabiliva infatti che la società mista, alla quale si preferì affidare la gestione dei servizi, dovesse essere dotata di personalità giuridica<sup>82</sup>.

Al fine di stabilire l'obbligo per le aziende speciali di redigere il bilancio e uniformare i documenti obbligatori per le aziende di capitali quali lo stato patrimoniale, il conto economico e la nota integrativa, intervenne il Decreto Legislativo n. 127/1991<sup>83</sup> adeguando la normativa alle direttive comunitarie e ministeriali<sup>84</sup>.

Pur nella complessità della materia, nella compagine normativa, si inseriscono ancora alcune norme importanti che hanno svolto ulteriori compiti di apertura nei confronti del processo di privatizzazione. Una è la legge n. 498/1992 – Interventi urgenti in materia di finanza pubblica, la quale spostava le responsabilità della gestione dell'azienda verso il socio privato ed il capitale da esso conferito, anche fino al 60%.

Questa specifica venne poi ulteriormente regolamentata dal d.P.R. n. 533/1996 – Regolamento recante norme sulla costituzione di società miste in materia di servizi pubblici degli enti territoriali, che specificava le condizioni di scelta del socio privato, già in qualche modo qualificate dagli articoli della cosiddetta legge Galli n. 36/1994.

Infine, la legge n. 127/1997 – Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo, conferiva all'Ente pubblico il

---

<sup>82</sup>La definizione di "ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale" rispecchia l'art. 114, comma 1 del TUEL, che ha recepito quanto disposto dall'art. 23 della legge 142/1990.

<sup>83</sup>Rubricata come "Attuazione delle direttive n. 78/660/CEE e n. 83/349/CEE in materia societaria, relative ai conti annuali e consolidati, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge 26 marzo 1990, n. 69".

<sup>84</sup> Ragioneria generale del MEF, sito internet: [www.rgs.mef.gov.it](http://www.rgs.mef.gov.it).

potere di trasformare l'azienda speciale in società di capitali con atto unilaterale, assumendo la facoltà, ma per soli due anni, di esserne l'unico azionista.

### 2.3.1 L'evoluzione amministrativa: il T.U.E.L. D.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000

Il panorama normativo che porta all'emanazione del TUEL (Testo Unico sugli Enti Locali), il D.Lgs. n. 267/2000 che ingloberà tutte queste norme precedenti sui rapporti amministrativi delle aziende speciali<sup>85</sup>, sul decentramento amministrativo dei servizi e della loro conduzione, è molto complesso e strutturato.

Da un lato denota la stretta correlazione che storicamente legava già l'impero Romano alle grandi opere acquedottistiche e fognarie, lo stesso rapporto di stretta correlazione che trova continuità e si trasferisce nella volontà politica ed amministrativa dei secoli passati, di mantenere il controllo amministrativo, la conduzione di alcuni servizi essenziali, come l'acquedotto e la fognatura, ma soprattutto la proprietà delle grandi opere di distribuzione dell'acqua potabile e quelle di raccolta delle acque fognarie e della loro depurazione.

Dall'altro lato si denota la necessità, come già accennato, di non porsi in contrasto con i dettami dell'unione europea in materia di concorrenza, ma agevolare l'armonizzazione delle norme degli Stati dell'Unione<sup>86</sup>.

In tale ottica, il TUEL, si propone, si, di accorpate tutte le norme fino a quel momento esistenti sul panorama legislativo in materia di servizi pubblici locali e non solo, ma di confermare anche le forme di gestione già stabilite dalla precedente legge Galli del 1994, fortificare la gestione "in house providing" concesso alle società di capitale interamente pubblico, secondo lo schema comunitario, prevedendo, in aggiunta, un modello societario dove il pubblico potrà detenere una quota minoritaria del capitale.

Il nodo saliente del TUEL è la definitiva statuizione della netta separazione tra il soggetto proprietario, gestore delle reti o infrastrutture, dal soggetto erogatore del servizio.

L'art. 113 TUEL originario<sup>87</sup>, recante il titolo "forme di gestione", ha subito parecchie modifiche negli anni, soprattutto per opera dell'art. 35 della già citata legge n. 448/2001-

---

<sup>85</sup> In particolare, il Testo Unico citato, abroga totalmente la legge n. 142/1990 e assorbe il capo VII della medesima legge.

<sup>86</sup> TFUE art. 106 – 114 – 288 e le numerose Direttive e Regolamenti

<sup>87</sup> Art.113 (Forme di gestione)

1. I servizi pubblici locali sono gestiti nelle seguenti forme:

- a) in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda;
- b) in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
- c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;
- d) a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;

Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza industriale, modifiche tali che imposero l'inserimento di un nuovo art. 113 *bis*, anch'esso oggetto di revisione in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale n. 272 del 27/07/2004 – “sul sistema normativo in materia di gestione dei servizi pubblici locali”, che ne abrogava, per illegittimità costituzionale, il comma aggiunto dalla citata legge n. 448/2001 art. 35 comma 15.<sup>88</sup>

L'argomento in questione è un continuo rincorrersi di norme ed aggiornamenti, il maggiore dei quali si deve conformare alla riforma del Titolo V della Costituzione operata dalla Legge Costituzionale n. 3 del 18/10/2001, in analisi dell'art. 117, nella competenza delle materie tra Stato, Regioni ed Enti Locali, in ragione delle relative funzioni fondamentali. Proprio in questi termini si colloca il quesito posto alla Corte Costituzionale dalla Regione Toscana, scaturito nella citata sentenza n. 272/2004, e nel parere di fondamentale importanza, rilasciato in merito alla divisione tra la gestione dei servizi di rilevanza economica e la gestione dei servizi privi di rilevanza economica, già in parte enunciato dal TUEL all'art. 113 comma 10 *bis*, ancorandosi pertanto, ancora più chiaramente, ai dettami delle normative europee, così come stabilito in via principale dal Libro Verde, adottato a Bruxelles nel maggio 2003<sup>89</sup>.

---

e) a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati;

f) a mezzo di società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria a norma dell'articolo 116. L'art. 113 del TUEL è stato abrogato definitivamente dal Decreto legislativo n. 201 del 23 dicembre 2022.

<sup>88</sup> Art. 113-bis (Gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica)

1. Ferme restando le disposizioni previste per i singoli settori, i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica sono gestiti mediante affidamento diretto a:

a) istituzioni;

b) aziende speciali, anche consortili;

c) società a capitale interamente pubblico a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

2. E' consentita la gestione in economia quando, per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio, non sia opportuno procedere ad affidamento ai soggetti di cui al comma 1.

3. Gli enti locali possono procedere all'affidamento diretto dei servizi culturali e del tempo libero anche ad associazioni e fondazioni da loro costituite o partecipate.

**4. COMMA ABROGATO DAL D.L. 30 SETTEMBRE 2003, N. 269, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA L. 24 NOVEMBRE 2003, N. 326**

**5. I rapporti tra gli enti locali ed i soggetti erogatori dei servizi di cui al presente articolo sono regolati da contratti di servizio. ((22))**

-----  
AGGIORNAMENTO (22)

La Corte costituzionale, con sentenza 13-27 luglio 2004, n. 272 (in G.U. 1a s.s. 4/8/2004, n. 30) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente art. 113-bis, nel testo introdotto dal comma 15 dell'art. n.35 della legge n. 448 del 2001. (fonte: [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)).

<sup>89</sup> Libro verde sui servizi d'interesse generale - Libro verde della Commissione del 21 maggio 2003 sui servizi d'interesse generale [COM(2003) 270 final [COM(2003) 270 def. - Gazzetta ufficiale C 76 del 25.03.2004]. <https://eur-lex.europa.eu> (consultato 28/10/2023). “I libri verdi sono documenti pubblicati dalla Commissione europea al fine di stimolare la discussione a livello europeo su un tema particolare. Essi invitano le parti interessate (enti e individui) a partecipare a un processo di consultazione e di dibattito sulla base delle proposte presentate”. (definizione di Google).



Vi sono, ovviamente, numerose critiche, soprattutto per quanto riguarda la modalità di gestione “in house” che sta ad indicare la modalità di affidamento della gestione da parte degli enti locali a società partecipate a capitale totalmente pubblico. Le critiche sono mosse soprattutto nell’ottica di una gestione ipoteticamente lesiva della concorrenza.

Questo tipo di società di gestione, in verità sono poche quelle che soddisfano in pieno ogni requisito richiesto e possono godere del pieno riconoscimento di quello status, non sono soggette a gare di affidamento periodiche. Inoltre, per definizione, si occupano di gestire servizi privi di rilevanza economica.

Giuridicamente, in questo senso, non ledono nessun principio di concorrenza. Per la gestione di questo tipo di servizi, come la gestione del servizio idrico, si intravede un problema di fondo che esige la compenetrazione tra l’efficienza della gestione e l’equità di suddivisione dei costi e non sempre la via della gestione privata è la migliore percorribile.

#### 2.4 La difesa del suolo: differenti epoche e differenti visioni

Sicuramente vi sono fattori ambientali e di tutela della salute della persona umana che accomuna ogni era di sviluppo dei nostri territori. Probabilmente nei tempi antichi, il rispetto per l’ambiente era maggiormente legato alle funzioni ed ai ritmi propri della natura e del rispetto verso gli ecosistemi, grazie anche ai mezzi di sfruttamento minimi e delle conoscenze base della scienza e della tecnologia che, a differenza di ciò che accade ai giorni nostri, fanno dell’uomo il principale nemico della conservazione delle risorse in cui vivere, complice anche un progresso tecnologico poco controllato.

La storia dell’uomo attraversa molteplici situazioni e le priorità non sono sempre immediatamente riscontrabili nella conduzione del quotidiano; le leggi seguono percorsi che sono legati alle persone, ma arrivano a definire i contorni e la via da seguire probabilmente quando sono già in atto ulteriori cambiamenti, già nuovamente pronti a sovvertire, modificare o integrare ogni normativa precedente.

In ogni caso, è riscontrabile che, mai come oggi, siano necessari strumenti di tutela ambientale tali, da porre sotto stretta osservazione queste risorse che ci permettono di vivere e che meritano il rispetto di ogni essere umano.

La già citata legge n. 36/1994, denominata legge Galli e rubricata col titolo: “Disposizioni in materia di risorse idriche”<sup>90</sup> è intervenuta a suo tempo per porre rimedio ad un

---

<sup>90</sup> Art. 1 - Tutela e uso delle risorse idriche

1. Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà.

quadro generale di gestione delle reti acquedottistiche decisamente carente<sup>91</sup> dal punto di vista strutturale e di erogazione del servizio; ha dato inizio alla riqualificazione dell'ambiente, definendo limiti allo sfruttamento delle risorse, cercando di contenere l'impatto ambientale e definendo l'importanza dell'acqua.

Tale legge ha posto le prime basi per il riassetto del territorio idrogeologico: ha previsto in prima battuta la suddivisione delle Regioni in Autorità Territoriali Ottimali d'Ambito - ATO<sup>92</sup> affidandone la gestione a Comuni, Province e Regioni in via sussidiaria.

Compito statutario e fondamentale di queste nuove Autorità è stato quello di censire ogni opera preesistente al fine di migliorarne la manutenzione, la conduzione tecnica ed amministrativa del servizio e supplire alle criticità territoriali.

Ha introdotto, inoltre, il concetto di Servizio Idrico Integrato, definizione che sta ad indicare l'insieme dei servizi idrici ad uso civile, dalla captazione alla distribuzione dell'acqua potabile, al convogliamento nelle reti fognarie delle acque reflue, fino alla restituzione nell'ambiente dopo gli adeguati trattamenti di depurazione.

Da questo momento in poi, anche alla luce del Testo Unico Ambientale, o Codice dell'Ambiente, il D.lgs. n. 152/2006, si continuerà a parlare di Servizio Idrico Integrato – SII, considerando con questa definizione, ogni aspetto del trattamento delle acque, ivi compreso l'ambito di qualsivoglia utilizzo dell'acqua.

L'articolo citato nella precedente nota n. 86, contiene a sua volta l'indicazione di una norma, ormai abrogata dal Codice dell'Ambiente n. 152/2006, la legge n. 319/1976, la cosiddetta legge Merli – Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento, punto di riferimento in passato e per lungo tempo, per la determinazione dei costi in base alle classi di inquinamento; tale norma ha ricoperto un importante ruolo nella regolamentazione del settore degli scarichi industriali, definendoli con un sistema tabellare a livello nazionale e classificandone i costi in relazione alle classi di inquinamento definito “in deroga”<sup>93</sup>.

---

2. Qualsiasi uso delle acque è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale.

3. Gli usi delle acque sono indirizzati al risparmio e al rinnovo delle risorse per non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, l'agricoltura, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrologici.

4. Le acque termali, minerali e per uso geotermico sono disciplinate da leggi speciali.

<sup>91</sup> Risulta utile la consultazione per la verifica dei dati sullo stato dei servizi, per ciò che concerne ogni sezione che compone il servizio idrico in generale: l'organizzazione, gli investimenti, le tariffe applicate, fino alla verifica della dispersione e delle perdite idriche. Allo stato attuale, tali rapporti e dati, sono gestiti dall'ARERA (Autorità di regolazione per energia reti e ambiente) e sono consultabili sul sito internet [www.arera.it](http://www.arera.it)

<sup>92</sup> Ved. paragrafo successivo

<sup>93</sup> Definiti dalla Parte terza del D.lgs. n. 152/2006 nelle specifiche di fissazione di particolari parametri temporaneamente o parzialmente difformi dall'autorizzazione rilasciata dall'Autorità competente.

#### 2.4.1 Il Codice dell’Ambiente: il Decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006

Rubricato al titolo “Norme in materia ambientale” il citato Decreto Legislativo, è la norma principale che attualmente regola, tra le altre, la materia delle acque in generale, dalla captazione, alla fognatura, alla depurazione. Dall’atto originario entrato in vigore il 29 aprile 2006, vi sono state numerose modifiche; allo stato attuale esso si compone di una Parte Prima dal titolo “Disposizioni comuni e principi generali”; una Parte Seconda dal titolo “Procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione d’impatto ambientale (VIA) e per l’autorizzazione integrata ambientale (IPPC)”; una Parte Terza dal titolo “Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall’inquinamento e di gestione delle risorse idriche”; una Parte Quarta dal titolo “Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati”; di una Parte Quinta dal titolo “Norme in materia di tutela dell’aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera”; di una Parte Quinta bis dal titolo “Disposizioni per particolari installazioni”<sup>94</sup>; di una Parte Sesta dal titolo “Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all’ambiente” e infine di una Parte Sesta bis dal titolo “Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale”.<sup>95</sup>

Osservando la definizione di Codice<sup>96</sup> che il Diritto assegna a questa categoria di norme, il Codice dell’Ambiente raccoglie ciò che fino ad ora era stato pubblicato in materia di gestione amministrativa, territoriale, ecologica; aggiunge molte specifiche che risultavano sparse per il panorama frammentato delle leggi in materia ambientale, arrivando infine a disciplinare financo la materia penale, quella parte strettamente legata ai reati ambientali, prevista sia per la tutela risarcitoria, sia per la disciplina sanzionatoria, ricomprese nelle parti Sesta e Sesta bis<sup>97</sup>.

La materia trattata dal Codice dell’Ambiente è una materia molto tecnica ma parte dall’analisi dei nostri gesti ed usi quotidiani. Per quanto riguarda questo studio, essendo rivolto

---

<sup>94</sup> D.Lgs. 4 marzo 2014, n. 46, che ha inserito l’intera Parte Quinta-bis.

<sup>95</sup> Art. 1 (ambito di applicazione)

1. Il presente decreto legislativo disciplina, in attuazione della legge 15 dicembre 2004, n. 308, le materie seguenti:

- a) nella parte seconda, le procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione d’impatto ambientale (VIA) e per l’autorizzazione ambientale integrata (IPPC);
- b) nella parte terza, la difesa del suolo e la lotta alla desertificazione, la tutela delle acque dall’inquinamento e la gestione delle risorse idriche;
- c) nella parte quarta, la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti contaminati;
- d) nella parte quinta, la tutela dell’aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera;
- e) nella parte sesta, la tutela risarcitoria contro i danni all’ambiente.

<sup>96</sup> Il codice nasce come una raccolta di leggi, racchiude infatti l’insieme di norme di una determinata materia, è una sorta di “dizionario del diritto”. Definizione dal sito: edizioni.simone.it.

<sup>97</sup> La Parte sesta-bis è stata aggiunta dall’ art. 1, comma 9, L. 22 maggio 2015, n. 68. (sito internet consultato il 13/07/2022 <https://www.altalex.com>).

alla gestione dell'acqua, sarà presa in considerazione la Parte Terza del Codice, compresa tra l'art. 53 e l'art. 176.

In particolare l'art. 100 comma 1, stabilisce che “Gli agglomerati con un numero di abitanti equivalenti superiore a 2.000 devono essere provvisti di reti fognarie per le acque reflue urbane” dove per acque reflue urbane si intendono tutte le acque risultanti dalle varie attività umane e naturali: quelle domestiche, quelle industriali, quelle meteoriche, o di prima pioggia, che vengono raccolte in fognatura, a volte suddividendo le acque bianche dalle acque nere, e successivamente convogliate per mezzo di condotte fognarie cittadine, in seguito nelle condotte “consortili”<sup>98</sup> fino a raggiungere l'impianto di depurazione più prossimo. Queste acque possono contenere ogni genere di sostanza inquinante, quali sono i detersivi che utilizziamo in casa, fino ai pesticidi delle coltivazioni in generale, gli idrocarburi ed anche detriti inerti di vario genere e misura.

Va da sé che, contrariamente a quanto si possa pensare sulla bassa pericolosità delle acque reflue urbane, a meno che non si possa attuare una gestione efficace, esse possono invece avere un significativo impatto sull'ambiente e creare problemi da molteplici punti di vista come, per esempio, possono avere effetti sulla contaminazione delle acque sotterranee di falda e dei corsi d'acqua; possono causare problemi di salute pubblica, poiché possono contenere batteri e altre sostanze nocive; potrebbero danneggiare gli ecosistemi alterandone l'equilibrio biologico; potrebbero contenere, appunto, sostanze chimiche che se immesse nell'ambiente senza il controllo delle concentrazioni o delle soglie, potrebbero causare seri danni alle falde acquifere o ai bacini idrici.

Questa legge, pertanto, contiene un elenco il più dettagliato possibile dal punto di vista della definizione dei materiali inquinanti.

Sono analizzati tutti i procedimenti industriali e di trattamento delle acque, al fine di qualificare ogni sostanza chimica, ogni metallo pesante ed ogni materiale possa risultare nocivo all'ambiente in funzione dei vari trattamenti effettuati: a partire dalla semplice coltura, sia essa riferita alla coltivazione vitivinicola, o di altre colture, sia in riferimento ai vari procedimenti industriali che hanno come risultanza ultima la reimmissione o l'assorbimento dell'acqua sfruttata nel terreno o nei bacini idrici, nei fiumi o nei laghi.

Si parla comunque di acqua che necessita di subire un trattamento per mezzo di un ciclo di depurazione, prima di tornare nuovamente a far parte del ciclo naturale.

---

<sup>98</sup> Sono così denominate le infrastrutture fognarie realizzate dalle aziende speciali che raggruppavano in Consorzi di gestione gli enti pubblici tra loro confinanti al fine di facilitare la realizzazione di queste opere importanti.

A questo proposito, in linea generale, gli interventi che subiscono le acque reflue urbane, possono essere suddivisi in tre fasi principali:

- . Trattamento primario: che consiste nella rimozione dall'acqua di materiali grossolani e sedimenti;
- . Trattamento secondario: in cui vengono rimossi dall'acqua gli inquinanti biologici utilizzando i batteri (trattamento aerobico o trattamento anaerobico);
- . Trattamento terziario: fase in cui vengono rimossi dall'acqua gli inquinanti residui utilizzando processi avanzati di depurazione e di disinfezione per l'eliminazione dei microorganismi dannosi.

Al termine di questi trattamenti, l'acqua viene analizzata ulteriormente come prova per i controlli periodici<sup>99</sup>, dopo di che può essere reimpressa nell'ambiente.

La tutela dell'ambiente e di ogni ecosistema naturale presente sulla Terra, fino alla tutela del patrimonio culturale, diritto ora sancito dalla nostra Costituzione<sup>100</sup>, deve essere garantita e preservata da tutti gli enti pubblici e privati: ad ogni persona fisica e giuridica, sia essa pubblica oppure privata, è fatto obbligo di rispettare l'ambiente che ci circonda. Agli enti pubblici è demandato il compito di divulgare un sano rispetto delle norme anche mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione dei comportamenti non adeguati alla conservazione dei luoghi in via prioritaria alla fonte, nell'ottica di preservare il pianeta per le generazioni future.

#### 2.4.2 Il Decreto-legge n. 135 del 2009

Il decreto-legge in oggetto, convertito con legge n. 166/2009, con modificazioni, dal titolo "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee" si impone per l'importanza dell'art. 15 in adeguamento alla disciplina comunitaria del lungo art. 23 bis – Servizi pubblici locali di rilevanza economica contenuto nel decreto-legge n. 112/2008 e convertito con legge 133/2008.

Il Legislatore, in quel momento, si proponeva di dare seguito alle richieste della Comunità Europea, in attuazione delle sentenze della Corte di Giustizia Europea, favorendo la più ampia diffusione dei principi della concorrenza in armonizzazione delle norme sulla libera circolazione di persone e merci, proponendosi di garantire, altresì, un adeguato livello di tutela del servizio e degli utenti secondo la leale cooperazione. Tale norma era rivolta verso ogni tipo

---

<sup>99</sup> I certificati analitici di controllo delle acque risultanti da trattamenti biologici sono inviati con cadenza mensile all'ufficio competente dell'Agenzia Regionale Protezione Ambiente – A.R.P.A. [www.arpa.piemonte.it](http://www.arpa.piemonte.it).

<sup>100</sup> Come già citato, dopo la modifica agli art. 9 e art. 41 ad opera della Legge Costituzionale n. 1/2022.

di servizio pubblico locale ad esclusione della distribuzione del gas naturale, dell'energia elettrica, della gestione delle farmacie comunali e del trasporto ferroviario regionale; essa prevedeva due ipotesi ordinarie di affidamento che dovevano uniformarsi ai dettami delle direttive europee in materia di trasparenza, imparzialità e rispetto della concorrenza: una ipotesi prevista a favore degli imprenditori ed una prevista a favore di società a partecipazione mista pubblico-privata. Il socio doveva essere scelto secondo determinate procedure ad evidenza pubblica e con determinate caratteristiche, ma il capitale attribuito al socio privato non doveva essere inferiore al 40 %. Era, infine, ammessa come procedura in deroga ai principi precedenti, l'affidamento "in house"<sup>101</sup>, che doveva strettamente attenersi ai principi in via generale definiti dall'Unione Europea ed essere subordinato a determinate e specifiche verifiche dei requisiti richiesti: quali il controllo analogo esperito dall'Ente di riferimento, la caratteristica di espletare attività prevalente nei confronti dell'Ente di riferimento, in aggiunta a condizioni particolari di territorialità di servizio e situazioni che non potessero rendere possibile altre modalità di affidamento del servizio. Il regime transitorio prevedeva, inoltre, la progressiva riduzione della partecipazione pubblica fino al 30 per cento entro il 31 dicembre 2011.

La descritta visione del servizio pubblico, rivolta soprattutto alla gestione di un bene pubblico essenziale come l'acqua, in un momento storico che si avviava al riconoscimento costituzionale dei beni comuni, ha sollevato parecchie critiche e pareri discordanti provenienti da tutti gli schieramenti politici, quasi a sottolineare il fatto che l'argomento era, e resta tutt'ora, di importanza notevole e oggetto di profonde discussioni: meritevole, quindi, di approfondimenti sostanziali.

L'articolo 23 bis, quasi nascosto tra le pieghe di cavilli legali che poco hanno a che fare con la vita quotidiana, fu oggetto di parecchie critiche a livello politico poiché pareva voler nascondere problemi intrinseci molto più importanti come la gestione delle reti idriche e la loro conduzione, problemi che non sono sfuggiti al controllo attento di amministratori con anni di esperienza nel settore. Essi hanno saputo far affiorare il problema e non lasciare che si perdesse tra le mille pieghe di quella politica solamente dedita alle logiche del profitto.

---

<sup>101</sup> La disciplina dell'affidamento in house occupa un ruolo centrale sia nella normativa sugli appalti che nella materia delle partecipazioni pubbliche.

Occorre, pertanto, individuare i criteri che consentono alle amministrazioni pubbliche di poter legittimamente far ricorso all'affidamento in house.

La sentenza della Corte di Giustizia che ha definito inizialmente la materia è la c.d. sentenza Teckal (C-107/98), la quale fu la prima a definire i caratteri fondamentali della fattispecie comunitaria, enucleati in: Controllo analogo ai propri servizi interni che la P.A. aggiudicatrice deve esercitare sull'aggiudicatario in house;

Attività prevalente che l'aggiudicatario deve svolgere a favore dell'ente locale aggiudicante. (sito web [www.diritto.it](http://www.diritto.it) consultato il 30/10/2023).

## 2.5 L'odierna organizzazione

Il codice dell'Ambiente citato, all'art. 53 riprende la suddivisione delle Regioni in ATO, già prevista dalla legge Galli, ampliando il panorama delle amministrazioni competenti, di cui all'art. 54 comma 1 lettera z bis) e z-ter) così come aggiunto dalla legge n. 221 del 28 dicembre 2015, aggiungendo le Autorità di Bacino ed i Piani di Bacino, anche denominati Piani d'Ambito in attuazione della direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio.

### 2.5.1 La suddivisione del territorio: l'ATO

L'Ambito Territoriale Ottimale - ATO, è il territorio su cui sono organizzati i servizi pubblici integrati, come quello idrico o quello dei rifiuti, ad esempio. Tali ambiti sono individuati dalle regioni con apposita Legge Regionale.

In Piemonte, nello specifico, l'attuazione delle norme nazionali in materia di servizio idrico integrato, si è compiuta per mezzo della L.R. n. 13 del 1997 ad opera della quale sono stati delimitati gli ambiti territoriali ottimali e sulla base dei quali verrà organizzato il servizio idrico. Su tali territori agiscono le Autorità d'Ambito<sup>102</sup>, strutture dotate di personalità giuridica che organizzano, affidano e controllano la gestione del servizio integrato.

Gli ATO Acqua sono stati originariamente istituiti a seguito della più volte citata legge Galli, punto di partenza della suddivisione nazionale ed alla quale tutt'ora si preferisce far riferimento, nonostante sia stata inclusa nel Codice dell'Ambiente, che ha riorganizzato i servizi idrici aggregando sotto un'unica autorità, l'ATO, appunto, i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione in tutte le loro fasi, ivi comprese le relative tariffe.

L'Autorità d'Ambito, che opera in ciascun territorio, ha lo scopo di garantire un ottimale approvvigionamento d'acqua potabile, privilegiando la qualità ma anche salvaguardando le risorse idriche nel rispetto dell'ambiente. Ad essa è demandata, inoltre, la tutela del consumatore, stante il regime di monopolio in cui operano i gestori del "Servizio idrico integrato", che, si ricorda, comprende i servizi di captazione, adduzione e distribuzione dell'acqua, di collettamento e depurazione delle acque reflue.

Il Legislatore, con il D. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - Norme in materia ambientale, ha ulteriormente ripreso ed ampliato la definizione di Autorità d'ambito, così come all'art. 148 originario: "1. L'Autorità d'ambito è una struttura dotata di personalità giuridica costituita in

---

<sup>102</sup> L'Autorità di Ambito Territoriale Ottimale (AATO) ora EGATO (Ente di Governo d'Ambito) è un'autorità locale allora istituita in attuazione della legge n. 36 del 5 gennaio 2004, nota come Legge Galli: legge che, come già riportato, riguarda le disposizioni in materia di risorse idriche e di organizzazione dei servizi. Ha funzioni di regolazione e di controllo del settore dei servizi idrici.

ciascun ambito territoriale ottimale delimitato dalla competente regione, alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente ed alla quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all'articolo 143, comma 1.2. Le regioni e le province autonome possono disciplinare le forme ed i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale, prevedendo che gli stessi costituiscano le Autorità d'ambito di cui al comma 1, cui è demandata l'organizzazione, l'affidamento e il controllo della gestione del servizio idrico integrato”.

Per quanto riguarda la Regione Piemonte, queste sono le ATO individuate:

ATO 1 - Verbanese, Cusio, Ossola, Pianura, Novara

ATO 2 – Biellese – Vercellese - Casalese

ATO 3 – Torinese

ATO 4 – Cuneese

ATO 5 – Astigiano, Monferrato

ATO 6 – Alessandrino

In particolare, l’ATO 4 – Cuneese, è un Ente che si è costituito sotto la forma di Convenzione di Comuni, come previsto dalla citata Legge Regionale Piemonte e si è insediato il giorno 11 settembre 2002 presso la Provincia di Cuneo<sup>103</sup>, diventando formalmente operativo il 5 dicembre 2002.

L’ATO rappresenta di fatto una nuova circoscrizione amministrativa di governo del servizio da parte degli Enti locali, Province e Comuni, chiamati ad esercitare non più singolarmente, ma in modo associato, le funzioni di programmazione, pianificazione, vigilanza e controllo del servizio idrico integrato. Espleta diverse funzioni chiave nel settore dei servizi idrici, tra cui:

. La Programmazione: è responsabile della pianificazione del servizio idrico integrato (SII) all’interno del suo territorio. Questo include la programmazione degli interventi ed il relativo piano finanziario al fine di individuarne le eventuali ricadute tariffarie;

. L’Individuazione del Gestore del Servizio Idrico Integrato

---

<sup>103</sup> Sito internet <https://lnx.ato4cuneese.it> consultato 30/10/2023.



- . La Pianificazione: sviluppa piani per la gestione delle risorse idriche, compresa la distribuzione dell'acqua potabile e il trattamento delle acque reflue;
- . La Vigilanza: ha il compito di monitorare l'attuazione dei piani e dei programmi relativi al SII, assicurando che vengano rispettati gli standard di qualità e di servizio da fornire agli utenti;
- . Il Controllo: ha il potere di intervenire se i gestori del SII non rispettano gli obiettivi o gli standard stabiliti, imponendo sanzioni, se necessario.
- . Il Monitoraggio delle attività: raccoglie periodicamente i dati relativi al servizio idrico e li elabora al fine di individuare le criticità e migliorare gli standard qualitativi.

Queste funzioni sono svolte in modo associato dagli Enti locali, Province e Comuni all'interno dell'ATO, permettendo una gestione più efficiente ed efficace del servizio idrico integrato, così come definito dal comma 1 dell'art. 8 – Legge Galli.

Le competenze degli enti locali ricompresi nel territorio dell'ambito territoriale ottimale che viene definito con apposita legge regionale da ogni singola regione, sono le seguenti, così come enunciate dall'art. 142 comma 3: “Gli enti locali, attraverso l'Autorità d'ambito di cui all'articolo 148, comma 1, svolgono le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo, secondo le disposizioni della parte terza del presente decreto”.

La legge n. 42 del 26 marzo 2010, ovvero la legge di conversione del decreto-legge del 25 gennaio 2010 n. 2 recante “Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni”, tramite l'art. 1 comma 1 ha aggiunto un nuovo comma 186-bis all'art. 2 della legge finanziaria 2010, la legge n. 191 del 23 dicembre 2009 n.191, decretando la soppressione delle Autorità d'Ambito a partire da un anno dalla sua approvazione, cioè entro il 27 marzo 2011.

La medesima legge stabilisce inoltre che le regioni dovranno ripartire le funzioni degli ATO ad altri enti. La norma non chiarisce quali enti dovranno essere destinatari delle funzioni degli ATO, ma lascia intendere che non potranno essere nuove forme di aggregazione, in quanto la ratio della norma sta nel contenimento delle spese degli enti locali e nella semplificazione del sistema eliminando gli enti intermedi.

Il decreto Milleproroghe, ovvero il decreto-legge n. 225 del 29 dicembre 2010, convertito in legge con la legge n.10 del 26 febbraio 2011, introduceva la possibilità di prorogare ulteriormente l'abolizione degli ATO. Con decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 25 marzo 2011 - Ulteriore proroga di termini relativa al Ministero dell'ambiente e

della tutela del territorio e del mare, pubblicato sulla GU 31 marzo 2011, n. 74, tale termine è stato ulteriormente prorogato al 31/12/2011<sup>104</sup>.

Nell' allegato del suddetto decreto la scelta viene così motivata: "La proroga intende assicurare l'indispensabile continuità nell'erogazione dei servizi pubblici locali e nell'esercizio delle relative funzioni pubbliche, poiché l'abrogazione delle Autorità d'ambito ad opera dell'articolo 2, comma 186-bis della legge n. 191/2009, coinciderebbe temporalmente con le prime applicazioni delle disposizioni in tema di affidamento del servizio pubblico locale recate dall'articolo 23 bis del D.l. n. 112/2008" e convertito con legge n. 133/2008<sup>105</sup>.

Si aggiunge, inoltre, che, cautelativamente, si attendeva il risultato del Referendum abrogativo sull'acqua pubblica, già programmato per il 12 e 13 giugno dello stesso anno, avente per oggetto, proprio l'abrogazione del medesimo articolo citato nel DPCM<sup>106</sup>.

### 2.5.2 L'individuazione del Gestore Unico

Tra le varie funzioni dell'Autorità d'Ambito dei servizi idrici, è presente quella di individuare il Gestore Unico del servizio idrico integrato, deputato ad operare all'interno del territorio, così come stabilito dall'art. 149 bis del Codice dell'Ambiente – D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i. il quale prevede che, nel rispetto del piano d'ambito, definito dall'art. 149 della citata norma, venga deliberata la forma di gestione in ottemperanza alle norme europee ed in conseguenza delle previsioni nazionali in merito alle regole di affidamento, così come recita l'aggiornamento all'art. 1 ad opera della Legge n. 190 del 23 dicembre 2014, che ha disposto, con l'art. 1, comma 615 la modifica dell'art. 149 bis comma 1: "L'affidamento diretto può avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione "in house", comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale". Come già riportato, l'affidamento diretto ad una società "in house" è consentito a condizione che la società non sia terza rispetto all'ente affidante, ma una società in cui sussista una relazione interorganica con il socio pubblico controllante: elemento chiave di questo tipo di società è il "controllo analogo" svolto dall'ente

---

<sup>104</sup> In merito alla soppressione della proroga, cito un interessante articolo tratto dal sito: [www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it) di Palli M.E., *La(prorogata) soppressione delle Autorità d'ambito territoriale ottimale nei servizi pubblici ambientali*, in *ISTITUZIONI del FEDERALISMO* 4.2012. pp.881 a 906.

<sup>105</sup> È importante notare che la disciplina introdotta con questo nuovo articolo, individua, per l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, l'affidamento a terzi "a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite ed individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità Europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici"

<sup>106</sup> Associazione nazionale enti d'ambito, su [associazioneanea.it](http://associazioneanea.it).

pubblico che deve esercitare sulla società “in house” un controllo completo, come se fosse una parte della propria struttura<sup>107</sup>.

A livello nazionale, in seguito alla ricognizione compiuta dall'ARERA nel dicembre 2016, risulta che è ancora presente diffusamente la gestione ad opera di aziende la cui operatività è cessata *ex lege*, pur se le procedure di affidamento sono già state avviate dall'Ente di governo dell'ambito; per queste ragioni e per altre, intrinseche alle conduzioni stesse, all'operatività reiterata, assentita in conformità alla normativa pro tempore vigente, in alcuni ATO sono ancora presenti diverse gestioni.

### 2.5.3 La Tariffa

Un'altra tra le prerogative di gestione devolute all'Autorità d'Ambito è la determinazione della tariffa del Servizio Idrico Integrato. Ricorre con cadenza triennale, come stabilito dall'art. 154, del Codice dell'Ambiente, che al comma 1 stabilisce che: “ La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'ente di governo dell'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga"”.

Già la Legge Galli qualificava la tariffa come “corrispettivo del servizio idrico” ed è stata ribadita dal citato art. 154 del Codice dell'Ambiente – Tariffa del Servizio idrico integrato e dall'art. 155 – Tariffa del servizio di fognatura e depurazione. Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo ed in particolare al comma 5 stabilisce che: “La tariffa è applicata dai soggetti gestori, nel rispetto della Convenzione e del relativo disciplinare”.

In base al principio secondo cui la tariffa non ha natura di tributo, ma di corrispettivo, l'art. 155 del Codice dell'Ambiente è stato dichiarato parzialmente incostituzionale nella parte in cui, al comma 1 stabiliva che: “Le quote di tariffa riferite ai servizi di pubblica fognatura e di depurazione sono dovute dagli utenti anche nel caso in cui manchino impianti di depurazione

---

<sup>107</sup> In particolare, il controllo analogo consiste in una “influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata” ex art. 2 comma 1 del D.Lgs. n. 175 del 19 agosto 2016 – Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

o questi siano temporaneamente inattivi”<sup>108</sup> poiché l’utente è tenuto a corrispondere la tariffa solo a seguito della fruizione del servizio.

La tariffa deve essere calcolata in base agli effettivi costi operativi del periodo e l’ATO ha il compito di verificare gli investimenti ed i consumi, in modo tale da calcolare che la tariffa di riferimento assicuri la copertura integrale dei costi degli investimenti e di esercizio<sup>109</sup>.

L’ultimo aggiornamento al Metodo Tariffario Idrico – MTI, è stato rilasciato verso la fine del 2023, per mezzo della delibera ARERA 639/2023/R/idr relativa al quarto periodo regolatorio 2024-2029. Con essa, l’Autorità per l’energia, mira a fissare gli obiettivi di riduzione delle differenze di servizio tra le aree del paese, il potenziamento degli approvvigionamenti ed il riuso delle acque depurate, in linea con le previsioni della normativa nazionale ed europea.

## 2.6 Le verifiche periodiche

Con il Decreto Legislativo n. 33 del 14 marzo 2013, entrato in vigore il 20 aprile 2013, recante il titolo - Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, si è stabilito per legge che tutte le Pubbliche Amministrazioni e gli Enti gestori di pubblici servizi, avrebbero dovuto pubblicare ogni tipo di dati relativi alla conduzione dell’attività a servizio degli utenti, così come riportato nell’art. 1 del Decreto medesimo<sup>110</sup>.

Come conseguenza, anche il gestore del servizio idrico, per la natura stessa del servizio e per le implicazioni che possono sorgere da una gestione non corretta e non rispondente ai canoni generali e particolari di salubrità dell’acqua e dell’ambiente, della conduzione

---

<sup>108</sup> La Corte Costituzionale, con sentenza n. 335 dell’8 ottobre 2008 ne ha dichiarato l’illegittimità costituzionale.

<sup>109</sup> Delibera ARERA n. 655/2015/idr del 23 dicembre 2015

<sup>110</sup> Art. 1-Principio generale di trasparenza

1. La trasparenza è intesa come accessibilità totale ((dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e)) favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche.

2. La trasparenza, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d’ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell’utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

3. Le disposizioni del presente decreto, nonché le norme di attuazione adottate ai sensi dell’articolo 48, integrano l’individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e costituiscono altresì esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale, di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione.

amministrativa del servizio e delle tipologie di utenze, il servizio idrico integrato è soggetto alla verifica periodica del servizio e della qualità contrattuale, con l'obbligo di legge di fornire i dati richiesti con cadenza periodica, anche al fine di aggiornare le strutture sullo stato dei servizi.

Gli organismi di riferimento elencati, deputati al ricevimento di questa mole infinita di dati, alla loro memorizzazione al fine dell'elaborazione, sono solo alcuni tra i più importanti e le trasmissioni dei dati richieste sono elaborate in modo differente a seconda della tipologia di organismo che li richiede. Spesso, per facilitare il compito all'operatore preposto alla compilazione, questi enti forniscono già dei tabulati precostituiti, da completare con i dati da ricercare nelle pieghe della gestione operativa, amministrativa e tecnica.

Questi sono i principali organismi di riferimento atti alla verifica ed al controllo di un servizio pubblico essenziale come l'acquedotto, la fognatura e la depurazione:

#### 2.6.1 L'ANAC – Autorità Nazionale Anticorruzione

L'Autorità nazionale anticorruzione svolge attività di prevenzione della corruzione all'interno della struttura delle amministrazioni pubbliche e nelle società partecipate e controllate, anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nel settore dei contratti pubblici. Nel corso della XVII legislatura, dapprima il decreto-legge n. 101 del 31 agosto 2013 - Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni e, successivamente, il decreto-legge n. 90/2014 - Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari, hanno ridisegnato la fisionomia organizzativa e funzionale dell'Autorità<sup>111</sup>.

È un'autorità amministrativa indipendente, ad essa sono assegnati compiti di tutela dell'integrità della pubblica amministrazione<sup>112</sup>, di contrasto dell'illegalità<sup>113</sup>, della lotta alla corruzione, di attuazione delle misure sulla trasparenza e di controllo sui contratti pubblici.

L'Autorità nazionale anticorruzione, nella sua attuale configurazione, è stata istituita dal decreto-legge n. 90/2014 convertito con legge n. 114/2014 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante - Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari.

---

<sup>111</sup> fonte sito web: [www.camera.it](http://www.camera.it) consultato 30/08/2023.

<sup>112</sup> [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it)

<sup>113</sup> I dati possono essere reperiti e consultati su: [bollettinoadapt.it](http://bollettinoadapt.it)

Esso ha unificato la Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, istituita nel 1994 con la legge Merloni.

Per l'esattezza, l'Autorità nasce con la legge n. 90 del 6 novembre 2012 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, chiamata legge Severino, che prevedeva la sua istituzione e l'assorbimento delle competenze della Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e la integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT).

Il decreto-legge n. 101 del 2013, attribuisce all'Autorità una nuova denominazione, che diviene quella di Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle Amministrazioni pubbliche. Il decreto-legge n. 90 del 2014 ne rimodula ulteriormente il nome, che diviene quello attuale di Autorità nazionale anticorruzione e le attribuisce la competenza in materia di contratti pubblici; la priva, invece, dei compiti in materia di misurazione e valutazione della performance, trasferite al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Come primo presidente dell'ANAC, il governo Renzi nominò il magistrato Raffaele Cantone. Il 23 ottobre 2019 Cantone si dimise a causa di disaccordi sopraggiunti con il governo Conte I e la funzione di Presidente ad interim è assunta da Francesco Merloni. Dall' 11 settembre 2020 il presidente è Giuseppe Busia.

Il compito dell'ANAC è, dunque, quello di vigilare sul rispetto della normativa in materia di trasparenza che impone agli enti pubblici e alle imprese controllate dallo Stato di pubblicare sui propri siti internet determinate tipologie di informazioni.

L'Autorità può sanzionare gli enti pubblici in caso di mancata pubblicazione delle informazioni obbligatorie. Tra i compiti dell'Autorità, la vigilanza sugli appalti pubblici ha un ruolo preminente, dal momento che si tratta di uno dei settori più esposti al rischio di corruzione: tutto ciò è stabilito al fine di garantire la legalità, il principio di concorrenza, la prevenzione della corruzione e lo spreco di risorse pubbliche.

Attraverso la sua attività consultiva, l'Autorità esprime pareri su specifiche questioni e aiuta le stazioni appaltanti<sup>114</sup> nella progettazione di bandi di gara complessi sulla base del principio della vigilanza collaborativa.

---

<sup>114</sup> È definita "stazione appaltante" un'amministrazione aggiudicatrice, un ente aggiudicatore o un soggetto aggiudicatore che affida a un operatore economico un contratto pubblico di appalto o di concessione avente per oggetto l'acquisizione di servizi o forniture oppure l'esecuzione di lavori o opere. Definizione data da <https://contrattipubblici.org/glossario> consultato il 07/11/2023.

Attraverso la Banca Dati ANAC<sup>115</sup>, l’Autorità partecipa alla trasformazione digitale degli appalti in Italia attraverso il sistema di E-procurement<sup>116</sup>, procedura che diventerà totalmente obbligatoria dal 1° gennaio 2024. Tutto il ciclo di vita del contratto pubblico, dalla programmazione dell’opera alla sua esecuzione finale, sarà digitalizzato. Le pubbliche amministrazioni potranno acquisire tutte le risorse utili al funzionamento, al mantenimento e allo sviluppo delle proprie attività istituzionali attraverso l’interconnessione con banche dati e sistemi telematici, semplificando e velocizzando l’intero processo, rendendolo facilmente controllabile, meno costoso e qualitativamente più efficace. In teoria tutto ciò sarà reso più efficace a seguito della prevista interoperabilità fra piattaforme “certificate”<sup>117</sup>.

L’Autorità elabora i dati ricevuti e presenta le relazioni annuali al Parlamento sulla sua attività nel campo della prevenzione della corruzione. Al fine di esercitare correttamente tale funzione, essa è incaricata di ricevere informazioni sulla corruzione e sulla cattiva condotta nel settore pubblico da parte dei pubblici ministeri, dei giudici amministrativi, degli enti locali, delle autorità e dei consiglieri di Stato. Il Rapporto *Transparency International* sulla corruzione nel mondo, che viene pubblicato ogni anno alla fine di gennaio, indica per l’Italia un netto miglioramento negli ultimi anni<sup>118</sup>. Dalla nascita dell’Autorità Anticorruzione nel 2014 a oggi, l’Italia è migliorata negli anni e l’ultima rilevazione relativa al 2022, resa pubblica a fine gennaio 2023, vede l’Italia passare dalla 69<sup>a</sup> alla 41<sup>a</sup> posizione<sup>119</sup>.

Le funzioni in materia di contratti pubblici sono state successivamente ridefinite dal nuovo Codice dei contratti pubblici, il D.Lgs. n. 50/2016, e in ultimo dalle modifiche apportate dal D.lgs. 36 del 31/03/2023 – Modifica del codice dei contratti pubblici, entrato in vigore a luglio 2023.

## 2.6.2 L’ARERA – Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente

L’ente che per eccellenza è deputato alla raccolta dei dati dalle aziende che si occupano di energie in generale e della loro distribuzione è l’ARERA. L’attuale denominazione

---

<sup>115</sup> Reperibile su [dati.anticorruzione.it](http://dati.anticorruzione.it)

<sup>116</sup> L’e-procurement promuove la domanda pubblica di innovazione mirando alla semplificazione, digitalizzazione e trasparenza delle procedure di aggiudicazione e gestione dei contratti pubblici. (<https://www.agid.gov.it> consultato il 07/11/2023).

<sup>117</sup> Una tra le piattaforme più diffuse è TRASPARE – Online Services Platform for e-Procurement and Transparency. [www.traspere.com](http://www.traspere.com)

<sup>118</sup> Dati presenti sul sito [transparency.it](http://transparency.it)

<sup>119</sup> Fonte: [www.wikipedia.it](http://www.wikipedia.it) consultato il 30/10/2023.

dell'organismo<sup>120</sup> definisce un'autorità amministrativa indipendente avente la funzione di favorire lo sviluppo di mercati concorrenziali nelle filiere energetiche in generale e dei rifiuti, principalmente tramite la regolazione tariffaria e l'accesso alle reti, vigilando sullo standard di qualità dei servizi, sul funzionamento dei mercati e sulla tutela degli utenti finali, siano essi aziende o persone fisiche. Le risorse per il suo funzionamento non provengono dal bilancio dello Stato ma da un contributo sui ricavi degli operatori da essa regolati.

In principio era denominata Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas - AEEG, istituita in seguito alle decisioni dell'Unione europea del 1996 e del 1998 relative alla liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale, operando, di fatto, sulla sostituzione dei monopoli presenti nella maggior parte degli Stati membri. Progressivamente, essa ha assunto il ruolo di soggetto regolatore dei mercati liberalizzati. L'atto formale di istituzione fu la legge n. 481 del 14 novembre 1995 - Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, a seguito della quale l'ente divenne successivamente operativo a far data dal 23 aprile 1997 assumendo il compito di tutelare gli interessi dei consumatori e di promuovere la concorrenza, l'efficienza e la diffusione di servizi con adeguati livelli di qualità e competenza. Ad essa vennero successivamente attribuite funzioni in materia di adeguamenti tariffari e costi dei servizi idrici integrati, inizialmente assegnate all'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, ente soppresso dopo pochi mesi dalla sua costituzione, nel 2011<sup>121</sup>. Da quel momento varia anche la denominazione in Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas ed il Servizio Idrico - AEEGSI.

Successivamente, con il D. lgs. del 4 luglio 2014 n. 102, con il quale è stata recepita la Direttiva europea 2012/27/UE, l'Autorità esercita altresì poteri di controllo, ispezione e sanzione previsti dalla legge istitutiva, ai quali si aggiungono i poteri sanzionatori.

Con la legge di stabilità per l'anno 2018, la legge n. 205 del 27 dicembre 2017, furono ad essa conferiti i compiti di regolazione e controllo anche nel settore dei rifiuti, urbani e assimilati, trasformando anche la denominazione dell'ente in quella attuale, ARERA, a decorrere dal 1° gennaio 2018.

Tutte le funzioni di vigilanza e controllo sono comunque svolte armonizzando gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti i servizi, tenendo sempre presente gli

---

<sup>120</sup> L'ente ha mutato più volte denominazione. Dalla sua istituzione datata 14 novembre 1995, fino al 24 dicembre 2013 era *Autorità per l'energia elettrica e il gas* (AEEG), e fino al 27 dicembre 2017 era denominata *Autorità per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico* (AEEGSI).

<sup>121</sup> Ai sensi del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214.



obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse pubbliche.

Da luglio 2018, l’Autorità è presieduta da Stefano Besseghini.

### 2.6.3 Il MASE – Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica

Il 26 febbraio 2021, il Consiglio dei ministri ha approvato il decreto: “Ministeri”, che riorganizzava le competenze e le strutture di alcuni dicasteri. Al nuovo dicastero, oltre alle competenze dell’ex Ministero dell’Ambiente, venivano attribuite anche alcune funzioni chiave per la transizione ecologica, principalmente nel settore dell’energia<sup>122</sup>.

Nasce ufficialmente con tale provvedimento il Ministero della Transizione ecologica-MITE, che sostituisce il Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare. In aggiunta a tutte le competenze dell’ex Ministero dell’Ambiente, assume anche alcune delle competenze chiave nel processo della transizione ecologica, inerenti principalmente il settore dell’energia: potrà avvalersi delle strutture del Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) e la relativa programmazione.

L’antesignano del dicastero è rappresentato dal Dipartimento per l’ecologia, dell’anno 1983. Successivamente, con la legge n. 349 del 1986 - Istituzione del Ministero dell’ambiente e norme in materia di danno ambientale, fu istituita una vera e propria struttura ministeriale. Con la riforma Bassanini, realizzata mediante il D.lgs. n. 300/1999, la struttura assunse la denominazione di Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio. Nel 2006 vi furono trasferite alcune competenze in materia di tutela del mare e fu così rinominato in Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare fino al 2021, anno in cui si trasformò nel Ministero della transizione ecologica.

Il 4 novembre 2022, con il governo Meloni, il dicastero viene rinominato Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica - MASE.

Per l’espletamento delle proprie funzioni, il Ministero si avvale della collaborazione di diversi corpi, tra i quali il Comando dei Carabinieri per la tutela dell’ambiente - CCTA, dipendente funzionalmente dal Ministro, e gerarchicamente dalla Compagnia territoriale dei Carabinieri.

Tra gli enti vigilati dal Ministero si annovera, tra gli altri, l’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), quale ente di ricerca ambientale.

---

<sup>122</sup> Siti internet [www.mase.gov.it](http://www.mase.gov.it) e [www.mite.gov.it](http://www.mite.gov.it) consultati il 30/10/2023.

Per quanto sopra esposto, si comprendono le ragioni che muovono un tale controllo e il relativo conferimento di dati afferenti al servizio. Le motivazioni che muovono i Governi e le varie autorità indicate per via sussidiaria sono sostanzialmente riconducibili a due macro categorie: la prima è quella legata ai servizi privatizzati, legati alla rilevanza economica. Si rende necessario l'obbligo della verifica costante ed il monitoraggio per quanto riguarda *in primis* l'applicazione delle tariffe, la trasparenza nella bollettazione, i vari adempimenti nella realizzazione puntuale dei servizi e delle infrastrutture pianificate. Per contro, la seconda categoria è legata ai servizi idrici, quelli privi di rilevanza economica, ma che vengono svolti in regime di relativo monopolio. Sostanzialmente, allo stato attuale, non sono liberalizzabili.

In questo senso, i gestori del Servizio Idrico hanno l'obbligo formale e sostanziale di fornire puntualmente i dati che sono la base di ogni informazione e supporto al monitoraggio costante delle spese da sostenere e delle risorse pubbliche impiegate.

## CAPITOLO 3

### IL REFERENDUM DEL 2011

#### 3.1 I lavori preparatori

Quanto trattato nel capitolo precedente, ha messo in luce gli aspetti generalmente poco considerati ma che riguardano il vasto panorama normativo del mondo dei servizi pubblici locali e di quanto possa essere complessa la loro gestione, soprattutto alla luce degli interessi che gravitano intorno a determinate conduzioni, e di quanto possa essere complessa la determinazione politico-istituzionale dell'annoso dilemma: gestione pubblica/gestione privata/gestione mista.

Molte norme e molte visioni della medesima problematica possono variare a seconda dell'angolazione da cui si osservano e dal punto di vista della visione politica che in quel preciso momento storico affronta determinate tematiche e le prospettive future da cui scaturiscono le nuove soluzioni, possibilmente differenti da quelle del governo precedente, soprattutto se le dinamiche di tenuta maggioritaria non sono così solide e, per base stessa delle interfacce politiche, è necessario cedere qualche passo in virtù di uno sforzo politico volto a concretarsi in una futura rielezione. Spesso questi accordi di massima lasciano sul terreno diritti o doveri la cui importanza o sostanza salirà alla ribalta in momenti secondari, quando non più suscettibili di modifiche o alterazioni subitanee, ma che necessiterebbero di strumenti più incisivi.

##### 3.1.1 Il Forum Italiano dei movimenti per l'acqua

In accordo con le tendenze generali riscontrate a livello diffuso sul panorama internazionale, si cerca di definire il concetto di patrimonio comune<sup>123</sup>, già da parecchio tempo, peraltro, argomento oggetto di continui richiami e spunti, come per esempio la Carta Europea dell'Acqua, adottata dal Consiglio d'Europa nel 1968<sup>124</sup>.

In Italia, si formalizza nel 2006 la costituzione del Forum dei movimenti per l'acqua che nasce anche come probabile reazione al periodo appena trascorso, e non solo, caratterizzato in larga parte dalle massicce privatizzazioni subite dal panorama industriale ed aziendale

---

<sup>123</sup> Per esempio, nel Diritto Internazionale, questa locuzione si utilizza per definire spazi aerei, marittimi o terrestri, come l'Antartide, di cui si vieta l'appropriazione esclusiva tenute conto le esigenze di tutela ambientale. Sito [www.treccani.it](http://www.treccani.it) diritto on line consultato 20 ottobre 2023.

<sup>124</sup> Il testo originario si compone di 12 articoli che indicano gli altrettanti punti fondamentali in materia di gestione delle risorse idriche: in particolare il punto 10 riporta la definizione di "bene comune" per l'acqua ed il punto 12 stabilisce il fatto che "l'acqua non ha frontiere".

italiano, probabilmente anche per mettere un freno alle possibili devoluzioni incontrollate di un patrimonio comune, in linea con la direttiva 2000/60/Ce<sup>125</sup>.

Il Forum prende vita omogenea a partire dai numerosi movimenti, dalle molteplici associazioni e dai blog di cittadini comuni, la volontà dei quali, ferma e chiara, era quella di stabilire principi netti riguardo alla conduzione del servizio di gestione degli acquedotti e alla definizione di un bene importante come l'acqua.

Negli anni precedenti, nel marzo del 2000, in Italia, nasceva il "Comitato Italiano per il Contratto Mondiale Sull'acqua", una Onlus che già in quel momento aveva come "obiettivo di ottenere il riconoscimento del diritto all'acqua, da parte della Comunità internazionale ed è impegnato, da oltre un decennio, a promuovere, in Italia e in Europa, una cultura dell'acqua, bene comune, patrimonio dell'umanità<sup>126</sup>. Principi contenuti nel "Manifesto per un contratto mondiale dell'acqua"<sup>127</sup>.

Al fine di contrastare i processi di privatizzazione delle risorse idriche e sensibilizzare le persone su argomenti di importanza basilare come questi, si sono costituiti altri comitati in diverse nazioni come Francia, Belgio, Svizzera, Brasile, sempre a sostegno del diritto all'acqua.

Nel 2006 il Comitato italiano ha promosso la costituzione del Forum italiano dei Movimenti per l'Acqua di cui fa parte e nel 2007 è stato tra i promotori della campagna di raccolta firme per una legge di iniziativa popolare dal titolo "principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e disposizioni per la ripubblicizzazione del servizio idrico".

La proposta fu molto popolare e partecipata, le firme a sostegno andarono ben oltre le 50.000 richieste dalla Costituzione per la presentazione in Parlamento: si contarono 406.626 firme<sup>128</sup>. La proposta di legge si componeva di 13 articoli i cui principi generali si fondavano sulla tutela dell'acqua come bene da preservare per le generazioni future, il suo status di bene da sottrarre alle logiche di mercato e l'importanza del suo accesso come diritto umano inviolabile; tra gli altri principi si citano ancora la definizione di tariffa e la statuizione di un limite di somministrazione gratuito giornaliero di acqua potabile per il consumo pro capite.

---

<sup>125</sup> Direttiva che detta le linee guida per una cooperazione internazionale in materia di gestione acque, al fine di prevenire l'inquinamento, promuoverne l'uso sostenibile e proteggere l'ambiente.

<sup>126</sup> Sito internet [www.contrattoacqua.it](http://www.contrattoacqua.it) consultato a luglio 2022.

<sup>127</sup> Il primo Manifesto per un Contratto mondiale dell'acqua è stato elaborato a Lisbona nel 1998 da un gruppo di economisti tra i quali Riccardo Petrella e Rosario Lembo, che propone il riconoscimento del diritto all'acqua per tutti, la sua salvaguardia e la gestione pubblica e partecipata delle risorse idriche del pianeta come bene comune e come patrimonio dell'umanità. *Ibidem*.

<sup>128</sup> U.Mattei-A.Quarta, *L'acqua e il suo diritto*, Roma, Ediesse, 2014.

La proposta di legge si arena nel 2009 in sede referente della Commissione Ambiente. Da qui la sempre più crescente, profonda e consapevole necessità di riconoscere che la promozione di un Referendum abrogativo fosse l'unica strada percorribile, nonché necessaria.

### 3.1.2 La Commissione "Rodotà".

A partire dai primi anni del nuovo millennio, numerosi studi e ricerche sono stati dedicati alla proprietà pubblica, in opposizione alla dismissione incontrollata dei beni demaniali, allora così definiti, legata meramente alle necessità contingenti di finanziare le spese correnti. Si partì da un dato fondamentale desunto dall'analisi del Conto patrimoniale italiano, scoprendo in realtà che il valore del patrimonio pubblico italiano si aggirava intorno al 140 per cento del patrimonio interno lordo; se ne comprese, infine, la fondamentale importanza che permise di portare allo scoperto il suo ruolo nelle attività economiche dello Stato, soprattutto poi, se paragonato alle deludenti risultanze riportate dalle aspettative nutrite nei confronti delle massicce dismissioni degli anni '90.

Un ruolo di fondamentale importanza hanno giocato, sempre in questo cruciale anno 2007, gli studi di una Commissione ministeriale: la Commissione Rodotà<sup>129</sup>.

La Commissione è stata nominata il 14 giugno 2007 con un Decreto del Ministero della Giustizia. Essa era formata da studiosi nelle scienze giuridiche ed economiche ed era presieduta da Stefano Rodotà, da cui il nome stesso della Commissione e da Ugo Mattei<sup>130</sup>, che ne era il vicepresidente. Essa era inoltre composta da Alfonso Amatucci, Felice Casucci, Marco D'Alberti, Daniela di Sabato, Antonio Gambaro<sup>131</sup>, Alberto Lucarelli<sup>132</sup>, Luca Nivarra, Paolo Piccoli, Mauro Renna, Francesco Saverio Marini, Luigi Salvato e coordinata da Edoardo Reviglio.

Questo gruppo di studiosi accettò l'incarico di redigere una proposta di legge delega tesa alla riforma del Libro III del Codice Civile, riguardante la proprietà, in particolare la sezione della proprietà pubblica e beni pubblici: norme che erano rimaste cristallizzate nel

---

<sup>129</sup> Cosenza, 30 maggio 1933 – Roma, 23 giugno 2017. Dal 1983 al 1994 è stato membro dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa. Sempre in sede europea partecipa alla scrittura della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

<sup>130</sup> Professore di Diritto Civile all'Università di Torino dal 1997. E' stato fra i redattori dei quesiti referendari del 2011.

<sup>131</sup> Professore emerito dell'Università di Milano dal 2022, già professore di Diritto Civile e Diritto Privato Comparato.

<sup>132</sup> Professore di Diritto Costituzionale presso l'Università di Napoli. Nato a Napoli nel 1963, è responsabile scientifico nell'Area di ricerca "Governo e gestione dei servizi e beni pubblici", già componente della Commissione Rodotà per la riforma del regime civilistico della proprietà pubblica e per la difesa dei beni comuni, redattore dei quesiti referendari contro la privatizzazione dell'acqua e Coordinatore della Commissione di studio della Regione Puglia. (fonte [www.lupt.unina.it](http://www.lupt.unina.it) – [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) – consultati 20/11/2023).

tempo dal 1942, data in cui fu promulgato il Codice civile italiano e nei confronti delle quali urgevano provvedimenti di adeguamento alle trasformazioni sociali, tecnologiche ed economiche. Parecchi precetti ricompresi in quella sezione non si interfacciavano più con un contesto giuridico anacronistico di una definizione di bene che andava adeguato alle esigenze attuali, non riconoscendosi ormai né nella definizione di bene demaniale né in quella di bene pubblico.

Questa parte del Codice civile rivelava così la propria obsolescenza e le molte lacune rispetto ad alcune categorie di beni come quelli immateriali, legati ad una economia virtuale sempre in cambiamento ed evoluzione, ma anche rispetto alle risorse naturali, al loro sfruttamento ed alla necessità sentita anche nel panorama giuridico internazionale, di protezione dell'ambiente, al fine di definire un lascito consono alla sua vivibilità.

Le riflessioni della Commissione si articolano a partire dai fondamenti e dai principi della Costituzione, collegando i beni alla persona ed alla tutela dei diritti fondamentali che a questa si concatenano; si sono poste le basi per nuove definizioni giuridiche di beni comuni e beni culturali ed ambientali, legate al loro utilizzo in concessione ed alla loro tutela, che deriva basilamente da un utilizzo consapevole e responsabile delle risorse di un pianeta che non è di nostra proprietà, al fine della sua conservazione e valorizzazione.

La Commissione ha verbalizzato il proprio lavoro svolto, in una relazione consegnata all'allora Ministro della Giustizia, l'on. Clemente Mastella, nel febbraio 2008. La proposta non fu però mai discussa, purtroppo, ma i temi toccati nello studio erano pressanti e fondamentali, tanto da aprire un profondo dibattito sui beni comuni e segnalare l'importanza di una definizione più pensata ed aggiornata di "bene" in ragione dei cambiamenti in atto.

La Corte di Cassazione Civile, a sezioni Unite, dal canto suo si esprime con un rimando contenuto nella sentenza n. 3665 del 2012, nella parte in cui conclude: "In definitiva, le valli da pesca configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico, inteso in senso non solo di oggetto di diritto reale spettante allo Stato, ma quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali.

Detta natura di tali beni (come del resto per tutti i beni pubblici) ha la sua origine costitutiva nella legge, quale ordinamento composto da una pluralità di fonti (in particolar modo la Costituzione con le norme sopra richiamate), sulla base della sussistenza "all'attualità" di determinate caratteristiche (fisiche - geografiche) in concreto previste dal legislatore, e prescinde quindi da disposizioni e provvedimenti di ordine amministrativo, come già affermato

da questa Corte (in particolare, Cass. n. 1228/1990, ove si afferma che l'inclusione di un bene nel demanio naturale discende della presenza delle connotazioni fisiche al riguardo considerate dalla legge, indipendentemente da atti ricognitivi o formalità pubblicitarie). Non rilevano anche, trattandosi di beni comunque dello Stato, eventuali atti privatistici di trasferimento di detti beni risultando nulli per impossibilità giuridica dell'oggetto degli atti stessi, come pure eventuali comportamenti "concludenti" posti in essere dalla pubblica amministrazione mediante suoi funzionari in quanto illeciti perché ovviamente *contra legem*.”<sup>133</sup>

### 3.2. L’avvio della Campagna Referendaria “Acqua bene comune”

#### Art. 75 - Costituzione

E' indetto referendum popolare per deliberare la abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto<sup>134</sup>, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi<sup>135</sup>.

La legge determina le modalità di attuazione del referendum.

Come accennato in precedenza, fu proprio all’interno del Forum italiano dei movimenti per l’acqua, dal quale nacque il Comitato referendario che promosse il referendum del 12 e 13 giugno 2011, che si instaurò la consapevolezza di dover ricorrere all’estremo strumento, baluardo posto a difesa delle ragioni democratiche, quale è il Referendum abrogativo.

---

<sup>133</sup> Cass. civ. Sez. Unite, Sent., 14-02-2011, n. 3665, pag. 9 e 10.

<sup>134</sup> Quorum strutturale: l’effetto abrogativo raggiunge lo scopo se partecipa alla votazione almeno il 50 per cento più uno degli aventi diritto al voto.

<sup>135</sup> Quorum funzionale: maggioranza dei voti validi espressi sulla singola richiesta abrogativa.

### 3.2.1 I promotori della campagna referendaria

Il referendum del 2011 denominato “sull’acqua pubblica” ha subito per certi versi un percorso obbligato, segnato dalla scarsa considerazione e dalla poca volontà politica di conferire nuovi significati a concetti importanti come quelli della riformulazione della definizione dei beni dal punto di vista giuridico, e dalla volontà profonda delle persone di aggregarsi in comitati per far sentire la propria voce su temi fondamentali come l’energia nucleare e la privatizzazione del servizio idrico<sup>136</sup>.

Nasce da questi presupposti, il Comitato referendario per la campagna “Acqua bene comune” che vede la sua composizione nascere e poi crescere, fino a diventare una delle coalizioni più ampie mai conosciute nella storia dell’Italia repubblicana. Ne facevano parte associazioni di vario genere, anche religiose, ambientaliste, di giornalisti, sindacati, circa duecento Sindaci di altrettanti Comuni italiani, circa settanta comitati locali, partiti da Cecina nel 2005 e, dopo molte tappe aggregative, arrivati a Roma nel 2006. Tutti i partecipanti si sono confrontati ed hanno condiviso la necessità di cambiare radicalmente il quadro normativo avvalendosi di strumenti di democrazia partecipativa, come il referendum abrogativo.

Il cuore dei promotori del referendum, poteva definirsi composto, oltre che dal Forum Nazionale dei Movimenti dell’acqua, anche dal Comitato Nazionale Acqua Pubblica, Il Forum Nazionale Acqua Pubblica, Il Coordinamento Nazionale Acqua Pubblica, Legambiente, WWF Italia, Cittadinanzattiva, Greenpeace, Altreconomia, ATTAC, Movimento dei Consumatori, Federconsumatori, Adusbef.

Come prevede il riportato art. 75 della nostra Costituzione, la raccolta delle 500.000 firme necessarie per la presentazione dei tre quesiti, iniziò il 22 aprile 2010.

Il Forum nazionale ha potuto contare, in questa operazione, sui vari comitati cittadini e provinciali che avevano già sperimentato questo tipo di raccolta firme, capillare sul territorio; in breve tempo riuscirono nell’intento: al termine del periodo previsto per la raccolta firme, la cifra prevista di 500.000 firme fu ampiamente raggiunta e superata, arrivando fino a quota 1.401.492 firme.

---

<sup>136</sup> Cito a tal proposito un particolare aforisma, molto emblematico in questo caso: “Un’idea che non trova posto a sedere, è capace di fare la rivoluzione” Leo Longanesi.



### 3.3 I quesiti referendari

Il Forum italiano dei movimenti dell'acqua, fece propri i tre quesiti referendari redatti dalla base di quel gruppo di studio di giuristi che in gran parte componevano la Commissione Rodotà e dalla quale esperienza ne avevano tratto le necessarie conoscenze.

I tre quesiti proposti inizialmente, si fondavano su obiettivi chiari e proposte reali, consapevoli della situazione normativa e gestionale che gravava sul servizio idrico.

#### 3.3.1 Il Primo quesito proposto

Il primo quesito mirava a sottrarre tutti i servizi pubblici locali alle regole della concorrenza e del mercato, in buona sostanza chiedeva l'abrogazione dell'art. 23 bis del decreto-legge n. 112/2008 - Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria, convertito in legge n. 133/2008<sup>137</sup>.

Si trattava di un lungo articolo che al comma 1 prevedeva di disciplinare "l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in applicazione della disciplina comunitaria e al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali".

La sua entrata in vigore avrebbe aperto così al libero mercato della concorrenza, la gestione dei servizi pubblici essenziali, affidandone la gestione stessa, come prevedeva il comma 2 "in via ordinaria: a) a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica (...) b) a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a), le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento";

---

<sup>137</sup> Il cosiddetto Decreto Ronchi, dal nome del primo firmatario, Andrea Ronchi, Ministro per le politiche europee della Repubblica Italiana durante il Governo Berlusconi, dal 2008 al 2010, che nulla ha a che fare con il vero e proprio decreto Ronchi, ora abrogato, il D.lgs. n. 22 del 05/02/1997 che normava la gestione dei rifiuti, poi inserito nel Codice dell'Ambiente, il D.Lgs. n. 152/2006.

### 3.3.2 Il Secondo quesito proposto

Il secondo quesito era focalizzato sul recupero gestionale del servizio idrico da parte degli enti locali, sottraendolo alle disposizioni comunitarie in materia di gare e criteri di gestione, di cui all'art. 150, comma 2 del Codice dell'Ambiente, d.lgs. n. 152/2006: "L'Autorità d'ambito aggiudica la gestione del servizio idrico integrato mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, in conformità ai criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, secondo modalità e termini stabiliti con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nel rispetto delle competenze regionali in materia";

### 3.3.3 Il Terzo quesito proposto

Il terzo quesito richiedeva l'abrogazione dell'art. 154 comma 1 del Codice dell'ambiente, nella parte in cui prevedeva che "la tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito". Con il combinato disposto del D.M. del 1° agosto 1996 – "Metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato", fissava la "remunerazione del capitale investito" nella percentuale del 7% della tariffa, ma non veniva chiaramente indicato in bolletta, tanto da ravvisarsi una lesione del diritto alla trasparenza nei confronti dell'utente finale.

### 3.3.4 Le sentenze della Corte Costituzionale

Il lavoro del Forum si svolse senza sosta su tutto il territorio nazionale e la raccolta delle firme passò il primo controllo di legittimità operato dalla Corte di cassazione.

Restava ora il superamento del vaglio della Corte Costituzionale.

Il giorno successivo al parere di conformità della Corte di cassazione, il 7 dicembre 2010, le tre richieste, iscritte ai numeri 149 – 150 e 151 del registro referendario, sono state depositate in Corte Costituzionale.

Le decisioni relative all'ammissibilità dei tre referendum, si svolsero in camera di consiglio il 12 gennaio 2011, nel corso delle quali, per ogni decisione singolarmente, furono uditi tra gli altri, l'avvocato Ugo Mattei per il Comitato Referendario Siacquapubblica, a favore del referendum, e la controparte, tra i quali Federico Sorrentino per l'Associazione Nazionale Fra gli Industriali Degli Acquedotti – ANFIDA;

La proposta di formulazione del primo quesito proposto, già modificata dall'Ufficio centrale per il referendum, al quale è stato attribuito il numero 1, recante il titolo "Modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, è stata la seguente: "Volete Voi che sia abrogato l'art. 23-bis - Servizi pubblici locali di rilevanza economica, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e finanza la perequazione tributaria", convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 30, comma 26, della legge 23 luglio 2009, n. 99, recante "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia", e dall'art. 15 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della corte di giustizia della Comunità europea", convertito, con modificazioni, in legge 20 novembre 2009, n. 166, nel testo risultante a seguito della sentenza n. 325 del 2010 della Corte costituzionale?"<sup>138</sup>.

Non trovando alcun ostacolo, il quesito numero 1, esaminato con la pronuncia della sentenza n. 24/2011, fu dichiarato ammissibile, sia dal punto di vista del rispetto delle norme previste dall' art. 75 Costituzione, sia dal punto di vista della formulazione, come enunciato al punto.5.- Considerato in Diritto: "In secondo luogo, il quesito n. 1 è ammissibile anche sotto il profilo della sua formulazione, in quanto esso rispetta tutti i requisiti richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte (omogeneità; chiarezza e semplicità; univocità; completezza; coerenza; rispetto della natura essenzialmente ablativa dell'operazione referendaria)<sup>139</sup>.

La richiesta successiva fu iscritta al n. 150 del registro referendum

La proposta di formulazione riguardo al secondo quesito in esame, è stata oggetto di modifica e successivamente gli è stato attribuito il numero 2 e denominato " Servizio idrico integrato. Forma di gestione e procedure di affidamento in materia di risorse idriche. Abrogazione"<sup>140</sup>. È stato presentato con la seguente formulazione: "Volete voi che sia abrogato l'art. 150 - Scelta della forma di gestione e procedure di affidamento, del Decreto Legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 - Norme in materia ambientale, come modificato dall'art. 2, comma 13 del decreto legislativo n. 4 del 16 gennaio 2008, nel testo risultante dall'art.12 del d. P. R. 7 settembre 2010 n. 168?"<sup>141</sup>.

---

<sup>138</sup> Corte Costituzionale, 12/01/2011 n. 24/2011.

<sup>139</sup> *Ibidem*.

<sup>140</sup> Corte Costituzionale, 12/01/2011 n. 25/2011.

<sup>141</sup> Corte Costituzionale, 12/01/2011, n.25/2011.

Questa proposta, al contrario della prima, incontrò parecchi ostacoli e fu dichiarata inammissibile, come decretato della stessa Corte: “In conclusione, alla luce dei rilievi fin qui esposti il quesito in esame si rivela inidoneo e non coerente (con conseguente difetto di chiarezza) rispetto al fine, che l’iniziativa referendaria si propone, di rendere inapplicabile al servizio idrico integrato la disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei SPL a rilevanza economica.

Da tanto consegue l’inammissibilità del referendum”<sup>142</sup>.

La terza richiesta di referendum popolare fu proposta, tra gli altri, dal sig. Paolo Carsetti<sup>143</sup> “sul seguente quesito: «Volete voi che sia abrogato il comma 1, dell’art. 154 - Tariffa del servizio idrico integrato del Decreto Legislativo n. 152 del 3 aprile 2006“Norme in materia ambientale”, limitatamente alla seguente parte: “dell’adeguatezza della remunerazione del capitale investito”?».

2. — L’Ufficio centrale ha attribuito al quesito il numero 3 ed il seguente titolo: «Determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in base all’adeguata remunerazione del capitale investito. Abrogazione parziale di norma”<sup>144</sup>.

Il quesito fu dichiarato ammissibile, nella formulazione proposta.

### 3.4. I due quesiti inseriti nel Referendum

Stava per concretizzarsi, infine, il grande impegno profuso da tutte quelle donne e tutti quegli uomini che avevano deciso di mettersi in gioco in prima persona facendo sentire attivamente la propria voce per mezzo della campagna referendaria più partecipata della storia repubblicana, campagna referendaria che non ha avuto colore politico prevalente, ma solamente la volontà di difendere un diritto ed un bene prezioso come l’acqua.

Non a caso uno degli slogan del Comitato promotore è stato “si scrive acqua, si legge democrazia”<sup>145</sup> a sottolineare la rara partecipazione trasversale e democratica dei cittadini.

Ed ecco arrivare il giorno tanto atteso e carico di aspettative, che si concreta nell’affluenza delle persone alle urne elettorali.

Gli aventi diritto si contavano in oltre 47 milioni di italiani, precisamente 47.118.352 elettori in aggiunta ai 3.300.496<sup>146</sup> elettori delle sezioni estero, chiamati alle urne domenica 12

---

<sup>142</sup> *Ibidem*.

<sup>143</sup> Responsabile della segreteria operativa del Forum Italiano dei Movimenti per l’Acqua, che, in una esaustiva intervista curata da Daniela Stanco per PI – Periodico Italiano Magazine, esponeva le ragioni a favore dell’acqua pubblica. Sito internet [www.periodicoitalianomagazine.it](http://www.periodicoitalianomagazine.it) consultato 03 ottobre 2023.

<sup>144</sup> Corte Costituzionale, 12/01/2011, n.26/2011.

<sup>145</sup> Intervista a Paolo Carsetti, cit.

<sup>146</sup> Sito [wikipedia.org](http://wikipedia.org) consultato il 30/03/2023.

e lunedì 13 giugno 2011 per esprimere la loro preferenza riguardo ai due quesiti che il 12 gennaio avevano superato il vaglio della Suprema Corte.

I due quesiti sull'acqua ebbero assegnata la scheda di colore rosso al quesito n. 1 e la scheda di colore giallo al quesito n. 3, poiché il quesito n. 2 non aveva superato l'esame della Corte.

#### 3.4.1 La consultazione referendaria

Gli elettori avevano la facoltà di votare singolarmente a scelta per i quesiti proposti, che erano complessivamente quattro: i due sul servizio idrico, il terzo avente ad oggetto l'abrogazione di una norma sul nucleare, il quarto verteva sull'abrogazione di una norma sul legittimo impedimento; ogni quesito necessitava della maggioranza degli aventi diritto al voto<sup>147</sup>.

Il quorum strutturale, per la validità della consultazione, fu raggiunto e superato con la percentuale di più del 54%, così come il quorum funzionale, per la validità di ciascun quesito singolarmente, fu del 54,81% per il primo quesito e del 54,82% per il secondo quesito (il n. 3 approvato dalla Consulta).

Tutti e quattro i quesiti videro prevalere la scelta del SI.

#### 3.4.2 Le immediate conseguenze

Entrambi i quesiti sull'acqua pubblica, come del resto anche i restanti due facenti parte delle proposte, abrogarono le norme oggetto della consultazione.

L'abrogazione fu sancita per i rispettivi quesiti sul servizio idrico, dal d.P.R. n. 113 e dal d.P.R. n. 116 del 18 luglio 2011.

---

<sup>147</sup> Normato dall'art. 75 Costituzione.



## CAPITOLO 4

### A PIU' DI 10 ANNI DAL REFERENDUM – UNA NUOVA DEFINIZIONE DI BENE GIURIDICO

#### 4.1 L'immediato periodo post consultazione

Non è difficile comprendere di quanto sia stato carico di tensioni tra i rappresentanti del Comitato promotore e gli esponenti politici, il periodo che ha condotto alla consultazione referendaria, prevalentemente a favore di una devoluzione privatistica dei servizi di gestione dei rifiuti e dei servizi idrici.

Quando un Paese è governato da maggioranze deboli, che rincorrono la fiducia in ogni stato del mandato elettivo e non vi è stabilità di Governo, la conseguenza ricade anche sulla conduzione amministrativa della struttura pubblica: le riforme sono pensate per sopperire alla gestione immediata di un'emergenza, soprattutto quando l'emergenza è la tenuta stessa della maggioranza e del Governo del momento.

Le riforme che scaturiscono da periodi di questo genere non sono pensate per generare effetti duraturi e concreti, non sono pensate nei termini di fruibilità e realizzabilità, spesso non tengono conto nemmeno degli effetti che avranno a breve termine e su chi andranno ad influire tali effetti. In ogni caso, il prossimo governo che arriverà, si preoccuperà di normare altre situazioni ed avrà la responsabilità di occuparsi delle emergenze eventualmente create da comportamenti disfattisti ed irresponsabili.

Si pensa all'andamento economico, alla Legge Finanziaria, all'uniformarsi alle logiche di profitto elitarie ed al tornaconto dei pochi. Se si può parlare di tutela, è comunque legata a brevi periodi di fugace visibilità asservita, per esempio, alle logiche della campagna elettorale, a situazioni assunte alle cronache del momento storico, come i gravi fatti di cronaca oppure i disastri ambientali.

Questi episodi sono importanti, certamente, ma restano comunque legati a situazioni temporanee che sono destinate a scemare nel dimenticatoio del susseguirsi degli eventi, una volta terminato il periodo che li ha portati in auge.

L'argomento in questione, come detto più volte, è argomento difficile da trattare.

Più il diritto intrinseco è in qualche misura esigibile, più è grande lo sforzo per renderlo in qualche modo irraggiungibile e costoso: la trasformazione dell'acqua in merce, diritto

inalienabile, sancito da più trattati e norme<sup>148</sup>, appare evidente da una linea di comportamento comune tenuta da molti organismi internazionali come la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale, l'Organizzazione Mondiale del Commercio, e altri tra i cosiddetti "Poteri forti".

Sembra che la strategia sia quella di creare un bisogno sempre più crescente di acqua, paventandone la scarsità al fine di monetizzarne la distribuzione e finanziare gli investimenti delle aziende a gestione e capitali privati, legate ai grandi gruppi di servizi.

Dopo il risultato del referendum, vista la grande partecipazione popolare e l'attenzione suscitata dal tema "acqua pubblica" ci si sarebbe aspettata un'attenzione maggiore da parte del Governo e del Parlamento, non sicuramente che l'azione politica/amministrativa si fermasse alla mera abrogazione degli articoli trattati nei quesiti referendari.

A volte, però, nessuna azione sarebbe preferibile all'azione intrapresa dal Governo, immediatamente dopo l'emanazione dei d.P.R. di abrogazione delle norme trattate nel referendum.

#### 4.1.1. Il Decreto-legge n. 138 del 13 agosto 2011

Il Decreto-legge in oggetto, convertito in legge n. 148 del 14 settembre 2011 – Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, viene pubblicato dopo circa un mese dall'emanazione dei d.P.R. di attuazione degli esiti referendari, quasi a voler colmare il vuoto normativo lasciato dalle norme abrogate. Com'è ormai noto, la materia è regolata, se così si può dire, da un nucleo molto mutevole di norme e leggi in rapida successione tra loro, che spesso tendono a destabilizzare chi si appresta ad approfondire la materia<sup>149</sup>. Così succede anche per chi<sup>150</sup>, nell'immediatezza del periodo post referendario che ha visto l'abrogazione delle norme citate, si è dedicato al commento ed all'analisi delle novità portate dal referendum in merito alla gestione dei servizi pubblici e non ha mancato di evidenziare qualche dubbio di legittimità su quello stesso art. 4 della legge 148/2011<sup>151</sup> - Ulteriori misure urgenti per la

---

<sup>148</sup> Uno su tutti il "Manifesto dell'Acqua" proclamato a Lisbona nel 1998 dal "Comitato Internazionale per il Contratto Mondiale sull'Acqua", che si conclude con l'affermazione che "L'acqua è Patrimonio dell'Umanità".

<sup>149</sup> F. Merusi, *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990.

<sup>150</sup> Antonella Azzariti, *I servizi pubblici locali di rilevanza economica dopo il referendum: le novità e le conferme della legge 148/2011, SAGGI e ARTICOLI in ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO 3.2011.*

<sup>151</sup> Art. 4 - Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea.

1. Gli enti locali, nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, dopo aver individuato i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale, verificano la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, di seguito "servizi pubblici locali", liberalizzando tutte le attività economiche compatibilmente con le caratteristiche di universalità e accessibilità del servizio e limitando, negli altri casi, l'attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità.



stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, che solamente un anno più tardi, sarà dichiarato soccombente nel giudizio di legittimità costituzionale, dalla stessa Corte Costituzionale per mezzo della Sentenza 199/2012 che così ha commentato: “perché viola il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall’art. 75 Costituzione”, consultazione referendaria avvenuta a giugno 2011. Il citato articolo di legge dichiarato incostituzionale, sarebbe stato, inoltre, giudicato in contrasto con il principio europeo “della cosiddetta *peemption*, in virtù del quale l’esistenza di una regolamentazione europea precluderebbe l’adozione di discipline divergenti, ponendo peraltro nel nulla intere disposizioni dei trattati”, riferendosi qui, la Suprema Corte, alla disciplina degli affidamenti in house<sup>152</sup> e ribadendo che “l’affidamento ai privati è una facoltà e non un obbligo”.

#### 4.2 Due percorsi paralleli si delineano

A partire dai lavori della Commissione Rodotà, sembrerebbe quasi che lo scenario aperto sui beni comuni e sulla loro gestione, si divida nettamente fino a formare due schieramenti definiti che marciano su due piani di azione paralleli, che sembrano destinati a non incrociarsi mai, come su un lungo binario.

Finché l’osservatore è calato nel compito di ricercare quali sono state le più adatte definizioni e dove scaturiranno le nuove tendenze gestionali ed amministrative, non arriva a comprendere appieno le differenze esistenti, proprio per le enormi difficoltà che insorgono nel cercare di destreggiarsi tra le molteplici pieghe amministrative e lessicali che questi tecnicismi spesso assumono.

Ma non appena ci si distacca un po’ e ci si attiene alla massima che “per osservare bene le cose ed avere una chiara visione d’insieme, bisogna allontanarsi da esse”, cioè distaccarsi e guardare con occhio più critico ciò che fino ad ora era stato solo un susseguirsi convulso di proposte, leggi, definizioni ed opinioni; forse così, sarà più facile raggiungere una visione più chiara, che probabilmente non durerà molto, ma che apre uno spiraglio dal quale è possibile intravedere alcune soluzioni temporanee perfettibili.

---

<sup>152</sup> “In altri termini, il modello operativo in house non deve costituire il mezzo per consentire alle autorità pubbliche di svolgere, mediante la costituzione di apposite società, attività di impresa in violazione delle regole concorrenziali, che richiedono che venga garantito il principio del pari trattamento tra imprese pubbliche e private.” (art. 345 TFUE).

#### 4.2.1. Il percorso della Politica

Da un lato del binario, troviamo gli sforzi dei vari governi, tesi a ricercare tra le variegate possibilità, una definizione di “gestione” che possa definire la mutevole forma dell’acqua e dei suoi utilizzi: pubblica, privata, oppure, ancora, mista. La sensazione sembra quella che ci fa riconoscere di essere lontani da una soluzione normativa gestionale.

#### 4.2.2. La Proposta di Legge ad Iniziativa Popolare politica

Intanto nel corso dell’anno 2019 si susseguono eventi promossi dal Forum italiano dei movimenti per l’acqua, tesi a mantenere viva l’attenzione sull’iter seguito dalla proposta di legge<sup>153</sup>, iter cominciato nell’aprile 2016 quando la Camera ha licenziato il testo di legge ad iniziativa popolare per la ripubblicizzazione dell’acqua, passandolo così all’esame della Commissione Ambiente del Senato, per un ciclo di audizioni, tra cui quella del Forum italiano dei Movimenti per l’Acqua.

Un aggiornamento ulteriore del testo di legge ad iniziativa popolare, è stato presentato dall’On. Federica Daga e da altri parlamentari del M5S molto attenti alle vicende dell’acqua, così tanto da portare l’onorevole a dichiarare per sua stessa ammissione che “Il Movimento 5 Stelle ha dedicato all’acqua la sua prima stella e ha spinto e ha lavorato affinché questo tema divenisse centrale. In democrazia si governa con una maggioranza e in questi anni è cresciuta la consapevolezza, certamente amara, che la nostra visione dell’acqua non è condivisa da nessun altro partito dell’arco parlamentare. Ci siamo trovati soli, ma non per questo ci siamo arresi”<sup>154</sup>.

Ad ottobre 2018, la Camera ha votato per far sì che al disegno di legge venisse attribuito carattere d’urgenza. Da questo momento in poi, si sono susseguite altre audizioni, presentate molte relazioni dei gruppi proponenti e molti emendamenti dei gruppi politici sia di maggioranza che di opposizione fino al 6 marzo 2019, giorno in cui alcuni parlamentari di entrambi gli schieramenti, hanno bloccato l’esame della legge fino al 7 gennaio 2020 adottando lo stratagemma di richiesta di una relazione tecnica atta a verificare l’impatto economico della legge in merito ai costi di ripubblicizzazione del servizio idrico.

E lì si è arenato l’iter legislativo.

---

<sup>153</sup> Per un percorso riassuntivo, ma molto chiaro e dettagliato riguardo ai principi seguiti, si veda il blog [acquabenecomune.org](http://acquabenecomune.org) nell’articolo “La storia della Legge per la ripubblicizzazione dell’acqua” - ultima consultazione 22/11/2023.

<sup>154</sup> Articolo apparso l’11 giugno 2021 dal titolo “Acqua pubblica: a 10 anni dal referendum, cosa è stato fatto e cosa serve ancora” su [renewablematter.eu](http://renewablematter.eu) consultato ad ottobre 2022.

Pur nella continuità del dibattito su vari fronti, al quale si aggiunge ora lo scenario apocalittico della lievitazione dei costi per i nuovi cambiamenti richiesti, il Forum dei movimenti per l'acqua presentava un dossier<sup>155</sup> dove veniva riportata una contro-analisi suffragata da dati certi e costi molto minori di quelli presentati dai maggiori organi di informazione, discordanze che, riguardo a tali comportamenti, hanno portato a supporre una finalità volta alla distorsione dei fatti.

Dopo l'insediamento del nuovo Governo, il Conte II, non vi sono stati molti cambiamenti e l'ultimo atto del 2019 è stata la pubblicazione di un approfondimento del tema ad opera de "Il Sole 24 Ore" con tre interviste: all'On. Daga (M5S), all'On. Braga (PD) e al Sig. Guerrini (ARERA) sul possibile accordo per una legge condivisa sulla gestione dell'acqua<sup>156</sup>.

Bisognerà attendere ancora qualche anno per assistere ad un tentativo di riforma, che verrà attuato dal Governo Meloni, con il D.lgs. n. 201 del 23 dicembre 2022 – Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ed il D.lgs. n. 18 del 23 febbraio 2023 – Attuazione della direttiva (UE) 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano<sup>157</sup>.

Il Testo del decreto legislativo si completa con 9 allegati che prevedono, tra le altre cose ed in aggiunta all'obbligo generale di salubrità delle acque destinate al consumo umano, i requisiti minimi di monitoraggio, la gestione dei rischi, la vigilanza sui materiali filtranti e le informazioni da fornire al pubblico.

#### 4.3. Il percorso della Giurisprudenza

Dall'altro lato del binario, si collocano gli studi della Commissione del 2007, rilanciati dallo stesso on. Rodotà nel 2013<sup>158</sup>, come continuità ideale alle tanto auspiccate conclusioni ma che non ebbero seguito, successive alla consegna della relazione nelle mani del Ministro della Giustizia del 2009. In questo momento storico, sulla scia del successo referendario, ecco che

---

<sup>155</sup> Dossier "Il costo della ri-pubblicizzazione del servizio idrico integrato" [acquabenecomune.org](http://acquabenecomune.org) consultato il 16/05/2019.

<sup>156</sup> Ne scaturì un comunicato dal titolo alquanto provocatorio "Trattative nella maggioranza sulla legge per l'acqua: si scrive acqua pubblica, si legge privatizzazione". Lunedì 2 dicembre 2019 [acquabenecomune.org](http://acquabenecomune.org) consultato ad ottobre 2023.

<sup>157</sup> Emesso in aggiornamento al D.lgs. n. 31/2001 riguardante il medesimo argomento.

<sup>158</sup> In occasione della nascita dell'intergruppo parlamentare per l'Acqua Bene Comune, avvenuto a due anni esatti dal referendum, il 12 giugno 2013, dove, in Piazza Montecitorio, su invito del Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua, hanno aderito "oltre 200 parlamentari afferenti a diverse forze politiche, come ad esempio: Movimento 5 Stelle, SEL, PD, Scelta Civica e Gruppo Misto" L'intergruppo si proponeva di dare seguito alla proposta di legge del 2007 ed avviare un iter legislativo omogeneo con il fine di ripubblicizzare il servizio idrico e ricalibrare la tariffa. Fonte [acquabenecomune.org](http://acquabenecomune.org) consultato a luglio 2022.

ritrova nuovo slancio vitale il concetto stesso di funzione sociale della proprietà, che esula dalla definizione letterale di “privata”, cioè, depauperata della sua funzione “comune” a prescindere dal titolo stesso di proprietà, ma partendo dal concetto di utilizzo funzionale al soddisfacimento degli interessi della collettività<sup>159</sup>. L’utilizzo che la Giurisprudenza attua alla nozione di “beni comuni” trova spazio nel qualificare nuove definizioni, abbandonando i concetti obsoleti del codice del 1942.

Il dibattito che ruotava fino a quel momento intorno al concetto di diritto inalienabile e comunità, sembrava aver subito una brusca battuta d’arresto a seguito della scomparsa all’età di 84 anni del simbolo della Commissione, l’On. Stefano Rodotà, avvenuta a Roma il 23 giugno del 2017.

Ed è proprio la memoria del tempo dedicato ad un argomento degno di profonda analisi che, nel corso di un convegno presso l’Accademia dei Lincei, i lavori ritrovarono nuovo slancio su impulso del Prof. Ugo Mattei e del Prof. Alberto Lucarelli<sup>160</sup>. Essi presentarono, insieme ad altri ex componenti della Commissione Rodotà, un nuovo progetto di legge ad iniziativa popolare. Promotore per la raccolta firme<sup>161</sup> diventa il Comitato Popolare di Difesa dei Beni Comuni, Sociali e Sovrani “Stefano Rodotà”<sup>162</sup>, così nominato in ricordo del Magistrato.

Presentata alla Camera per la prima lettura, il 5 novembre 2019, la proposta di legge ad iniziativa popolare non ha raggiunto il quorum di firme come previsto dall’art. 71 comma 2 della Costituzione, “Pertanto, come annunciato nella seduta del 28 luglio 2020, la proposta di legge è da intendersi non validamente presentata ed è stata cancellata dall’ordine del giorno e restituita al comitato promotore”<sup>163</sup>.

#### 4.3.1. La Legge Costituzionale n. 1 dell’11 febbraio 2022

Fallito il tentativo di presentazione della legge ad iniziativa popolare, non restava che percorrere la strada della proposizione di una Legge di Riforma Costituzionale. Il procedimento per l’adozione di una legge costituzionale, è disciplinato dall’art. 138 della Costituzione, che recita: “Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da

---

<sup>159</sup> Veniva già citato il concetto di collettività inteso come titolarità dello Stato nella Sentenza della Cassazione Civile, Sez. Unite, del 14/02/2011 n. 3665, nella parte “Sicché, al fine di riconoscere se in concreto il particolare bene di cui si discute fa parte della realtà materiale che la norma, denominandola, inserisce nel demanio, si deve tener conto in modo specifico del duplice aspetto finalistico e funzionale che connota la categoria dei beni in questione. Ne consegue ancora che la titolarità dello Stato (come Stato - collettività, vale a dire come ente espositivo degli interessi di tutti) non è fine a se stessa e non rileva solo sul piano proprietario ma comporta per lo stesso gli oneri di una governance che renda effettivi le varie forme di godimento e di uso pubblico del bene”.

<sup>160</sup> Citato in nota n. 128

<sup>161</sup> G.U. n. 294 del 19 dicembre 2018.

<sup>162</sup> [www.benicomunisovrani.it](http://www.benicomunisovrani.it).

<sup>163</sup> Camera dei Deputati Atto Parlamentare n. 2237 XVII<sup>^</sup> Legislatura.

ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

La legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti”.

È un atto normativo, gravato da una procedura più complessa rispetto a quella prevista per le leggi ordinarie. Essa può integrare o modificare la Costituzione per cui si può parlare di legge di revisione costituzionale o di riforma costituzionale.

Alcuni limiti sostanziali e sostanziali impliciti sono posti a tutela della Costituzione nel suo spirito, come la forma repubblicana, la cui modifica è oggetto di divieto espresso nell’ art. 139: “La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale”. La Corte costituzionale ha affermato l’ esistenza di alcuni principi inviolabili che non possono essere modificati, come enunciato nella sentenza n. 1146 del 1998: “La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali.

Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all’ essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana”<sup>164</sup>.

L’ iter legislativo di ciò che modificherà poi agli art. 9 e 41 della nostra Costituzione scaturisce dall’ intento unitario di ordine compromissorio e dalla volontà politica di gruppi parlamentari eterogenei, che ha consentito al testo di legge di ottenere l’ approvazione in Senato il 9 giugno 2021 ed alla Camera il 12 ottobre dello stesso anno; la seconda deliberazione ha passato il vaglio del Senato il 3 novembre 2021 e quello della Camera l’ 8 febbraio 2022, concludendo il proprio iter senza dover essere sottoposta a referendum costituzionale, eventualità ricordata nel già citato art. 138 della Costituzione.

---

<sup>164</sup> Considerato in Diritto, par. 2.1, 3° capoverso. Corte cost. sentenza n. 1146/1998.

#### 4.3.2. Le modifiche all'art. 9 e all'art. 41

La riforma aggiunge un terzo comma all'art. 9: “La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

*((Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali))*” e modifica l'art. 41 come segue: “L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno *((alla salute, all'ambiente,))* alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali *((e ambientali))*”.

È stata una modifica molto importante, l'obiettivo era sicuramente molto ambizioso ed è stato raggiunto: il tema dell'ambiente è sicuramente un tema sentito e degno di essere valorizzato. Ma l'intervento operato sulla nostra costituzione è ancor più degno di nota poiché inserisce un'argomentazione in una Costituzione rigida come quella italiana, e va a modificarla proprio in quei principi fondamentali che si pensavano incorruttibili, saldi ed immutabili nel tempo, ma comunque nati e strutturati in un momento in cui non si era sensibili a determinate tematiche.

La medesima Legge Costituzionale ha operato una modifica anche alla concettualità di proprietà privata, inserendo due limiti ulteriori alla sua espletazione. Già Stefano Rodotà aveva definito la proprietà privata come un “terribile diritto”<sup>165</sup> definizioni non prive di fraintendimenti possibili e difficoltà oggettive, con molte sfaccettature e di difficile circoscrizione, con molti limiti oggettivi e soggettivi. Qui siamo all'iniziativa economica lasciata ai singoli, o allo Stato stesso, che per profitto o per scelta gestionale non può porsi in contrasto con il godimento dei beni comuni da parte della collettività.

Si ravvisa una lettura del combinato disposto di queste nuove specifiche aggiunte, con i due articoli che seguono in enunciazione: l'art. 42 sui beni economici e l'art. 43 sulla possibile partecipazione della collettività alla gestione dei servizi pubblici essenziali.

---

<sup>165</sup> S. Rodotà, *Il terribile diritto*, op. cit.

#### 4.3.3. Il reato ambientale

L'inserimento del nuovo comma 3 all'art. 9 della Costituzione, conferisce sicuramente nuovo vigore alla definizione di "bene Ambientale". Si richiama l'importanza all'inizio stesso della cura che dobbiamo all'ambiente, non solamente alla *restitutio ad integrum* di un ecosistema a seguito di un danno. Qui si pone l'accento sull'attenzione che la collettività deve prestare alle azioni da intraprendere per fare in modo che questo danno prima di tutto venga evitato con ogni mezzo a disposizione, molto prima che venga commesso, adottando qualsiasi genere di precauzione e previsione possibile.

Questo è il significato profondo di tutela.

Così l'art. 300 del Testo Unico Ambientale, rubricato al titolo "Danno ambientale", si carica di una nuova forza che esula dalla semplice locuzione "chi più inquina paga" stabilita sempre dal medesimo Testo Unico all'art. 154 comma 1 perché, se il singolo, persona fisica o giuridica, mette in atto ogni protezione prevista possibile per operare in sicurezza, il cagionarsi del danno potrà essere solo una remota possibilità dovuta ad una causa fortuita e rara. Il poter inquinare, non sarà più solo una facoltà riservata a chi ha i mezzi per riparare idealmente pagando per quel danno commesso, anche con leggerezza. Chi inquina verrà comunque giudicato secondo la Legge Penale.

Il Codice penale italiano si compone di un intero titolo di articoli e di nuove fattispecie che prevedono i delitti ambientali, il Titolo VI – bis – Dei delitti contro l'ambiente, titolo aggiunto dalla Legge n. 68 del 22 maggio 2015, art. 1. Esso annovera, tra gli altri, il delitto di Inquinamento ambientale, art. 452 bis, e Delitti colposi contro l'ambiente, art. 452 *quinquies*, che aggiungeranno circostanze aggravanti qualora commessi a danno di un bene comune, da ora tutelato costituzionalmente.

#### 4.3.4. Punto di incontro

Al termine di questa breve analisi sui due percorsi paralleli, emerge la necessità di far convergere i due percorsi intorno alla dicotomia diritto all'acqua/beni comuni. Diventa, altresì, necessaria la trattazione del tema sia dal punto di vista politico, non solamente italiano ma mondiale, che affronti le tematiche più urgenti in senso pratico e che esponga soluzioni di facile applicazione, sia dal punto di vista dogmatico, *ius adiuvandi* al difficile compito di arrivare a sempre nuovi ed attuali approcci di carattere costitutivo ed espressivo in senso costituzionalmente orientato. Non è sufficiente il tecnicismo da solo, così come affidarsi solamente all'ideologismo non è una soluzione percorribile: entrambi i punti di vista hanno tesi

a sostegno oppure portano ad eventuali, erronee conclusioni. Solo il sapiente utilizzo e la penetrazione di entrambi i punti di vista condurrebbero a risultati ottimali.

#### 4.4. Il Tribunale Superiore dell'Acqua Pubblica (TSAP)

Non si può non dedicare un breve cenno all'organo amministrativo interamente deputato ad occuparsi della trattazione delle cause che hanno per oggetto l'acqua ed il servizio di conduzione.

La necessità di disciplinare la materia delle acque pubbliche e dare un indirizzo specialistico alla trattazione delle controversie, era già stata percepita in epoca risalente agli scritti del giurista Giandomenico Romagnosi<sup>166</sup> e si protrae fino ai tempi più recenti passando attraverso gli studi del grande giurista romano Francesco Pacelli<sup>167</sup> che da sommo esperto quale era in materia di acqua pubblica, riteneva che dovesse essere un tribunale speciale, con speciale competenza tecnica e potere esecutivo, a dirimere determinate controversie, fino a ritenere necessaria l'istituzione dei Tribunali delle acque pubbliche, e inadeguata la competenza del Consiglio di Stato in materia di ottemperanza.

Questo organo giurisdizionale ha sede nel Palazzo di Giustizia a Roma fin dall'anno in cui fu istituito, nel 1933 per opera del Regio Decreto n. 1775 – Testo Unico acque, mai abrogato e quindi tutt'ora in vigore. All'art. 143 recita:

“Appartengono alla cognizione diretta del Tribunale Superiore delle acque pubbliche:

- a) i ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere e per violazione di legge avverso i provvedimenti definitivi presi dall'Amministrazione in materia di acque pubbliche;
- b) i ricorsi, anche per il merito, contro i provvedimenti definitivi dell'autorità amministrativa adottati ai sensi degli articoli 217 e 221 della presente legge; nonché contro i provvedimenti definitivi adottati dall'autorità amministrativa in materia di regime delle acque pubbliche ai sensi dell'articolo 2 del testo unico delle leggi sulle opere idrauliche approvato con R. decreto 25 luglio 1904, n. 523, modificato con l'art. 22 della legge 13 luglio 1911, n. 774, del R. decreto 19 novembre 1921, n. 1688, e degli art. 378 e 379 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F;(33)
- c) i ricorsi la cui cognizione è attribuita al Tribunale Superiore delle acque dalla presente legge e dagli articoli 23, 24, 26 e 28 del testo unico delle leggi sulla pesca, approvato con R. decreto 8 ottobre 1931, n. 1604.

---

<sup>166</sup> G. Romagnosi, *Della condotta delle acque e della ragione civile delle acque*, Milano, 1842-1843.

<sup>167</sup> F. Pacelli, *Le acque pubbliche*, Padova, 1934.



Il termine per ricorrere nei casi indicati nel presente articolo è di giorni sessanta dalla data in cui la decisione amministrativa sia stata notificata nelle norme e nei modi stabiliti. Nelle materie indicate nel presente articolo, il Tribunale Superiore decide con sette votanti, cioè con tre magistrati, con tre consiglieri di Stato e con un tecnico.”

In realtà si ha notizia dell’istituzione di un Tribunale delle acque pubbliche come Giudice Unico, già nel decreto luogotenenziale. n. 1664 del 20 novembre 1916<sup>168</sup>.

In grado di appello è competente il Tribunale Superiore dell’Acqua Pubblica (TSAP) che, su scala nazionale si compone di 8 Tribunali Regionali. A causa dell’esiguità delle sentenze emanate, con decreto-legge n. 251 del 2002 - Misure urgenti in materia di amministrazione della giustizia, il Governo decise per la soppressione dei Tribunali Regionali delle acque pubbliche ed anche per la soppressione del Tribunale Superiore dell’Acqua Pubblica, conferendone giurisdizione e competenze a giudici ordinari e T.A.R. La successiva legge di conversione, però, non si occupò di questa parte, tralasciandone la conferma in Legge e limitandosi a modificarne la composizione<sup>169</sup>: un Presidente, a cui sono demandate le funzioni direttive superiori di legittimità, un Presidente Supplente, appartenente ai Presidenti di sezione della Corte Suprema di Cassazione, quattro Consiglieri di Cassazione, quattro Consiglieri di Stato, tre esperti, iscritti all’Albo degli Ingegneri.

Il TSAP ha duplice competenza: sia giuridica che amministrativa, in materia di diritti soggettivi ed interessi legittimi.

Giudica in grado di appello le cause decise in primo grado dagli otto tribunali regionali delle Acque Pubbliche, che hanno sede nelle corti d’appello di Torino, Milano, Venezia, Firenze, Roma, Napoli, Palermo e Cagliari. Le materie di competenza sono quelle riportate sempre nel R.D. del 1933, art. 142, tra le quali figurano le controversie sulla demanialità delle acque, il giudizio di ottemperanza<sup>170</sup>, gli utilizzi dell’acqua pubblica e qualsiasi diritto ne possa derivare, e i risarcimenti di danni derivanti da costruzioni effettuate della Pubblica Amministrazione. Ha, altresì, cognizione, quale organo di giurisdizione amministrativa, ex art. 143 R.D., su ricorsi per incompetenza o eccesso di potere, tra le altre. Agisce anche in materia di acque pubbliche sotterranee, ex art. 144 R.D., di competenza delle pubbliche amministrazioni.

La composizione del collegio varia a seconda che giudichi in grado di appello o in unico grado.

---

<sup>168</sup> Rif. Sito internet [www.guidageneralearchividistato.beniculturali.it](http://www.guidageneralearchividistato.beniculturali.it) consultato il 20 novembre 2023.

<sup>169</sup> Da Wikipedia sito <https://it.wikipedia.org>. Consultato 30 ottobre 2023.

<sup>170</sup> Sentenza TSAP n. 129/05.

Studiosi e giuristi<sup>171</sup> si domandano se vada conservata questa specialità di giurisdizione formata dai Tribunali Regionali dell'acqua pubblica e del Tribunale superiore dell'acqua pubblica. In passato vi sono state ragioni di preoccupazione dovute alla particolare composizione dei collegi giudicanti. Hanno risolto ogni dubbio di indipendenza e imparzialità, gli interventi della Corte Costituzionale<sup>172</sup> per adeguarsi agli standard della Corte di Strasburgo, data l'eccezionalità di un tale tribunale, tipico dell'ordinamento italiano, che comunque ha l'obbligo costituzionalmente derivato, di garantire il doppio grado di giudizio, pur nella specificità della materia trattata. E' riconosciuta una certa celerità nella risoluzione delle cause, pur nella persistenza dell'esiguità delle cause trattate, in media circa un centinaio all'anno, il che fa sì che si propenda per una probabile futura soppressione della giurisdizione delle acque ma che fino ad ora non si è ancora verificata.

#### 4.5. Progetti in evoluzione

In chiusura di presentazione del vasto panorama di istituzioni ed iniziative che ruotano intorno a questa preziosa risorsa, fondamentale per la vita sulla Terra, cito due importanti insegne che stanno ad indicare la tipologia di iniziative che ci conducono nel futuro delle risorse.

##### 4.5.1. Il WAREG

Questo acronimo – *Water Regulators* – sta ad indicare il network di collegamento tra le authority dei regolatori europei dei servizi idrici<sup>173</sup>. Si riuniscono per la prima volta a Milano 11 authority di settore, il 28 aprile del 2014 sulla scia degli incontri avvenuti durante l'Expo di Milano tenutasi un anno prima. È nato come rete fra istituzioni competenti in materia di regolazione nel settore dell'acqua, un po' sull'esempio del Consiglio dei regolatori europei dell'energia, il *Council of European Energy Regulators* - CEER, su iniziativa dell'Autorità italiana, ora ARERA. A seguito di numerosi incontri bilaterali, il 23 aprile 2014, si è tenuto il meeting costitutivo nella sede ora ARERA a Milano. Inizialmente si contavano undici membri UE: Italia, Bulgaria, Irlanda, Malta Portogallo, Scozia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Danimarca, Spagna ed un Paese non UE, l'Albania. L'obiettivo era quello di promuovere un

---

<sup>171</sup> B. Marchetti, *La giurisdizione sull'acqua: una specialità da conservare?* in F. Cortese e A. Simonati (a cura di), *L'acqua e il diritto*, Trento, 2011.

<sup>172</sup> Tra i quali cito la sentenza n. 305 del 20 giugno – 3 luglio 2002.

<sup>173</sup> Le principali nozioni sulla fondazione di questo organismo si possono reperire sul blog: formiche.net in un articolo a cura di Michele Pierri, *Vi spiego cos'è il Wareg, il network europeo dell'acqua*, 03/06/2014. Consultato a luglio 2023.

coordinamento a livello europeo al fine di confrontarsi su tematiche relative alle tariffe, alla gestione del servizio e su altri parametri che potessero coadiuvare e favorire gli investimenti, anche al fine di rafforzare la posizione comune innanzi alla Commissione ed al Parlamento europeo.

Così come in Italia, anche il panorama europeo era e resta particolarmente frammentato sul piano della governance di settore, soprattutto sulla base del fatto che il solo riferimento legislativo europeo che istituisce un quadro comune in materia di acque, è la direttiva 2000/60/CE, conosciuta anche come *Water Framework Directive*.

Al fine di rafforzare la propria presenza al tavolo dei potenti, il Wareg si è dotato di personalità giuridica e di una struttura articolata che prevede *in primis* un'Assemblea, che ora si compone di 24 membri e 8 osservatori<sup>174</sup>. Ad essa partecipa il manager di riferimento di ogni Authority nazionale. Essa si riunisce almeno quattro volte l'anno per stabilire le linee guida e discutere sulle attività strategiche ed operative del WAREG. Prevede, inoltre, la figura del Presidente, del Vicepresidente, di un Consulente esecutivo, di una Segreteria e delle *Task Forces*.

L'ufficio Istituzionale ha sede a Bruxelles, in Belgio, mentre la Segreteria e la Sede operativa sono a Milano, in Piazza Cavour n. 5.

L'ultima assemblea ha avuto luogo in Kosovo, a Pristina, il 6 e 7 giugno 2023, alla presenza della Direttrice del WAREG, Hajrije Morina, e del Presidente del WAREG, Andrea Guerrini<sup>175</sup>.

#### 4.5.2. Agenda 2030 – Per il futuro del Pianeta

Nel corso della settantesima sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, tenutasi il 25 settembre del 2015, è stata adottata la Risoluzione 70/1 recante il titolo "Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile". Già il titolo lascia intendere che gli obiettivi sono tutt'altro che minimi ed il preambolo preannuncia l'audacia con la quale dichiara gli obiettivi ed il coinvolgimento di tutte le persone del pianeta, riportato nel programma descritto all'interno:

“Quest'Agenda è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità. Essa persegue inoltre il rafforzamento della pace universale in una maggiore libertà. Riconosciamo che sradicare la povertà in tutte le sue forme e dimensioni, inclusa la

---

<sup>174</sup> Sito [www.wareg.org](http://www.wareg.org) ultima consultazione luglio 2023.

<sup>175</sup> 28th General Assembly of WAREG Addresses Water Challenges and Regulatory Progress Press release 28th General Assembly – 6 and 7 June 2023, Published on 8 June 2023, sito web citato, consultato il 1.12.2023.

povertà estrema, è la più grande sfida globale ed un requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile.

Tutti i paesi e tutte le parti in causa, agendo in associazione collaborativa, implementeranno questo programma. Siamo decisi a liberare la razza umana dalla tirannia della povertà e vogliamo curare e salvaguardare il nostro pianeta. Siamo determinati a fare i passi audaci e trasformativi che sono urgentemente necessari per portare il mondo sulla strada della sostenibilità e della resilienza. Nell'intraprendere questo viaggio collettivo, promettiamo che nessuno verrà trascurato.

I 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile e i 169 traguardi che annunceremo oggi dimostrano la dimensione e l'ambizione di questa nuova Agenda universale. Essi si basano sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e mirano a completare ciò che questi non sono riusciti a realizzare. Essi mirano a realizzare pienamente i diritti umani di tutti e a raggiungere l'uguaglianza di genere e l'emancipazione di tutte le donne e le ragazze. Essi sono interconnessi e indivisibili e bilanciano le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: la dimensione economica, sociale ed ambientale. Gli Obiettivi e i traguardi stimoleranno nei prossimi 15 anni interventi in aree di importanza cruciale per l'umanità e il pianeta"<sup>176</sup>

Il documento si compone, quindi di 17 obiettivi che tutti i 193 Stati membri delle Nazioni Unite hanno ratificato sottoscrivendo l'impegno di portarli a termine entro l'anno 2030, appunto, con l'intento specifico di inserire i principi enunciati e gli obiettivi di sviluppo sostenibili previsti dalla Risoluzione, nei programmi della politica dei rispettivi paesi.

Come stabilito, ogni anno gli Stati possono presentare rapporti sull'attuazione dei diciassette OSS - Obiettivi di Sviluppo Sostenibile o *Sustainable Development Goals*, SDG nel proprio paese, attraverso l'elaborazione di Rapporti Nazionali Volontari (*Voluntary National Reviews*). Per supportare tale attività e garantire la comparabilità delle valutazioni, la Commissione Statistica delle Nazioni Unite ha costituito un'Interagenzia con il compito di definire un insieme di indicatori per il monitoraggio dell'attuazione dell'Agenda 2030 a livello globale. Inoltre, in molti degli stati membri delle Nazioni Unite, si è dato il via a piccole iniziative per unire le giovani menti di molti paesi, con l'intento di collaborare concretamente alla diffusione dell'Agenda, per la promozione del cambiamento, attraverso la creazione di soluzioni sostenibili. Gli obiettivi sono molto ambiziosi così come lo sono i molti temi proposti:

---

<sup>176</sup> Sito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite <https://unric.org/it/agenda-2030> consultato il 5 marzo 2023.

come sconfiggere la povertà, ad esempio, eliminare le differenze di genere, proteggere la vita sottomarina e sulla terra e lo sviluppo sostenibile.

In particolare, l'Obiettivo 6 – Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie, si compone a sua volta di relazioni che illustrano gli aspetti fondamentali dell'utilizzo della risorsa e delle criticità che affliggono alcune popolazioni. Un dato allarmante prevale nell'elencazione: quello che annuncia la probabilità che entro il 2050 almeno una persona su quattro non avrà acqua sufficiente se non addirittura ne soffrirà la carenza duratura.

Sembra un futuro ancora lontano, ma non è così, se pensiamo che la scarsità di acqua colpisce più del 40% della popolazione globale.<sup>177</sup>

L'Agenda 2030 ha basi solide, trova fondamento ed ispirazione dai principi fondamentali enunciati già nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e riprende le trattazioni inserite nella "Carta della Terra"<sup>178</sup>. Questa è una dichiarazione di principi etici fondamentali, approvata a livello internazionale, la quale si propone di costruire una giusta, sostenibile e pacifica società globale, come globale è stata la base della sua redazione e del processo di consultazione che ha condotto alla sua stesura, approvata da organizzazioni rappresentative di milioni di persone.

Si tratta di un documento frutto di un dialogo decennale e globale, che ha implicato la più ampia e partecipata fase di consultazione mai raccolta per la stesura di un documento internazionale e che rimane la principale fonte di legittimazione come guida etica. Il cammino che condurrà alla stesura della "Carta della Terra" ha inizio nel 1987.

Maurice F. Strong, Segretario Generale del Summit della Terra di Rio de Janeiro (Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo, 1992), prese spunto da una raccomandazione contenuta nel rapporto "*Our Common Future*" della Commissione Mondiale Ambiente e Sviluppo<sup>179</sup>. In essa si faceva cenno ad una "Dichiarazione Universale sulla Protezione Ambientale e sullo Sviluppo Sostenibile" nella forma di una "nuova carta" che potesse contenere i principi atti ad accompagnare le nazioni nella transizione verso lo sviluppo sostenibile. Propose, così, che l'incontro abbozzasse e adottasse una Carta della Terra. In quell'occasione non fu possibile avanzare con i lavori del documento.

Fu poi nel 1994 che, sempre Maurice F. Strong, in quel momento Responsabile del Consiglio della Terra, grazie all'intervento di Jim McNeill, Segretario Generale del WCED –

---

<sup>177</sup> Sito internet dell'Alleanza Italiana per lo sviluppo sostenibile [www.asvis.it](http://www.asvis.it) consultato marzo 2023.

<sup>178</sup> Sito internazionale [www.earthcharter.org](http://www.earthcharter.org) o sito italiano [www.cartadellaterra.org](http://www.cartadellaterra.org).

<sup>179</sup> WCED – Water Commission on Environment and Development – già citata come Rapporto Brundtland.

*World Commission on Environment and Development*, al supporto della Regina Beatrice d'Olanda e del Primo Ministro dei Paesi Bassi, Ruud Lubbers, riuscì a prendere accordi con Mikhail Gorbachev, ex Presidente URSS, nella sua funzione di Presidente della *Green Cross International*. Grazie a tutte le sinergie in campo si arrivò al perfezionamento della stesura della “Carta della Terra”.

Il piano era quello di varare un progetto pilota come iniziativa nella società civile e abbozzare un documento che articolasse il consenso che si stava formando a livello globale sui valori e i principi di un futuro sostenibile.

Verso la fine del 1996 venne costituita una “Commissione Carta della Terra” coordinata da Strong e Gorbachev. Essa includeva un gruppo di 23 eminenti personalità provenienti dalle principali regioni del mondo.

La Commissione era così formata ed il processo di stesura, che cominciò nel gennaio 1997, richiese tre anni. Ai lavori parteciparono migliaia di individui costituiti in 45 comitati nazionali che si riunirono in ogni regione della Terra.

La “Carta della Terra” dovrebbe essere vista come un prodotto del movimento etico globale, ispirato dalla “Dichiarazione Universale dei Diritti Umani” e che ha ottenuto un profondo consenso negli Anni Novanta. I valori che in essa trovano espressione rispecchiano l'influenza di una grande varietà di correnti intellettuali e movimenti sociali: includono la saggezza delle religioni mondiali, la grande tradizione filosofica e il nuovo approccio scientifico sul mondo ispirato dallo studio del cosmo e dall'ecologia come discipline più avveniristiche.

Il comitato di stesura lavorò a stretto contatto con la Commissione di Legislazione Ambientale dell'IUCN<sup>180</sup> e riesaminò accuratamente tutti i disegni di legge internazionali e oltre 200 proposte di legge a iniziativa popolare. La “Carta della Terra” si fonda sulla legislazione ambientale internazionale e sullo sviluppo sostenibile e approfondisce tali materie. Essa riconosce l'importanza della crescita della partecipazione democratica alle decisioni per lo sviluppo umano e la protezione ambientale.

Il testo finale della “Carta della Terra”, che venne approvato nel corso di un meeting della Commissione presso il quartier generale dell'UNESCO, a Parigi, nel 2000, si compone di una prefazione, 16 principi fondamentali, 61 articoli e una conclusione intitolata "Uno sguardo al futuro". La fase successiva ebbe inizio con la presentazione ufficiale del documento a L'Aia (*Den Haag*), capitale olandese, al Peace Palace, nel Giugno 2000.

---

<sup>180</sup> International Union for Conservation of Nature (IUCN) – organismo internazionale che attraverso i rapporti periodici dei propri lavori, ha creato le “Liste Rosse delle specie minacciate”.

I successivi cinque anni vedono la diffusione del documento su scala mondiale, la sua traduzione in 40 lingue e l'approvazione dei principi in essa enunciati da oltre 2500 organizzazioni, tra le quali spiccano, per citarne solo alcune: l'UNESCO, lo IUCN e il Consiglio Internazionale delle Iniziative Ambientali Locali -ICLEI. Nel 2006 il nucleo operativo, è stato riorganizzato sotto il nome di *Earth Charter International* - ECI dotato di centri per l'educazione allo sviluppo sostenibile ed università ambientaliste.

La "Carta della Terra", infine, con gli interventi di oltre 4.000 organizzazioni, continua a crescere, così come aumentano i visitatori del sito istituzionale.

Si può considerare, che l'Agenda 2030 sia l'aggiornamento di questi atti che l'hanno preceduta, con la profonda speranza che l'opera di cura verso l'acqua e verso il nostro pianeta, nonché verso tutti gli esseri viventi che lo abitano, si carichi delle migliori intenzioni reali, ma soprattutto che gli intenti politici e quelli scientifici si riuniscano per un fine unitario.





## CONCLUSIONI

Come si evince dalle tematiche trattate nei capitoli precedenti, il tema è un complesso intrico di norme la cui rosa prende forma a partire dall'ambito internazionale ed europeo per svilupparsi nell'ambito nazionale, ed interagisce con le norme del diritto ambientale ed ecologico, fino a ricongiungersi con gli ambiti più strettamente legati alla gestione ed all'economia. Come ci è ormai noto, la gestione finanziaria ha sempre l'ultima parola sul piano della fattibilità, ma è altrettanto vero che la scienza economica non è la più adatta alla gestione pratica dei beni comuni, alla stregua di tutto ciò che si sottrae al profitto puro e semplice.

Per i motivi sopraesposti, è infine importante rilevare che quanto afferente alla trattazione del bene acqua debba rispettare le caratteristiche che primariamente afferiscono alla conduzione pubblica.

In alcuni periodi storici, è stata conferita la gestione dei servizi idrici a soggetti classificati come privati, quasi a voler aprire la strada ad un possibile miglioramento del servizio ed alla salvaguardia del patrimonio comune. Probabilmente i tentativi intrapresi verso la privatizzazione sono stati proposti con l'intento di salvaguardare il principio della libera concorrenza e della pluralità delle possibilità consacrate dalla Carta Europea, come se fosse di primaria importanza il mero apporto di capitali e di nuovi modi di intendere la conduzione dei servizi.

Attente analisi dei fatti, rivelano che non è sempre stato così. Una situazione su tutte emerge dal forte impulso verso il *business* puro e semplice, devoluto alle concessioni delle sorgenti per le acque minerali in bottiglia, per passare alla particolarità delle privatizzazioni avvenute negli anni Novanta, per terminare con le energie dissipate in pubblicità sulla contrapposizione acqua minerale/acqua del rubinetto.

Non è qui in discussione il fatto che, in alcuni ambiti, l'apporto e la conduzione del privato abbia potuto e possa dare ancora risultati di rilievo: vi sono palazzi antichi ed ancor più antichi manieri che fanno bella mostra di sé riportati ai fasti originari da illuminati mecenati disposti ad investire ingenti capitali: quasi sempre, in vero, utilizzati come vetrine e finalizzati a far rientrare i capitali investiti. Possibilmente in tempi brevi ed in modi sconosciuti ai più, ma sicuramente remunerativi.

Vi sono state anche proposte valide nel passato più recente riguardo alla rivoluzione nella gestione dei servizi idrici. Un'idea può essere considerata quella dell'on. Federica Daga in occasione della proposta di legge ad iniziativa popolare datata 2019. L'on. Daga proponeva, nell'articolo apparso su [www.renewablematter.it](http://www.renewablematter.it) l'11 giugno 2021, la fondazione di

un'Agenzia dell'Acqua, “un soggetto pubblico forte che possa fare da raccordo nella pianificazione dell'uso della risorsa”, al fine di coordinare i tanti organismi con le loro competenze e al tempo stesso vigilare sulla programmazione e sulla pianificazione degli investimenti in modo unitario a livello nazionale.

Nella storia, troviamo a Venezia i Savi dell'Acqua, che nel 1501 erano stati insigniti del compito di vigilare sulle acque della laguna: si trattava di un organismo a livello locale, incaricato della gestione di tutte le problematiche tipiche di un ecosistema molto particolare.

Esso vide la sua evoluzione nel Magistrato alle Acque del governo della Repubblica Veneziana, poi organo decentrato del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti formalmente istituito nel 1907 e solo recentemente, nel 2014, soppresso dal Governo Renzi in seguito alle indagini sul MOSE.

Invero, l'art. 43 della nostra Costituzione, prevede forme di gestione inclusive, rivolte alla collaborazione dei cittadini che usufruiscono del servizio. Potrebbe essere una particolare forma di gestione da strutturare bene: una forma di compartecipazione di ogni persona che afferisce al servizio idrico, in questo caso. L'amministrazione comunale potrebbe prevedere una partecipazione personale, del singolo cittadino, inserita direttamente in qualche modo dal sistema che governa già la TARI, in linea generale, favorendone la partecipazione alla gestione comunitaria dei domini collettivi, nelle previsioni della legge n. 168 del 20 novembre 2017 – Norme in materia di domini collettivi, aggiornata ai dettami europei dal già citato D.lgs. n. 201 del 23 dicembre 2022 – Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Le problematiche da risolvere sono ancora molte e molte acquistano rilevanza man mano che quelle più urgenti vengono in parte risolte.

Meteorologi e scienziati si pronunciano su tempi futuri non proprio rosei dal punto di vista climatico: temperature in costante aumento, precipitazioni sempre meno frequenti e ghiacciai che non vengono riforniti di neve durante l'inverno.

Il D.lgs. n. 18 del 23 febbraio 2023 - Attuazione della direttiva (UE) 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, si ripropone di contribuire ad alleviare il problema della scarsità delle risorse idriche, aumentando il riutilizzo delle acque reflue trattate, in particolare per l'irrigazione ed in attuazione del Piano d'azione dell'Unione Europea per l'economia circolare,

con l'intento di integrare il processo di modernizzazione che sta investendo la Politica Agricola Comune e gli obiettivi in materia di cambiamenti climatici declinati nel *Green Deal*<sup>181</sup>.

Pur disponendo di impianti all'avanguardia, l'Italia riutilizza, secondo le fonti ARERA, solamente il 4% e per lo più al nord, rispetto alla percentuale del 23% dei reflui depurati e potenzialmente riutilizzabili. Si tratta di un riutilizzo diretto, mentre il riuso cosiddetto indiretto, si riferisce a buona parte dei reflui depurati e reimmessi nel ciclo naturale, in bacini idrici e fiumi, che a valle potranno essere riutilizzati.<sup>182</sup>

Nel 2002 viene introdotto il concetto di impronta idrica, in inglese “*water footprint*” come indicatore che mostra il consumo di acqua dolce da parte della popolazione, come fabbisogno di acqua consumata per produrre i beni necessari alla comunità, al tempo ed al luogo del suo utilizzo. L'impronta idrica considera differenti tipi di acque dividendole in blu, verdi e grigie a seconda del punto geografico di captazione ed al tempo in cui viene utilizzata e successivamente rilasciata nell'ambiente. Studi successivi potranno sicuramente fare riferimento ai dati rilevati per recepire particolarità dell'utilizzo e del fabbisogno di acqua dolce<sup>183</sup>.

Ancora una volta sarà la cultura, sotto qualsiasi forma possa essere esposta: filosofia, sociologia, psicologia, antropologia, letteratura, scienza e giurisprudenza, a condurre l'uomo verso un pieno recupero dell'ambiente e del proprio ruolo, a restaurare il contatto con la realtà delle cose che ci circondano, osservando gli insegnamenti che periodicamente contribuiscono ad aggiornare e arricchire la nostra Costituzione.

Fondamentalmente credo che il nodo cruciale permanga tutt'ora nella divisione privatistica della definizione del bene acqua e della dicotomia intrinseca e non priva di difficoltà interpretative tra bene commercialmente rilevante e bene privo di rilevanza commerciale.

Come già riportato, il Diritto si evolve di continuo ed in relazione alla società ed ai bisogni dell'uomo. Con la più volte citata modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione, si evolve il concetto di antropocentrismo fine a sé stesso, configurandosi come uomo al centro delle azioni e per ciò responsabile della cura e del rispetto verso ciò che ci circonda, una transizione fondamentale da “padrone a guardiano”<sup>184</sup>. L'uomo trova così il modo di recuperare il proprio ruolo e trasportarlo in una dimensione se vogliamo più alta, un ruolo che, da

---

<sup>181</sup> Sito internet [www.pianetapsr.it](http://www.pianetapsr.it) consultato ottobre 2023

<sup>182</sup> Sito internet [www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it) articolo di L. Franco, *Siccity, in Italia utilizzato appena il 4% delle acque reflue. Con un riuso corretto si potrebbe soddisfare il 45% del fabbisogno nazionale*, 13 luglio 2022.

<sup>183</sup> [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org) – Impronta Idrica – consultato il 19 novembre 2023.

<sup>184</sup> R. Míguez Núñez, *On Nature and Property*, Introduction, *Journal of Interdisciplinary History of Ideas*, Volume 12 Issue 24, 2023, pag. 1:9

sfruttatore dell'ambiente in cui vive, si trasforma in custode delle caratteristiche vitali degli ecosistemi, curatore di un'eredità da mantenere il più possibile viva e vitale per le generazioni future.

L'uomo dovrà ancora misurarsi, a mio parere, con concetti nuovi che devono affrancarsi dal mero concetto di proprietà e guadagno economico fine a sé stesso. La natura ed i suoi beni sono infiniti e generosi, essi sono rimasti uguali nel loro concedersi all'uomo.

L'essere umano deve dimostrare la propria intelligenza e cambiare il suo rapporto con la natura. Ho trovato corrispondenza con il mio pensiero e con questi concetti fondamentali e carichi di significato, nell'ultimo scritto pubblicato dal Prof. Rodrigo Míguez Nùñez, citato in nota n. 184 e letto di recente, di cui cito due passi per me fondamentali in traduzione dall'Inglese: "La proprietà rappresenta il punto di contatto tra gli umani e la natura. Essa simbolizza il controllo invasivo e l'impatto che gli umani hanno avuto sull'ambiente<sup>185</sup>" ed ancora "Le proposte teoriche di questo tipo ridefiniscono la proprietà, concentrandosi sulle sue relazioni materiali e contestuali con gli oggetti sociali, riportandolo più vicino alle necessità della natura e ripensando al ruolo ed alla funzione dell'uomo nel mondo.<sup>186</sup>"

Secondo il mio parere di profana e tutt'altro che esperta nelle definizioni giuridiche, la stessa definizione giuridica del bene acqua, non ha ancora raggiunto la perfezione della natura intrinseca di un bene che dovrebbe esulare da qualsiasi tentativo di proprietà e commercializzazione esclusiva. Non è stato ancora centrato l'obiettivo di bene che non può essere gravato di proprietà esclusiva, probabilmente si attende un neologismo pensato proprio per definire questi beni, un termine che terrà al riparo questa categoria di beni da qualsiasi ulteriore sfruttamento, che includa il comportamento dell'uomo nella conservazione dello status di beni e non escluda l'uomo dal loro esistere pieno e puro.

Purtroppo stiamo assistendo in questo nostro tempo, ad un inasprimento della volontà di trasporre qualsiasi ambito della nostra esistenza in una possibile fonte di guadagno: i nostri bisogni portati all'eccesso per creare necessità fittizie ma commerciabili, le nostre paure, i nostri sogni, i nostri affetti trasposti in necessità che assumono la caratteristica di beni commerciali e quindi proponibili sul mercato.

Per quanto riguarda la gestione del servizio idrico, personalmente ritengo che, unitamente alle strutture ad esso afferenti, in quanto beni di primaria importanza, debbano essere gestiti dalla Pubblica Amministrazione o comunque da strutture direttamente ad essa afferenti. Su di essi, ed in particolare sui Politici, in quanto rappresentanti dei cittadini ed a essi

---

<sup>185</sup> Ibid. pag. 1:3

<sup>186</sup> Ibid. pag. 1:6

direttamente rispondenti, grava il ruolo di responsabilità dovuto al mandato elettivo. Esso dovrebbe in qualche modo imporre una conduzione responsabile e più vicina alle necessità delle persone, almeno visti nella loro qualità di futuri sostenitori ed elettori.

I precetti enunciati rimandano ad una più stretta partecipazione ed unitarietà di intenti, nel rispetto dell'ambiente, la nostra "casa comune" senza attendere che siano sempre gli altri a fare il primo passo. Dobbiamo tornare a credere nel legame che ci unisce e che deve essere trasmesso come valore immateriale e reale alle generazioni che verranno:

“Il tema dei beni comuni, infatti, riguarda la questione fondamentale fra persone e natura”<sup>187</sup>.

Tante energie sono già state spese, tante domande che attendono ancora risposta ed alcune risposte che si affacciano, come quella che propone Sandro Staiano: “La risposta è che sul sapere scientifico grava un dovere permanente di chiarificazione concettuale, nella speranza che essa possa essere messa a base delle scelte legislative...”<sup>188</sup>

---

<sup>187</sup> U.Mattei, *Beni Comuni, un manifesto*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2011.

<sup>188</sup> S. Staiano, *Atti del convegno di studi*, a cura di M. Betzu, op.cit. pag. 35.



## BIBLIOGRAFIA

A.A. Abdallah – R. Sorgo, *Religioni ieri e oggi: storia, idee, società*, FrancoAngeli, 2001, pp. 77-78.

AA.VV, *Codice dell'ambiente, I Codici di Ambiente e Sicurezza*, ed. Il Sole24ore, 2013.

*Acqua: un elemento indispensabile per la vita*, testi a cura di R. Falco e S. Macalli, Sesto Ulteriano, Piccola casa editrice, 2010.

*Acqua che scorre, acqua per vivere*, Legambiente, Montepulciano, Le balze, 2003.

G. Altamore, *L'acqua nella storia. Dai Sumeri alla battaglia per l'oro blu*, Sugarco Edizioni, Milano, 2008.

A. Amenta - M.M. Luiselli - M.N. Sordi, *L'acqua nell'antico Egitto. Vita, rigenerazione, incantesimo, medicamento*, L'Erma di Bretschneider, 2005.

Associazione nazionale delle bonifiche, *La bonifica nella trasformazione del territorio e della società*, Bologna, Edagricole, 1992.

Associazione nazionale delle bonifiche, *La protezione del suolo e la regolamentazione delle acque*, il Mulino, Bologna, 1967.

A. Azzariti, *I servizi pubblici locali di rilevanza economica dopo il referendum: le novità e le conferme della legge 148/2011, SAGGI e ARTICOLI in ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO 3.2011*.

G. Banchi - C. Gallini - C.G. Rizzieri, *I*, in *Materiali da costruzione*, Firenze, Le Monnier, 1995.

G. Becatti - G. Tarozzi, *Ninfe e divinità marine: ricerche mitologiche iconografiche e stilistiche*, De Luca, 1971.

M. Bersani, *Come abbiamo vinto il referendum*, Roma, Alegre Edizioni, 2011

M. Bersani, *Acqua in movimento*, Roma, Alegre Edizioni, 2007

M. Betzu (a cura di), *Diritto all'acqua e servizio idrico integrato, Atti del Convegno di Studi, Università degli Studi di Cagliari, Pubblicazioni del Dipartimento di Giurisprudenza, Serie II 25*, Cagliari, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019.

- M. Betzu, *Atti del convegno di studi*, Università degli Studi di Cagliari, 2019.
- G. Berti (a cura di), *Pubblica amministrazione e modelli privatistici*, Bologna, 1993.
- G. Bianucci, *Il trattamento delle acque residue industriali e agricole*, 3<sup>a</sup> ed., Milano, Hoepli, 1996.
- G. Bianucci - E. Ribaldoni Bianucci, *L'analisi chimica delle acque naturali e inquinate*, Milano, Hoepli, 1993.
- G. Bossy, G. Fabre, Y. Glard, C. Joseph, *Sur le Fonctionnement d'un Ouvrage de Grande Hydraulique Antique, l'Aqueduc de Nîmes et le Pont du Gard* (Languedoc, France), in *Comptes Rendus de l'Académie des Sciences de Paris. Sciences de la Terre et des Planètes*. Vol. 330, pp. 769–775.
- D.R. Boyd, *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions*, in *H.R.E.*, Vancouver, 2012.
- P. Brandi - A. Salvadori, *Modelli matematici elementari*, Pearson Paravia Bruno Mondadori, 2004, p. 156.
- R. Briganti, *Il diritto all'acqua*, Napoli, 2012
- R. Brugnara, *Limpida come l'acqua: guida alla conoscenza e all'uso dell'acqua*, Firenze, Fatatrac, 1993.
- G. Buganè, *Ufficio marketing & comunicazione: principi, attività e casi di marketing strategico e operativo*, Hoepli, 2006.
- T.S. Bulto, *The Emrgence of the Human Right to Water in International Human Rights Law: Invention or Discovery*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2011.
- P. Cabras - A. Martelli, *Chimica degli alimenti*, Piccin editore, 2004.
- F. Calza, *L'acqua. Utilizzo, depurazione, recupero*, 3<sup>a</sup> ed., Tecniche Nuove, 2008.
- C. Carrozza – E. Fantini (a cura di), *Si scrive acqua...Attori, pratiche e discorsi nel movimento italiano per l'acqua bene comune*, Torino, Accademia University Press, 2013
- E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2015.
- S. Cassese, *Le privatizzazioni in Italia*, in *Stato e Mercato*, n. 47, agosto 1996.



- G.A. Cavallo, *The Human Right to Water and Sanitation: From Political Commitments to Customary Rule?*, in *Pace International Law Review Online Companion*, 2012.
- P. Celico, *Elementi di idrogeologia*, Liguori editore, 2004.
- A. Celsius, *Observations on two persistent degrees on a thermometer*, Kungliga Svenska Wetenskaps Academiens Handlingar.
- H. Chanson, *Certains Aspects de la Conception hydraulique des Aqueducs Romains*, Journal La Houille Blanche, 2002 No. 6/7, pp. 43–57.
- H. Chanson, *The Hydraulics of Roman Aqueducts: What do we know? Why should we learn?*, in Proceedings of World Environmental and Water Resources Congress 2008 Ahupua'a. ASCE-EWRI Education, Research and History Symposium, Hawaii, USA. Invited Keynote lecture, 13–16 May, R.W. Badcock Jr and R. Walton Eds., 16 pages.
- G. Chiesa, *Inquinamento delle acque sotterranee*, 2<sup>a</sup> ed. Hoepli, 1994.
- A. Cicerchia, *Leggeri sulla terra. L'impronta ecologica della vita quotidiana*, FrancoAngeli, 2004, p. 66.
- A. Ciervo, *I beni Comuni*, Roma, Ediesse, 2012
- A. Claridge, *Rome: An Oxford Archaeological Guide*. New York: Oxford University Press, 1998.
- F. Coarelli, *Guida Archeologica di Roma*. Milano, Arnoldo Mondadori Editore, 1989.
- E. Codazzi, *La società in house. La configurazione giuridica tra autonomia e strumentalità*, Napoli, 2018
- C. Collivignarelli - S. Sorlini, *Potabilizzazione delle acque. Processi e tecnologie*, Dario Flaccovio Editore, 2009.
- Conferenza nazionale delle acque, *I problemi delle acque in Italia*, Roma, Tipografia del Senato, 1972.
- C. Contardi - M. Gay - A. Ghisotti - G. Robasto - G. Tabasso, *Guida tecnica sui trattamenti delle acque. Tecniche di trattamento dei reflui, sistemi di depurazione e di smaltimento*, 2<sup>a</sup> ed. Edizioni Franco Angeli, 1991.

- A. Crosetti – R. Ferrara – F. Fracchia – N. Olivetti Rason, *Introduzione al Diritto dell'Ambiente*, Laterza, Bari, 2018
- G. Dalla Via, *L'acqua: come risparmiarla, come utilizzarla, come salvarsi dall'acqua inquinata*, Como, Red, 1991.
- G. Dalla Via, *L'acqua*, Milano, Red, 2010.
- E. Degiorgi, *L'acqua. Un percorso tra scienza e insegnamento*, Carocci Faber, 2004.
- B. Deane – R. Hodge – A. Trevor, *Frontinus' Legacy*. University of Michigan Press, 2001.
- S.J. Dick, *Life on other worlds: the 20th century extraterrestrial life debate*, Cambridge, Cambridge University press, 2001.
- V. Di Donna, *Fondamenti e didattica della geografia*, Liguori Editore Srl, 2007.
- M. Donà, *Dell'acqua*, Milano, La nave di Teseo, 2019.
- S.H. Doyle, *Habitable planets for man*, American Elsevier Pub. Co, 1970.
- F. Duhautoy, *L'accès à l'eau, droit de l'Homme ou loi du marché?*, Paris, 2015.
- U. Eco, *Come si fa una tesi di laurea*, Milano, Bompiani, 2001.
- Ecologia, Alpha Test, 2006, pp. 78-79.
- M. Ercolini (a cura di), *Acqua! : luoghi, paesaggi, territori*, Roma, Aracne, 2013.
- G. Fabre – J.L. Fiches - J.L.Paillet, *L'Aqueduc de Nîmes et le Pont du Gard*, Archéologie, Géosystème, Histoire. CRA Monographies Hors Série. Paris: CNRS Editions, 2000.
- A. Faccendini, *La nueva humanización del ambiente del agua y del espacio en uestra tierra común*, Rosario, 2018
- D. Facchini, *il referendum tradito: otto anni dopo l'acqua è ancora una fonte di profitto. Ecco perché*. AE.Altreconomia, anno 2019, fascicolo 213.
- E. Fantini, *Quale futuro per i beni comuni? Idee e pratiche a dieci anni dal referendum sull'acqua*. Aggiornamenti sociali, anno 2021, volume 72.
- T.E. Frosini, *Il diritto costituzionale all'acqua*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3 2010.
- S.G. Frontino, *De Aquaeductu urbis Romae*, I° sec.d.C.

- F. Galgano, *Le istituzioni dell'economia capitalistica*, Bologna, 1980.
- A. Gambaro, *I beni*, in *Trattato di Diritto Civile e Commerciale*, diretto da A. Cicu, F. Messineo, Milano, 2012.
- C. Gebara – J.M. Michel – J.L. Guendon, *L'Aqueduc Romain de Fréjus. Sa Description, son Histoire et son Environnement*, Revue Archéologique de Narbonnaise, Supplément 33. Montpellier, France, 2002.
- R. Germano, *Aqua. L'acqua elettromagnetica e le sue mirabolanti avventure*, Bibliopolis, 2007.
- G. Gonzalez - J.W. Richards, *The Privileged Planet: How Our Place in the Cosmos is designed for Discovery*, Regnery Publishing, 2004
- M. Gorbaciov, *Il mio manifesto per la Terra*, Roma, Borla, 2005
- P. Greco, *Pianeta acqua*, Franco Muzzio editore, 2004.
- M. Greppi, *Idrologia. Il ciclo dell'acqua e i suoi effetti*, Hoepli, 1999.
- J.L. Herbert – G. Tarozzi, *L'induismo vivente*, Edizioni Mediterranee, 1985.
- P. Hidioglou, *Acqua divina. Miti, riti, simboli*, Edizioni Mediterranee, 2007.
- A.T. Hodge, *Roman Aqueducts & Water Supply*, 2<sup>a</sup> ed., Londra, Duckworth Archaeology, 2001.
- S. Holmes – C.R. Sunstein, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000.
- C. Iannello, *Il diritto all'acqua. Proprietà collettiva e Costituzione*, Napoli, 2013
- T. King, *Acqua: miracolo della natura*, prefazione di Luigi Santomauro, Milano, Martello, 1954.
- L'acqua*, Touring Club Italiano, 1981.
- L'acqua*, a cura della R. & S Ricerche e studi, 1996.
- C.J. Lada – N.D. Kylafits, *The Origin of stars and planetary systems*, Springer, 1999.
- M. Larry (a cura di), *Ancient Water Technologies*, Heidelberg, Springer, 2010.
- L.B. Leopold, *L'acqua: introduzione all'idrologia*, Bologna, Zanichelli, 1982.

- P. Leveau, *Research on Roman Aqueducts in the Past Ten Years*, in T. Hodge (ed.): *Future Currents in Aqueduct Studies*. Leeds, UK, 1991, pp. 149–162.
- C. Lombardi, *L'Acqua in letteratura e nelle arti: storie, simboli, immagini. Introduzione*, SQ 14, 2018, pp. 1-13.
- R. Louvin, *L'attribuzione di personalità giuridica ai corpi idrici naturali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2017, pp. 623-648.
- R. Louvin, *Acqua e Costituzioni*, in *Diritto all'acqua e servizio idrico integrato*, a Cura di J. Lovelock, *Gaia: a new look at life on Earth*, Oxford University Press, 1979.
- A. Lucarelli, *Beni Comuni dalla teoria all'azione politica*, Viareggio, Dissensi, 2011
- F. Mantelli – G. Temporelli, *L'acqua nella storia*, FrancoAngeli, 2008.
- C. Marabini – M. Soldati, *Acqua, magia e tecnica*, foto di Rabeschini M., Modena, Ruggeri, 1983.
- B. Marchetti, *La giurisdizione sull'acqua: una specialità da conservare?* in F. Cortese e A. Simonati (a cura di), *L'acqua e il diritto*, Trento, 2011.
- G. Marino, *La casta dell'acqua*, Modena, Nuovi Mondi, 2010
- U. Mattei – E. Reviglio – S. Rodotà, *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, Il Mulino, 2007
- U. Mattei – E. Reviglio – S. Rodotà, *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del Codice Civile*, Accademia nazionale dei Lincei, Roma, 2010
- U. Mattei – A. Quarta, *L'Acqua e il suo diritto*, Roma, Ediesse, 2014
- U. Mattei, *Beni Comuni – un manifesto*, Bari, Laterza, 2011
- U. Mattei, *“Senza proprietà non c'è libertà” Falso!*, Bari, Laterza, 2014
- U. Mattei, *Il benicomunismo e i suoi nemici*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 2015.
- U. Mattei – A. Quarta, *Punto di svolta. Ecologia, tecnologia e diritto privato. Dal capitale ai beni comuni*, Aboca, 2018.
- U. Mattei, *Beni Comuni*, Melito di Napoli, Marotta&Cafiero editori srl, 2020.
- U. Mattei, *Il Diritto di essere contro*, Piemme, 2022.

- C. Mazza – D. Mazza, *Esercitazioni di chimica*, Società Editrice Esculapio, 2008, p. 98.
- G. Mecella, *Metodi di analisi delle acque per uso agricolo e zootecnico*, 1<sup>a</sup> ed., FrancoAngeli, 2001.
- L. Mercalli, *Il ciclo dell'acqua*, SMS, 2005.
- R. Micciù – F. Palazzotto, *Smoke on the water o della ripubblicizzazione dell'acqua. Lo statuto giuridico della risorsa idrica tra beni demaniali, beni comuni e doveri di tutela dell'amministrazione*, in *Nomos*, 3, 2016.
- R. Míguez Núñez, *La vocazione giuridica di un'enciclica ecologica: note civilistiche a proposito della Laudato si'*, *Politica del Diritto*, 2/2017, a. XLVIII, pp. 267-298 in academia.edu
- R. Míguez Núñez, *Né persone né cose: lineamenti decostruttivi per un rinnovamento concettuale della «summa divisio»*, *Rivista critica del diritto privato*, Anno XXXIX – 3 Settembre 2021, pp. 359-388.
- R. Míguez Núñez, *On Nature and Property*, Introduction, *Journal of Interdisciplinary History of Ideas*, Volume 12 Issue 24, 2023
- F. Montevercchi, *Il potere marittimo e le civiltà del Mediterraneo antico*, L.S. Olschki, 1997.
- Né solida né liquida: ecco l'acqua superionica, in *lescienze.it*, 28 gennaio 2018.
- W. Nicholson, *Journal of Natural Philosophy, Chemistry, and the Arts*, G. G. and J. Robinson, 1800.
- L.M.L. Nollet, *Handbook of water analysis*, CRC Press, 2000.
- E. Ostrom, *Governare i beni collettivi*, Venezia, Marsilio, 2006
- P. Pace, *Gli acquedotti di Roma e il De aquaeductu di Frontino*, B&T Multimedia per il C.N.R - Consiglio Nazionale delle Ricerche, 3<sup>a</sup> edizione, Roma, 2010.
- F. Pacelli, *Le acque pubbliche*, Padova, 1934
- F.M. Palombino, *Il trattamento giusto ed equo degli investimenti stranieri*, Bologna, 2012.
- F.M. Palombino, *Il Diritto all'Acqua. Una prospettiva internazionalistica*, Milano, 2017.
- O. Pasquali, *L'acqua*, Torino, Loescher, 1980.

- A. Pavan – R. Frassine, *4.1 Progettazione idraulica*, in *Tubazioni in polietilene per il trasporto di acqua*, Milano, Springer, 2005.
- A. Pegoraro Scanio – M. Montalto, *Le vie dell'acqua, tra diritti e bisogni*, Roma, Edizioni Alegre, 2006.
- L. Pennacchi, *Filosofia dei beni comuni, crisi e primato della sfera pubblica*, Roma, Donzelli, 2012.
- G. Polizzotti, *L'acqua*, Milano, Casa Editrice Ambrosiana, 1974.
- G. Razzano, *La sfida della responsabilità ambientale nel sistema costituzionale alla luce dell'Enciclica Laudato Sì*, in *Federalismi.it*, 11, 2017.
- S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, Il Mulino, 2013.
- S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2013.
- G. Romagnosi, *Della condotta delle acque e della ragione civile delle acque*, Milano, 1842-1843
- V. Ruocco, *Sorella Acqua*, Brescia, La Scuola, 1959.
- F.G. Scoca, *La pubblica amministrazione e la sua evoluzione*, in Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2017.
- V. Shiva, *Le guerre dell'acqua*, Feltrinelli, 2003.
- J. Sironneau, *L'acqua. Nuovo obiettivo strategico mondiale*, Asterios Editore, 1997.
- S. Staiano (a cura di), *Acqua. Bene pubblico. Risorsa non riproducibile. Fattore di sviluppo*, Napoli, 2017.
- S. Staiano, *La progressiva emersione di un diritto umano e fondamentale all'acqua in sistemi di diritto internazionale e costituzionale: principi generali e prospettive di implementazione*, in *Federalismi.it*
- A. Saltini, *Segnerà l'acqua il limite dello sviluppo economico del Pianeta?*, in *Spazio rurale*, LI, n. 3, marzo 2006.
- E. Tibaldi, *Acqua amore mio: incontro con il pianeta acqua*, Parma, Azzali, 1988.

P.L. Tucci, *Ideology and technology in Rome's water supply: castella, the toponym AQVEDVCTIVM, and supply to the Palatine and Caelian hill*, Journal of Roman Archaeology, 2006.

B. Walpole, *Acqua*, Novara, De Agostini Ragazzi, Divertiamoci con la scienza, 1991.

L.R. Wolke, *Al suo barbiere Einstein la raccontava così. Vita quotidiana e quesiti scientifici*, Feltrinelli Editore, 2004.

A. Zardetto, *H2Oro. Come e perché l'acqua italiana rischia di essere strappata dal controllo pubblico e regalata agli interessi oscuri di banche d'affari e fondi d'investimento*, Roma, Castelvecchi, 2011.

#### ATTI NORMATIVI

Costituzione della Repubblica Italiana del 27 dicembre 1947

Codice Civile Italiano – R.D. n. 262 del 16 marzo 1942

Codice Penale Italiano – R.D. n. 1398 del 19 ottobre 1930

Trattato dell'Unione Europea – TUE – 7 febbraio 1992 e s.m.i.

Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea – TFUE – 13 dicembre 2007 e s.m.i.

Direttiva 2000/60/CE – *Water Framework Directive*

Carta di Nizza – Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea - 2000

Dichiarazione Universale dei Diritti Umani – 10 dicembre 1948

Libro Verde della Commissione Europea – Servizi di interesse generale del 21 maggio 2003

Risoluzione delle Nazioni Unite ONU *The human right to water and sanitation*, A/RES/64/292 del 28/07/2010

Commento generale del Comitato delle Nazioni Unite n. 15/2002, par. 10.

Risoluzione ONU n. 70 /1 A/RES/70/1 – Agenda 2030

Risoluzione ONU n. GA/10967

Legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001

Legge Costituzionale n. 1 del 11 febbraio 2022

Legge n. 2248 del 20 marzo 1865 - Per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia

Legge Giolitti n. 103 del 29 marzo 1903 - Sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni

R.D. n. 523 del 25 luglio 1904

d.lgt. n. 1664 del 1916

R.D. n. 2578 del 15 ottobre 1925 - Approvazione del testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Provincie.

Regio Decreto n. 1775 del 1933 – T.U. acqua

D.lgs. n. 142 del 1990 - Ordinamento delle autonomie locali.

D.lgs. 241 del 1990 - Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi

D.lgs. 127 del 9 aprile 1991 - Attuazione delle direttive n. 78/660/CEE e n. 83/349/CEE in materia societaria

Legge Galli, Legge n. 36 del 05 gennaio 1994 - Disposizioni in materia di risorse idriche

D.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000 – Testo Unico Enti Locali

Decreto Legislativo n. 152 del 03 aprile 2006 - T.U. Ambiente

Decreto-legge n. 112 del 25/06/2008 – art. 23 bis

Legge n. 191 del 23 dicembre 2009 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato

Decreto-legge n. 135 del 25 settembre 2009 - Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee

Legge n. 42 del 26 marzo 2010 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni.



D.lgs. n. 33 del 14 marzo 2013 - Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

Legge n. 190 del 23 dicembre 2014 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato

Legge n. 221 del 28 dicembre 2015 - Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali.

D.lgs. n. 175 del 19 agosto 2016 – Testo Unico Servizi Pubblici

D.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016 e s.m.i. – Codice dei contratti pubblici

Legge n. 168 del 20 novembre 2017 – Norme in materia di domini collettivi

D.lgs. n. 201 del 23 dicembre 2022 - Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica

D.lgs. n. 18 del 23 febbraio 2023 - Attuazione della direttiva (UE) 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano

D.lgs. n. 36 del 31 marzo 2023 - Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici.

Legge n. 68 del 13 giugno 2023 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 aprile 2023, n. 39, recante disposizioni urgenti per il contrasto della scarsità idrica e per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche.

Legge Regionale Piemonte n. 13 del 1997

Delibera ARERA – 655/2015/R/idr.

Delibera ARERA – 639/2023/R/idr

## GIURISPRUDENZA

Cass. Civ., sentenza n. 24 del 12 gennaio 2011

Cass. Civ., sentenza n. 25 del 12 gennaio 2011

Cass. Civ., sentenza n. 26 del 12 gennaio 2011

Cass. Civ. Sez. Unite, sentenza n. 3665/2011

Cass. Civ., sentenza n. 272/2012

Cass. Civ, Sez. Unite, 10/04/2019, n. 10018 – Approvvigionamento idrico

Cass. Civ, Sez. II, 23/09/2019, n. 23564 – Demanialità

Cass. Civ, Sez. Unite, 01/02/2021, n. 2155 – Devoluzione al TSAP

Cass. Civ, Sez. Unite, ordinanza 13/01/2022, n. 985 – Concessioni derivazione idrica

Cass. Civ, Sez. Unite, ordinanza 17/05/2022, n. 15892 – Tutela paesaggistica

Cass. Civ. Sez. Unite, ordinanza 22/05/2023, n. 13975 – Tribunale superiore acqua pubblica

Cass. Pen, Sez. III, sentenza 10/03/2021, n. 18145 – Contravvenzioni AIA

Cass. Pen, Sez. III, sentenza 23/01/2019, n. 11518 – Scarico acque industriali senza autorizzazione

T.A.R. Sicilia Catania, Sez. I, 02/02/2022, n. 344 – Vincoli patrimonio ambientale

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III ter, 05/03/2021, n. 2578 – Competenza e giurisdizione

T.A.R. Piemonte Torino, Sez. II, 12/10/2022, n. 842 – Competenza acque pubbliche/acque private

Cons. Stato, Sez. IV, 29/11/2019, n. 8184

Cons. Stato, Sez. IV, 06/04/2020, n. 2301

Cons. Stato, Sez. IV, 18/06/2021, n. 4697 – Competenza in genere – Tribunale acque pubbliche

Sentenza Tribunale Superiore Acqua Pubblica n. 129/05

Corte Costituzionale, sentenza n. 259 del 19 luglio 1996

Corte Costituzionale, sentenza n. 419 del 27 dicembre 1996

Corte Costituzionale, pronuncia sui principi inviolabili n. 1146 1998

Corte Costituzionale, sentenza n. 305 del 20 giugno – 3 luglio 2002

Corte Costituzionale, sentenza n. 272 del 27 luglio 2004

Corte Costituzionale, sentenza n. 199 del 17 luglio 2012

Corte Costituzionale, sentenza n. 335 del 8 ottobre 2018

Corte Costituzionale, sentenza n. 117 del 10 maggio 2022 – Grandi derivazioni idroelettriche

Corte Costituzionale, sentenza n. 108 del 5 maggio 2022 – Demanio e patrimonio dello Stato

*SAUR International c. Argentina, ICSID Case n. ARB/04/4, Decision on Jurisdiction and Liability*, 6 giugno 2012.

Sentenza Corte Giustizia EU, 18 novembre 1999, C-107, Teckal (controllo analogo)

Corte Giustizia Unione Europea, Grande Sez., 30/04/2019, n. 611/17 – Obiettivi sostenibili

## SITOGRAFIA

[giovani2030.it](http://giovani2030.it)

<https://it.wikipedia.org>.

[Ippcitalia.cmcc.it](http://Ippcitalia.cmcc.it)

[lavoce.info](http://lavoce.info)

[marcelloalterio.wordpress.com](http://marcelloalterio.wordpress.com)

[temi.camera.it](http://temi.camera.it)

[unric.org](http://unric.org)

[www.academia.edu](http://www.academia.edu)

[www.acquabenecomune.org](http://www.acquabenecomune.org)

[www.acquadiqualita.it](http://www.acquadiqualita.it)

[www.altalex.com](http://www.altalex.com)

[www.anci.it](http://www.anci.it)

[www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it)

[www.arera.it](http://www.arera.it)

[www.ato4cuneese.it](http://www.ato4cuneese.it)

[www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

[www.benicomunisovrani.it](http://www.benicomunisovrani.it)

[www.camera.it](http://www.camera.it)

[www.cartadellaterra.org](http://www.cartadellaterra.org)

[www.certifico.com](http://www.certifico.com)

[www.contrattoacqua.it](http://www.contrattoacqua.it)

[www.conventions.coe.it](http://www.conventions.coe.it)

[www.diritto.it](http://www.diritto.it)

[www.dirittodeiservizipubblici.it](http://www.dirittodeiservizipubblici.it)

[www.dirittoestoria.it](http://www.dirittoestoria.it)

[www.earthcharter.org](http://www.earthcharter.org)

[www.edizioni.simone.it](http://www.edizioni.simone.it)

[www.esg360.it](http://www.esg360.it)

[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

[www.garzantilinguistica.it](http://www.garzantilinguistica.it)

[www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)

[www.generazionifuture.org](http://www.generazionifuture.org)

[www.guidageneralearchividistato.beniculturali.it](http://www.guidageneralearchividistato.beniculturali.it)

[www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it)

[www.laffairedusiecle.net](http://www.laffairedusiecle.net)

[www.lincai.it](http://www.lincai.it)

[www.mase.gov.it](http://www.mase.gov.it)

[www.mite.gov.it](http://www.mite.gov.it)

[www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)

[www.normattiva.largemovements.it](http://www.normattiva.largemovements.it)

[www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it)

[www.parlamento.gov.it](http://www.parlamento.gov.it)

[www.periodicoitalianomagazine.it](http://www.periodicoitalianomagazine.it)

[www.pianetapsr.it](http://www.pianetapsr.it)

[www.provincia.cuneo.it](http://www.provincia.cuneo.it)

[www.regione.piemonte.it](http://www.regione.piemonte.it)

[www.renewablematter.eu](http://www.renewablematter.eu)

[www.risorsa-acqua.it](http://www.risorsa-acqua.it)

[www.salute.gov](http://www.salute.gov)

[www.senato.it](http://www.senato.it)

[www.traspare.com](http://www.traspare.com)

[www.tribunalesuperioreacque.it](http://www.tribunalesuperioreacque.it)

[www.unesco.org](http://www.unesco.org)



## RINGRAZIAMENTI

Ricordo molto bene il momento preciso in cui decisi di iscrivermi a questo corso di Laurea: ero venuta ad Alessandria per ottenere informazioni sui docenti, sugli esami e soprattutto sulle modalità di frequenza ai corsi, poiché sarebbe stata inevitabilmente subordinata all'orario di lavoro.

La segretaria di allora, che andò in pensione qualche mese dopo, descrisse così bene il corso da motivarmi al punto di convincermi ad iscrivermi sebbene non fossero le mie intenzioni iniziali.

Immediatamente dopo aver sottoscritto i moduli necessari, ho realizzato:

“oh no!!!! Un'altra Tesi!!!

Fino a quel momento, non avevo dato peso a questo aspetto e non nascondo l'ansia quando ripenso a quella precedente in Lingue e Letterature Orientali presso l'Ateneo di Ca' Foscari a Venezia.

Ma eccomi qui, alla discussione di questa Tesi: un percorso di studio che, naturalmente senza nulla togliere alla scelta precedente, mio padre, Bruno Cravanzola, consideri una licenza degna di tale nome, anche se non me l'ha mai detto esplicitamente,

Dedico questo lungo ma appagante studio a lui, in primis, perché è mio padre e per molte altre ragioni, tra le quali l'argomento di questo lavoro: l'acqua.

Per lui ha sempre avuto un'importanza particolare come elemento essenziale e primario, così come lo è per la vita dell'uomo: ha rappresentato un aspetto critico e talmente importante da fondare un ente di gestione della fognatura e della depurazione ed aggiungere successivamente la gestione del servizio acquedotto.

Grazie agli strumenti amministrativi messi a disposizione dalla politica, nel 1999, fu istituita un'Azienda speciale, che, dapprima in Convenzione, poi in Consorzio con molti Comuni delle colline di Alba, in provincia di Cuneo, si occupava del servizio di fognatura e depurazione. A valle della città veniva costruito il depuratore che tutt'ora funziona e restituisce acqua pulita al fiume Tanaro. Ha mantenuto la presidenza di quell'azienda per vent'anni, con la lungimiranza di chi sta svolgendo un compito essenziale verso le generazioni future e la cura dell'ambiente.

L'azienda è la stessa per la quale lavoro e che ha ispirato l'argomento al Chiarissimo Professore Rodrigo Míguez Núñez, Relatore che ha seguito il lavoro.

La mia ulteriore dedica di questo lavoro, va a Giovanni Vetrugno, il mio compagno, che mi ha sempre supportato ed ha anche sempre sopportato le mie lunghe giornate dedicate allo studio anziché a lui.

La terza dedica è a me stessa.

Ho amato molto questo momento di studi, tornare a lezione, condividere idee con persone molto giovani con le quali mi sono confrontata e che mi hanno considerata una di loro, nonostante la differenza di età che avrebbe potuto dividerci ed allontanarci. Ma non è stato così.

Mi è piaciuto molto intraprendere questo percorso ad un'età al di fuori di quella propriamente deputata alla formazione ed allo studio: tante cose si apprendono in ogni fase della vita, poiché non si finisce mai di imparare.

Ringrazio, infine, gli amici che mi sono stati vicini in questo percorso.

Un grazie particolare va all'amica Katia Pillepich, per aver accettato di calarsi nuovamente nel ruolo di Preside, ricoperto per svariati anni, e rivolgere uno sguardo d'insieme al mio lavoro.