

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA**

DOTTORATO DI RICERCA IN:

*SCIENZE POLITICHE XXIX CICLO*

---

---



## **L'ORO BLU**

L'INESTRICABILE INTRECCIO TRA DIRITTO ALL'ACQUA, MERCATO E  
TUTELA AMBIENTALE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE E DELL'UE

Presentata da:

Antonio Di Marco

Relatore:

Chiar.ma Prof.ssa Delia La Rocca

---

---

Anno accademico 2016/2017

## INDICE

INDICE .....	II
PRINCIPALI ABBREVIAZIONI .....	VI
INTRODUZIONE .....	1

## PARTE I

### LA TRIPLICE NATURA DELL'ACQUA

#### Capitolo I

##### L'ACQUA COME RISORSA NATURALE

1. Il principio della sovranità permanente dello Stato sulle risorse naturali: la teoria della «sovranità assoluta» ..... 10
2. Dalla teoria dell' «integrità territoriale assoluta» a quella della «sovranità limitata» ..... 15
3. L'acqua come «risorsa naturale condivisa»: l'obbligo di un uso «equo e ragionevole» delle risorse idriche ..... 19
4. *Segue*: la partecipazione «equa e ragionevole» ..... 23
5. L'obbligo di non cagionare danni ..... 28
6. L'acqua come «risorsa naturale condivisa» e le pretese degli individui: il ruolo dei «bisogni umani essenziali» ..... 32

#### Capitolo II

##### L'ACQUA COME RISORSA ECONOMICA

1. Il valore economico dell'acqua e la sua qualificazione come «merce» ..... 37
2. L'applicabilità delle regole del GATT e le possibilità di deroga ..... 42
3. L'acqua come «servizio» all'interno del GATS ..... 47
4. L'applicabilità delle regole del GATS ai servizi idrici ..... 51
5. La protezione degli investimenti stranieri e i servizi idrici ..... 55

6. <i>Segue</i> : il diritto all'acqua nel diritto internazionale degli investimenti .....	60
--	----

### Capitolo III

#### L'ACQUA COME DIRITTO DELL'UOMO

1. L'emersione del diritto all'acqua .....	65
2. Il contenuto del diritto all'acqua .....	71
3. <i>Segue</i> : l'accessibilità economica .....	76
4. Il diritto dell'economia quale strumento di applicazione del diritto all'acqua: il necessario intervento dello Stato .....	81
5. L'acqua come «bene pubblico»: da <i>res communis omnium</i> a <i>res publica iuris gentium</i> .....	85
6. La gestione dell'acqua: l' <i>integrated water resource management (IWRM)</i> .....	92

## PARTE II

### L'ACCESSO ALL'ACQUA

### Capitolo IV

#### DIRITTO ALL'ACQUA E SERVIZI D'INTERESSE (ECONOMICO) GENERALE

1. L'emersione del diritto all'acqua nell'UE .....	101
2. <i>Segue</i> : l'iniziativa legislativa dei cittadini europei <i>Right2Water</i> .....	106
3. I servizi idrici come «servizi d'interesse (economico) generale» .....	111
4. Gli elementi comuni dei servizi idrici: «servizio universale» e <i>primauté</i> dell'approvvigionamento idrico per usi domestici .....	116
5. L'obiettivo della fornitura idrica sostenibile: l'obbligo di «servizio pubblico» .....	121
6. Il principio di neutralità: dall'amministrazione <i>di</i> diritto pubblico all'amministrare <i>nel</i> pubblico interesse .....	125

### Capitolo V

#### SERVIZI IDRICI E REGOLE DI MERCATO

1. L'affidamento dei servizi idrici: il meccanismo dell' <i>in house providing</i> .....	132
2. La tipizzazione dell' <i>in house</i> e la specificità dei servizi idrici .....	137
3. I criteri di efficienza economica e il principio del «recupero dei costi relativi ai servizi idrici» .....	142
4. La tariffazione: il campo di applicazione del principio del recupero dei costi dei servizi idrici .....	147
5. Il principio del recupero dei costi e gli altri strumenti previsti dal diritto dell'UE: il margine di manovra degli Stati membri .....	152
6. La tutela dei consumatori e il diritto all'acqua .....	158

## Capitolo VI

### LA PARTECIPAZIONE DEL PUBBLICO

1. Servizi idrici, <i>social learning</i> e <i>water awareness</i> .....	162
2. Il principio generale della partecipazione del pubblico in materia ambientale: la «democrazia dell'acqua» .....	166
3. La nozione di pubblico et la <i>citizenship of contribution</i> .....	172
4. L'informazione del pubblico .....	176
5. La partecipazione del pubblico nella pianificazione di bacino .....	182
6. La partecipazione del pubblico nell'ambito della cooperazione transfrontaliera .....	186

## PARTE III

### LA TUTELA DELL'ACQUA

## Capitolo VII

### I PARAMETRI QUALITATIVI

1. L'emersione del diritto comunitario delle acque: i parametri di qualità .....	195
2. L' <i>utilitas publica</i> della tutela qualitativa dell'acqua: ambiente e salute.....	201
3. Il principio della maggiore protezione: il <i>minimum standard</i> .....	206
4. Dai “frammenti” alla politica comune in materia di acque .....	211
5. Gli obiettivi ambientali della politica europea delle acque .....	216
6. <i>Segue</i> : le deroghe agli obiettivi ambientali .....	221

## Capitolo VIII

### IL CONTROLLO E IL TRATTAMENTO DELLE ACQUE

1. Il monitoraggio delle acque .....	227
2. I regimi di emissione: la funzione pubblica di controllo.....	231
3. La disciplina IPPC - <i>integrated pollution prevention and control</i> - .....	236
4. Il trattamento delle acque reflue .....	241
5. <i>Segue</i> : la portata degli obblighi in materia di trattamento delle acque .....	245
6. Il contributo della direttiva sulle acque reflue al diritto ai servizi igienico-sanitari e all'acqua potabile.....	249

## Capitolo IX

### LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

1. L' <i>integrated water resource management</i> (IWRM) nel diritto europeo delle acque: la pianificazione territoriale .....	255
--	-----

2. I piani d'azione organici: obblighi di coerenza, di risultato e di forma .....	261
3. Le pianificazioni parallele: distretti idrografici e zone protette .....	266
4. Il Piano di gestione di bacino: la sintesi delle funzioni dello «Stato policentrico».....	271
5. La gestione del rischio alluvionale .....	276
6. Distretti idrografici internazionali e cooperazione transfrontaliera .....	281
CONCLUSIONI.....	289
BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE .....	293
GIURISPRUDENZA ESSENZIALE .....	317

## PRINCIPALI ABBREVIAZIONI

*AFDI* : Annuaire français de droit international  
*Cah. dr. eur.* : Cahiers de Droit Européen  
*Cass. pen.* : Cassazione Penale  
*CDFU* : Charte des droits fondamentaux de l'Union  
*CE* : Comunità europea  
*CECA* : Comunità europea del carbone e dell'acciaio  
*CEDU* : Convenzione europea dei diritti dell'uomo  
*CG* : Corriere giuridico  
*CGUE* : Corte di giustizia dell'Unione europea  
*CI* : Comunità internazionale  
*CLJ* : Cambridge Law Journal  
*CMLR* : Common Market Law Review  
*Col JEL* : Columbia Journal European Law  
*ConsSt* : Consiglio di Stato  
*CornellILJ* : Cornell International Law Journal  
*Corte EDU* : Corte europea dei diritti dell'uomo  
*DCSI* : Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali  
*Dir. Amm.* : Diritto Amministrativo  
*Dir. Comm. Int.* : Diritto del commercio internazionale  
*Dir. Un. Eur.* : Il Diritto dell'Unione europea  
*DP* : Diritto pubblico  
*DPA* : Diritto procedurale amministrativo  
*DPCE* : Diritto Pubblico Comparato ed Europeo  
*DPUE* : Diritto e Politiche dell'Unione Europea  
*DSI* : Diritto negli scambi internazionali (II)  
*DUDI* : Diritti umani e diritto internazionale  
*EBLR* : European Business Law Review  
*ECLR* : European Competition Law Review  
*EELR* : European Environmental Law Review  
*EHRLR* : European Human Rights Law Review  
*EJIL* : European Journal of International Law  
*ELJ* : European Law Journal  
*ELR* : European Law Review  
*EPL* : European Public Law

*ERPL* : European Review of Private Law  
*FA* : Foro amministrativo (II)  
*FI* : Foro italiano (II)  
*FILJ* : Fordham International Law Journal  
*GC* : Giurisprudenza costituzionale  
*GI* : Giurisprudenza italiana  
*Giorn. Dir. Amm.* : Giornale di diritto amministrativo  
*Gmer* : Giurisprudenza di merito  
*GP* : Gazette du Palais  
*GUCE* : Giornale ufficiale delle comunità europee  
*HRLJ* : Human Rights Law Journal  
*HRQ* : Human Rights Quarterly  
*ICLQ* : International and Comparative Law Quarterly  
*Ir.JEL* : Irish Journal of European Law  
*JDI* : Journal de Droit International  
*JEL* : Journal of Environmental Law  
*JOUE* : Giornale ufficiale dell'Unione europea  
*JEEPL* : Journal for European Environmental & Planning Law  
*JT* : Journal des tribunaux  
*Legal Issues of Econ. Integr.* : Legal Issues of Economic Integration  
*LGDJ* : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence  
*LPA* : Les Petites Affiches  
*LQR* : Law Quarterly Review  
*MJECL* : Maastricht Journal of European and Comparative Law  
*Net.Int.L.R* : Netherlands International Law Review  
*NGCC* : Nuova giurisprudenza civile commentata (La)  
*NJIL* : Nordic Journal of International Law,  
*PD* : Politica del diritto  
*PL* : Public Law  
*QC* : Quaderni costituzionali  
*RA* : Rivista dell'arbitrato  
*RAE* : Revue des Affaires Européennes  
*Rass. avv. st.* : Rassegna dell'avvocatura dello Stato  
*RBDI* : Revue belge de droit international  
*RC* : Revue des contrats  
*RCDIP* : Revue critique de droit international privé  
*RDCE* : Revista de Derecho Comunitario Europeo  
*RDE* : Rivista di diritto europeo  
*RDH* : Revue des droits de l'homme

*RDI* : Rivista di diritto internazionale  
*RDIDC* : Revue de droit international et droit comparé  
*RDIPP* : Rivista diritto internazionale privato e processuale  
*RDP* : Revue de droit public  
*RDUE* : Revue du droit de l'Union européenne  
*REDC* : Revue européenne de droit de la consommation  
*REDP* : Revue européenne de droit public  
*RFDA* : Revue française de droit administratif  
*RGDIP* : Revue générale de droit international public  
*RIDC* : Revue internationale de droit comparé  
*RIDPC* : Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario  
*RIDPComp.* : Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comparato  
*RIDU* : Rivista internazionale dei diritti dell'uomo  
*Riv. Dir. Int.* : Rivista di Diritto internazionale  
*Riv. dir. proc.* : Rivista di diritto processuale  
*Riv. giur. amb.* : Rivista giuridica dell'ambiente  
*RJE* : Revue juridique de l'environnement  
*RJLMB* : Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles  
*RMC* : Revue du Marché Commun  
*RMCUE* : Revue du Marché Commun et de l'Union européenne  
*RTDCDE* : Revue trimestrielle de droit commercial et de droit économique  
*RTDE* : Revue Trimestrielle de Droit Européen  
*RTDH* : Revue trimestrielle des droits de l'homme  
*RTDP* : Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico  
*RTDPC* : Rivista trimestrale di diritto e procedura civile  
*RUDH* : Revue universelle de droits de l'homme  
*TFUE* : Trattato sul funzionamento dell'Unione europea  
*TUE* : Trattato sull'Unione europea  
*UE* : Unione europea  
*YEL* : Year Book of European Law

## INTRODUZIONE

*«[La] communauté d'intérêts sur un fleuve navigable devient la base d'une communauté de droit, dont les traits essentiels sont la parfaite égalité de tous les Etats riverains dans l'usage de tout le parcours du fleuve à l'exclusion de tout privilège d'un riverain quelconque par rapport aux autres»<sup>1</sup>*

La sentenza *Oder* della Corte permanente di giustizia internazionale, che rappresenta una delle più note dispute internazionali sulla gestione delle risorse idriche, riconosceva all'inizio del secolo scorso come l'acqua si ponga come base materiale di «comunità di diritto» che non conoscono le frontiere artificialmente poste dagli Stati.

Il diritto di tali «comunità dell'acqua», originariamente limitato alle questioni della demarcazione delle frontiere e alla navigazione, negli ultimi decenni ha investito gli usi domestici, agricoli e commerciali delle risorse idriche, soffermandosi sulla gestione, il controllo e la protezione delle acque e dell'ambiente. La destabilizzazione climatica, che negli ultimi anni ha conosciuto un'accelerazione eccezionale, è mediata dall'acqua sotto forma d'inondazioni, cicloni, ondate di calore e siccità: l'acqua è uno degli elementi della natura che, alla luce del proprio ciclo vitale, unisce gli Stati nell'interesse comune della sua salvaguardia e gestione ottimale.

La devastazione ecologica della Terra, inoltre, ha provocato problemi sempre crescenti di approvvigionamento idrico, che hanno inevitabilmente esaltato il valore economico di una risorsa che sta diventando sempre più strategica. L'appropriazione dell'acqua sul piano internazionale, per tale ragione, non ha visto più contrapposti semplicemente Stati frontalieri che si contendono determinate risorse idriche, ma privati e intere comunità locali originarie di paesi tra loro anche notevolmente distanti. La

---

<sup>1</sup> Cfr. CPGI, 1 settembre 1929, *Jurisdiction territoriale de la Commission internationale de l'Oder*, in *C.P.J.I Rec. Série A*, n° 23, 2005, p. 27.

crescente scarsità di acqua, in altri termini, ha inevitabilmente posto la questione della sua appropriazione e gestione da parte di privati ed entità non statali, con la conseguente applicazione del diritto internazionale dell'economia in rapporto alle disposizioni sui servizi, le merci e la protezione degli investimenti stranieri.

Le « *communautés de droit* » che impongono la gestione comune dell'acqua, individuate a inizio secolo scorso sulla base della condivisione di determinate risorse idriche, hanno decisamente oltrepassato i confini dei bacini fluviali e del diritto internazionale delle acque; in virtù delle questioni ambientali e di rilevanza economica, esse hanno definitivamente assunto una dimensione che tende a essere “globale”, ma i cui confini e contenuti rimangono indefiniti e di difficile lettura.

Lo sviluppo dell'interesse internazionale sull'acqua e sul suo diritto, sotto il duplice profilo della sua tutela e appropriazione, ha determinato la formazione di un intreccio di disposizioni che spaziano dal tradizionale diritto internazionale delle acque alle più recenti normative sui servizi e sulla protezione degli investimenti esteri. Un intreccio che, inoltre, tende a presentarsi come conflittuale alla luce dell'emersione del diritto all'acqua: la scarsità idrica e le difficoltà a gestire risorse che richiedono servizi sempre più complessi e costosi, in alcuni casi, hanno reso l'accesso alla risorsa “economicamente impossibile” o discriminatorio per parti della popolazione, scontrandosi così con il valore sociale delle attività legate all'acqua.

La difficoltà di orientamento in tale intreccio di disposizioni, amplificata dall'aggravarsi dei fenomeni di scarsità e dai conflitti legati alla gestione delle risorse idriche, ha dunque alimentato numerosi interrogativi sull'acqua e sul suo diritto: a chi appartiene l'acqua? Si tratta di un bene pubblico inalienabile o può essere oggetto di appropriazione privata? Quali diritti hanno o dovrebbero avere le persone? Quali sono le obbligazioni e i diritti degli Stati? Quali quelli delle imprese e degli interessi commerciali?

Per rispondere a tali domande, tentando di dipanare l'intreccio di disposizioni che concernono l'acqua, riteniamo necessario passare in rassegna le principali fonti di diritto internazionale che definiscono i confini delle attuali «comunità di diritto dell'acqua». In seguito, occorre verificare in che misura tali «comunità di diritto sovranazionali» garantiscano la tutela efficace e l'accessibilità ai privati all'acqua, muovendo dallo specifico caso dell'Unione europea.

Conseguentemente a quanto ora premesso, la ricerca è articolata su un triplice fronte: in primo luogo, quello delle fonti di diritto internazionale, che definiscono la natura giuridica dell'acqua nelle relazioni internazionali (Parte I); in secondo luogo, quello dell'accesso all'acqua, da verificare attraverso l'analisi della disciplina dei servizi che rendono disponibile tale risorsa (Parte II); in terzo luogo, il profilo della tutela dell'acqua (Parte III). Tutela e accesso all'acqua saranno analizzati con specifico riferimento all'ordinamento giuridico dell'Unione europea, che si presenta come la principale «comunità di diritto sovranazionale» che ha affrontato i profili problematici e conflittuali relativi all'acqua che sono emersi a livello internazionale.

Con riferimento alla parte I, che si compone di tre capitoli, il primo obiettivo è quindi quello di definire i termini della dinamica normativa internazionale che interessa l'acqua, rilevandone i profili problematici e conflittuali. Un secondo obiettivo è quello di verificare in che misura l'emersione del diritto all'acqua incida sulle obbligazioni internazionali degli Stati nella gestione e distribuzione delle risorse idriche.

Il primo capitolo è dunque dedicato alla fonte più antica di diritto internazionale che concerne l'acqua, ossia il diritto internazionale delle acque, che definisce l'acqua come «risorsa naturale». Prendendo le mosse dalle principali teorie nate dalle prime dispute internazionali sull'acqua, si ripercorrono i tradizionali limiti alla sovranità degli Stati nella gestione e nello sfruttamento delle risorse idriche.

Il secondo capitolo, invece, concerne le fonti di diritto internazionale dell'economia che possono interessare l'acqua intesa come «risorsa economica». Muovendo dall'emersione del valore economico dell'acqua, si verifica l'applicazione delle disposizioni internazionali relative alle merci, ai servizi e alla protezione degli investimenti stranieri.

Il terzo capitolo, infine, si focalizza sulle disposizioni che stanno segnando l'emersione del diritto all'acqua inteso come «diritto dell'uomo». Tale capitolo passa in rassegna le norme internazionali che definiscono il diritto all'acqua e tenta di rispondere alle questioni relative alla natura pubblica dell'acqua e al ruolo dello Stato nel garantirne l'accessibilità fisica, economica e politica.

La questione dell'accesso all'acqua, nella triplice dimensione dell'accessibilità fisica, economica e politica, è approfondita con specifico riferimento all'Unione europea nella seconda parte della ricerca. Quest'ultima, al pari della precedente, si

compone di tre capitoli e persegue l'obiettivo di verificare in che misura l'emersione del diritto all'acqua abbia inciso sulla disciplina dei servizi idrici e sulla qualificazione dell'acqua come «bene pubblico fondamentale» all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

Il quarto capitolo è dunque dedicato all'emersione del diritto all'acqua all'interno dell'ordinamento giuridico dell'UE e al suo impatto sull'organizzazione dei servizi idrici nazionali in termini di servizi d'interesse economico generale, strutturati come «servizi universali» gravati dall'obbligo di «servizio pubblico».

Il quinto capitolo, a sua volta, approfondisce la disciplina di mercato dei servizi idrici, verificando lo specifico regime derogatorio accordato in materia di concorrenza e appalti pubblici. Si prendono in analisi le ipotesi di delega e concessione ai privati dei servizi in questione, rilevando le implicazioni dei criteri di efficienza economica e recupero dei costi che il diritto dell'UE prevede in materia di gestione di servizi idrici e soffermandoci sull'eventuale portata del riconoscimento del diritto all'acqua in materia di protezione dei consumatori.

Il sesto capitolo, che chiude la seconda parte del presente lavoro, è dedicato alla partecipazione del pubblico e alla dimensione della c.d. accessibilità politica. Muovendo dai presupposti teorici di ciò che in dottrina è definita la «democrazia ambientale», si tenta di verificare i contorni e lo sviluppo della c.d. «democrazia dell'acqua», passando in rassegna le disposizioni sull'informazione del pubblico e sul suo coinvolgimento nella pianificazione di bacino.

Gli aspetti relativi alla pianificazione, infine, sono analizzati nella terza parte del presente lavoro, dedicata alla tutela dell'acqua. In quest'ultima parte della ricerca, anch'essa composta di tre capitoli, ci si è chiesti in che misura il diritto dell'UE concorra, da un lato, a fornire una tutela adeguata delle risorse idriche, e dall'altro, a definire i tratti di un'unica «comunità di diritto dell'acqua» in cui la libertà degli Stati è sempre più limitata.

Il settimo capitolo, quindi, muove dalla formulazione di parametri di qualità ambientali «comuni e comunitari», che hanno segnato l'emersione del diritto europeo delle acque. S'illustra come l'emersione di una politica comune in materia di acque abbia definito i primi basilari confini della cornice dell'intervento pubblico in materia di gestione delle acque, ponendo obiettivi ambientali tali da inquadrare l'intervento umano

in un dettagliato sistema di deroghe.

L'ottavo capitolo, a sua volta, approfondisce le questioni del monitoraggio e del trattamento delle acque, che si presentano come i due principali pilastri della politica europea delle acque. Si analizza la reciproca influenza tra il diritto all'acqua e la disciplina dei servizi igienico-sanitari, rilevando l'emersione dell'approccio integrato all'acqua in materia di protezione ambientale.

L'approccio integrato all'acqua è analizzato nel dettaglio al nono capitolo, dedicato alla pianificazione territoriale. In tale capitolo, che chiude la terza parte della presente ricerca, ci si sofferma sul necessario intervento dello Stato attraverso strumenti pianificatori quali il Piano di gestione di bacino e quello di gestione del rischio alluvionale, evidenziando l'incidenza del diritto dell'UE nei casi di distretti idrografici internazionali.

Alla fine della nostra ricerca dovremmo poter rispondere agli interrogativi sull'acqua e sul suo diritto posti all'inizio di queste pagine, con specifico riferimento all'attuazione europea delle obbligazioni e delle problematiche emerse a livello internazionale.

## PARTE I

### LA TRIPLICE NATURA DELL'ACQUA

....

Il diritto dell'acqua può essere definito come l'insieme delle regole che determinano il regime giuridico delle acque, i diritti ai quali i singoli possono avere accesso e le misure che bisogna adottare per preservare le risorse idriche<sup>1</sup>.

La ricostruzione della portata di un tale diritto deve prendere le mosse, innanzitutto, dal diritto internazionale, perché le principali fonti giuridiche del diritto dell'acqua si collocano a livello internazionale: l'amministrazione efficace delle acque, come autorevolmente evidenziato in dottrina, si colloca a un livello che oltrepassa necessariamente i confini nazionali e trova nel diritto internazionale i suoi principi fondamentali<sup>2</sup>.

Se s'intende poi ricostruire la natura e le implicazioni del diritto dell'acqua all'interno dell'ordinamento giuridico dell'UE, il riferimento preliminare al diritto internazionale s'impone alla luce dei legami strutturali che intercorrono tra quest'ultimo e il diritto dell'UE. Pur essendo configurato come un ordinamento autonomo e *sui generis*, il sistema giuridico dell'UE continua a essere fortemente influenzato dal diritto internazionale, al quale è legato, secondo una nota espressione dottrinale, da «*un matrimonio ancora non a rischio di scioglimento*»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. J-L. GAZZANIGA, X. LARROUY- CASTÉRA, P. MARC, J-P. OURLIAC, *Le droit de l'eau*, Paris, 2011, p. 1.

<sup>2</sup> Sul ruolo del diritto internazionale quale fonte principale del diritto dell'acqua, si vedano, ad esempio: D.A. CAPONERA, *Les principes du droit e de l'administration des eaux. Droit international e droit interne*, Paris, 2007, (seconda edizione rivista e aggiornata da M. NANNI); C.B. BOURNÉ, *International Water Law. Selected Writing*, New York/London, 1997; G.J. CANO, *A Legal and Institutional Framework for Natural Resources Managements*, Roma, FAO, 1975.

<sup>3</sup> In tal termini si è espresso L. SICO, *Ordinamento comunitario e diritto internazionale: un matrimonio ancora non a rischio di scioglimento*, in *DPCE*, 2003, pp. 1704 ss. Sui rapporti tra diritto

Le prime disposizioni di diritto internazionale che hanno interessato l'acqua sono, innanzitutto, quelle del c.d. diritto internazionale delle acque, che ha tradizionalmente considerato l'acqua come «risorsa naturale», e in quanto tale, sottoposta alla sovranità nazionale. Nel tempo, la sovranità statale è stata limitata dall'emergente configurazione dell'acqua come «risorsa naturale condivisa», che impone alcuni obblighi di portata generale, come quello di un uso «equo e ragionevole» delle risorse idriche e il divieto di cagionare danni (capitolo I).

L'aggravarsi delle crisi idriche e il crescente bisogno d'investire in servizi idonei a rendere disponibile le risorse idriche, inoltre, hanno condotto a considerare l'acqua sotto il profilo del diritto internazionale dell'economia. Quest'ultimo, nello specifico, tende inevitabilmente a configurare l'acqua come «risorsa economica»: i trasferimenti di acqua da un paese a un altro hanno posto la questione dell'applicabilità delle regole del GATT relative alle merci; la necessità di attirare investimenti stranieri per garantire le infrastrutture funzionali ai servizi idrici, a sua volta, ha condotto a non poche controversie sull'applicazione delle disposizioni relative ai servizi e al GATS, oltre a quelle attinenti alla protezione degli investimenti (capitolo II).

Il carattere vitale dell'acqua, infine, ha reso le risorse idriche rilevanti anche per il diritto internazionale dei diritti umani, che ha attribuito all'acqua il valore e la natura

---

internazionale e diritto dell'UE si vedano: P. PESCATORE, *International law and Community law – A Comparative Analysis*, in *CMLR*, 1970, pp. 167 ss.; W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *L'ordre juridique des Communautés Européennes et de Droit Internationale*, in *RC*, 1975, pp. 167 ss.; A. MIGLIAZZA, *Le Comunità europee in rapporto al diritto internazionale e al diritto degli Stati membri*, Milano, 1964; P. REUTER, *Le droit international comme source de droit communautaire*, in W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH (dir.), *Les Nouvelles. Droit des Communautés européennes*, Bruxelles, 1969, pp. 437 ss.; K.M. MEESSEN, *The application of rules of public international law within Community law*, in *CMLR*, 1976, pp. 485 ss.; G. JACOT-GUILLARMOD, *Droit communautaire et droit international public*, Genève, 1979; P. FOIS, *Sulla questione dei rapporti tra diritto comunitario e diritto internazionale*, in *RDIPP*, 1984, pp. 5 ss.; J. BOULOUIS, *Le droit des Communautés européennes dans ses rapports avec le droit international général*, in *RC*, 1992, pp. 9 ss.; E. CANNIZZARO, *Sul controllo di legittimità degli atti comunitari contrastanti con il GATT*, in *Riv. Dir. Inter.*, 1996, pp. 119 ss.; M.L. FORLATI PICCHIO, *Il diritto dell'Unione europea fra dimensione internazionale e transnazionalità*, in *Jus*, 1999, pp. 461 ss.; S. AMADEO, *La Corte di giustizia delle Comunità europee ed i rapporti tra diritto comunitario e diritto internazionale generale*, in *RDIPP*, 2000, pp. 895 ss.; A. GIANELLI, *Unione europea e diritto internazionale comunitario*, Torino, 2004.

di «diritto dell'uomo». Negli ultimi anni, infatti, si è assistito alla progressiva emersione di un diritto all'acqua in ambito internazionale e alla proliferazione di atti che ne hanno chiarito il contenuto, concorrendo a definire l'acqua come «bene pubblico» e a suggerirne le modalità di gestione (capitolo III).

## Capitolo I

# L'ACQUA COME RISORSA NATURALE

*SOMMARIO:* 1. Il principio della sovranità permanente dello Stato sulle risorse naturali: la teoria della «sovranità assoluta». – 2. Dalla teoria dell'«integrità territoriale assoluta» a quella della «sovranità limitata». – 3. L'acqua come «risorsa naturale condivisa»: l'obbligo di un uso «equo e ragionevole» delle risorse idriche. – 4. *Segue:* la partecipazione «equa e ragionevole». – 5. Il divieto di cagionare danni. – 6. L'acqua come «risorsa naturale condivisa» e le pretese degli individui: il ruolo dei «bisogni umani essenziali».

### **1. Il principio della sovranità permanente dello Stato sulle risorse naturali: la teoria della «sovranità assoluta»**

Il diritto internazionale si è tradizionalmente limitato a considerare l'acqua come «elemento del territorio», e in quanto tale, “risorsa” sottoposta al principio della sovranità permanente degli Stati sulle risorse naturali<sup>1</sup>. Tale principio, come noto, rappresenta una formulazione esplicita del principio generale della sovranità territoriale degli Stati, sulla base del quale lo Stato esercita una sovranità completa sul suo territorio

---

<sup>1</sup> Cfr. M. CUQ, *L'eau en droit international. Convergences et divergences dans les approches juridiques*, Paris, 2013, pp. 26 ss.; L. BOISSON DE CHAZOURES, «Eaux internationales et droit international: vers une gestion commune», in L. BOISSON DE CHAZOURES, S. SALMAN, *Les ressources en eau et le droit international*, Leiden/Boston, 2005, p. 7.

e, a tale titolo, un'ampia autorità sulla popolazione, le ricchezze e le risorse naturali che su tale territorio insistono<sup>2</sup>.

Il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali, con esplicito riferimento all'acqua, trova la sua prima storica affermazione nel c.d. diritto internazionale delle acque interne (o anche diritto fluviale internazionale), che ha a oggetto i principi e le norme internazionali che presiedono alla delimitazione del territorio degli Stati con riferimento alle proprie acque interne<sup>3</sup>. In tale contesto normativo, la sovranità dello Stato è stata oggetto di varie interpretazioni e teorie che ne hanno precisato la portata e l'estensione.

La prima di tali teorie è la c.d. «teoria della sovranità assoluta», nota nella letteratura giuridica come «dottrina Harmon». Secondo tale teoria, originata da una controversia tra gli USA e il Messico sugli usi delle acque del Rio Grande, lo Stato a monte di un corso d'acqua internazionale può esercitare una sovranità illimitata sulle

---

<sup>2</sup> Il principio della sovranità permanente degli Stati sulle risorse naturali è stato ribadito a più riprese dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite; riconosciuto come regola di natura consuetudinaria dalla giurisprudenza internazionale; interpretato dalla dottrina come una componente del diritto dei popoli di disporre di loro stessi. Sul punto si vedano, ad esempio: l'articolo 1 della Risoluzione dell'Assemblea delle Nazioni Unite 1803 (XVII), 14 dicembre 1962, «*Sovranità permanente sulle risorse naturali*»; articolo 1 della Risoluzione dell'Assemblea delle Nazioni Unite 3171 (XXVIII), 17 dicembre 1973, «*Sovranità permanente sulle risorse naturali*»; articolo 2 § 1 della Risoluzione dell'Assemblea delle Nazioni Unite 3281 (XXIX), 12 dicembre 1974, «*Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati*». Nella giurisprudenza internazionale, invece, si veda: CGI, 19 dicembre 2005, *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, in *C.I.J. Recueil*, 2005, p.168, § 244. In dottrina, infine, si vedano: G. ABI-SAAB, «La souveraineté permanente sur les ressources naturelles», in *Droit international: bilan et prospectives*, 1991, p. 643; G. BASTID BURDEAU, «Le principe de souveraineté permanente sur les ressources naturelles à l'épreuve de la mondialisation», in E. BELLIARD (dir.), *L'Etat souverain dans le monde d'aujourd'hui. Mélanges J.-P. Puissechet*, Paris, 2008, pp. 27 ss.

<sup>3</sup> Per un'introduzione sull'emersione e la genesi del diritto internazionale delle acque interne si vedano, ad esempio: P. BUIRETTE, «Genèse d'un droit fluvial international général. Utilisation à des fins autres que la navigation», in *RGDIP*, 1991, pp. 5-69; L. CAFLISCH, «Règles générales du droit international des cours d'eau internationaux», in *RCADI*, 1989, VII, pp. 12-225; M. ARCARI, *Il regime giuridico delle utilizzazioni dei corsi d'acqua internazionali*, Padova, 1998; T. TVEDT, O. MC INTYRE, T.K. WOLDESADIK, *A History of Water: Sovereignty and International Water Law*, London, 2015.

parti di quest'ultimo che sono situate sul proprio territorio<sup>4</sup>. Nel caso di specie, di fronte alle proteste messicane e alla relativa proposta di una divisione delle risorse idriche generate dal Rio Grande<sup>5</sup>, il governo americano, muovendo dal principio della competenza giuridica territoriale<sup>6</sup>, affermava la propria autorità illimitata sui segmenti dei corsi d'acqua internazionali situati sul proprio territorio, quali che fossero le conseguenze per gli altri Stati interessati. L'acqua non era considerata come "mobile" e "condivisa", ma intesa come semplice risorsa naturale "statica" sulla quale lo Stato interessato poteva esercitare un controllo totale. Di conseguenza, gli Stati a monte si riservavano tutti i diritti di uso e sfruttamento.

La teoria in commento è stata richiamata nel tempo da diversi Stati a monte di fronte alle proteste dei loro vicini a valle, come nel caso del Cile per le risorse del Rio Mauri, dell'India per l'Indo o dell'Etiopia con riferimento alle acque del Nilo blu<sup>7</sup>. A

---

<sup>4</sup> Per un'introduzione sulla teoria in questione, oltre alla bibliografia citata nelle note precedenti, si veda J. SOHNLE, *Le droit international des ressources en eau douce: solidarité contre souveraineté*, Paris, 2002, pp. 244 ss.

<sup>5</sup> A partire dal 1880, gli agricoltori degli Stati Uniti iniziarono a deviare in modo massiccio le acque del Rio grande, producendo delle tensioni diplomatiche tra Washington e Città del Messico. Dopo uno scambio di lettere tra il 1894 e il 1895, l'ambasciatore messicano a Washington, Matias Romero (1837-1898), propose al segretario di Stato W. Q. Gresham (1832-1895) una divisione equa delle acque al fine di permettere la sopravvivenza delle comunità messicane a valle. Il capo della diplomazia americana incaricò, dunque, l'allora *Attorney General* J. Harmon (1846-1927), di elaborare un parere sulla richiesta messicana.

<sup>6</sup> Il principio della competenza giuridica territoriale è tradizionalmente ricondotto alla pronuncia della Corte suprema federale americana del 24 febbraio 1812, *The Schooner Exchange. V. Mc faclon*, sulla quale si basò l'*Attorney General* J. Harmon per elaborare il proprio parere. Nella sentenza in questione, il presidente della Corte suprema degli Stati Uniti, J. Marshall (1755-1835), aveva sostenuto che «la giurisdizione dello Stato sul proprio territorio è necessariamente esclusiva e assoluta. I suoi soli limiti sono quelli che s'impone esso stesso. Tutte le limitazioni che gli saranno legittimamente imposte dall'esterno ridurranno la sovranità e allargheranno proporzionalmente la sovranità della potenza che potrebbe imporre tale limitazione. Di conseguenza, tutte le restrizioni del potere assoluto e totale che esercita uno Stato sul territorio devono procedere dal consenso dello Stato interessato. Essa non può avere altre fonti legittime». (trad. in ita. dell'autore). Sul principio della competenza giuridica territoriale affermato nella pronuncia *The Schooner Exchange. V. Mc faclon* si veda J.S. REEVES, «A Note on Exchange v. M'Faddon», in *American Journal of International Law*, 1924 (2), pp. 320 ss.

<sup>7</sup> Cfr. L. CAFLISCH, «Règles générales du droit international des cours d'eau internationaux», cit., p. 49.

sostegno di tale dottrina, in tutti i casi appena citati, si è fatto riferimento alla Risoluzione dell'Assemblea delle Nazioni Unite che ha adottato la «Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati», e in particolare all'art. 2 secondo il quale «*Every State has and shall freely exercise full permanent sovereignty, including possession, use and disposal, over all its wealth, natural resources and economic activities*»<sup>8</sup>.

Alla teoria della sovranità assoluta è tradizionalmente ricondotta anche la c.d. teoria della «*supra-riveraineté*», elaborata dal governo dell'ex-Zaire (attuale Repubblica democratica del Congo)<sup>9</sup>. Secondo tale dottrina, in particolare, un corso d'acqua non dovrebbe essere considerato come «fiume internazionale» se nasce e scorre principalmente all'interno di uno Stato, toccando solo marginalmente altri paesi. Nel caso di specie, le autorità della Repubblica dello Zaire rivendicavano l'assoluta sovranità sull'utilizzo delle acque del fiume Congo, che nasce nella provincia del Katanga, scorre per ben 4700 km sul territorio dell'attuale Repubblica democratica del Congo prima di sfociare nell'oceano Atlantico, segnando la frontiera con il Congo-Brazzaville per soli 200 km. Attraverso la qualificazione di fiume interno, lo Zaire intendeva ignorare le pretese del Congo-Brazzaville, che si pone come Stato a valle e che dipende, ancora oggi, per le proprie esigenze idriche quasi interamente dalle acque del fiume Congo<sup>10</sup>.

La teoria della sovranità territoriale assoluta, come chiaramente emerso nel caso del fiume Congo o in quello del Rio Grande, implica la negazione o il totale disinteresse dei diritti e delle esigenze degli Stati a valle, dimenticando che la sovranità di uno Stato comporta dei diritti ma anche dei doveri. La «Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati», alla quale si sono sempre richiamati i sostenitori della dottrina Harmon, dopo aver affermato la sovranità degli Stati sulle risorse naturali che insistono sul proprio territorio, afferma che «*In the exploitation of natural resources shared by two or more countries, each State must co-operate on the basis of a system of information and prior consultations in order to achieve optimum use of such resources without*

---

<sup>8</sup> Cfr. Risoluzione dell'Assemblea delle Nazioni Unite 3281 (XXIX), 12 dicembre 1974, «*Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati*», cit., art. 2, § 1.

<sup>9</sup> Tale dottrina fu sostenuta dal rappresentante della Repubblica dello Zaire, M. Dédé, il 2 novembre 1971 in occasione della 26<sup>o</sup> sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

<sup>10</sup> Per un approfondimento sulla vicenda si veda, ad esempio: M. MUBIALA, «*La théorie du riverain léonin*», in *RCADI*, 1994 (6), p. 308.

*causing damage to the legitimate interest of others»<sup>11</sup>.*

L'unilateralismo degli Stati nella gestione delle risorse idriche, che nega la natura "dinamica" dell'acqua e traduce un approccio egoistico alle questioni idriche di rilevanza internazionale, si pone in contrasto, inoltre, con lo stesso principio di sovranità nella misura in cui possa arrecare danni agli altri Stati interessati dal ciclo di una determinata risorsa idrica.

Per le ragioni appena evidenziate, la dottrina Harmon, che si basava sostanzialmente solo su dichiarazioni unilaterali degli Stati, non ha mai avuto un significativo sostegno in dottrina<sup>12</sup>; è stata rigettata dagli stessi USA che ne erano stati i promotori<sup>13</sup>; e infine, è stata negata dalla giurisprudenza internazionale. Nel caso relativo all'uso delle acque del lago Lanoux, ad esempio, il Tribunale arbitrale rigettò chiaramente la teoria Harmon sostenendo che

---

<sup>11</sup> Cfr. Risoluzione dell'Assemblea delle Nazioni Unite 3281 (XXIX), 12 dicembre 1974, «*Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati*», cit., art. 3.

<sup>12</sup> Tra i principali sostenitori della dottrina Harmon si veda: C. HYDE, *International Law*, Boston, 1945, p. 449. Per una critica dottrinale alla teoria in questione, invece, si vedano: M. WOLFROM, *L'utilisation a des fins autres que la navigation des eaux des fleuves, lacs et canaux internationaux*, Paris, 1964, pp. 36-37; A. D'AMATO, «The Concept of Custom in International Law», in *Cornell University Press*, 1970, pp. 134 ss.; L. CAFLISCH, «Règles générales du droit international des cours d'eau internationaux», cit., p. 50; J. BRUHÀCS, *The Law of non-navigational uses of international courses*, Budapest, 1993, pp. 38-39.

<sup>13</sup> Gli USA abbandonarono la dottrina Harmon con la firma degli accordi diplomatici con il Messico il 21 maggio 1906 e il 3 febbraio 1944, confermando la loro posizione con l'accordo con il Canada del 17 gennaio 1961 sul fiume Columbia. Sul piano interno, inoltre, la Corte suprema federale riconobbe l'uguaglianza dei diritti tra Stato a valle e quello a monte già nel 1922 con una pronuncia che vedeva opposti lo stato del Kansas a quello del Colorado, confermando tale posizione nel caso del Canale di Chicago del 1929 (sul punto si vedano: G. SAUSER-HALL, «L'utilisation industrielle des fleuves internationaux», in *R.C.A.D.I.*, 1953 (2), p. 512; C.A COLLIARD, «Evolution et aspects actuels du régime juridique des fleuves internationaux», in *R.C.A.D.I.*, 1968 (3), pp. 359-362). Sulla posizione governativa degli USA si possono vedere: Memorandum of the State of 21 avril 1958, *Legal Aspects of the Use of Systems of International Waters with Reference to the Columbia-Kootenay River System under Customary International Law and the Treaty of 1909*, 85th Congress, 2nd session, Senate, n°118, Washington (D.C.), 1958, pp. 89-91; M.M. WHITEMAN, «Digest of International Law. Washington», 'CD'-U.S. Government Printing Office, 1964, vol. 3, p. 950.

«L'Etat d'amont a, d'après les règles de la bonne foi, l'obligation de prendre en considération les différents intérêts en présence, de chercher à leur donner toutes les satisfactions compatibles avec la poursuite de ses propres intérêts, et de montrer qu'il a, à ce sujet, un souci réel de concilier les intérêts de l'autre riverain avec les siens propres »<sup>14</sup>

## **2. Dalla teoria dell' «integrità territoriale assoluta» a quella della «sovranità limitata»**

La teoria dell'integrità territoriale assoluta si pone come la risposta "simmetrica" alla teoria della sovranità assoluta; muovendo dal principio dell'integrità territoriale e dell'uguaglianza degli Stati, si sostiene che nessuno Stato possa interrompere il corso di un fiume o modificarne la portata senza l'accordo degli altri Stati rivieraschi. Tale teoria si presenta come "simmetrica" rispetto a quella della sovranità assoluta, poiché riconosce un vero e proprio diritto di veto agli Stati a valle sugli interventi degli Stati a monte che possono incidere sullo *status quo*, capovolgendo così i rapporti di forza tra Stati che derivava dalla dottrina Harmon<sup>15</sup>.

La teoria in commento, come evidenziato in dottrina, avrebbe le sue origini nel diritto francese e nel *Common law*, e in particolare nel c.d. principio del «*débit naturel*», secondo il quale uno Stato ha il diritto a non vedere alterate le proprie risorse idriche né in quantità né in qualità<sup>16</sup>. Secondo il giurista Sauser-Hall, ad esempio, ogni Stato rivierasco avrebbe diritto a una quantità di acqua determinata<sup>17</sup>, con la conseguenza che

---

<sup>14</sup> Sentenza del Tribunale arbitrale, 16 novembre 1957, *relativa all'uso delle acque del lago Lanoux*, in *R.S.A.*, vol. 12, p. 315, punto 22. Tale sentenza ha suscitato un ampio dibattito poiché riguardava le regole generali che regolano l'uso dei corsi d'acqua internazionali. Tra i commenti più noti e citati si vedano: F. DULERY, «L'affaire du Lac Lanoux», in *R.G.D.I.P.*, 1958, pp. 467-516; A. GERVAIS, «L'affaire du Lac Lanoux. Etude critique de la sentence du tribunal arbitral», in *A.F.D.I.*, 1960, pp. 372-434.

<sup>15</sup> Per una prima introduzione sulla teoria dell'integrità territoriale si vedano, ad esempio: G. SAUSER-HALL, «L'utilisation industrielle des fleuves internationaux», cit., pp. 543 ss.; P.K. MENON, «Water Resources development of International Rivers with special reference to the developing world», in *International Lawyer*, 1975, pp.441-464.

<sup>16</sup> In tal senso si vedano: L.A. TECLAFF, *The River Basin in History and Law*, La Haye, 1967, pp. 80 e 88-89; M GREEN, W. KIECHEL, «Reparation Rights Revisited: Legal Basis for Federal Instream Flow Rights», in *Natural Resources Journal*, 1976 (4), pp. 964 ss.

<sup>17</sup> Cfr. G. SAUSER-HALL, «L'utilisation industrielle des fleuves internationaux», cit., p. 541.

gli Stati a valle, in virtù del principio dell'integrità territoriale assoluta, eserciterebbero indirettamente una forma di diritto di proprietà sull'insieme del corso d'acqua, comprese le risorse idriche dei tratti di fiume situate al di fuori del proprio territorio.

La teoria dell'integrità territoriale assoluta è stata invocata, come prevedibile, dagli Stati a valle come, ad esempio: l'Egitto nei confronti dell'Etiopia per le acque del Nilo; il Pakistan di fronte all'India per l'Indo; la Bolivia nel contesto delle controversie con il Cile relative al Rio Mauri e al Rio Lauca; la Spagna, che contestava le deviazioni delle acque del lago Lanoux operate dalla Francia. Tale teoria, tuttavia, non ha trovato un sostegno unanime poiché, con tutta evidenza, può ledere lo stesso principio di uguaglianza tra gli Stati nella misura in cui configuri una situazione di vantaggio per gli Stati a valle<sup>18</sup> e preveda per gli Stati solo dei diritti e nessun obbligo<sup>19</sup>. Per tali ragioni, la teoria dell'integrità territoriale, dopo esser stata a più riprese rigettata dalle Corti nazionali<sup>20</sup>, è stata progressivamente abbandonata<sup>21</sup>. Emblematico, in tal senso, è ancora il caso relativo all'uso delle acque del lago Lanoux, laddove il Tribunale arbitrale rigettava chiaramente anche la teoria dell'integrità territoriale assoluta sostenendo che

---

<sup>18</sup> Per una critica approfondita sulla teoria dell'integrità territoriale si veda: S. MC CAFFREY, «The Law of International Water Courses non Navigation Uses», in *Oxford University Press*, 2001, pp. 76-111.

<sup>19</sup> Cfr. M. ARCARI, *Il regime giuridico delle utilizzazioni dei corsi d'acqua internazionali*, cit., p. 67.

<sup>20</sup> I casi interni tradizionalmente citati riguardano la Svizzera, l'Italia e gli USA. In Svizzera, il Tribunale federale ha rigettato la teoria dell'integrità territoriale in una controversia che opponeva Zurigo a Argovia sull'uso delle acque di un fiume nazionale poiché lesivo del principio di uguaglianza (cfr. L. CAFLISCH, «Règles générales du droit international des cours d'eau internationaux», cit., p. 56). Negli USA la Corte suprema ha adottato la stessa posizione in una controversia che vedeva contrapposti lo Stato del New Jersey a quello di New York a causa della deviazione di un affluente del fiume Rio Laure da parte dello Stato di New York (cfr. S. SCHWEBEL, «Troisième rapport sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation», in *Annuaire CDI*, 1982, p. 92, § 47). In Italia la Corte di Cassazione si pronunciò indirettamente contraria alla teoria dell'integrità territoriale, evidenziando gli obblighi internazionali degli Stati a rispettare i diritti di tutti gli Stati rivieraschi, in una sentenza del 13 febbraio 1939 che vedeva opposti un'impresa italiana a una francese relativamente agli usi del fiume La Roya (cfr. IBIDEM, p. 92, § 46).

<sup>21</sup> Sull'abbandono progressivo della dottrina dell'integrità territoriale si vedano: R. JENNINGS, A. WATTS, *Oppenheim's International Law*, Vol. I, parties 2-4, London, 1992, p. 685; L. CAFLISCH, «Règles générales du droit international des cours d'eau internationaux», cit., p. 51.

*«la règle suivant laquelle les Etats ne peuvent utiliser la force hydraulique des cours d'eau internationaux qu'à la condition d'un accord préalable entre les Etats intéressés ne peut être établie ni à titre de coutume, ni encore moins à titre de principe général du droit. [...] L'existence d'une règle imposant un accord préalable à l'aménagement hydraulique d'un cours d'eau international ne peut donc résulter, entre l'Espagne et la France, que d'un acte conventionnel»<sup>22</sup>*

Il Tribunale arbitrale ha dunque rigettato entrambe le teorie alle quali si richiamavano i governi convenuti, richiamando gli elementi che definiscono la c.d. «teoria della sovranità limitata», ossia: la condivisione di diritti tra Stati rivieraschi, che si contrappone all'unilateralismo delle due precedenti teorie, che si limitavano a riconoscere diritti agli Stati a valle piuttosto che a quelli a monte; l'obbligo di cooperazione e di buona fede al fine di soddisfare le pretese dell'altro Stato in modo compatibile con i propri interessi, superando così le visioni precedenti che prevedevano solo diritti e nessun dovere.

Secondo la teoria della sovranità limitata, al fine di garantire il principio di uguaglianza tra gli Stati e i rapporti di buon vicinato, bisogna considerare le risorse idriche come una proprietà comune degli Stati rivieraschi; ogni Stato ha il diritto di utilizzare le risorse idriche situate sul proprio territorio, a condizione che tali usi non comportino un danno significativo agli Stati vicini interessati in vario modo dalla risorsa in questione<sup>23</sup>.

La teoria della sovranità limitata riconosce, dunque, la perfetta uguaglianza e la parità dei diritti degli Stati rivieraschi interessati dalle medesime risorse idriche e, di conseguenza, comporta che la sovranità territoriale di uno Stato non possa essere, appunto, "assoluta". Tale teoria, per tali ragioni, è oggi dominante in dottrina<sup>24</sup>, nei testi

---

<sup>22</sup> Sentenza del Tribunale arbitrale, *relativa all'uso delle acque del lago Lanoux*, cit., p. 308, punti 13-14.

<sup>23</sup> Per un'introduzione sulla teoria della sovranità limitata, trattata in buona parte delle opere citate nelle note precedenti, si veda ad esempio M. WOLFROM, *L'utilisation a des fins autres que la navigation des eaux des fleuves, lacs et canaux internationaux*, cit., pp. 38 ss.

<sup>24</sup> Tra i primi sostenitori della dottrina della sovranità limitata si vedano: J. ANDRASSY, «Les relations internationales de voisinage», in *Académie de Droit International*, RdC, 1951, t. II; IDEM, «Utilisation des eaux internationales non maritime», in *Annuaire de l'Idi*, 1959, vol. 48., pp 131-339.

convenzionali<sup>25</sup> e nella giurisprudenza internazionale.

La prima sentenza cui è ricondotta l'emersione di tale teoria, nello specifico, è la nota sentenza della Corte Permanente di giustizia internazionale (CPGI) relativa alla controversia nata attorno alla gestione del fiume *Oder*, in occasione della quale si affermò che

«[la] communauté d'intérêts sur un fleuve navigable devient la base d'une communauté de droit, dont les traits essentiels sont la parfaite égalité de tous les Etats riverains dans l'usage de tout le parcours du fleuve à l'exclusion de tout privilège d'un riverain quelconque par rapport aux autres»<sup>26</sup>

Secondo quanto affermato dalla CPGI, le risorse idriche, nella misura in cui possano interessare due o più Stati, cessano di essere un semplice elemento del territorio e diventano la base materiale di una comunità di diritto<sup>27</sup>. S'introduce una nozione di «condivisione» e «ripartizione» basata sul riconoscimento di diritti e doveri degli Stati rivieraschi, così da poter garantire la loro uguaglianza reciproca; muovendo dal riconoscimento della sovranità territoriale degli Stati, si afferma che quest'ultima non genera solo diritti ma anche doveri.

---

<sup>25</sup> Ritroviamo la dottrina della sovranità limitata nelle regole formulate dall'IDI nel 1961 a Salisburgo (cfr. «Résolution de Salzbourg sur l'utilisation des eaux internationales non maritimes (en dehors de la navigation)», in *A.I.D.I.*, 1961, vol. 49, t. II, pp. 370-373) e in quelle dell'ILA a Helsinki nel 1966 (cfr. «The 52nd Conference of the International Law Association held in Helsinki in August», 1966, articoli 3, 4 e 5). Tutte le dichiarazioni collettive che contengono le regole relative alla sovranità limitata, inoltre, sono state riunite dal Segretariato delle Nazioni Unite nel suo rapporto «Problemi giuridici posti dallo sfruttamento e l'uso dei fiumi internazionali» (cfr. NU, Doc. A/5409, A.C.D.I., 1974, II, 2<sup>ème</sup> partie, pp. 37-290).

<sup>26</sup> Cfr. CPGI, 1 settembre 1929, *Jurisdiction territoriale de la Commission international de l'Oder*, in *C.P.J.I Rec. Série A*, n° 23, 2005, p. 27.

<sup>27</sup> Tra le sentenze confermatrice più note si veda CIG, 25 settembre 1997, *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie)*, in *C.I.J Rec.*, 1997, p. 7, §§ 85-87. Per un'analisi approfondita del filone giurisprudenziale confermativo della teoria della sovranità limitata si veda, tra tutti: M. ARCARI, *Il regime giuridico delle utilizzazioni dei corsi d'acqua internazionali*, cit., pp. 134 ss. Per una raccolta delle decisioni giurisprudenziali, degli Accordi e delle Convenzioni che hanno contribuito a configurare l'acqua come elemento di una comunità di diritto, che travalica i confini nazionali e coinvolge più Stati, si veda, ad esempio: D. A. CAPONERA, *Le régime juridique des ressources en eau international*, Roma, FAO, 1981.

Nell'ottica appena evidenziata si colloca la «Carta europea dell'acqua», promulgata a Strasburgo dal Consiglio d'Europa il 6 maggio 1968, dove si afferma che: «l'acqua è un patrimonio comune, il cui valore deve essere riconosciuto da tutti. Ciascuno ha il dovere di economizzarla e di utilizzarla con cura» (principio 10); «la gestione delle risorse idriche dovrebbe essere inquadrata nel bacino naturale piuttosto che entro frontiere amministrative e politiche» (principio 11); «L'acqua non ha frontiere, [...] è una risorsa comune, che necessita di una cooperazione internazionale» (principio 12).

### **3. L'acqua come «risorsa naturale condivisa»: l'obbligo di un uso «equo e ragionevole» delle risorse idriche**

La nozione di «risorsa naturale condivisa» è stata enunciata per la prima volta, in modo esplicito, in occasione della Conferenza dell'ONU sull'acqua svoltasi a Mar de la Plata (Argentina) nel 1977, che rappresenta la prima iniziativa internazionale che ha tematizzato il diritto all'acqua<sup>28</sup>. Tale nozione sintetizza l'idea, emersa nelle pagine precedenti, dell'acqua come bene comune e condiviso tra più Stati che impone la cooperazione al fine di garantire un'equa ripartizione. La Conferenza di Mar de la Plata, infatti, invita gli Stati a sviluppare una necessaria cooperazione internazionale, fondata sui principi di uguaglianza, sovranità e integrità territoriale, al fine di armonizzare le regole sugli usi delle risorse idriche. Usi non più limitati alla storica esigenza della navigabilità<sup>29</sup>, ma estesi ad altre attività quali l'irrigazione, l'industria e le esigenze igienico-alimentari<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Cfr. Recommandation 90, *Plan d'action de la Conférence de Mar del Plata, Conférence des Nations Unies sur l'eau, 14 au 24 mars 1977*, Doc. NU E/CONF.70/29.

<sup>29</sup> Sulla libertà di navigazione e sulla sua storica preminenza rispetto agli altri usi dei corsi d'acqua internazionali, dal Congresso di Vienna alla prima metà del secolo scorso, si vedano tra tutti: V. EYSINGA, *Evolution du droit fluvial international du Congrès de Vienne au Traité de Versailles*, Leyde Sijthoff, 1919; IDEM, *Les fleuves et les canaux internationaux*, Leyde, 1929; A.W. QUINT, «Nouvelle tendance dans le droit fluvial international», in *RDILC*, 1931, pp. 325-340; C. SOSA-RODRIGUEZ, *Le droit fluvial international et les fleuves d'Amérique latine*, Paris, 1935; A. GIANNINI, *Le Convenzioni internazionali del diritto fluviale*, Roma, 1933, p. 8.

<sup>30</sup> È unanime l'opinione che oggi non vi sia più, in linea di principio, nessuna gerarchia immutabile o astratta sugli usi delle risorse idriche. La fine della primazia della libertà di navigazione

La prima regola che discende dal riconoscimento dell'acqua quale «risorsa naturale condivisa» ed elemento materiale su cui si fonda una comunità di diritto, è l'obbligo degli Stati di gestire le proprie risorse idriche in modo «equo e ragionevole». Tale regola, codificata agli articoli 5 e 6 della Convenzione di New York sui corsi d'acqua internazionali e sugli usi diversi dalla navigazione del 1997 (di seguito Convenzione di New York del 1997)<sup>31</sup>, è considerata come norma di natura consuetudinaria<sup>32</sup> e principio chiave riconosciuto dalla Comunità internazionale<sup>33</sup>.

---

sugli altri usi delle risorse idriche è stata esplicitamente sostenuta nelle c.d. «*Helsinki rules*», adottate dall'*International Law Association* e relative agli usi delle acque dei fiumi internazionali. L'articolo VI afferma che «*A use or category of uses is not entitled to any inherent preference over any other use or category of uses*» (cfr. ILA, *Report of the Fifty-Second Conference, Helsinki 1966*, London, 1967, p. 484. Sul punto si veda anche M. TIGNINO, D. YARED, «La commercialisation et la privatisation de l'eau dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce», in *Revue québécoise de droit international*, 2006 (2), pp 162 ss.

<sup>31</sup> Cfr. UN, *Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses*, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite attraverso la risoluzione A/Res/51/229 del 21 maggio 1997. La Convenzione in commento rappresenta uno dei più importanti testi normativi a livello internazionale sulle risorse idriche e su di essa i commenti sono numerosi. A titolo esemplificativo si vedano: A. TANZI, M. ARCARI, *The UN Convention of 1997 on International Watercourses. A framework for sharing*, London-The Hague-Boston, 2001; L. CAFLISCH, «La convention du 21 mai 1997 sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation», in *AFDI*, 1997, pp. 751-798.

<sup>32</sup> Cfr. S. SCHWEBEL, «Troisième rapport sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation », in *Annuaire CDI*, 1982, vol II, Parte I, pp. 91 ss.

<sup>33</sup> In tal senso si veda l'articolo IV delle già citate «*Helsinki rules*» del 1966. Il principio dell'equa utilizzazione dei corsi d'acqua internazionali è già presente in numerosi precedenti strumenti internazionali vincolanti e non vincolanti. In particolare: l'art. 7, par. 2-3 dell'Annesso 8 (Navigazione fluviale) al Trattato concluso tra la Francia e l'ex Repubblica Federale Tedesca sulla regolamentazione della questione relativa alla Saar (Lussemburgo, 27 ottobre 1956); l'art. 3 della Risoluzione dell'Istituto di diritto internazionale dedicata agli usi delle acque internazionali non marittime (Salisburgo, 1961); la Raccomandazione n. 51 del Piano di Azione sull'ambiente umano approvato dalla Conferenza di Stoccolma nel 1972; la Raccomandazione n. 91 del Piano d'Azione adottato dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'acqua (Mar del Plata, marzo 1977). Una ripartizione proporzionale dei benefici connessi al corso d'acqua emerge dall'art. 5 della Convenzione per la gestione del potenziale idroelettrico del Rodano conclusa tra Francia e Svizzera il 4 ottobre 1913. Sistemi più complessi di ripartizione, ma comunque ispirati al principio dell'equa utilizzazione, emergono: a) dagli artt. 4, 10, 15 del Trattato relativo all'utilizzazione delle acque dei fiumi Colorado, Tijuana e Rio Grande (Washington, 14

Secondo il piano d'azione della Conferenza di Mar de la Plata del 1977, tale regola esprime la solidarietà inter-statale nella gestione delle risorse idriche condivise<sup>34</sup> e implica, per prima cosa, la considerazione reciproca e il coordinamento degli interessi, così come sottolineato dalla giurisprudenza internazionale<sup>35</sup>.

In applicazione di tale regola, come sostenuto dalla dottrina, gli Stati sono tenuti a valutare l'uso delle proprie risorse idriche alla luce di tre ordini di considerazioni: gli interessi dello Stato che rivendica l'uso delle medesime risorse idriche; gli interessi degli altri Stati che possono essere interessati; il bilanciamento dei vantaggi e degli svantaggi socio-economici di ogni Stato<sup>36</sup>. Agli interessi degli Stati *strictu sensu* si aggiungono, inoltre, le valutazioni di natura ambientale; secondo l'art. 5, § 1, che codifica il principio dell'uso equo e ragionevole

*«Les Etats du cours d'eau utilisent sur leurs territoires respectifs le cours d'eau international de manière équitable et raisonnable. En particulier, un cours d'eau international sera utilisé et mis en valeur par les Etats du cours d'eau en vue de parvenir à l'utilisation et aux avantages optimaux et durables, compte tenu des intérêts des Etats du cours d'eau concernés, compatibles avec les exigences d'une protection adéquate du cours d'eau»*

Gli aggettivi «*optimaux*» e «*durables*» sono stati introdotti dall'Assemblea Generale nel testo predisposto dalla Commissione di diritto internazionale, che viceversa non ne aveva fatto menzione, al fine di tenere conto dell'evoluzione avvenuta

---

novembre 1949 concluso tra Messico e Stati Uniti); b) dagli artt. 1-3 del Trattato concernente lo sviluppo integrato del fiume Mahakali, concluso il 12 febbraio 1996 tra India e Nepal; c) dall'art. II, par. 3-5 dell'Accordo sulla piena utilizzazione delle acque del Nilo, concluso l'8 novembre 1959 tra Egitto e Sudan; d) dagli artt. II-III del Trattato sulle acque dell'Indo concluso tra India e Pakistan il 19 settembre 1960; e) dagli artt. II-VII del Trattato relativo allo sviluppo delle risorse idriche del bacino del fiume Columbia, concluso tra Canada e Stati Uniti il 17 gennaio 1961; f) dall'art. II, par. 1 (con rinvio agli Annessi I-II) del Trattato sulla ripartizione delle acque del Gange (Nuova Delhi, 12 dicembre 1996), concluso tra Bangladesh ed India.

<sup>34</sup> Cfr. Recommendation 91, *Plan d'action de la Conférence de Mar del Plata, Conférence des Nations Unies sur l'eau, 14 au 24 mars 1977*, cit., sezione H.

<sup>35</sup> Sul punto, oltre al passaggio della sentenza Lanoux citato nel paragrafo precedente, si veda anche la sentenza CIG, *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie)*, cit., punto 78.

<sup>36</sup> Cfr. J. SOHNLE, *Le droit international des ressources en eau douce : solidarité contre souveraineté*, cit., pp. 309 ss.

nella prassi internazionale in materia di protezione ambientale e della necessità di un equilibrio tra sviluppo economico degli Stati e tutela dell'ambiente<sup>37</sup>.

L'art. 5 § 1 stabilisce, dunque, un principio di «solidarietà obbligata», nel quadro di una gestione responsabile e prudente di una risorsa alla quale è riconosciuta una portata «globale» e che, per tale ragione, definisce una «sovranità territoriale limitata»<sup>38</sup>. Tale interpretazione del principio di un uso equo e ragionevole dell'acqua è confermata, inoltre, dal Progetto di articoli della Commissione di diritto internazionale sulla normativa degli acquiferi transfrontalieri del 2008<sup>39</sup>, che pur riconoscendo il principio della sovranità territoriale degli Stati, afferma che «*It shall exercise its sovereignty in accordance with international law and the present articles*»<sup>40</sup>. Il Progetto di articoli in questione stabilisce chiaramente il principio dell'uso equo ragionevole (art. 4), indicando dettagliatamente i fattori idonei a stabilire se l'uso delle risorse idriche sotterranee sia effettivamente «equo e ragionevole» (art. 5), confermando come la gestione delle risorse idriche, superficiali e sotterranee, si collochi saldamente in una logica di «sovranità limitata»<sup>41</sup>.

L'art. 5 del Progetto di articoli sulla normativa degli acquiferi transfrontalieri riprende chiaramente l'art. 6 della Convenzione di New York del 1997, che contiene un elenco non esaustivo di fattori e circostanze per determinare se un determinato uso sia equo e ragionevole. Tale disposizione, oltre ad evidenziare che l'equità nell'uso delle risorse idriche non corrisponde a un'uguaglianza aritmetica, pone l'accento sui fattori

---

<sup>37</sup> Cfr. A. TANZI, «La Convenzione di New York sui corsi d'acqua internazionali» (The New York Convention on International Watercourses), in *Riv. Dir. Int.*, 1997, pp. 956-1002, e in particolare p. 979.

<sup>38</sup> In tal termini si veda F. DUHAUTOY, *L'accès à l'eau, droit de l'homme ou loi du marché ?*, Paris, 2015, p. 408.

<sup>39</sup> Il progetto in questione, elaborato dalla Commissione di Diritto Internazionale (ILC), è annesso alla Risoluzione A/RES/63/124, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nella 63° sessione, l'11 dicembre 2008, consultabile al seguente indirizzo: <http://www.internationalwaterlaw.org>

<sup>40</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>41</sup> Per opinione contraria a quella esposta nel testo si veda: S. MCCAFFREY, «The International Law Commission Adopts Draft Articles on Transboundary Aquifers», in *American Journal of International Law*, 2009, pp. 272-293. Il professore Mc Caffrey, infatti, rimane dell'opinione che lo Stato manterrebbe comunque una sovranità assoluta sui i corpi idrici che insistono sul suo territorio, nel caso in cui non vi siano specifici accordi tra gli Stati interessati.

naturali e sulle esigenze a lungo termine delle popolazioni<sup>42</sup>.

Tra i vari fattori indicati dal citato art. 6 è particolarmente interessante quello relativo agli effetti dell'uso di un corso d'acqua sulle risorse idriche di un altro Stato. Quest'ultimo, congiuntamente all'obbligo previsto dall'art. 5 di fare uso del corso d'acqua in modo compatibile con un'adeguata protezione dello stesso, rappresenta l'elemento di collegamento tra il principio dell'equa utilizzazione e il divieto di cagionare danno al di là del proprio territorio, che analizzeremo nelle pagine successive.

#### **4. Segue: la partecipazione «equa e ragionevole»**

La regola della partecipazione «equa e ragionevole» completa l'obbligo di un uso equo e ragionevole delle risorse idriche, sancendo il principio secondo il quale al «diritto di utilizzare un corso d'acqua» consegue anche il «dovere di cooperare alla sua protezione e alla sua valorizzazione». L'art. 5, § 2, della Convenzione di New York del 1997, infatti, stabilisce che

*«Les Etats du cours d'eau participent à l'utilisation, à la mise en valeur et à la protection d'un cours d'eau international de manière équitable et raisonnable. Cette participation comporte à la fois le droit d'utiliser le cours d'eau et le devoir de coopérer à sa protection et à sa mise en valeur, comme prévu dans les présents articles».*

---

<sup>42</sup> L'articolo 6 della Convenzione di New York del 1997, intitolato *Facteurs pertinents pour une utilisation équitable et raisonnable*, stabilisce al paragrafo 1 che «1. L'utilisation de manière équitable et raisonnable d'un cours d'eau international au sens de l'article 5 implique la prise en considération de tous les facteurs et circonstances pertinents, notamment : a) Les facteurs géographiques, hydrographiques, hydrologiques, climatiques, écologiques et autres facteurs de caractère naturel; b) Les besoins économiques et sociaux des Etats du cours d'eau intéressés; c) La population tributaire du cours d'eau dans chaque Etat du cours d'eau; d) Les effets de l'utilisation ou des utilisations du cours d'eau dans un Etat du cours d'eau sur d'autres Etats du cours d'eau; e) Les utilisations actuelles et potentielles du cours d'eau; f) La conservation, la protection, la mise en valeur et l'économie dans l'utilisation des ressources en eau du cours d'eau ainsi que les coûts des mesures prises à cet effet; g) L'existence d'autres options, de valeur comparable, susceptibles de remplacer une utilisation particulière, actuelle ou envisagée». Sulla circostanza che l'equità nell'uso delle risorse idriche non coincida con quella di uguaglianza in senso stretto vi è un pressoché unanime consenso in dottrina; in tal senso si veda S. SCHWEBEL, «Troisième rapport sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation», cit., p. 92

La regola in commento, chiudendo l'art. 5 e la previsione del principio dell'uso equo e ragionevole dell'acqua, ha per scopo principale quello di rafforzare le relazioni e i legami territoriali tra gli Stati interessati alle medesime risorse idriche, al fine di ottimizzarne l'uso con specifico riferimento a tutte le necessarie operazioni di protezione, controllo, regolamentazione e misure volte ad assicurarne l'afflusso e a garantirne la qualità.

In tal senso depone la sentenza relativa al noto caso del complesso idroelettrico *Gabcikovo-Nagymaros*<sup>43</sup>, nella quale la Corte internazionale di giustizia ha invitato le parti a pianificare insieme il completamento delle opere, così come la loro gestione, al fine di conciliare le esigenze imposte dal diritto dell'ambiente con quelle inerenti allo sviluppo economico<sup>44</sup>, affermando che

*«le rétablissement du régime conjoint reflètera aussi de façon optimale le concept d'une utilisation conjointe des ressources en eau partagée pour atteindre les différences mentionnées [...] Conformément au paragraphe 2 de l'article 5 de la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation»*<sup>45</sup>

La qualificazione dell'acqua come «risorsa naturale condivisa» implica, in altri termini, una gestione e una preservazione comune, poiché il concetto di «risorsa condivisa» comporta che gli interessi degli Stati su un dato corpo idrico siano “interessi comuni”. Questi ultimi, di conseguenza, determinerebbero la configurazione dell'acqua come “proprietà comune”, nel senso di elemento naturale sul quale più Stati possono esercitare la loro sovranità in modo legittimo ed efficace solo “congiuntamente” e, appunto, in modo “comune”.

L'emersione di un regime di proprietà comune di un corpo idrico, capace di

---

<sup>43</sup> Cfr. CIG, *Projet Gabcikovo-Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie)*, cit. Si tratta della nota disputa, citata nelle pagine precedenti poiché confermativa della teoria della sovranità limitata in materia di gestione delle acque, che riguardava la realizzazione di un complesso di dighe, una pressoché ultimata a Gabcikovo in territorio slovacco, l'altra a Nagymaros, in territorio magiaro, non voluta più dal governo ungherese.

<sup>44</sup> *Ibid.*, punto 141.

<sup>45</sup> *Ibid.*, punto 147.

conciliare i diversi interessi in gioco, si manifesterebbe, innanzitutto, nei casi di realizzazione e gestione di infrastrutture, siti e opere idrauliche necessarie per l'uso, la protezione e la preservazione delle risorse generate da un corpo idrico. Come evidenziato in dottrina,

*Under the community of property model, a waterbasin is jointly developed and managed as a unit without regard to international borders and with an agreed sharing of the benefits of, and equitable participation in, such development and management. Although full instantiation of this approach is still rare, there are good reasons for believing that the practice of nations will continue to move more strongly in this direction*<sup>46</sup>.

La Convenzione di New York del 1997, secondo lo stesso autore, si farebbe portatrice del principio della proprietà comune dell'acqua, laddove imporrebbe l'obbligo di «cooperare sulla base dell'uguaglianza, dell'integrità territoriale e della buona fede»<sup>47</sup>, creando eventualmente meccanismi o commissioni miste<sup>48</sup>, con particolare riferimento alle opere e alle infrastrutture di gestione e protezione della risorsa idrica condivisa<sup>49</sup>. La Convenzione in questione contemplerebbe un obbligo di cooperazione che, con tutta evidenza, va ben al di là della semplice spartizione delle risorse idriche; la realizzazione di tale obbligo, tuttavia, implica una cooperazione manageriale attiva e continua che richiede un quadro giuridico formale che, a sua volta, può essere creato solo da un Trattato che stabilisce i compiti e le responsabilità di tutte le parti.

L'interpretazione della partecipazione equa e ragionevole, quale conseguenza dell'esistenza d'interessi comuni su un determinato corpo idrico da inquadrare mediante un accordo convenzionale, è suggerita anche dalla stessa Corte internazionale di giustizia, laddove si fa riferimento all'art. 5, § 2 della Convenzione di New York del 1997 nei seguenti termini:

---

<sup>46</sup> Cfr. J.W. DELLAPENNA, «Treaties & Instruments for Managing Internationally - Shared - Water Resources : Restricted Sovereignty Vs. Community of Property», in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 1994 (1), pp. 27-56, e in particolare p. 40.

<sup>47</sup> Cfr. UN, *Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses*, cit., art. 8 § 1.

<sup>48</sup> *Ibid.*, art. 8 § 2.

<sup>49</sup> *Ibid.*, art. 26.

«aux termes de l'article 10... de reconstruction des ouvrages du système d'écluses appartenant en commun aux parties contractantes seraient aussi pris en charge conjointement, à parts égales par celles-ci [...] Ainsi, le projet devait se présenter comme un projet conjoint intégré dans lequel les deux parties contractantes seraient sur un pied d'égalité en ce qui concerne le financement, la construction et l'exploitation des ouvrages. Son caractère unique et indivisible devrait être concrétisé grâce au plan contractuel conjoint qui complétait le traité<sup>50</sup>.

La cour rappellera que le système d'écluses de Gabčíkovo-Nagymaros est qualifié, au paragraphe 1 de l'article premier du traité de 1977, de système d'ouvrages opérationnel, unique et indivisible<sup>51</sup>, conformément aux dispositions des articles 8 et 10 de la Convention de 1977 qui a instauré la propriété commune de tous les ouvrages et sur la base juridique de la propriété commune en tant que principe unitaire coordonné<sup>52</sup>.

La qualificazione dell'acqua come «risorsa condivisa» e «risorsa comune» comporta che le opere idrauliche necessarie siano condivise e comuni, poiché insistono su un elemento che si presenta, per natura, «unico e indivisibile»; la loro gestione, di conseguenza, non può che essere comune e improntata, alla luce dell'art. 5 considerato nel suo complesso, a un approccio precauzionale volto a garantirne la conservazione a lungo termine delle risorse idriche interessate<sup>53</sup>.

L'approccio precauzionale che discende dal principio dell'uso equo e ragionevole, con tutta evidenza, va ben al di là dei casi di realizzazione e gestione di infrastrutture idriche, discendendo direttamente dagli obblighi in materia ambientali, codificati dalla stessa Convenzione di New York del 1997, che gli Stati sono tenuti a rispettare «congiuntamente o singolarmente»<sup>54</sup>. La quarta e quinta parte di tale

---

<sup>50</sup> Cfr. CIG, *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie)*, cit., punti 18 e 20.

<sup>51</sup> *Ibid.*, punto 28.

<sup>52</sup> *Ibid.*, punto 18.

<sup>53</sup> In tal senso si veda M. ARCARI, *Il regime giuridico delle utilizzazioni dei corsi d'acqua internazionali*, cit., p. 351. In tale sede riteniamo opportuno ricordare che la definizione di uso sostenibile la troviamo all'articolo 2 della Convenzione sulla diversità biologica tenuta a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992 (cfr. *Rio Declaration on Environment and Development*, June 13, 1992, U.N.Doc.A/CONF.151/Rev. 1, 1992). Sulla porta giuridica di tale nozione si veda, tra tutti, P. SANDS, *International Law in the field of sustainable development: emerging legal Principles in Sustainable Development and International Law*, Dordrecht, 1995, pp. 65 ss.

<sup>54</sup> Cfr. UN, *Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses*,

Convenzione, infatti, prevedono l'adozione da parte dello Stato di numerose misure di protezione, preservazione e gestione delle risorse idriche, intese come «risorse naturali condivise»<sup>55</sup>. Tali disposizioni riguardano, rispettivamente, la protezione degli ecosistemi fluviali, la riduzione e controllo dell'inquinamento fluviale, l'introduzione di nuove specie nei corsi d'acqua, la protezione dell'ambiente marino, e sono modellate sugli analoghi articoli racchiusi nella Parte XII della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982, dedicata alla tutela dell'ambiente marino<sup>56</sup>. Le disposizioni in commento, in particolare, impongono un utilizzo delle risorse idriche che sia *ecologicamente sostenibile*, che non alteri in maniera irreparabile gli equilibri naturali dei corsi d'acqua e le possibilità di loro futura fruibilità. Nel commento all'art. 20 della Convenzione di New York del 1997, che apre la parte dedicata alla preservazione e alla protezione dell'acqua, si può leggere che «*together, protection and preservation of aquatic ecosystems help to ensure their continue viability as life support systems, thus providing an essential basis for sustainable development*»<sup>57</sup>.

La partecipazione equa e ragionevole implica, dunque, l'adozione di «un approccio protettivo ecosistemico»<sup>58</sup> e comprende gli obblighi di protezione dell'acqua,

---

cit., art. 20.

<sup>55</sup> Sul punto si veda, ad esempio: L. CAFLISCH, «La convention du 21 mai 1997 sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation», cit., pp. 751-798, ed in particolare pp. 786-791. Per un approfondimento sulle obbligazioni degli Stati in materia ambientale con specifico riferimento all'acqua si vedano, oltre ai principali manuali di diritto dell'ambiente italiani e stranieri, ad esempio: D.A. CAPONERA, *Les principes du droit e de l'administration des eaux. Droit international e droit interne*, Paris, 2007, (seconda edizione rivista e aggiornata da M. Nanni), pp. 431-437; A. FARINETTI, *La protection juridique des cours d'eau. Contribution à une réflexion sur l'appréhension des objets complexes*, Paris, 2012; J. GUDEFIN, *Le statut juridique de l'eau à l'épreuve des exigences environnementales*, Paris, 2015.

<sup>56</sup> Il riferimento è agli artt. 192 (obbligo generale), 194 (misure per prevenire e controllare l'inquinamento dell'ambiente marino), 196 (uso delle tecnologie o introduzione di specie estranee o nuove) e 207 (inquinamento da fonti terrestri) della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, nota come Convenzione di *Montego Bay*, aperta alla firma il 10 dicembre 1982 (testo in *ILM*, 1982, pp. 1261 ss).

<sup>57</sup> Cfr. paragrafo 3 del commento all'art. 20 della Convenzione di New York del 1997, in UN Doc. A/49/10, 282.

<sup>58</sup> La dottrina citata nelle note precedenti sottolinea che una delle novità della Convenzione di New York è proprio il riferimento alla protezione degli ecosistemi legati all'acqua, che segna un salto

intesa in senso ampio e comprensivo degli ecosistemi che a essa sono legati. L'inerzia e la violazione da parte degli Stati degli obblighi di prevenzione, preservazione e tutela codificati dalla Convenzione di New York del 1997, di conseguenza, sono concepibili anche in assenza di danni significativi a carico degli altri Stati rivieraschi, per il solo fatto, ad esempio, di determinare attraverso attività inquinanti il degrado dell'estuario di un fiume o l'eutrofizzazione di un tratto di mare<sup>59</sup>.

## 5. L'obbligo di non cagionare danni

L'obbligo di non cagionare danni si presenta come la seconda regola che discende dal riconoscimento dell'acqua quale «risorsa naturale condivisa» ed elemento materiale su cui si fonda una comunità di diritto. Tale regola, in termini più generali, è riconducibile all'obbligo di non cagionare dei pregiudizi al di là del proprio territorio: regola di origine consuetudinaria, basata sul brocardo latino «*sic utere tuo ut alienum non laedas*», che ha avuto la sua prima celebre formulazione giurisprudenziale nel caso *Fonderia Trail*.

Nella controversia appena citata, che contrapponeva il Canada e gli USA per i danni cagionati dalle emissioni di una fonderia situata in territorio canadese agli agricoltori dello Stato di Washington, il Tribunale arbitrale istituito *ad hoc* affermò che

*«under principles of international law, as well as the law of the United states, no state has the right to use or permit the use of its territory in such manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the property or persons therein, when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence»<sup>60</sup>*

La regola in questione è richiamata in varie dichiarazioni e testi convenzionali

---

qualitativo negli obblighi di protezione dei corsi d'acqua previsti dai testi internazionali precedenti.

<sup>59</sup> In questi termini si veda M. ARCARI, «Il progetto della Commissione di diritto internazionale sul regime giuridico delle utilizzazioni dei corsi d'acqua internazionali», in *CI*, 1996, pp. 284-316, e in particolare p. 312.

<sup>60</sup> Cfr. Sentenza del Tribunale arbitrale, 11 marzo 1941, *Fonderia Trail*, in *UNRIAA*, III, p. 1965. Per un commento della sentenza in questione si vedano: J.E. READ, «The Trailer Smelter dispute», in *Canadian Yearbook of International Law*, 1963, pp. 213 ss.; A.P. RUBIN, «Pollution by analogy: the Trail Smelter Arbitration», in *Oregon Law Review*, 1971, pp. 266-271.

sull'uso dei corsi d'acqua internazionali, quali: la Dichiarazione di Madrid del 1911, che all'art. 1 stabilisce che nessuno Stato potrebbe utilizzare le acque del proprio territorio «in una maniera che possa creare un'interferenza grave» con l'utilizzazione da parte degli altri<sup>61</sup>; la Convenzione di Ginevra del 1923, che all'art. 4 richiede agli Stati di iniziare delle negoziazioni quando un progetto di sviluppo di energia idroelettrica «potrebbe causare effetti pregiudizievoli a un altro»<sup>62</sup>; la Convenzione di Helsinki del 1992 sulla protezione e uso dei corsi d'acqua transfrontalieri all'art. 2<sup>63</sup>. La regola in commento, come anticipato nelle pagine precedenti, è stata infine codificata all'art. 7 della Convenzione di New York del 1997<sup>64</sup>.

L'art. 7 della Convenzione di New York del 1997 è stato oggetto di un ampio dibattito che ha visto gli Stati contrapposti su tre profili tra loro strettamente connessi: la prevalenza o meno del principio in esso contenuto su quello dell'equa utilizzazione; la portata del concetto di *due diligence* contenuto al paragrafo 1 dell'art. 7; la nozione di danno<sup>65</sup>.

Per quanto riguarda la nozione di danno, la pratica internazionale ha adottato

---

<sup>61</sup> Cfr. *International Regulations regarding the use of international watercourses for purposes other than the navigation*, adottato dall'IDI alla Sessione di Madrid il 20 Aprile 1911, in *Annuaire del IDI*, 1911, pp 156 ss.

<sup>62</sup> Cfr. *Convention relating to the development of hydraulic power affecting more than one State and protocol of signature*, Geneva, 9 December 1923, in *League of Nations (LNTS)*, 77, pp. 36 ss.

<sup>63</sup> Cfr. Un Ece, *Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*, Helsinki, 17 march 1992 (<http://www.unece.org/env/water/text/text.html>).

<sup>64</sup> L'art. 7 della Convenzione di New York del 1997, intitolato *Obligation de ne pas causer de dommages significatifs*, stabilisce che «1. Lorsqu'ils utilisent un cours d'eau international sur leur territoire, les Etats du cours d'eau prennent toutes les mesures appropriées pour ne pas causer de dommages significatifs aux autres Etats du cours d'eau. 2. Lorsqu'un dommage significatif est néanmoins causé à un autre Etat du cours d'eau, les Etats dont l'utilisation a causé ce dommage prennent, en l'absence d'accord concernant cette utilisation, toutes les mesures appropriées, en prenant en compte comme il se doit les dispositions des articles 5 et 6 et en consultation avec l'Etat affecté, pour éliminer ou atténuer ce dommage et, le cas échéant, discuter de la question de l'indemnisation».

<sup>65</sup> Per una disamina completa dei profili problematici sorti in seno alla Commissione di diritto internazionale si veda, oltre alla bibliografia citata alla nota 31, M. ARCARI, «Il progetto della Commissione di diritto internazionale sul regime giuridico delle utilizzazioni dei corsi d'acqua internazionali», cit., pp. 284-316; IDEM, *Il regime giuridico delle utilizzazioni dei corsi d'acqua internazionali*, cit., pp. 206 ss.

diversi orientamenti sul grado di danno causato, qualificandolo come «sostanziale»<sup>66</sup>, «grave»<sup>67</sup>, «apprezzabile»<sup>68</sup> e «significativo»<sup>69</sup>. Il commentario della Commissione di diritto internazionale sull'art. 7 della Convenzione di New York del 1997 precisa che:

*«Le mot appréciable traduit un critère factuel. Le dommage doit pouvoir être établi par des constatations objectives, il doit y avoir une véritable atteinte à l'utilisation, c'est-à-dire un effet nocif de quelque importance – par exemple sur la santé publique, l'activité industrielle, les biens, l'agriculture, ou l'environnement - dans l'Etat affecté. Le dommage appréciable est donc un dommage qui n'est pas insignifiant ou à peine décelable, sans être nécessairement "grave"»<sup>70</sup>*

Il termine “apprezzabile” fu sostituito dall'aggettivo “significativo” nell'ultima lettura della Convenzione, ma la Commissione di diritto internazionale ha utilizzato il concetto appena riportato nel commentario per definire il senso del termine “significativo”. In linea di principio sono esclusi i c.d. danni semplici e trascurabili ed è radicata l'idea che uno Stato debba tollerare gli effetti minori causati dall'uso ragionevole delle risorse idriche di uno Stato vicino.

La circostanza che uno Stato debba tollerare una parte di danni causati dagli altri Stati rivieraschi è confermata dal fatto che, ai sensi del paragrafo 1 dell'art. 7, il danno deve essere valutato alla luce della *due diligence*, vale a dire dell'attenzione e della diligenza tenuta dallo Stato nell'utilizzare le proprie risorse idriche<sup>71</sup>. Come ampiamente sostenuto in dottrina, la responsabilità internazionale di uno Stato rivierasco per un danno significativo sorge nel caso in cui i danni contestati siano provocati da un comportamento volontario o da una grave negligenza<sup>72</sup>. Alla luce di

---

<sup>66</sup> Cfr. In tal senso le c.d. «Helsinki rules», cit.

<sup>67</sup> Cfr. La Convenzione sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali, firmata a Helsinki il 17 marzo 1992, ha adottato l'aggettivo “grave” all'articolo 1.

<sup>68</sup> La Commissione di diritto internazionale all'inizio dei suoi lavori sul progetto di Convenzione del 1997 ha adottato il termine “apprezzabile”, per poi prima optare per quello di “significativo”.

<sup>69</sup> Cfr. Convenzione di Helsinki sulla protezione e l'uso dei corsi di acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali, cit., articolo 1 § 2.

<sup>70</sup> Cfr. commentaire sur l'article 7, in *A.C.D.I.*, 1994, II, 2<sup>e</sup> partie, p. 109, § 4.

<sup>71</sup> Sulla portata e gli effetti della c.d. *Due diligence* nel diritto internazionale si veda, tra tutti, R. PISILLO MAZZESCHI, *Due diligence e responsabilità internazionale degli Stati*, Milano, 1989.

<sup>72</sup> Cfr. L. CAFLISCH, «Regulation of the Uses of International Watercourses», in L. BOISSON DE CHAZOURES, S. SALMAN (dir.), *International Watercourses, Enhancing Cooperation and Managing*

quanto appena evidenziato, il divieto di cagionare danno va inteso come obbligo di condotta e non come risultato, con la conseguenza che l'oggetto principale del divieto non è il danno significativo *strictu sensu* ma il comportamento dello Stato nell'uso delle proprie risorse idriche.

Il paragrafo 2 dell'art. 7 della Convenzione di New York del 1997 disciplina l'ipotesi in cui il danno significativo si sia realizzato nonostante l'esercizio della diligenza dovuta, imponendo l'obbligo di cooperazione tra le parti. Tale obbligo rappresenta il punto di equilibrio della problematica relazione tra l'uso ragionevole di un corso d'acqua e l'obbligo di non cagionare danni, che vede contrapposti, senza apparente soluzione, gli Stati a valle a quelli a monte<sup>73</sup> e parte della dottrina<sup>74</sup>. Data la difficoltà obiettiva di determinare in concreto l'uso ragionevole di una determinata risorsa e il giusto equilibrio con il divieto di cagionare danni, la soluzione "cooperativa" appare come l'unica percorribile in ultima istanza, oltre che quella più coerente all'idea di comunità di diritto che si basa sulla proprietà condivisa di una determinata risorsa idrica<sup>75</sup>.

L'obbligo di cooperazione, che è emerso nelle pagine precedenti con riferimento al principio della partecipazione equa e ragionevole, è enunciato in termini generali all'art. 8 della Convenzione di New York del 1996 e discende dal principio generale di

---

*Conflict*, Washington, 1998, pp. 18-19.

<sup>73</sup> Gli Stati a valle argomentavano la supremazia della nozione contenuta all'articolo 7 e il fatto che non si poteva considerare equo e ragionevole un uso delle risorse idriche che causasse danni a un altro Stato. Gli Stati a monte, viceversa, sostenevano la "prevalenza" dell'articolo 5 e il conseguente "diritto" di causare un danno.

<sup>74</sup> Il principale sostenitore della posizione espressa dagli Stati a valle e alla preminenza dell'obbligo di non cagionare danni è stato il relatore speciale Mc Caffrey (cfr. S.C. MC CAFFREY, «The UN Convention of the Law of the Non-Navigation Uses of International Watercourses : Prospects and Pitfalls», in *World Bank Technical Papers*, n°414, 1998). Per una disamina delle posizioni dottrinali favorevole alla supremazia dell'articolo 5 si veda L. CAFLISCH, «La convention du 21 mai 1997 sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation», cit., pp. 775.

<sup>75</sup> In dottrina si è argomentato che l'obbligo di cooperazione «costituisca il catalizzatore normativo di un equilibrato bilanciamento tra il principio dell'equa e ragionevole utilizzazione e il divieto di causare danni significativi» (cfr. A. TANZI, «La Convenzione di New York sui corsi d'acqua internazionali (The New York Convention on International Watercourses)», cit., p. 990.

cooperazione internazionale, sancito in molti testi convenzionali<sup>76</sup> e nella giurisprudenza internazionale<sup>77</sup>. Tale obbligo si articola attraverso la previsione dell'obbligo di scambio d'informazioni<sup>78</sup> e di quello di notifica dei nuovi progetti<sup>79</sup>, oltre a caratterizzare l'intera Parte IV dedicata alla tutela degli ecosistemi<sup>80</sup>. Pur suscitando non poche perplessità circa la sua portata effettiva<sup>81</sup>, l'obbligo di cooperazione conferma la configurazione della risorsa idrica quale «risorsa condivisa» e fondamento di una comunità di diritto, strutturando la necessaria armonizzazione e l'inevitabile coordinamento degli usi di una risorsa sensibile e sempre più “scarsa”.

## **6. L'acqua come «risorsa naturale condivisa» e le pretese degli individui: il ruolo dei «bisogni umani essenziali»**

La graduale affermazione dell'acqua quale «risorsa naturale condivisa», nei termini evidenziati nelle pagine precedenti, non si spingeva fino alla tutela degli individui in quanto tali, limitandosi a regolare i rapporti tra gli Stati, secondo i canoni classici del diritto internazionale. Quest'ultimo, come noto, pone l'accento sugli interessi governativi e presenta diverse incertezze sul riconoscimento della soggettività

---

<sup>76</sup> Tra tutti si vedano, ad esempio: l'art. 3 della Carta dei diritti e doveri economici degli Stati, secondo il quale nello sfruttamento delle risorse naturali divise tra due o più Stati, ciascuno deve cooperare sulla base di un sistema di informazione e consultazione; il principio 1 del *Progetto di principi di condotta nel campo ambientale per la guida degli Stati nella conservazione e armoniosa utilizzazione delle risorse naturali condivise tra due o più stati*, approvato a Nairobi il 19 maggio 1978 dal Gruppo Intergovernativo di esperti di risorse naturali condivise, il quale stabilisce che «*In conseguenza e d'accordo con la nozione di equa utilizzazione delle risorse, è necessario che gli Stati collaborino al fine di controllare, prevenire, ridurre o eliminare gli effetti ambientali pregiudizievoli che possano derivare dalla utilizzazione di tali risorse. Questa cooperazione dovrà avvenire di pari passo tra i vari Stati e tenendo presenti la sovranità, i diritti e gli interessi degli Stati interessati*».

<sup>77</sup> Sul punto si veda CIG, *Projet Gabcikovo-Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie)*, cit., § 147.

<sup>78</sup> Cfr. UN, *Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses*, cit., art. 9.

<sup>79</sup> *Ibid.*, art. 12.

<sup>80</sup> *Ibid.*, artt. 20, 21 e 25.

<sup>81</sup> Cfr. A. TANZI, «La Convenzione di New York sui corsi d'acqua internazionali (The New York Convention on International Watercourses)», cit., pp. 991 ss.

giuridica all'individuo; incertezze evidenziate dal contrasto rilevabile in dottrina sulla questione e dalla mancanza di norme positive in grado d'identificare in modo pacifico i soggetti di diritto e le caratteristiche che essi devono possedere nell'ordinamento internazionale<sup>82</sup>.

Gli atti che definiscono il diritto internazionale delle acque, nello specifico, elencando i fattori e le circostanze per determinare se uno specifico uso sia «equo e sostenibile», indicano esplicitamente i «bisogni economici e sociali delle popolazioni»<sup>83</sup>. L'art. 6 della Convenzione di New York del 1997, che contiene l'elenco non esaustivo di tali fattori, non prevede, tuttavia, una gerarchia tra i bisogni economici e quelli delle persone, che sono posti evidentemente sullo stesso piano. Il paragrafo 3 della stessa disposizione, inoltre, sottolinea che per determinare se un uso sia ragionevole e sostenibile, tutti i fattori elencati al secondo paragrafo devono essere esaminati globalmente e non in funzione di uno solo di essi. Alle esigenze vitali delle popolazioni legate all'acqua, in altri termini, non è attribuita una specifica priorità

---

<sup>82</sup> Sulle condizioni necessarie per acquisire la soggettività giuridica nel diritto internazionale, con specifico riferimento agli individui, i contributi in dottrina sono letteralmente sterminati. Oltre ai principali manuali di diritto internazionale, italiani e stranieri, si vedano: C.A. NORGAARD, *The position of the individual in International Law*, Copenaghen, 1962; D.P. O'CONNEL, *La personnalité en droit international*, in *RGDIP*, 1963, pp. 8 ss.; C. DOMINICE, *L'émergence de l'individu en droit international public*, in *Annales d'études internationales*, vol. 16, 1988, pp. 1 ss.; G. COHEN-JONATHAN, *L'individu comme sujet de droit international – Droit international de contrats et droit international des droits de l'homme -*, in *Mélanges Paul Amselek*, Bruxelles, 2005, pp. 223 ss.; M. COSNARD, *Rapport introductif*, in *SFDI, Le sujet en droit international*, Paris, 2005, pp. 13 ss.; A.A. CANÇADO TRINDADE, *The Emancipation of Individual from His Own State: The Historical Recovery of Human Person as Subject of the Law of Nations*, in *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un Cuarto de Siglo: 1979-2004*, San José, 2005, pp. 159 ss.; M. FITZMAURICE, *Actors and Factors in the Evolution of Treaty Norm (An Empirical Study)*, in *Austrian Review of International and European law*, 1999, pp. 1 ss.; GHERARI-SZUREK (dir.), *L'émergence de la société civile internationale: vers la privatisation du droit international?*, Paris, 2003; J. BARBOZA, *The international Personality of the Individual*, in *Studi in onore di Sperduti*, Milano, 1984, pp. 387 ss.; BIN CHENG, *Introduction to Subjects of International Law*, in M. BEDJAOUI (dir.), *International Law: Achievements and Prospects*, Dordrech, 1991, pp. 23 ss.; A. GIOIA, *Soggettività internazionale*, in A. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Milano, 2006, pp. 5610 ss.

<sup>83</sup> Cfr. UN, *Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses*, cit., art. 6, lett. b) e c).

rispetto agli altri usi o alle altre pretese legate all'acqua, in linea con quanto stabilito dalle c.d. «*Helsinki rules*» che affermano il principio secondo il quale non esiste una gerarchia immutabile o astratta sugli usi delle risorse idriche<sup>84</sup>.

L'assenza di una specifica gerarchia nei possibili usi dell'acqua, inoltre, comporta che uno Stato che intenda realizzare un nuovo progetto di utilizzazione delle proprie risorse idriche, volto anche a soddisfare le esigenze igienico-sanitarie della propria popolazione, possa vedersi opporre legittimamente il divieto di cagionare danni dagli altri Stati interessati alla medesima risorsa. Nella misura in cui il progetto in questione possa produrre interferenze dannose per gli altri Stati, lo Stato che intende realizzare il progetto contestato potrà invocare la norma sull'equa utilizzazione quale base del proprio diritto allo sfruttamento della «risorsa condivisa»; gli altri Stati, tuttavia, potranno invocare divieto di cagionare danni<sup>85</sup>.

La problematica relazione tra l'uso ragionevole di un corso d'acqua e l'obbligo di non cagionare danni, che abbiamo richiamato nel corso del precedente paragrafo, sembrerebbe non trovare una pacifica soluzione neanche se sono in gioco le esigenze vitali delle popolazioni interessate. In tal senso deporrebbe l'art. 10 della Convenzione di New York del 1997, che al primo paragrafo stabilisce che «*en l'absence d'accord ou de coutume en sens contraire, aucune utilisation d'un cours d'eau international n'a en soi priorité sur d'autres utilisations*». Il seguente paragrafo, viceversa, indica che «*en cas de conflit entre des utilisations d'un cours d'eau international, le conflit est résolu eu égard aux articles 5 à 7, une attention spéciale étant accordée à la satisfaction des besoins humains essentiels*». Sul carattere obbligatorio di quest'ultimo paragrafo, tuttavia, sono stati avanzati non pochi dubbi in dottrina, considerato che si parla solo di «attenzione speciale» e il paragrafo che lo precede stabilisce esplicitamente che non vi è una priorità tra gli usi possibili dell'acqua, dando luogo così a un'apparente contraddizione che non sembra possa essere risolta nei termini di una presunta deroga speciale alla regola generale<sup>86</sup>. Si sarebbe ben lontani, in altri termini, dall'affermazione

---

<sup>84</sup> Sul punto si veda la bibliografia e i riferimenti citati alla nota 30 del presente capitolo.

<sup>85</sup> Sulla questione si veda, ad esempio: M. ARCARI, «Il progetto della Commissione di diritto internazionale sul regime giuridico delle utilizzazioni dei corsi d'acqua internazionali», cit., p. 298.

<sup>86</sup> Cfr. S. PAQUEROT, *Eau douce. La nécessaire refondation du droit international*, Saint-Foy, Presse de l'Université du Québec, 2004, p. 144.

di un diritto permanente e non negoziabile in campo agli individui e alle popolazioni tale da derogare alla regola generale dell'assenza di una gerarchia tra gli usi possibili dell'acqua.

La questione dei «bisogni umani essenziali» è stata oggetto di una precisazione durante la fase di elaborazione della Convenzione di New York del 1997 da parte del gruppo di lavoro plenario, che con riferimento al futuro art. 10 ha indicato che

*«En ce qui concerne les besoins humains essentiels, une attention spécial doit être accordée à la fourniture d'une eau suffisante pour maintenir la vie humaine, qu'il s'agisse de l'eau potable ou de l'eau à réserver aux productions vivrières destinées à empêcher toute famine»<sup>87</sup>*

Un ordine di priorità è, dunque, riconosciuto ai bisogni immediati degli esseri umani rispetto alle altre forme possibili di uso dell'acqua. Tuttavia, si parla di «bisogni» e non di diritti, e il gruppo di lavoro plenario che ha elaborato la precisazione in commento non ha fornito nessuna spiegazione all'apparente contraddizione tra i due paragrafi dell'art. 10.

Nel caso in cui le risorse idriche condivise tra più Stati non siano sufficienti a soddisfare i bisogni essenziali delle popolazioni interessate, come suggerito da parte della dottrina, dovrebbe farsi ricorso al principio della «proporzione equa»<sup>88</sup>. Dall'analisi dei dibattiti in seno alla Commissione di diritto internazionale, infatti, sembra che uno Stato non possa negare a un altro Stato l'acqua necessaria alla sopravvivenza della propria popolazione con la giustificazione di averne bisogno per assicurare il proprio sviluppo economico<sup>89</sup>.

Secondo parte della dottrina, sarebbe rilevabile l'emersione di un vero e proprio principio generale che attribuisce una priorità ai bisogni umani essenziali<sup>90</sup>; quest'ultima, tuttavia, non è stata accompagnata dall'emersione di un relativo obbligo di protezione o dal riconoscimento per gli individui di un diritto, opponibile agli Stati

---

<sup>87</sup> Cfr. UNGA (United Nations General Assembly), doc A/51/869, 11 aprile 1997, p. 5.

<sup>88</sup> Cfr. F. DUHAUTOY, *L'accès à l'eau, droit de l'homme ou loi du marché ?*, cit., p. 411.

<sup>89</sup> In tal senso si veda S. MC CAFFREY, «The Human Right to Water: Domestic and International Implications», in, *Georgetown International Environmental Law Review*, 1992 (1), p. 24.

<sup>90</sup> Cfr. J. SOHNLE, *Le droit international des ressources en eau douce : solidarité contre souveraineté*, cit., p. 311.

rivieraschi, di accesso alle risorse idriche condivise. Solo nei casi in cui uno Stato rivierasco rivendichi lo sfruttamento di determinate risorse idriche per soddisfare le esigenze della propria popolazione, alla luce di considerazione che non discendono da un preciso obbligo a suo carico o da un diritto espressamente riconosciuto alle popolazioni, che il principio in commento assume valore.

L'assenza del riconoscimento dell'accesso all'acqua come diritto dell'uomo o di un'eventuale chiara priorità dell'uso a fini domestici, in conclusione, rimane uno degli aspetti che ha suscitato maggiori preoccupazioni; secondo parte della dottrina, infatti, tali aspetti del diritto internazionale delle acque sono idonei a entrare in conflitto con l'emersione del diritto all'acqua, che analizzeremo nei capitoli successivi, fornendo delle basi legali agli Stati che vogliono sostenere la priorità di determinati usi (industriali, agricoli, commerciali ecc.) rispetto a quelli strettamente legati ai bisogni umani essenziali<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> Cfr. C. GOLAY, *La place des besoins humains essentiels dans la Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*, Genève, 2001.

## Capitolo II

# L'ACQUA COME RISORSA ECONOMICA

*SOMMARIO:* – 1. Il valore economico dell'acqua e la sua qualificazione come «merce». – 2. L'applicabilità delle regole del GATT e le possibilità di deroga. – 3. L'acqua come servizio all'interno del GATS. – 4. L'applicabilità delle regole del GATS ai servizi idrici. – 5. I servizi idrici e la protezione degli investimenti. – 6. *Segue:* il diritto all'acqua nel diritto internazionale degli investimenti.

### **1. Il valore economico dell'acqua e la sua qualificazione come «merce»**

L'acqua, oltre a essere un elemento del territorio sottoposto alla sovranità dello Stato, si presenta come una risorsa economica, il cui valore è ormai un dato innegabile che s'impone con evidenza nei momenti di scarsità.

La Conferenza dell'ONU sull'acqua svoltasi a Mar de la Plata nel 1977 ha rilevato l'emersione della c.d. idro-economia, intesa come branca dell'economia che si occupa specificamente dei problemi relativi all'acqua, soffermandosi sulle principali componenti della gestione dell'acqua<sup>1</sup>. La Dichiarazione di Dublino sull'acqua e lo

---

<sup>1</sup> Cfr. *Plan d'action de la Conférence de Mar del Plata, Conférence des Nations Unies sur l'eau, 14 au 24 mars 1977*, Doc. NU E/CONF.70/29. Il *Mar del Plata Action Plan*, in particolare, contiene una specifica relazione sulla nascita della c.d. idro-economia nella prima parte, dedicata alle principali componenti della gestione dell'acqua. Sul punto si veda P. ROGERS, *Preparing for the future. Hydroeconomics: Getting water into national economic planning. Proceedings of Mar del Plata 20 years anniversary seminar*, Stockholm, 1997. Dello stesso autore, in collaborazione con R. SILVA e R. BHATIA, «Water is an economic good: How to use prices to promote equity, efficiency, and sustainability», in

sviluppo sostenibile del 1992, che costituisce l'atto finale della seconda conferenza dell'ONU sull'acqua in ordine di tempo, ha confermato il principio secondo il quale l'acqua ha un valore economico in tutti i suoi usi concorrenti e deve essere riconosciuta come bene economico, affermando nello specifico che

*«La valeur économique de l'eau a été longtemps méconnue, ce qui a conduit à gaspiller la ressource et à l'exploiter au mépris de l'environnement. Considérer l'eau comme un bien économique et la gérer en conséquence, c'est ouvrir la voie à une utilisation efficace et à une répartition équitable de cette ressource, à sa préservation et à sa protection»<sup>2</sup>*

Il riconoscimento del valore economico dell'acqua è giustificato alla luce della lotta agli sprechi e ai danni ambientali che uno sfruttamento incontrollato delle risorse naturali può comportare. In una prospettiva del tutto simile si pone anche l'*Agenda 21*, il programma di azione che accompagna il rapporto della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo di Rio del 3-14 giugno 1992<sup>3</sup>; tale programma d'azione, che dedica un intero capitolo alle questioni idriche<sup>4</sup>, afferma la necessità di riconoscere il carattere multidimensionale dell'acqua, sostenendo che

*«The multisectoral nature of water resources development in the context of socio-economic development must be recognized, as well as the multi-interest utilization of water resources for water supply and sanitation, agriculture, industry, urban development, hydropower generation, inland fisheries, transportation, recreation, low and flat lands management and other activities»<sup>5</sup>.*

L'*Agenda 21*, inoltre, si fa portatrice di un approccio economico della questione idrica nella misura in cui pone come obiettivo quello di «soddisfare i bisogni idrici di

---

*Water Policy*, 2002 (4), pp. 1-17.

<sup>2</sup> Cfr. Principio 4 della Dichiarazione di Dublino, Conferenza internazionale sull'acqua e lo sviluppo sostenibile, 26-31 gennaio 1992, in *Environmental Policy and Law*, 1992, pp. 54-55.

<sup>3</sup> Cfr. *Agenda 21*, programma d'azione che accompagna il rapporto della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo di Rio, 3-14 giugno 1992, Doc. NU A/CONF.151/26/Rev. 1.

<sup>4</sup> Si tratta del capitolo 18, intitolato «*Protection of the quality and supply of freshwater resources: application of integrated approaches to the development, management and use of water resources*».

<sup>5</sup> *Ibid.*, chap. 18, § 3.

tutti gli Stati per il loro sviluppo sostenibile»<sup>6</sup>, prevedendo allo stesso tempo che «i consumatori dovranno pagare un giusto prezzo»<sup>7</sup>. Ciò implicherebbe, come sostenuto dalla Banca mondiale <sup>8</sup>, l'applicabilità delle regole di diritto internazionale dell'economica, che è già ampiamente rilevabile nella prassi ed è legata all'ormai diffusa qualificazione dell'acqua come merce o servizio<sup>9</sup>.

La qualificazione di un bene come “merce”, come noto, è determinata dal grado d'intervento umano e dall'attribuzione di un prezzo. In tal senso, l'acqua in bottiglia può essere qualificata come merce nella misura in cui il processo di pompaggio, lavorazione e imballaggio la trasforma in un prodotto per il quale i consumatori sono disposti a pagare un prezzo. La Convenzione internazionale che ha istituito il sistema armonizzato di designazione e codificazione delle merci, stipulata a Bruxelles il 14 giugno 1983, con il suo protocollo di emendamento del 24 giugno 1986, ha incluso forme specifiche di acqua tra le merci sottoposte alle regole dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT)<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, chap. 18, § 7.

<sup>7</sup> *Ibid.*, chap. 18, § 8. Il riferimento esplicito al «prezzo», in realtà, si trova nella sola versione francese del testo, dove si legge che «*les utilisateurs devraient payer un juste prix*». Nel testo inglese, viceversa, si legge «*water users should be charged appropriately*».

<sup>8</sup> Cfr. Principio 4 della Dichiarazione di Dublino, Conferenza internazionale sull'acqua e lo sviluppo sostenibile, 26-31 gennaio 1992, in *Environmental Policy and Law*, 1992, pp. 54-55. In senso del tutto identico si vedano anche: *Agenda 21*, programma d'azione che accompagna il rapporto della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo di Rio, 3-14 giugno 1992, Doc. NU A/CONF.151/26/Rev. 1; Banca mondiale, *Water resources Management*, n° 12335, 1993, p. 27; Banca mondiale, *Water Resources Sector Strategy, Strategy Directions for World Bank Engagement*, n° 28114, 2004, p. 9.

<sup>9</sup> Sull'applicazione delle regole del diritto internazionale dell'economia alle risorse idriche nella prassi internazionale si veda, ad esempio, P. MAYER, «Les arbitrages CIRDI en matière d'eau», in *L'eau en droit international, Colloque d'Orléans organisée par du 7 au 9 juin 2010* (SFDI), Paris, 2011, pp. 163-183.

<sup>10</sup> Il sistema armonizzato mondiale di designazione e di codificazione delle merci, elaborato dall'Organizzazione mondiale delle dogane e approvato a nome della Comunità economica europea con la decisione del Consiglio 7 aprile 1987, 87/369/CEE (cfr. *GUL* 198, pag. 1), prevede al capitolo 22, intitolato «Bevande, liquidi alcolici ed aceti», la voce «acque, comprese acque minerali, naturali o artificiali e le acque gassificate, senza aggiunta di zuccheri o di altri edulcoranti né aromatizzate; ghiaccio e neve».

L'inclusione dell'acqua nella classificazione dei prodotti dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), tuttavia, non significa che essa sia *sic et simpliciter* una merce<sup>11</sup> ma, come ampiamente rilevato in dottrina, fornisce semplicemente i criteri per determinare quando gli Stati debbano considerarla come tale nei loro scambi<sup>12</sup>.

La questione si presenta notevolmente più complessa nel caso in cui lo "scambio" avvenga attraverso la "deviazione" delle acque per mezzo di canali o di altra opera d'ingegneria idrica. In queste ipotesi la dottrina ha indicato il «grado d'intervento umano» come criterio per determinare se si applichino le regole del diritto dell'OMC o esclusivamente quelle relative al diritto internazionale delle acque interne<sup>13</sup>. In tal senso l'acqua non rientra nel campo di applicazione del diritto internazionale del commercio se rimane al suo stadio naturale e non è oggetto di qualche trasformazione umana<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Sul valore dell'inserimento dell'acqua nella classificazione dei prodotti dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) è particolarmente interessante la posizione del governo canadese, secondo il quale «la lista tariffaria non definisce ciò che è un bene, ma fornisce semplicemente un organigramma che deve servire alle negoziazioni tariffarie e all'amministrazione doganale. In altri termini, essa non ci dice se l'acqua è un bene ne quando essa lo divenga; essa ci indica che quando l'acqua è qualificata come bene, essa entra in una specifica posizione tariffaria» (Cfr. *Bout du papier sur les prélèvements massifs d'eau et considérations relatives au commerce international*, 16 novembre 1999, citato da M. TIGNINO, D. YARED, «La commercialisation et la privatisation de l'eau dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce», in *Revue québécoise de droit international*, 2006 (2), p. 171, traduzione italiana dell'autore).

<sup>12</sup> In tal senso si vedano, ad esempio: M. COSSY, «Le statut de l'eau en droit international économique. Principaux aspect au regard des règles de l'Organisation mondiale du commerce», in L. BOISSON DE CHAZOURES, S. SALMAN, *Les ressources en eau et le droit international*, Leiden/Boston, 2005, pp. 174 ss.; M. TIGNINO, D. YARED, «La commercialisation et la privatisation de l'eau dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce», cit., pp. 170 ss.; E.J. DE HAAN, «Balancing Free Trade in Water and the Protection of Water Resources in GATT», in E. BRANS, A. NOLLKAEMPER, J. RINXEMA, *The Scarcity of Water: Emerging Legal and Political Responses*, La Haye, 1997, pp. 248 ss.; E. BROWN WEISS, «Water Transfers and International Trade Law», in E. BROWN WEISS, L. BOISSON DE CHAZOURNES, N. BERNASCONI-OSTERWALDER, *Fresh Water and International Economic Law*, Oxford, 2005, pp. 66 ss.

<sup>13</sup> Cfr. M. COSSY, «Le statut de l'eau en droit international économique. Principaux aspect au regard des règles de l'Organisation mondiale du commerce», in L. BOISSON DE CHAZOURES, S. SALMAN, *Les ressources en eau et le droit international*, cit., pp. 175 ss.

<sup>14</sup> Cfr. M. CUQ, *L'eau en droit international. Convergences et divergences dans les approches juridiques*, Paris, 2013, pp. 39 ss.

Il criterio appena citato, tuttavia, presta il fianco a interpretazioni tra loro contrastanti, poiché il trasferimento di acqua mediante opere d'ingegneria idraulica comporta comunque un intervento umano elevato. Il criterio in questione, inoltre, si presenta come inidoneo rispetto a una realtà in cui le due branche di diritto internazionale prima citate, il diritto del commercio internazionale e quello delle acque interne, si confondono e s'intrecciano inevitabilmente. Negli ultimi decenni, infatti, i trasferimenti di risorse idriche si sono spesso realizzati nel quadro di accordi statali, ma mediante contratti internazionali che coinvolgono talune compagnie private che, a loro volta, richiedono il pagamento di un "prezzo" per il "prodotto" fornito.

Gli esempi "classici" delle situazioni appena evidenziate sono, in primo luogo, il Trattato concluso nel 1986 tra il Lesotho e l'Africa del sud sul c.d. progetto *Lesotho Highlands Water* (LHWP), che rappresenta la prima Convenzione internazionale che istituisce un regime relativo al trasferimento di acqua su grande scala<sup>15</sup>. In secondo luogo, il contratto tra Israele e la Turchia relativo ai prelievi di acqua dal fiume Manavgat<sup>16</sup>. In entrambi i casi si è posto il problema della quantificazione del prezzo dell'acqua: il sistema istituito dal Trattato sul LHWP prevede un particolare regime di *royalties*, che l'Africa del sud tende a configurare come il "costo" necessario dei benefici del sistema istituito piuttosto che il mezzo per pagare l'acqua<sup>17</sup>; il contratto istituito tra la Turchia e Israele, invece, costituisce un vero e proprio regime di esportazione, la cui natura commerciale è stata sottolineata dal governo turco<sup>18</sup>.

La prassi internazionale, al di là dei due casi classici appena citati, è ricca di

---

<sup>15</sup> Cfr. *Treaty on the Lesotho highlands water project between the government of the Kingdom of Lesotho and the government of the Republic of South Africa signed at Maseru*, 24 October 1986, consultabile sul sito dell'Organizzazione delle Nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) <http://www.fao.org/docrep/W7414B/w7414b0w.htm> [Traité relatif au LHWP].

<sup>16</sup> Cfr. *Manavgat water agreement, Israël et Turquie*, 25 marzo 2004 (non pubblicato). Su tale accordo si vedano: GÜRER MEHMET ÜLGE, «Manavgat River Water: A Limited Alternative Water Resource for Domestic Use in the Middle East», in H. SHUVAL, H. DWEICK, *Water Resources in the Middle-East, Israel-Palestinian Water Issues : From Conflict to Cooperation*, Berlin, 2007, pp. 175-183.

<sup>17</sup> Sull'articolato sistema di *royalties* dal Trattato sul LHWP si veda, ad esempio: M. TIGNINO, D. YARED, «La commercialisation et la privatisation de l'eau dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce», cit., pp. 173-175. Sulla specifica posizione del governo del Sud Africa si veda, in particolare, p. 175.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 176 ss.

esempi di vendita di acqua tra Stati<sup>19</sup>, mostrando chiaramente come le risorse idriche siano oggetto di transazioni e valutazioni economiche, anche quando l'acqua sia difficilmente configurabile come merce in senso stretto, e che la loro gestione implica il coinvolgimento di privati che agiscono secondo logiche prettamente economiche<sup>20</sup>. Ciò è in parte confermato dal fatto che il *Provisional Central Product Classification of Product Classification* delle Nazioni Unite (CPC Prov.) ha da tempo inserito l'acqua nella categoria «Metalli e minerali; energia elettrica, gas e acqua»<sup>21</sup>.

## 2. L'applicabilità delle regole del GATT e le possibilità di deroga

Gli Stati coinvolti in transazioni economiche che hanno a oggetto l'acqua, intesa come «merce» nei termini descritti nel paragrafo precedente, dovrebbero rispettare, in linea di principio, alcune regole di portata generale, quali quella della nazione più favorita (NPF)<sup>22</sup> e del trattamento nazionale (NT)<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Trai casi più recenti e noto si può citare, ad esempio, quello che ha interessato la *Generalitat*, la regione autonoma catalana, che in seguito a una grave siccità è stata rifornita da delle navi cisterna provenienti da Marsiglia. In tale occasione, la *Société des Eaux de Marseille* e quella *du Canal de Provence* hanno fatturato 500 000 m<sup>3</sup> di acqua a un euro al m<sup>3</sup>. Per una disamina di altri esempi rilevanti nella prassi internazionale si veda, ad esempio: F. DUHAUTOY, *L'accès à l'eau, droit de l'homme ou loi du marché ?*, Paris, 2015, pp. 435-442.

<sup>20</sup> Il coinvolgimento dei privati nella gestione delle risorse idriche è da tempo oggetto di studio. Sul punto, oltre all'ampia bibliografia citata nelle note precedenti, si vedano: A. VIDAL, B. PRÉFOL, E. TARDIEU, S. FERNANDEZ, J. PLANTEY, S. DARGOUTH, «Public-Private Partnership in Irrigation and Drainage: The Need for a Professional Third Party Between Farmers and Government», in S. PERRET, S. FAROLFI, R. HASSAN, *Water Governance for Sustainable Development*, London, 2006, pp. 21 ss.

<sup>21</sup> Il sistema di classificazione ONU (*Central Product Classification*), curato dal dipartimento degli affari economici delle Nazioni Unite, è consultabile al seguente indirizzo: <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=25>.

<sup>22</sup> Il Principio della NPF del GATT (articolo I) stabilisce, come noto che «Qualsiasi vantaggio, favore, privilegio o immunità concesso da una parte contraente ad un prodotto originario di un altro paese o ad esso destinato, sarà esteso, immediatamente e incondizionatamente, ad ogni prodotto similare originario dei territori di tutte le altre parti contraenti o ad essi destinato».

<sup>23</sup> L'articolo III GATT sul trattamento nazionale prevede che i prodotti d'importazione non devono subire nessuna discriminazione giuridica o tariffaria rispetto ai prodotti locali, stabilendo che «Le parti contraenti convengono che le tasse e altre imposizioni interne, così come le leggi, regolamenti e

L'eventuale riconoscimento dell'acqua quale «merce», tuttavia, non implica *sic et simpliciter* la liberalizzazione di quello che potremmo definire il “mercato dell'acqua” e la conseguente perdita da parte dello Stato della sovranità sulle proprie risorse naturali. Il GATT prevede, come noto, delle disposizioni che permettono agli Stati di controllare le esportazioni idriche.

L'art. XI (parte I, § 1) stabilisce, innanzitutto, che «nessuna parte contraente istituirà o manterrà divieti o restrizioni diverse da dazi doganali, tasse o altre imposizioni, all'importazione di un prodotto originario del territorio di un'altra parte contraente, oppure all'esportazione o alla vendita per l'esportazione di un prodotto destinato al territorio di un'altra parte contraente, siano essi effettuati mediante contingenti, licenze d'importazione o d'esportazione o mediante qualsiasi altra misura». Il GATT non proibisce, dunque, l'istituzione di tasse all'esportazione al fine di limitare le vendite di determinati prodotti all'estero; di conseguenza, i governi nazionali che volessero limitare, o interrompere del tutto, ogni esportazione di acqua (se quest'ultima finisse per essere riconosciuta come prodotto o merce), potrebbero introdurre tasse all'esportazione talmente elevate da impedirne la reale concretizzazione.

L'art. XI, § 2), lett. a), inoltre, prevede esplicitamente la possibilità di introdurre misure di limitazione quantitativa all'esportazione, derogando al principio generale che le vieta, «per prevenire o alleviare una situazione critica dovuta ad una penuria di prodotti alimentari o di altri prodotti essenziali per la parte contraente esportatrice». Quest'ultima misura si presenta, tuttavia, come una possibilità limitata e comunque temporanea, volta a fronteggiare situazioni d'urgenza dovute, ad esempio, a siccità, catastrofi naturali o contaminazione dell'acqua<sup>24</sup>.

Il richiamo nel Preambolo dell'Accordo istitutivo dell'OMC al principio dello sviluppo sostenibile, all'uso ottimale delle risorse naturali e alla preservazione

---

prescrizioni riguardanti la vendita, la messa in vendita, l'acquisto, il trasporto, la distribuzione o l'uso di prodotti nel mercato interno e le regolamentazioni quantitative interne che prescrivono la mescolanza, la trasformazione o l'uso di certi prodotti in quantità o in proporzioni determinate, non dovranno applicarsi ai prodotti importati o nazionali in maniera da proteggere la produzione nazionale».

<sup>24</sup> Per una disamina approfondita di tale ipotesi si vedano: M. TIGNINO, D. YARED, «La commercialisation et la privatisation de l'eau dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce», cit. pp. 181 ss.; M. CUQ, *L'eau en droit international. Convergences et divergences dans les approches juridiques*, cit., pp. 44 ss.

dell'ambiente, tuttavia, rende legittimo ipotizzare che uno Stato possa limitare in modo permanente le esportazioni idriche al fine di preservare la fauna e la flora dei bacini idrografici nazionali, posto che siano in grado di dimostrare che tali esportazioni minaccino la preservazione di tali ecosistemi<sup>25</sup>.

Alla luce del fatto che le misure necessarie a prevenire e preservare l'ambiente da una situazione critica possono avere una durata temporale di per sé indefinita e indefinibile, infatti, è possibile ipotizzare che le misure prese ai sensi dell' XI, § 2) possano, in linea di principio, definire una politica nazionale a lungo termine per la preservazione ambientale dell'acqua e il soddisfacimento dei bisogni umani essenziali<sup>26</sup>.

Un'altra disposizione utile agli Stati per controllare le eventuali esportazioni di acqua è l'art. XX GATT, che prevede diverse eccezioni, enumerate dalle lett. a) a j). Con riferimento alle risorse idriche le due eccezioni più pertinenti sono contenute alle lett. b) e g), secondo le quali uno Stato può mantenere una misura incompatibile con l'Accordo GATT se tale misura è «necessaria per la protezione della salute e della vita delle persone e degli animali o per la preservazione dei vegetali» (lett. b), o se «concerne la conservazione delle risorse naturali esauribili, se tali misure sono applicabili congiuntamente con delle restrizioni alla produzione e al consumo nazionali» (lett. g).

Con riferimento alla prima ipotesi, gli Stati dispongono di un ampio potere discrezionale nello stabilire il livello di protezione di salute e ambientale che intendono garantire. L'Organo di risoluzione delle controversie dell'OMC (ORD), infatti, ha fornito una nozione di «necessario» notevolmente dinamica, in linea alle caratteristiche di eccezione dell'art. XX e all'esigenza di coniugare la libertà del commercio internazionale con la tutela della salute e della vita<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> In tal senso si veda, ad esempio: F. DUHAUTOY, *L'accès à l'eau, droit de l'homme ou loi du marché ?*, cit., pp. 561-562.

<sup>26</sup> In senso opposto si veda, ad esempio, M. CUQ, *L'eau en droit international. Convergences et divergences dans les approches juridiques*, cit., p. 44.

<sup>27</sup> Sulla nozione di necessità prevista all'art. XX GATT, così come interpretata dall'ORD, si vedano, ad esempio: B. MCGRADY, «Necessity Exceptions in WTO Law: Retreated Tyres, Regulatory Purpose and Cumulative Regulatory Measures», in *JIEL*, 2008, pp. 153-173; D. H. REAGAN, «The Meaning of "Necessary" in GATT Article XX and GATS Article XIV: The Myth of Cost-Benefit Balancing», in *WTR*, 2007, pp. 347-369; H. RUIZ-FABRI, «La nécessité devant le juge de l'OMC», in *La*

La giurisprudenza dell'ORD, riprendendo una nota definizione dottrinale, ha configurato il concetto di «necessario» come un «*fluid legal standard*»<sup>28</sup>, considerato che la portata dell'aggettivo «necessario» di cui all'art. XX GATT non è stata limitata a ciò che è «indispensabile, di assoluta necessità, o inevitabile»<sup>29</sup>, ma è stata interpretata come riferita ad una gamma di necessità di ordine diverso e direttamente ricollegata alla nozione d'«interesse comune»<sup>30</sup>. Alla luce del carattere vitale dell'acqua, di conseguenza, appare chiara la sua possibile collocazione nel regime derogatorio previsto dall'art. XX, lett. b)., che dovrebbe essere sufficientemente ampio da poter tenere in considerazione anche le esigenze ambientali.

L'ipotesi prevista alla lett. g). dell'art. XX, relativa «alla conservazione delle risorse naturali esauribili», è in linea di principio applicabile all'acqua alla luce dell'interpretazione ampia che l'ORD ha dato alla nozione di «risorse naturali esauribili»<sup>31</sup>; tuttavia, è necessario che siano soddisfatte due condizioni: in primo luogo, è necessario che la misura sia diretta effettivamente alla conservazione dell'acqua<sup>32</sup>; in secondo luogo, le misure derogatorie devono essere accompagnate dall'adozione contestuale di «restrizioni alla produzione e al consumo nazionale»<sup>33</sup>. Sulle limitazioni

---

*nécessité en droit international, Colloque de Grenoble, Société française pour le droit international, Paris, 2007, pp. 189-221; E. RUOZZI, «I principi di necessità e di proporzionalità all'interno dell'art. XX GATT», in Il diritto dell'economia, 2007, pp. 139-160; P. VAN DEN BOSSCHE, «Looking for Proportionality in WTO Law», in LIEI, 2008, pp. 283-294.*

<sup>28</sup> Cfr. I. VAN DAMME, «Appellate Body Report, Brazil-Measures Affecting Imports of Retreated Tyres, Adopted on 17 December 2007», in ICLQ, 2008, pp. 710-723, e in particolare p. 713

<sup>29</sup> Cfr. ORD, *Korea-Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef*, Report of the Appellate Body, 11 December 2000, par. 161, WT/DS169/AB/R.

<sup>30</sup> Cfr. ORD, *European Communities-Measures Affecting Asbestos, and Asbestos-Containing Products*, Report of the Appellate Body, 12 March 2001, par. 172, WT/DS 125/AB/R. In questo caso, l'ORD osserva che «più l'interesse comune o i valori comuni [perseguiti] sono vitali più sarà facile ammettere la necessità delle misure adottate per realizzare questi obiettivi».

<sup>31</sup> L'ORD, ad esempio, ha riconosciuto il carattere «esauribile» all'aria, anche se *a priori* tale elemento della natura è rinnovabile. Sul punto si veda il caso *United States-Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, Report of the Appellate Body, 29 April 1996, WT/DS2/AB/R, p. 14.

<sup>32</sup> Per analogia si veda, ad esempio: *United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, Report of the Appellate Body, 12 October 1998, WT/DS58/AB/R, § 137.

<sup>33</sup> Per analogia si veda, ad esempio: *United States-Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, cit., pp. 23 e 24.

alle esportazioni di acqua in quanto «merce» non è possibile trovare una giurisprudenza specifica dell'ORD; alla luce di quanto appena detto, tuttavia, appare probabile che le restrizioni all'esportazione delle risorse idriche dovrebbero coincidere con delle limitazioni allo sfruttamento delle medesime sul territorio nazionale<sup>34</sup>.

Il GATT, dunque, non impone nessuna forma di liberalizzazione del commercio dell'acqua, ma fornisce agli Stati gli strumenti idonei per sottrarre la risorsa in questione alle esportazioni e alla loro appropriazione da parte di Stati e compagnie straniere nell'ipotesi in cui venga qualificata come «merce».

L'interpretazione dell'art. XX del GATT, con specifico riferimento al commercio dell'acqua, ha tuttavia ampiamente alimentato il dibattito in dottrina, che ha evidenziato come il regime derogatorio dovrebbe essere valutato alla luce della condizione dei rispettivi paesi<sup>35</sup>. In altri termini, si è argomentato che un paese dotato di sufficienti risorse idriche non potrebbe rifiutare l'esportazione di acqua verso uno Stato vicino che stia soffrendo una grave siccità; a sostegno di tale ipotesi, si fa riferimento all'Accordo sull'agricoltura dell'OMC (parte del GATT), lì dove all'art. 12, § 1, lett. a) si stabilisce che «il membro che istituisce il divieto o la restrizione all'esportazione prende debitamente in considerazione gli effetti di tale divieto o restrizione sulla sicurezza alimentare dei membri importatori»<sup>36</sup>.

La verifica delle condizioni appena previste è di competenza dell'ORD, che dovrà accertare la necessità delle limitazioni imposte e l'idoneità di quest'ultime a realizzare gli obiettivi prefissati, al fine di evitare un abuso delle clausole di eccezione. Il diritto del WTO, infatti, sembra presumere che le misure prese ai sensi degli artt. XX GATT e XIV siano comunque lesive della liberalizzazione economica, e stabilisce che

---

<sup>34</sup> Nella prospettiva richiamata nel testo si pongono alcuni filoni giurisprudenziali nazionali. La Corte suprema degli USA, ad esempio, nel noto caso *Sporhase v. Nebraska*, pur avendo stabilito che il divieto dell'esportazione di risorse idriche era contrario alle disposizioni della costituzione americana sul commercio, ha precisato che può esistere un regime derogatorio nel caso in cui lo Stato che ha operato la limitazione abbia prodotto allo stesso tempo un piano economico per il consumo idrico locale (cfr. *Sporhase c. Nebraska*, 458 U.S., 941, 1982). Per un commento in dottrina su tale giurisprudenza, si veda, ad esempio: R.S. HARNSBERGER, J.R. POTUTO, N.W. THORSON, «Interstate Transfers of Water: State Options after *Sporhase*», in *Nebraska Law Review*, 1991 (4), pp. 754-872.

<sup>35</sup> Cfr. F. DUHAUTOY, *L'accès à l'eau, droit de l'homme ou loi du marché ?*, cit., p. 564.

<sup>36</sup> Cfr. Accordo istitutivo del GATT, Annex 1 A.

quest'ultime non devono «costituire un mezzo di discriminazione arbitraria e ingiustificabile tra i paesi o una restrizione celata del commercio internazionale»<sup>37</sup>.

L'eventuale qualificazione dell'acqua come «merce» implica, in conclusione, la potenziale applicazione delle regole sul commercio internazionale che, in linea di principio, può essere esclusa solo attraverso il ricorso alle clausole derogatorie previste dall'art. XX GATT o attraverso una tassazione all'esportazione, ammessa dall'art. XI GATT, talmente elevata da rendere l'esportazione stessa economicamente impraticabile.

### **3. L'acqua come «servizio» all'interno del GATS**

La questione dell'applicabilità delle regole del diritto internazionale dell'economia all'acqua s'impone anche sotto il profilo dei servizi a essa legati. L'Accordo generale del commercio dei servizi (GATS) non fa un esplicito riferimento all'acqua, tuttavia la nozione di servizio in essa contenuta si presenta notevolmente ampia e potenzialmente comprensiva anche dei servizi legati all'acqua.

L'art. XXVIII GATS, dedicato alle definizioni, afferma che «*supply of a service*» includes the production, distribution, marketing, sale and delivery of a service». L'acqua, in tal senso, ricadrebbe nel campo di applicazione del GATS da momento in cui è pompata, depurata e canalizzata.

Tale impressione sembra confermata dall'art. I, § 3, lett. b) e c), che definendo il campo di applicazione dell'accordo in commento stabilisce che «*services*» includes any service in any sector except services supplied in the exercise of governmental authority», precisando che «*a service supplied in the exercise of governmental authority*» means any service which is supplied neither on a commercial basis, nor in competition with one or more service suppliers»<sup>38</sup>. Alla luce di quest'ultima disposizione, con l'eccezione di alcune funzioni riservate allo Stato (giustizia, difesa, amministrazione centrale e locale), sembra che tutti i servizi ricadano potenzialmente nel campo di applicazione del GATS, compresi quelli concernenti le questioni idriche. In tal senso deporrebbero anche le *guidelines and procedures for the negotiations on*

---

<sup>37</sup> Cfr. Preambolo degli articoli XX GATT e XIV GATS.

<sup>38</sup> Cfr. articolo 1, par. 3 b) e c) del GATS (*General Agreement on Trade in Services*, adottato nel 1994 e incorporato nell'atto finale dell'*Uruguay Round* del WTO).

*trade in services*<sup>39</sup>, documento d'indirizzo approvato dal Consiglio del commercio dei servizi dell'OMC secondo il quale «*there shall be no a priori exclusion of any service sector or mode of supply*»<sup>40</sup>.

In altri termini, dunque, secondo quanto affermato da una parte della dottrina, «non si tratterebbe di sapere se i servizi pubblici sono coperti dal GATS, ma in che misura lo sono»<sup>41</sup>.

I servizi legati all'acqua, ai sensi dell'art. I, § 3 GATS, per essere esclusi dal campo di applicazione del GATS, non dovrebbero essere forniti né su base commerciale, né in concorrenza con uno o più fornitori di servizi. Si tratterebbe di una situazione di monopolio naturale, ammessa dall'articolo VIII del GATS<sup>42</sup>, in cui i pubblici poteri garantiscono i servizi in commento, anche in modo delegato, senza fini lucrativi<sup>43</sup>. Nella prassi tale situazione è poco diffusa e copre solo una parte dei servizi legati all'acqua, cosicché le regole del GATS dovrebbero, in linea teorica, poter trovare applicazione<sup>44</sup>.

Nel senso di una possibile inclusione dei servizi legati all'acqua nel campo di

---

<sup>39</sup> Cfr. OMC, Council for Trade in Services, *Guidelines and procedures for the negotiations on trade in services*, adopted by the Special Session of the on 28 March 2001, OMC S/L/93.

<sup>40</sup> *Ibid.*, punto 5.

<sup>41</sup> Cfr. J.PH. CRONTIRAS, H. RUIZ-FABRI, *L'Organisation mondiale du commerce et les services publics*, Paris, 2003, p. 49, (trad. in ita. dell'autore).

<sup>42</sup> L'articolo VIII GATS, strutturato in cinque paragrafi, permette a uno Stato membro OMC di conservare l'erogazione di un dato servizio nell'ambito del settore pubblico. L'articolo XXVIII, h), precisa che «*monopoly supplier of a service" means any person, public or private, which in the relevant market of the territory of a Member is authorized or established formally or in effect by that Member as the sole supplier of that service*».

<sup>43</sup> Un monopolio naturale esiste quando le specificità economiche o tecniche di un settore impongono un limite al numero di fornitori di servizi in un dato mercato. Per un'analisi approfondita del carattere di monopolio naturale dei servizi idrici, con specifico riferimento alla disciplina del GATS, si veda: E. TUERK, *GATS and Water: Retaining Policy Space to Serve the Poor*, Washington D.C., Center for International Environmental Law Brief, 2003, pp. 8 ss.

<sup>44</sup> Cfr. M. COSSY, «Le statut de l'eau en droit international économique. Principaux aspect au regard des règles de l'Organisation mondiale du commerce», in L. BOISSON DE CHAZOURES, S. SALMAN, *Les ressources en eau et le droit international*, cit., pp. 201 ss.; F. COSTAMAGNA, «L'impatto del GATS sull'autonomia regolamentare degli Stati membri nei servizi idrici ed energetici», in *Dir. Comm. Int.*, 2005, pp. 501 ss.

applicazione del GATS deporrebbero le classificazioni dei servizi contenute nel già citato *Provisional Central Product Classification of Product Classification* dell'ONU (CPC Prov.) e nella *Services Sectoral Classification List (W/120)*<sup>45</sup>. Tali classificazioni, pur non dedicando ai servizi idrici una categoria specifica, prevedono in modo sparso i possibili servizi legati all'acqua: il W/120 colloca i servizi legati all'acqua nella categoria dei servizi ambientali<sup>46</sup> e dei servizi di trasposto<sup>47</sup>; il CPC Prov., a sua volta, prevede esplicitamente i servizi legati alla distribuzione dell'acqua per condotte<sup>48</sup> e ai sistemi di irrigazione<sup>49</sup>, oltre ad indicare i servizi relativi alla protezione dell'ambiente<sup>50</sup>.

Rispetto ai beni e servizi ambientali (*environmental goods and services*, EGS), tra i quali il W/120 inserisce i servizi di fornitura idrica e di trattamento delle acque reflue, si registra da tempo l'intenzione diffusa di procedere con la riduzione e l'eliminazione degli ostacoli agli scambi, tariffari e non<sup>51</sup>, sulla base dell'idea che sia proprio attraverso l'abbattimento degli ostacoli alla circolazione internazionale degli EGS che si possa attuare una sorta *win-win strategy* capace, al tempo stesso, di promuovere la preservazione dell'ambiente e l'uso ottimale delle risorse del globo (*good for trade, and good for the environment*)<sup>52</sup>. La liberazione degli EGS si scontra,

---

<sup>45</sup> La *Services Sectoral Classification List* è considerata come la versione semplificata del CPC Prov ed è consultabile sul sito del WTO al seguente indirizzo: <http://i-tip.wto.org/services/>.

<sup>46</sup> All'interno della categoria dei servizi ambientali sono inseriti i servizi legati alla gestione delle fognature e delle acque reflue; è prevista anche la sottocategoria «servizi sanitari e igienici, in cui sono tradizionalmente inseriti i servizi di depurazione delle acque per uso domestico e industriale.

<sup>47</sup> La sezione dedicata ai trasposti contiene la sotto categoria *Internal Waterways Transport*, che contiene a sua volta i servizi legati alla gestione dei corsi d'acqua.

<sup>48</sup> Cfr. CPC Prov., categoria 6, *Accommodation, food and beverage services; electricity, gas and water distribution services*.

<sup>49</sup> Cfr. CPC Prov., categoria 8, *Business and production services*, sottocategoria *Support services to agriculture, hunting, forestry, fishing, mining and utilities*.

<sup>50</sup> Cfr. CPC Prov., categoria 9, *Community, social and personal services*, sottocategoria *Sewage and waste collection, treatment and disposal and other environmental protection services*.

<sup>51</sup> In tal senso si veda, ad esempio, la nota Dichiarazione ministeriale di Doha, con la quale i membri dell'OMC hanno definito il mandato della quarta conferenza interministeriale dell'OMC, nota come *Doha round* (cfr. WT/MIN(01)/DEC/1, Ministerial Declaration Adopted on 14 November 2001, 20 November 2001, punto 31).

<sup>52</sup> In dottrina, sul punto si vedano, ad esempio: E. BARONCINI, «La tutela ambientale nel sistema

tuttavia, con la difficoltà degli Stati e dell'OMC a formulare una nozione comune di EGS<sup>53</sup> e con la proliferazione di approcci, distinti e spesso conflittuali, su cui basare la definizione di «*environmental good*»<sup>54</sup>. Il W/120, inoltre, non è obbligatorio ma serve

---

dell'organizzazione mondiale del commercio e la posizione cinese nei negoziati di Doha», in *Riv. giur. amb.*, 2010 (6), pp. 923 ss.; B. FLEISS, J. A. KIM, «Non-Tariff Barriers Facing Trade in Selected Environmental Goods and Associated Services», in *JWT*, 2008, pp. 535-563; R. HOWSE, P. B. VAN BORK, «Options for Liberalizing Trade in Environmental Goods in the Doha Round», *ICTSD*, Geneva, July 2006; M. KENNETT, R. STEENBLIK, «Environmental Goods and Services - A Synthesis of Country Studies, OECD Trade and Maxine Kennett Environment», Working Paper No. 2005-03; J. A. KIM, «Opportunities and Challenges in Liberalizing the Environmental Goods and Services Market: The Case of Developing Countries in Asia», in *JWT*, 2006, pp. 527-548; A. MATHEW, S. FÉRNÁNDEZ DE CORDOBA, «The Green Dilemma about the Liberalization of Trade in Environmental Goods», in *JWT*, 2009, pp. 379-416; ALEXEY VIKHLYAEV, «Environmental Goods and Services: Defining Negotiations of Negotiating Definitions?», in *JWT*, 2004, pp. 93-122.

<sup>53</sup> Tentativi di formulazione di definizioni comuni di bene ambientale si rilevano all'interno di enti quali l'UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*), l'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) o l'APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*), secondo i quali, in termini generali, possono essere considerati *environmental goods* prodotti, materiali o tecnologie per trattare i rifiuti, l'inquinamento del suolo, delle acque, dell'aria ed acustico, come pure quei beni, coltivati o fabbricati, che si presentino come preferibili dal punto di vista ambientale alla luce dell'impatto minimo sull'ecosistema dei loro metodi di produzione, consumo, e smaltimento. Come evidenziato in dottrina, tuttavia, neppure nelle liste di beni ambientali predisposte dall'OCSE e dell'APEC vi è una coincidenza dei prodotti contemplati (cfr. E. BARONCINI, «La tutela ambientale nel sistema dell'organizzazione mondiale del commercio e la posizione cinese nei negoziati di Doha», cit., pp. 923 ss.; R. STEENBLIK, *Environmental Goods: A Comparison of the APEC and OECD Lists*, *OECD Trade and Environment*, Working Paper No. 2005-04.

<sup>54</sup> Nel corso del *Doha Round* si sono contrapposti quattro distinti approcci, senza che nessuno prevalesse o arrivasse a una sintesi condivisa. Un primo approccio muove dal metodo fondato sulla lista (*List Approach*), che consiste nell'individuazione di una singola lista di beni specificamente elencati, con lo scopo non troppo celato di evitare proprio la formulazione di una nozione generale di EGS. Un secondo approccio, promosso dall'India, si basa su un progetto ambientale (*Project Approach*), secondo il quale si dovrebbe avviare, per un arco limitato di tempo, una liberalizzazione accelerata per tutti i prodotti e servizi necessari a realizzare un dato progetto ambientale, selezionato da un'Autorità nazionale incaricata da ciascun membro OMC; autorità che opererebbe la sua scelta in base ai criteri convenuti nel Comitato su commercio e ambiente (*Committee on Trade and Environment*, CTE), istituito dal Consiglio generale dell'OMC nel 1995 e aperto a tutti i membri dell'Organizzazione. Un terzo approccio, sostenuto dall'Argentina, prova a combinare il *List Approach* con il *Project Approach*, e per tale motivo è definito

da base alle negoziazioni tra gli Stati; i settori contenuti in tale lista, di conseguenza, sono suscettibili di modifica.

#### **4. L'applicabilità delle regole del GATS ai servizi idrici**

L'applicazione delle regole del GATS ai servizi legati all'acqua, così come definiti nel paragrafo precedente, comporta che gli Stati debbano rispettare, in linea di principio, alcune regole di portata generale quali il principio della nazione più favorita<sup>55</sup>, quello dell'accesso al mercato<sup>56</sup> e del trattamento nazionale<sup>57</sup>.

I diritti e gli obblighi di ogni paese, tuttavia, devono essere valutati alla luce delle liste d'impegni specifici che ogni paese sottoscrive e che indicano i settori che gli Stati intendono sottoporre alla disciplina del GATS<sup>58</sup>. Allo stato attuale, nessuno Stato

---

come *Integrated Approach*, e si sostanzia nell'individuazione di una categoria di progetti ambientali e di beni da utilizzare per realizzare detti progetti; progetti e beni che, di volta in volta, potrebbero essere scelti, sulla base delle strategie programmate a livello nazionale, dai singoli Membri OMC. Un quarto approccio, avanzato dal Brasile, suggerisce di approntare un modello di richiesta e offerta (*Request and Offer Methodology*), nell'ambito del quale ciascun Membro OMC può proporre, i beni che considera come ecocompatibili, con il fine di ottenere un abbattimento delle barriere tariffarie; al tempo stesso, ogni parte contraente del sistema multilaterale potrebbe indicare prodotti originari di Paesi terzi che considera per sé necessari per perseguire le sue politiche di sostenibilità, dichiarandosi disponibile a liberalizzarne l'accesso sul proprio mercato. Per una sintesi attentamente documentata degli approcci appena illustrati, si veda, ad esempio: E. BARONCINI, «La tutela ambientale nel sistema dell'organizzazione mondiale del commercio e la posizione cinese nei negoziati di Doha», cit., pp. 923 ss.

<sup>55</sup> Il Principio NPF del GATS (articolo II) stabilisce che il miglior trattamento che un membro dà ai servizi e fornitori di servizi di un qualsiasi altro membro deve essere esteso a tutti i membri OMC.

<sup>56</sup> L'articolo XVI GATS sull'accesso al mercato stabilisce che ciascun membro accorderà ai servizi e ai prestatori di servizi di un altro membro il trattamento previsto nelle sue liste d'impegni specifici, con le limitazioni lì specificate. Le concessioni di accesso al mercato del GATS definiscono il trattamento minimo che deve essere accordato a un servizio o fornitore estero di servizi.

<sup>57</sup> L'articolo XVII GATS sul trattamento nazionale stabilisce che ogni membro riconosce ai servizi e ai prestatori di servizi di un altro membro, nei settori inseriti nelle liste d'impegni e fatte salve le restrizioni ivi indicate, un trattamento non meno favorevole di quello accordato ai propri servizi e fornitori di servizi.

<sup>58</sup> L'art. XX GATS, intitolato «*Schedules of Specific Commitments*», al paragrafo 1 stabilisce che «*Each Member shall set out in a schedule the specific commitments it undertakes under Part III of this Agreement. With respect to sectors where such commitments are undertaken, each Schedule shall*

ha inserito nelle proprie liste d'impegni i servizi di fornitura idrica. Una trentina di paesi, viceversa, ha preso impegni specifici sui servizi di trasporto via acqua, che comprendono a loro volta i servizi legati alla gestione dei corsi d'acqua; tra tali Stati, una ventina ha accettato di accordare l'accesso al mercato e il trattamento nazionale. Un numero pressoché equivalente di paesi, inoltre, ha accettato di accordare l'accesso al mercato e il trattamento nazionale ai fornitori stranieri in relazione alla costruzione e alla manutenzione dei canali di scolo (sottosezione del settore dei lavori di costruzione di opere di genio civile, comprensive delle reti fognarie).

L'Unione europea, che coordina le richieste e gli impegni dei paesi membri, da parte sua, ha richiesto da tempo l'introduzione della voce «Acqua per usi domestici e gestione dei servizi fognari, recupero delle acque di scarico, purificazione e servizi di distribuzione attraverso la rete» nella categoria «servizi ambientali» del W/120<sup>59</sup>. La Commissione UE, contestualmente, ha avviato una serie di negoziati con 13 paesi membri dell'OMC per la liberalizzazione del commercio mondiale di beni ambientali, al fine di eliminare gli ostacoli agli scambi e agli investimenti in beni, servizi e tecnologie<sup>60</sup>.

L'inclusione di alcuni servizi legati all'acqua nelle liste d'impegni è stata interpretata, da parte della dottrina, come una sorta di «cavallo di Troia» che può condurre all'applicabilità delle regole del GATS, e alla relativa liberalizzazione,

---

*specify: (a) terms, limitations and conditions on market access; (b) conditions and qualifications on national treatment; (c) undertakings relating to additional commitments; (d) where appropriate the time-frame for implementation of such commitments; and (e) the date of entry into force of such commitments».* Sulla flessibilità e sui relativi limiti degli accordi GATS, che permettono agli Stati di scegliere i settori da "liberalizzare" e di porvi specifiche condizioni, si veda, a titolo esemplificativo: M. HERDEGEN, *Principles of international economic law*, Oxford, 2013, pp. 225 ss.

<sup>59</sup> Sul punto si vedano: Comunicazione delle Comunità europee e dei loro Stati membri: «AGCS 2000: servizi relativi all'ambiente», 22 dicembre 2000, S/CSS/W/38; Comunicazione delle Comunità europee in seno al Comitato economico e dell'ambiente dell'OMC, «Accesso ai mercati per i beni ambientali», OMC doc. TN/TE/W/47, 2005; Addendum delle Comunità europee in seno al Comitato economico e dell'ambiente dell'OMC, «Accesso ai mercati per i beni ambientali», OMC doc. TN/TE/W/47/Add. 1, 2005.

<sup>60</sup> Cfr. Relazione 2015 della Commissione al Consiglio europeo sugli ostacoli al commercio e agli investimenti, 13 marzo 2015, COM(2015) 127 final, pp. 2 ss.

dell'insieme dei servizi idrici<sup>61</sup>. Le pressioni di alcuni governi, compresa l'Unione europea, a inserire i servizi idrici nella categoria dei servizi ambientali, inoltre, hanno portato un'altra parte della dottrina a indicare tale categoria di servizi come la «porta d'ingresso dell'acqua nel WTO e il principale strumento per arrivare alla loro liberalizzazione»<sup>62</sup>. L'inserimento dei servizi idrici nella lista d'impegni dei rispettivi paesi implica, infatti, l'apertura della gestione e della distribuzione dell'acqua alla concorrenza internazionale e alle regole del GATS, fermo restando la possibilità di prevedere specifiche condizioni in sede di negoziato<sup>63</sup>.

La possibilità degli Stati di precisare le restrizioni applicabili al commercio all'interno delle rispettive liste d'impegni, tuttavia, evidenzia il fatto che l'applicabilità delle regole del GATS non implica *sic et simpliciter* la liberalizzazione, o addirittura la privatizzazione, dei servizi idrici.

Il termine «privatizzazione», in primo luogo, non è presente nel testo del GATS: l'art. XVIII, lett. g), precisa che «*“service supplier” means any person that supplies a service*», dove per *person* s'intende «*either a natural person or a juridical person*»; nessuna disposizione impone che il prestatore di servizio sia pubblico o privato.

Il GATS non impedisce neanche che il servizio aperto alla concorrenza internazionale sia gravato da obblighi di servizio pubblico; l'Accordo sulle Telecomunicazioni di Base e il *Reference Paper*, ad esempio, prevedono che

*Any Member has the right to define the kind of universal service obligation it wishes to maintain. Such obligations will not be regarded as anti-competitive per se, provided they are administered in a transparent, non-discriminatory and competitively neutral manner and are not more burdensome than necessary for the kind of universal service defined by the*

---

<sup>61</sup> In tal senso si vedano, ad esempio: M. COSSY, «Le statut de l'eau en droit international économique. Principaux aspect au regard des règles de l'Organisation mondiale du commerce», cit., pp. 124-125ss.

<sup>62</sup> Cfr. M. TIGNINO, D. YARED, «La commercialisation et la privatisation de l'eau dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce», cit., pp 191 ss.

<sup>63</sup> Le liste d'impegni precisano le restrizioni applicabili al commercio di servizi attraverso due specifiche clausole relative, rispettivamente, all'accesso al mercato e al trattamento nazionale. Tipiche limitazioni di accesso al mercato sono quelle numeriche dei fornitori di servizi, al valore delle transazioni, di capitale, delle operazioni o limitazioni del numero di dipendenti ammesso. Sul punto si veda, ad esempio, D. CARREAU, P. JULLIARD, *Droit international économique*, Paris, 2010, pp. 300 ss.

*Member*<sup>64</sup>.

Da quanto appena evidenziato consegue che, una volta che i prestatori di servizi (pubblici o privati, nazionali o stranieri che siano) vengano posti su un piano di uguaglianza, nulla impedisce che lo Stati imponga l'organizzazione dei servizi in questione come servizi universali gravati dagli obblighi di servizio pubblico.

L'imposizione degli obblighi di servizio pubblico, come rilevato ampiamente in dottrina, costituisce un aspetto importante del dibattito sul rapporto tra la disciplina multilaterale e l'autonomia regolamentare statale. La loro determinazione si basa su scelte politiche che rimangono di competenza degli Stati, che possono tutelare le esigenze di servizio pubblico, limitando i loro obblighi attraverso l'apposizione di condizioni ulteriori<sup>65</sup>. Di conseguenza, appare condivisibile la tesi secondo la quale il GATS non impone alcuna limitazione alla capacità degli Stati di perseguire obiettivi di politica sociale attraverso la regolamentazione dei servizi pubblici, se non nella misura espressamente accettata dagli Stati stessi<sup>66</sup>.

Sul punto appare particolarmente esplicativa la dichiarazione resa da Mme Mireille Cossy, rappresentante dell'OMC, di fronte al Comitato dei diritti economici, sociali e culturali dell'ONU, secondo cui si è affermato che il GATS

*«n'exige aucune privatisation ni aucune déréglementation de quelque service que ce soit. [...] Les gouvernements peuvent choisir les services qu'ils sont disposés à libéraliser, c'est-à-dire pour lesquels ils sont prêts à offrir à des fournisseurs étrangers des garanties en matière d'accès au marché et de traitement national. [...] Quatre options s'offraient aux Etats membres : celles de maintenir un service donné en dehors de la portée de l'AGCS en fournissant ce service sur une base non commerciale et non concurrentielle ; de maintenir ou établir un monopole –public ou privé – sur un service donné ; d'ouvrir le service à la concurrence mais en restreignant cette*

---

<sup>64</sup> Cfr. *Reference Paper on Regulatory Principles in the Telecommunication Sector*, 24 April 1996, § 3. Consultabile al seguente indirizzo: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/telecom\\_e/telecom\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/telecom_e.htm).

<sup>65</sup> Sul punto si veda, ad esempio, F. COSTAMAGNA, «L'impatto del GATS sull'autonomia regolamentare degli Stati membri nei servizi idrici ed energetici», cit., pp. 501 ss.

<sup>66</sup> In tal senso si vedano: J.A. MARCHETTI, P.C. MAVROIDIS, «What are the Main Challenges for the GATS Framework? Don't Talk about Revolution», in *Eur. Busin. Org. L.R.*, 5, 2004, p. 537; F. COSTAMAGNA, «L'impatto del GATS sull'autonomia regolamentare degli Stati membri nei servizi idrici ed energetici», cit., pp. 501 ss.

*concurrence aux seuls entreprises nationales ; d'ouvrir le service à la concurrence tant national qu'international»<sup>67</sup>*

Nell'ipotesi in cui lo Stato non assicuri in regime di monopolio e senza fini di lucro i servizi idrici, e abbia contestualmente inserito questi ultimi nella «lista d'impegni» del WTO delegando *de facto* e *de jure* lo sfruttamento e la distribuzione dell'acqua ai privati o a società straniera, permane sempre la possibilità di ricorrere alle classiche clausole di salvaguardia nazionale previste dagli accordi del WTO, illustrate nel paragrafo precedente<sup>68</sup>.

## **5. La protezione degli investimenti stranieri e i servizi idrici**

Il coinvolgimento dei privati nella gestione delle risorse idriche e la tendenza ad aprire i servizi idrici alla concorrenza internazionale hanno inevitabilmente posto la questione dell'applicazione delle regole di diritto internazionale degli investimenti. Questi ultimi, come noto, rappresentano una delle principali problematiche nella gestione dei servizi idrici<sup>69</sup> e la questione della loro tutela a livello internazionale si è imposta in modo evidente a partire dagli anni novanta del secolo scorso<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> Cfr. Articolo XI, §2, a) del GATT.

<sup>68</sup> Per una disamina approfondita delle ipotesi di applicazione delle clausole di salvaguardia con riferimento ai servizi si veda, ad esempio, M. COSSY, «Le statut de l'eau en droit international économique. Principaux aspect au regard des règles de l'Organisation mondiale du commerce», cit., pp. 191 ss.

<sup>69</sup> Cfr. R. ROMANO, *I servizi idrici in Italia. Quale relazione tra performance e modelli organizzativi*, Milano, 2013, pp. 59 ss.; R. MALAMAN, S. CIMA, *L'economia dei servizi idrici: indagine sulle grandezze economiche e strutturali dell'industria dei servizi idrici in Italia*, Milano, 1998, pp. 121 ss.

<sup>70</sup> Nel novembre 1998, l'impresa americana *Sunbelt Water* depose una lettera d'intenti volta ad aprire un contenzioso ai sensi del capitolo 11 dell'Accordo di Libero Scambio del Nord America (ALENA o NAFTA secondo l'acronimo inglese), contestando che il governo della Colombia Britannica (provincia dello Stato federale Canadese) non gli conferisse un trattamento nazionale nel settore dell'esportazione dell'acqua. La *Sunbelt Water* non diede seguito alla lettera d'intenti, ma aprì il dibattito sull'applicazione del diritto internazionale degli investimenti e sulla protezione di questi ultimi a livello internazionale nel settore delle risorse idriche. Cfr. *Sun Belt Water, Inc. v. Government of Canada*, reperibile sul sito del governo canadese al seguente indirizzo: <http://www.international.gc.ca/trade->

La tutela internazionale degli investimenti, che presenta una disciplina nel complesso molto frammentata, impone generalmente agli Stati alcune regole fondamentali: l'obbligo di accordare un trattamento equo e giusto all'investitore straniero; l'obbligo di non discriminazione, in applicazione dei principi del trattamento nazionale e della nazione più favorita; l'obbligo di rispettare certe condizioni in materia di espropriazione diretta e indiretta<sup>71</sup>. Tali obblighi sono normalmente regolamentati nell'ambito dei *Bilateral Investment Treaties* (BIT), che determinano il regime degli investimenti stranieri tra gli Stati interessati<sup>72</sup>. In materia di servizi idrici, dunque, si tratta della tutela degli investitori privati che, in virtù di una delega dello Stato ospite, sono incaricati di gestire infrastrutture idriche specifiche. Nella prassi, ad esempio, diverse multinazionali hanno ottenuto la concessione della gestione di acquedotti, soprattutto in America Latina.

La risoluzione di parte di tali contratti e l'adozione di atti governativi volti a ridefinire gli standard qualitativi del servizio hanno provocato una serie di richieste di arbitrato presso l'*International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID)<sup>73</sup>.

---

[agreements-accords-commerciaux/assets/pdfs/disp-diff/sunbelt-01.pdf](#)

<sup>71</sup> Cfr. S. EL BOUDOUHI, «L'intérêt général et les règles substantielles de protection des investissements», in *AFDI*, 2005, pp. 542 ss. Per un'introduzione al diritto internazionale degli investimenti si vedano, a mero titolo esemplificativo: S. SCHILL (dir.), *International Investment Law and Comparative Public Law*, Oxford, 2010; R. DOLZER, C. SCHREUER, *Principles of International Investment Law*, Oxford, 2009; A. REINISCH (dir.), *Standards of Investment Protection*, Oxford, 2008; D. CARREAU, P. JULLIARD, *Droit international économique*, cit., pp. 413 ss.; M. VALENTI, *Gli standard di trattamento nell'interpretazione dei trattati in materia di investimenti stranieri*, Torino, 2009; F.M. PALOMBINO, *Il trattamento «giusto ed equo» degli investimenti stranieri*, Bologna, 2013;

<sup>72</sup> I BIT rappresentano la principale forma di regolamentazione internazionale degli investimenti esteri. Ad oggi risultano in vigore più di 2600 BIT che, qualora applicabili in un caso concreto, costituiscono diritto speciale rispetto sia alle regole nazionali dello Stato ospite, sia alle regole internazionali consuetudinarie. Per un approfondimento sul ruolo dei BIT si veda, ad esempio: M.R. MAURO, *Gli accordi bilaterali sulla promozione e la protezione degli investimenti*, Torino, 2003; R. DOLZER, M. STEVENS, *Bilateral Investment Treaties*, Leiden, 1995.

<sup>73</sup> L'*International Centre for Settlement of Investment Dispute* è una istituzione riconducibile alla Banca Mondiale, che fornisce servizi per la risoluzione di controversie sugli investimenti stranieri tra uno Stato e un cittadino (persona fisica o giuridica) di uno Stato straniero attraverso la predisposizione di tribunali arbitrali *ad hoc* e camere di conciliazione. Cfr. A. DE CASTRO ALARCO, «The Competence of an Arbitral Tribunal Under the Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and

Le multinazionali in questione lamentavano la violazione dell'equo e giusto trattamento dell'investitore straniero e l'illecita espropriazione dei propri investimenti, riproponendo così la questione dell'applicabilità delle regole protettrici degli investitori stranieri a misure statali adottate per motivi ambientali o di tutela dei diritti umani<sup>74</sup>.

Le espropriazioni dirette e indirette<sup>75</sup>, nello specifico, possono essere considerate lecite alla luce del diritto internazionale nel caso in cui siano soddisfatte tre condizioni cumulative: il carattere non discriminatorio; il pagamento di un indennizzo; e infine, l'esercizio di un interesse pubblico<sup>76</sup>.

L'interesse pubblico dipende ampiamente dal margine di apprezzamento sovrano degli Stati<sup>77</sup> e può coprire le esigenze di natura ambientale<sup>78</sup>, così come la necessità di garantire l'approvvigionamento idrico alle proprie popolazioni<sup>79</sup>. Gli

---

Nationals of other States. An Analysis of Bilateral Investment Treaties Provisions and a Question of Admissibility», in *Agenda Internacional*, 2007 (25), pp. 201-235; C. SCHRUER, *The ICSID Convention: A Commentary*, Cambridge, 2009, pp. 521 ss.

<sup>74</sup> I principali casi del filone giurisprudenziale accennato nel testo sono: ICSID Case n. ARB/02/3, 29 gennaio 2003, *Aguas del Tunari SA v. Republic of Bolivia*; ICSID Case n. ARB/01/12, 14 luglio 2006, *Azurix v. Argentine Republic*; ICSID Case n. ARB/05/22, 24 luglio 2008, *Bewater Gauff (Tanzania Limited) v. United Republic of Tanzania*; ICSID Case n. ARB/03/19, 30 luglio 2010, *Suez, Sociedad General des Aguas de Barcelona SA and Vivendi Universal SA v. Argentine Republic*. In molti di questi casi le autorità governative hanno deciso di ritirare le concessioni e procedere alla risoluzione dei contratti siglati alla luce degli aumenti dei prezzi operati dalle società. Cfr. A. TANZI, C. PITEA, *Resolution of International Water Disputes, The International Bureau of the Permanent Court of Arbitration*, Paper Series, L'Aja, 2007.

<sup>75</sup> L'espropriazione è tradizionalmente definita come «un atto di potenza pubblica volto al trasferimento di proprietà dal settore privato a quello pubblico, attraverso l'adozione di una misura amministrativa volta a soddisfare un interesse generale». Il diritto internazionale protegge gli investitori anche contro gli atti governativi che, pur non avendo come oggetto quello di espropriare degli investimenti stranieri, hanno per effetto di privare gli investitori dei diritti e dei benefici connessi ai loro investimenti. In tal senso si veda D. CARREAU, P. JULLIARD, *Droit international économique*, cit., p. 551.

<sup>76</sup> *Ibid.*, pp. 552-553.

<sup>77</sup> Cfr. S. EL BOUDOUHI, «L'intérêt général et les règles substantielles de protection des investissements», cit., pp. 547 ss.

<sup>78</sup> Cfr. ICSID, Case n. ARB/96/01, 11 febbraio 2000, *Compañía del Desarrollo de Santa Elena*, §§ 71-72.

<sup>79</sup> Cfr. ICSID, *Azurix v. Argentine Republic*, cit., §§ 144, 254, 291; ICSID, *Suez, Sociedad General des Aguas de Barcelona SA and Vivendi Universal SA v. Argentine Republic*, cit., §§ 128, 176.

investimenti stranieri, di conseguenza, possono essere oggetto di misure di espropriazione sulla base di ragioni legate alla protezione ambientale delle risorse idriche o all'esigenza di garantire l'accessibilità all'acqua, posto che tali operazioni non siano dirette in modo discriminatorio solo verso gli investitori stranieri, facendo salvi gli investitori privati nazionali, e allo stesso tempo sia pagato un indennizzo<sup>80</sup>.

La questione del pagamento dell'indennizzo, tuttavia, è spesso contestata nei casi di espropriazioni indirette, che comprendono un'ampia categoria di misure (come le regolamentazioni) che non implicano il trasferimento di proprietà (a differenza di quelle dirette) ma producono importanti interferenze con gli investimenti<sup>81</sup>.

Nel caso in cui delle regolamentazioni nazionali aumentino alcuni standard qualitativi o impongano determinati controlli, avendo per effetto quello di privare gli investitori dei benefici connessi ai loro investimenti, si può sostenere, infatti, che gli atti contestati rientrino pienamente nel potere regolatorio dello Stato, siano pienamente legittimi e non definiscano un'espropriazione indiretta, con la conseguenza di non dare diritti al pagamento dell'indennizzo.

Nei casi *S.D. Myers, Marvin Roy Feldman Karpa e Methanex*, ad esempio, i tribunali internazionali hanno posto in discussione la qualificazione di espropriazione indiretta, e lo stesso principio del trattamento nazionale, nei casi di regolamentazioni nazionali che aumentavano alcuni standard qualitativi e imponevano specifici controlli, determinando una considerevole contrazione della remuneratività degli investimenti operati dalle compagnie convenute. La ragione alla base di tali decisioni era individuata nella tutela ambientale, che aveva motivato l'intervento regolatorio dell'autorità pubblica e che configurava la perdita degli investitori come un'inevitabile conseguenza delle esigenze ambientali e di quelle legate alla salute pubblica<sup>82</sup>. Tale eccezione alla

---

<sup>80</sup> In tal senso, ad esempio, M. CUQ, *L'eau en droit international. Convergences et divergences dans les approches juridiques*, cit., pp. 49 ss.

<sup>81</sup> Una parte della dottrina ha contestato la nozione estensiva e dominante di espropriazione indiretta, argomentando che quest'ultima leda il potere discrezionale degli Stati di adottare le regolamentazioni nazionali. Cfr. S. EL BOUDOUHI, «L'intérêt général et les règles substantielles de protection des investissements», cit., pp. 552 ss.

<sup>82</sup> Cfr. CNUCED Case, 13 novembre 2002, *S.D. Myers, Inc. v. Government of Canada*, § 250; ICSID Case n. ARB(AF)/91/01, 16 dicembre 2002, *Marvin Roy Feldman Karpa v. Mexico*, § 98; ICSD, 3 agosto 2005, *Methanex v. United States*, § 7.

qualificazione di espropriazione indiretta, tuttavia, è stata registrata da un numero ristretto di Trattati sulla protezione degli investimenti e l'evoluzione giurisprudenziale in commento è ancora incerta<sup>83</sup>.

Un elemento che è stato preso in analisi dai Tribunali internazionali nelle dispute che hanno visto contrapposte le compagnie idriche straniere ai governi nazionali è quello della proporzionalità delle perdite economiche prodotte dagli atti nazionali contestati. Nel caso *Azurix v. Argentine Republic*, ad esempio, la compagnia statunitense Azurix lamentava la perdita di profitti conseguente al rifiuto della provincia di Buenos-Aires di aumentare le tariffe e sosteneva che tale rifiuto rappresentasse un cambiamento unilaterale delle condizioni contenute nel contratto di concessione e, dunque, una misura di espropriazione indiretta. Il Tribunale, da parte sua, ha giudicato legittima la misura adottata dalle autorità nazionali argentine, poiché volta a soddisfare un legittimo interesse pubblico<sup>84</sup>, e ha considerato che il costo che ne discendeva non era tale da comportare la qualificazione della misura contestata come «espropriazione indiretta»<sup>85</sup>. I giudici del tribunale arbitrale hanno adottato una tecnica di proporzionalità tra l'interesse pubblico considerato e la tutela dei diritti dell'investitore privato, rilevando come la necessità di garantire la continuità e l'accessibilità alla fornitura idrica a tutta la popolazione sia un interesse pubblico tale da legittimare regolamentazioni nazionali che, in situazioni nelle quali non sia rilevabile un tale interesse, potrebbero configurarsi come una violazione unilaterale dei contratti di concessione e, per tale ragione, fonte di legittima compensazione.

L'adozione della tecnica della proporzionalità quale strumento per definire se una determinata regolamentazione interna configuri o meno un'espropriazione indiretta, tuttavia, suggerisce che all'interno del diritto agli investimenti il diritto all'ambiente e all'acqua siano ben lontani da presentarsi come limiti insuperabili alla tutela dei diritti degli investitori stranieri.

---

<sup>83</sup> Sul punto si vedano: Cfr. W. BEN HAMIDA, «La prise en compte de l'intérêt général et des impératifs de développement dans le droit des investissements», in *JDI*, 2005, pp. 1025 ss.; S. EL BOUDOUHI, «L'intérêt général et les règles substantielles de protection des investissements», cit., pp. 555 ss.

<sup>84</sup> Cfr. ICSID, *Azurix v. Argentine Republic*, cit., § 310.

<sup>85</sup> *Ibid.*, § 322.

## 6. *Segue*: il diritto all'acqua nel diritto internazionale degli investimenti

La necessità di garantire il diritto all'acqua ha rappresentato una delle principali argomentazioni dei governi nazionali che hanno proceduto alla risoluzione di contratti di concessione precedentemente stipulati con compagnie straniere o all'adozione di regolamentazioni nazionali che sono state interpretate come cambiamenti unilaterali degli stessi contratti di concessione.

Uno dei casi più emblematici, in tal senso, è quello che ha visto contrapposti la compagnia *Suez environnement*, principale azionista francese della compagnia *Aguas Argentinas*<sup>86</sup>, e lo Stato argentino, dopo che quest'ultimo aveva proceduto allo scioglimento unilaterale del contratto di concessione idrica concesso all'*Aguas Argentinas* e alla sua assegnazione a una nuova società controllata al 90% dallo Stato, giustificando tale decisione con il fatto che una parte sempre crescente della popolazione non riusciva a fare fronte agli aumenti tariffari che si erano succeduti nel tempo<sup>87</sup>.

La decisione del governo argentino è stata riconosciuta dall'ICSID come legittima<sup>88</sup> e i suoi atti come non idonei a configurare un'espropriazione diretta o indiretta<sup>89</sup>. Per tale ragione, parte della dottrina ha visto, nel corso di tale vicenda, l'emergente riconoscimento *de facto* e *de jure* della *primauté* della tutela dell'acqua

---

<sup>86</sup> La compagnia *Aguas Argentinas* rappresentava un *consortium* che riuniva compagnie francesi (*Suez, Vivendi*), spagnole, britanniche e argentine. Per una ricostruzione della composizione societaria della compagnia in questione si veda la sentenza arbitrale ICSD, *Suez, Sociedad General des Aguas de Barcelona SA and Vivendi Universal SA v. Argentine Republic*, cit., § 33.

<sup>87</sup> Nel caso di specie, la crisi economica che ha duramente colpito l'Argentina nel 2001 aveva comportato notevoli perdite alla compagnia *Aguas Argentinas*, che per realizzare gli investimenti previsti aveva richiesto prestiti in dollari ma vedeva pagate le tariffe in pesos argentini, svalutati in quel periodo dei 2/3 del suo valore. Per fare fronte a tale situazione, l'*Aguas Argentinas* decise di procedere a dei significativi aumenti di tariffa, che più della metà dei 12 milioni di consumatori interessati, piombati allo stesso tempo sotto la soglia della povertà, non riuscirono a onorare. Per una ricostruzione della vicenda che ha originato il contenzioso in commento, si veda, ad esempio: A. TAITHE, *L'eau. Un bien ? Un droit ? Tensions et opportunités*, Paris, 2008, p. 82.

<sup>88</sup> Cfr. ICSD, *Suez, Sociedad General des Aguas de Barcelona SA and Vivendi Universal SA v. Argentine Republic*, cit., § 140.

<sup>89</sup> *Ibid.*, § 145.

quale “diritto” sulla tutela della stessa quale “risorsa economica”<sup>90</sup>. L’ICSID, in altri termini, avrebbe ritenuto inapplicabili le norme sulla tutela degli investimenti esteri nella misura in cui una politica indiscriminata dei prezzi poteva compromettere l’accesso all’acqua a parti della popolazione, cosicché ciò che poteva sembrare un abuso di autorità è stato interpretato come una tutela del diritto all’acqua<sup>91</sup>.

L’analisi approfondita della sentenza in commento, tuttavia, ci restituisce una realtà ben più sfumata, nella quale non emerge in modo evidente una *primauté* del diritto all’acqua. Di fronte alla posizione del governo argentino e di diverse ONG, secondo cui le obbligazioni in materia di diritti umani volte a garantire il diritto all’acqua avrebbero permesso di violare legittimamente le obbligazioni discendenti dal BIT, l’ICSID ha evidenziato che l’«*Argentina is subject to both international obligations, i.e. human rights and treaty obligation, and must respect both of them equally*»<sup>92</sup>. Tale posizione, che ha suscitato non poche critiche in dottrina, in quanto suggerisce che le obbligazioni in materia di diritti umani abbiano lo stesso valore giuridico di quelle che discendono dal diritto internazionale degli investimenti<sup>93</sup>, è stata giustificata dal tribunale arbitrale con il fatto che nel caso di specie non emergeva una necessaria contrapposizione tra le due tipologie di obbligazioni; quest’ultime si presentavano, infatti, come «*not inconsistent, contradictory, or mutually exclusive*»<sup>94</sup>. L’ICSID, in altri termini, non evidenzia l’obbligo di salvaguardare il diritto all’acqua, ma sottolinea la necessità di tutelare gli investitori privati, rilevando che le autorità argentine avrebbero potuto permettere alla compagnia *Aguas Argentinas* di aumentare le tariffe ai consumatori agiati e tutelare allo stesso tempo le fasce più deboli della popolazione attraverso l’istituzione di una tariffa sociale o un sistema di sovvenzioni a

---

<sup>90</sup> In tal senso si veda J.E. VINUALES, «Access to Water in Foreign Investment Disputes», in *The Georgetown Environmental Law Review*, 2009 (4), pp. 10 ss.

<sup>91</sup> Cfr. S.L. KARAMANIAN, «Compañía de Aguas del Aconquija s.a. & Vivendi Universal SA. v. Argentine Republic», in *American Journal of International Law*, 2011 (3), pp. 553-560.

<sup>92</sup> Cfr. ICSD, *Suez, Sociedad General des Aguas de Barcelona SA and Vivendi Universal SA v. Argentine Republic*, cit., § 262.

<sup>93</sup> In senso marcatamente critico sulla posizione espressa dall’ICSID si veda, ad esempio: F. DUHAUTOY, *L’accès à l’eau, droit de l’homme ou loi du marché ?*, cit., p. 358.

<sup>94</sup> Cfr. ICSD, *Suez, Sociedad General des Aguas de Barcelona SA and Vivendi Universal SA v. Argentine Republic*, cit., § 262.

favore dei più poveri<sup>95</sup>.

L'idea secondo la quale la tutela del diritto all'acqua non assume una priorità all'interno del diritto internazionale degli investimenti, sembra confermata dal fatto che l'ICSID, pur rigettando la domanda d'indennizzo basata su una presunta forma di espropriazione indiretta degli investimenti<sup>96</sup>, ha comunque condannato lo Stato argentino per «trattamento ingiusto e iniquo degli investitori stranieri»<sup>97</sup>.

Per argomentare la loro decisione, i giudici dell'ICSID hanno rigettato l'argomentazione avanzata dallo Stato argentino e basata sullo stato di necessità<sup>98</sup>, sostenendo, come in parte anticipato, che le misure nazionali adottate non erano l'unico mezzo per proteggere i propri interessi essenziali. Viceversa, non si rileva nessun riferimento alla nozione di «ingiustizia e iniquità» rispetto alla condotta delle imprese private, che in un momento di grave crisi economica del paese avevano aumentato indiscriminatamente le tariffe, negando così *de facto* il diritto all'acqua della popolazione più disagiata. In tal senso, si rileva una sorta di asimmetria nelle obbligazioni degli investitori privati e degli attori pubblici.

L'impressione che la tutela degli investitori non sia stata affatto “sopraffatta” dall'emersione del diritto all'acqua (ossia, che questa non abbia prodotto la tanto sperata *primauté* della tutela dell'acqua come “diritto”), è confermata dal fatto che nemmeno l'argomentazione addottata dallo Stato Argentino, basata sullo “stato di necessità” del proprio provvedimento, laddove fosse stata ritenuta ammissibile, avrebbe di per sé legittimato le autorità argentine a violare unilateralmente le proprie obbligazioni in materia di investimenti.

In tal senso deporrebbe il noto caso del complesso idroelettrico *Gabcikovo-Nagymaros*<sup>99</sup>, nel quale la Corte internazionale di giustizia ha osservato che

*«even if a state of necessity is found to exist, it is not a ground for the termination of a treaty. It may only be invoked to exonerate from its responsibility a State which has failed to implement a*

---

<sup>95</sup> *Ibid.*, § 235.

<sup>96</sup> *Ibid.*, § 276, a).

<sup>97</sup> *Ibid.*, § 276, c).

<sup>98</sup> *Ibid.*, § 276, d).

<sup>99</sup> Cfr. CIG, 25 settembre 1997, *Projet Gabcikovo-Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie)*, in *C.I.J. Rec.*, 1997, p. 7.

*treaty. Even if found justified, it does not terminate a Treaty; the Treaty may be ineffective as long as the condition of necessity continues to exist ; it may in fact be dormant, but - unless the parties by mutual agreement terminate the Treaty - it continues to exist. As soon as the state of necessity ceases to exist, the duty to comply with treaty obligations revives»<sup>100</sup>.*

Alla luce di quanto appena rilevato, il governo argentino avrebbe dovuto “restituire” la concessione sulla distribuzione e il trattamento delle acque della provincia del *Grand Buenos Aires* alla compagnia *Aguas Argentinas*, o comunque cercare di trovare una soluzione condivisa con gli investitori esteri.

L'emersione del diritto all'acqua, dunque, non permette da sola allo Stato di riappropriarsi in modo permanente della gestione delle proprie risorse idriche, senza correre il rischio di dover pagare indennizzi milionari <sup>101</sup>. Per tale ragione, probabilmente, si sta sviluppando la prassi d'inserire all'interno degli stessi BIT delle clausole concernenti il rispetto dei diritti umani, nelle quali si fornisce una nozione restrittiva di espropriazione indiretta e si permette allo Stato di riappropriarsi della gestione dei servizi idrici laddove la loro gestione privata, portatrice degli interessi egoistici degli investitori, possa recare pregiudizio all'ambiente o alla tutela del diritto all'acqua<sup>102</sup>.

Nell'Accordo globale su economia e commercio tra UE e Canada (CETA)<sup>103</sup>, ad esempio, le Parti hanno introdotto ampie restrizioni sugli obblighi di Accesso al mercato e del Trattamento nazionale riguardanti captazione, depurazione ed erogazione dell'acqua. Canada ed UE, nello specifico, hanno inteso ritagliarsi uno spazio politico rispetto ai servizi idrici, riservandosi:

---

<sup>100</sup> *Ibid.*, 101.

<sup>101</sup> In applicazione della pronuncia *Suez, Sociedad General des Aguas de Barcelona SA and Vivendi Universal SA v. Argentine Republic*, ad esempio, la compagnia *Suez* ha chiesto ben 1,2 miliardi di dollari a titolo di risarcimento per il trattamento «ingiusto e iniquo» accertato dall'ICSID.

<sup>102</sup> Cfr. H. BRAY, «ICSID and Right to Water: An Ingredient in the Stone Soup», in *ICSID Review*, 2014 (2), pp. 474-483.

<sup>103</sup> Il CETA, le cui negoziazioni sono iniziate nell'estate del 2013, una volta entrato in vigore sostituirà gli otto BIT in vigore tra il Canada e i singoli Stati dell'UE. Il testo definitivo dell'Accordo, pubblicato in seguito alla conclusione dei negoziati nell'agosto 2014, è consultabile nel sito della Commissione europea al seguente indirizzo: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc\\_152806.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf).

*«the right to adopt or maintain any measure with respect to the provision of services relating to the collection, purification and distribution of water to household, industrial, commercial or other users, including the provision of drinking water, and water management»<sup>104</sup>*

Il diritto degli investimenti rappresenta, in conclusione, uno dei principali settori in cui emerge chiaramente il possibile conflitto tra apertura alla concorrenza internazionale dei servizi idrici e godimento del diritto all'acqua, tra "risorsa economica" e "diritto dell'uomo". Due dimensioni dell'acqua che non si escludono a vicenda, ma che s'influenzano reciprocamente e s'intrecciano.

Il principio della remunerazione del capitale può essere applicato a patto che esso non comprometta l'accesso all'acqua; quest'ultimo dovrebbe essere garantito dallo Stato attraverso il controllo e la regolamentazione dei servizi idrici che, come ampiamente emerso nel corso di queste ultime pagine, rappresentano uno dei principali campi di tensione dell'applicazione del diritto all'acqua.

---

<sup>104</sup> Cfr. *Ibid.*, EU Annex II, p. 1503. D'identico tenore è l'allegato Canadese. Oltre a tale indicazione negli allegati, va rilevato che l'articolo X.08 del testo CETA, intitolato «*Rights and Obligations Relating to Water*», stabilisce che : «1. *The Parties recognize that water in its natural state, such as water in lakes, rivers, reservoirs, aquifers and water basins, is not a good or a product and therefore, except for Chapter XX – Trade and Environment and Chapter XX – Sustainable Development, is not subject to the terms of this Agreement. 2. Each Party has the right to protect and preserve its natural water resources and nothing in this Agreement obliges a Party to permit the commercial use of water for any purpose, including its withdrawal, extraction or diversion for export in bulk. 3. Where a Party permits the commercial use of a specific water source, it shall do so in a manner consistent with the Agreement*».

## Capitolo III

# L'ACQUA COME DIRITTO DELL'UOMO

*SOMMARIO:* – 1. L'emersione del diritto all'acqua. – 2. Il contenuto del diritto all'acqua. – 3. *Segue:* l'accessibilità economica. – 4. Il diritto internazionale economico come strumento di attuazione del diritto all'acqua: il necessario intervento dello Stato. – 5. L'acqua come «bene pubblico»: da *res communis omnium* a *res publica iuris gentium*. – 6. La gestione dell'acqua: l' *integrated water resource management* (IWRM).

### 1. L'emersione del diritto all'acqua

Lo sfruttamento e la distribuzione dell'acqua quale «risorsa economica», come in parte emerso nel corso del precedente capitolo, tende inevitabilmente a ricadere e a confrontarsi con la dimensione dell'acqua quale «diritto dell'uomo». Il carattere vitale dell'acqua rende la possibilità di accedervi un vero e proprio diritto fondamentale<sup>1</sup>. L'accesso all'acqua potabile è, in modo del tutto evidente, indispensabile per soddisfare il diritto alla vita e il «diritto a un tenore di vita sufficiente» sancito all'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, al pari dell'accesso al cibo e alle cure mediche<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> S. PAQUEROT, «Ressources vitales et droit humains: peut-on sérieusement les dissocier? L'enjeu de l'eau douce», in O. DELAS, C. DEBLOCK, *Le bien commun comme réponse politique à la mondialisation ?*, Bruxelles 2013, pp. 361-390.

<sup>2</sup> L'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, come noto, prevede che «Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e

Il principio secondo cui tutti gli individui devono avere accesso a una quantità di acqua sufficiente a soddisfare le proprie esigenze essenziali, ricondotto in modo pressoché unanime all'articolo 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948<sup>3</sup>, è stato inizialmente riconosciuto in modo esplicito solo con riferimento a

---

*della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà».*

<sup>3</sup> La letteratura sul diritto all'acqua è notevolmente vasta. Per un'introduzione sul tema si vedano: M.C. PETERSMANN, *Les sources du droit à l'eau en droit international*, Paris, 2013; R. BRIGANTI, *Il diritto all'acqua: tra tutela dei beni comuni e governo dei servizi pubblici*, Napoli, 2012; B. DROBENKO, *Le droit à l'eau: une urgence humanitaire*, Paris, 2012; AA.VV., *Le droit à l'eau potable et à l'assainissement en Europe*, Académie de l'eau, Paris, 2012; J.L. GAZZANIGA, X. LARROUY-CASTERA, P. MARC, *Le droit de l'eau*, Paris, 2011; M.A BORDONNEAU, *Regard juridique sur la double nature de l'eau*, Paris, 2009; E. RIEDEL, P. ROTHEM, *The Human Right to Water*, Berlin, 2006; S.M.A. SALAM, S. MC INERNEY-LANKFORD, *The Human Right to Water. Legal and Policy Dimensions (Law, Justice, and Development Series)*, World Bank Publications, 2004; E. BLUEMEL, «The Implications of Formulating a Human Right to Water», in *Ecology Law Quarterly*, 2004, pp. 957-1006; S. MC CAFFREY, «The Human Right to Water», in E. BROWN WEISS, L. BOISSON DE CHAZOURNES, N. BERNASCONI-OSTERWALDER, *Fresh Water and International Economic Law*, Oxford, 2005, pp. 93 ss.; M.P. DUPUY, «Le droit à l'eau, droit de l'homme ou droit des États ?», in M.G. KOHEN (dir.), *Promoting Justice Human Rights and Conflict Resolution through International Law*, Liber Amicorum Lucius Caflish, Leiden, 2007, pp. 714 ss.; A. TRIGUEROS, «The Human Right to Water: Will Its Fulfillment Contribute to Environment Degradation?», in *Indiana Journal of Global Studies*, 2012 (2), pp. 599-625; C. FINELLI, «Il riconoscimento del diritto di accesso all'acqua nel diritto internazionale: alcune osservazioni», in *Annali*, 2013, pp. 565-580; P. THIELBÖRGER, *The right(s) to water. The multi-level governance of a unique human right*, Berlin-Heidelberg, 2014; L. BOISSON DE CHAZOURNES, C. LEB, M. TIGNINO (dir.), *International law and freshwater: the multiple challenges*, Cheltenham, 2013; E. BROWN WEISS (dir.), *International Law for a water-scarce world*, Leiden, 2013; M. CUQ, *L'eau en droit international: convergences et divergences dans les approches juridique*, Bruxelles, 2013; I. WINKLER, *The human right to water: significance, legal status and implications for water allocation*, Oxford, 2012; F. SULANA, A. LOFTUS (dir.), *The right to water: politics, governance and social struggles*, Abingdon, 2011; A.M. DI LIETO, «Il diritto all'acqua: dall'enunciazione all'attuazione», in *CI*, 2013, pp. 321 ss.; S. DE VIDO, «The right to water: from an inchoate right to an emerging international norm», in *Rev. belge droit international*, 2012, pp. 517 ss.; A. ORIOLO, «Le droit à l'eau en tant que droit de l'homme au niveau international et européen: (la tarification et les autres) modalités de sa mise en œuvre», in A. ORIOLO, A. VIGORITO (dir.), *L'«Eau». Questions juridiques et économiques concernant la gestion, l'utilisation et la protection des «ressources*

categorie di persone che vivevano in situazioni di particolare difficoltà: prigionieri di guerra<sup>4</sup>, civili in tempo di guerra<sup>5</sup>, vittime dei conflitti armati internazionali<sup>6</sup> e non internazionali<sup>7</sup>, donne<sup>8</sup>, bambini<sup>9</sup> e persone con disabilità<sup>10</sup>.

---

*hydriques*»: *perspectives compares et internationales*, Roma, 2012, pp. 153 ss.; A. PICCONE, «Riflessioni intorno alla configurabilità di un diritto umano all'acqua», in C. RICCI (dir.), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, 2012, pp. 111 ss.; S. SANNA, «Il diritto all'acqua. Profili di diritto internazionale», in M. GIGANTE (dir.), *L'acqua e la sua gestione. Un approccio multidisciplinare*, Napoli, 2012; A. J. KIRSCHNER, «The human right to water and sanitation», in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2011, n. 15, pp. 445 ss.; R. BATES, «The road to the well. An evaluation of the customary right to water», in *Review of European Community & International Environmental Law*, 2010, pp. 282 ss.

<sup>4</sup> La III Convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra prevede l'obbligo per la potenza detentrica di garantire ai prigionieri di guerra acqua potabile in misura sufficiente (articolo 20, par. 2 e articolo 26, par. 3), acqua per la loro pulizie personali (articolo 29, par. 3), da garantire anche durante eventuali trasferimenti (articolo 46, par. 3).

<sup>5</sup> La IV Convenzione di Ginevra relativa alla protezione della popolazione civile in tempo di guerra prevede l'obbligo di fornire agli internati acqua potabile e acqua sufficiente per la propria cura anche durante eventuali trasferimenti (articolo 85, par. 3; articolo 89, par. 3; articolo 127, par. 2).

<sup>6</sup> Il I Protocollo aggiuntivo dell'8 giugno 1977 alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali, stabilisce all'articolo 54, par. 2 e 3, il divieto di attaccare, distruggere, asportare o mettere fuori uso beni indispensabili alla sopravvivenza della popolazione civile, tra i quali sono indicate le installazioni e riserve di acqua potabile, vietando contestualmente azioni dirette a lasciare la popolazione civile con acqua (e alimenti) in misura talmente scarsa che essa sarebbe ridotta alla fame o costretta a spostarsi.

<sup>7</sup> Il Protocollo aggiuntivo dell'8 giugno 1977 alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali, prevede che gli internati e i detenuti ricevano acqua potabile nella stessa misura della popolazione civile (articolo 5). Il II Protocollo, inoltre, vieta l'utilizzo, come metodo di guerra, di azioni dirette a far soffrire di fame la popolazione civile, privandola di acqua potabile (articolo 14).

<sup>8</sup> La Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne del 1980 obbliga gli Stati parti a prendere le misure appropriate per eliminare la discriminazione nei confronti delle donne nelle aree rurali prevedendo, all'articolo 14, par. 2, che le stesse possano godere del diritto a forniture d'acqua in misura sufficiente.

<sup>9</sup> La Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 prevede il diritto di accesso del minore ad una serie di servizi tra i quali, all'articolo 24, è inclusa anche la fornitura di acqua potabile.

La prima affermazione esplicita del diritto all'acqua si è avuta solo alla fine degli anni settanta, con l'atto finale della Conferenza dell'ONU sull'acqua svoltasi a Mar de la Plata, in occasione della quale venne affermato il diritto di tutti ad accedere all'acqua potabile in quantità e qualità corrispondenti ai propri bisogni fondamentali. In tale occasione, la possibilità di avere accesso all'acqua fu posta per la prima volta in stretta relazione al verificarsi di uno sviluppo sostenibile per le popolazioni più colpite dalla scarsità della risorsa<sup>11</sup>.

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, in seguito alla Conferenza di Mar de la Plata, proclamò il periodo 1981-1990 «decennio internazionale dell'acqua potabile e del risanamento», durante il quale gli Stati membri si dovevano impegnare ad apportare un miglioramento sostanziale negli standard e nei livelli dei servizi di approvvigionamento dell'acqua potabile entro l'anno 1990<sup>12</sup>.

La Dichiarazione di Dublino sull'acqua e lo sviluppo sostenibile del 1992, che come già rilevato nelle pagine precedenti costituisce l'atto finale della seconda conferenza dell'ONU sull'acqua, ha confermato la stretta relazione tra l'accesso all'acqua lo sviluppo, l'ambiente e il diritto a un tenore di vita sufficiente<sup>13</sup>. La Conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo, nello stesso anno, si occupò della protezione delle risorse idriche e della loro qualità<sup>14</sup> e l'Assemblea Generale istituì la

---

<sup>10</sup> La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006 stabilisce, all'articolo 28, che gli Stati parti riconoscono il diritto di accesso delle persone senza discriminazioni «*to clean water services*».

<sup>11</sup> Cfr. Recommendation 90, *Plan d'action de la Conférence de Mar del Plata, Conférence des Nations Unies sur l'eau, 14 au 24 mars 1977*, Doc. NU E/CONF.70/29.

<sup>12</sup> Cfr. General Assembly of ONU, *Proclamation of International Drinking Water Supply and Sanitation Decade*, 55<sup>e</sup> session, 10 novembre 1980, A/35/18.

<sup>13</sup> La Dichiarazione di Dublino, oltre a confermare la valenza economica dell'acqua, così come rilevato nel precedente capitolo, al principio n. 1 definisce l'acqua dolce come «risorsa limitata e vulnerabile, essenziale per sostenere la vita, lo sviluppo e l'ambiente. Poiché l'acqua sostiene la vita, la gestione efficace delle risorse idriche richiede un approccio olistico, che collega lo sviluppo sociale ed economico con la tutela degli ecosistemi naturali».

<sup>14</sup> L'Agenda 21, che rappresenta il programma di azione scaturito dalla Conferenza ONU su ambiente e sviluppo di Rio de Janeiro nel 1992, al capitolo 18 afferma che le risorse di acqua dolce rappresentano una componente essenziale dell'idrosfera terrestre e una parte indispensabile di tutti gli ecosistemi terrestri, la cui tutela non sono un vincolo allo sviluppo economico ma una sua dimensione

giornata Mondiale dell'Acqua<sup>15</sup>. Nella Dichiarazione del Millennio del 2000, adottata al Vertice del Millennio delle Nazioni Unite a New York, 150 Capi di Stato e Governo s'impegnarono, inoltre, a dimezzare la percentuale di persone prive di accesso sostenibile all'acqua potabile entro il 2015<sup>16</sup>.

Il riconoscimento esplicito più esaustivo del diritto all'acqua a livello internazionale, se si escludono le iniziative prettamente regionali come la Carta europea sulle risorse idriche<sup>17</sup>, si è avuto solo nel novembre 2002, con l'adozione da parte del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, (organo di controllo dell'attuazione dell'omonimo Patto internazionale del 1966 - di seguito PIDESC), delle note *Osservazioni generali n. 15 sul diritto all'acqua*<sup>18</sup>. Il Comitato DESC, in tali Osservazioni, esordisce affermando che l'acqua:

*«est essentielle à la vie et à la santé. Le droit à l'eau est indispensable pour mener une vie digne. Il est une condition préalable à la réalisation des autres droits de l'homme»*<sup>19</sup>

Il Comitato DESC collega il diritto all'acqua a quelli espressamente previsti

---

essenziale e imprescindibile.

<sup>15</sup> Cfr. General Assembly of ONU, *Proclamation of World Water Day*, 22 dicembre 1992, A/RES/471193.

<sup>16</sup> Cfr. General Assembly of ONU, *United Nations Millennium Declaration*, 8 settembre 2000, A/RES/55/2, punto 19.

<sup>17</sup> Il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha adottato la «*Charte européenne des ressources en eau*» il 17 ottobre 2001, rimpiazzando la Carta europea dell'acqua adottata dalla stessa organizzazione internazionale il 26 maggio 1967. In tale documento di *soft law* si stabilisce che «Toute personne a le droit de disposer d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire à ses besoins essentiels.

Des instruments internationaux protégeant les droits de l'homme reconnaissent le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim et d'avoir un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille. Il est bien évident que ces deux exigences comprennent le droit à une quantité minimale d'eau de qualité satisfaisante aux points de vue de la santé et de l'hygiène» (cfr. Recommandation Rec(2001)14 du Comité des Ministres aux pays membres *sur la Charte européenne des ressources en eau*, adoptée par le Comité des Ministres le 17 octobre 2001, lors de la 769<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres).

<sup>18</sup> Cfr. Observation générale n° 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*, 29<sup>e</sup> séance, 29 novembre 2002, Doc. NU/E/C. 12/2002/11.

<sup>19</sup> *Ibid.*, punto 1.

dagli articoli 11 e 12 del PIDESC, che specificano rispettivamente un numero di diritti indispensabili per la realizzazione del diritto ad un adeguato standard di vita<sup>20</sup>. In senso del tutto simile, nel 2010, l'Assemblea Generale ONU ha approvato la Risoluzione *The Human Right to Water and Sanitation*, in cui si riconosce che:

«the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights»<sup>21</sup>

Quest'ultima risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU è stata approvata con l'astensione di vari Stati industrializzati<sup>22</sup>, ma in sede di Consiglio dei diritti umani si è ritrovato un maggior consenso che ha condotto all'adozione di alcune risoluzioni sul tema. Tali risoluzioni, criticate da parte della dottrina poiché considerate un arretramento rispetto all'affermazione di una dimensione autonoma del diritto all'acqua, hanno confermano il diritto all'acqua nella sua natura strumentale alla realizzazione del diritto a un adeguato standard di vita<sup>23</sup>.

Il diritto all'acqua, oggetto di altre diverse iniziative internazionali<sup>24</sup>, sta dunque

---

<sup>20</sup> L'articolo 11 PIDESC, al para. 1, stabilisce che: «Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la loro famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita». L'articolo 12 PIDESC, sempre al para. 1, stabilisce che «Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo a godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale che sia in grado di conseguire».

<sup>21</sup> Cfr. General Assembly of ONU, *The Human Right to Water and Sanitation*, 28 luglio 2010, A/RES/64/292.

<sup>22</sup> Tra i vari Stati che si sono astenuti figurano: Regno Unito, Irlanda, Australia, Austria, Canada, Grecia, Svezia, Giappone, Turchia, Israele e Stati Uniti.

<sup>23</sup> Facciamo riferimento alle Risoluzioni del Consiglio dei diritti umani: n. 15/9, *The Human right to safe drinking water and sanitation*, 6 ottobre 2010, A/HRC/RES/15/9; 18/1, *The human right to safe drinking water and sanitation*, 28 settembre 2011, A/HRC/RES/18/1; e n. 21/2, *The human right to safe drinking water and sanitation*, 27 settembre 2012, A/HRC/RES/21/2. Sul punto si vedano, ad esempio: A. OLMO, *Diritto all'acqua potabile e alle misure igienico-sanitarie*, in *DUDI*, 2011, pp. 178 ss.; A.M. DI LIETO, «Il diritto all'acqua: dall'enunciazione all'attuazione», in *CI*, 2013 (2), pp. 321-338.

<sup>24</sup> Tra le iniziative internazionali che si sono susseguite negli ultimi anni riteniamo utile richiamare: la Conferenza sullo sviluppo sostenibile (Rio+20), tenutasi dal 20 al 22 giugno 2012 a Rio de Janeiro, nel corso della quale il tema del diritto all'acqua è stato ampiamente affrontato; le iniziative della «2005-2015 International Decade for Action, Water for Life» (cfr. UN Doc. A/CONF.216/L.1.); la

emergendo come diritto di natura strumentale, che non è riconosciuto come diritto autonomo né nella Dichiarazione dei diritti universali né nei Patti internazionali. In senso del tutto simile, anche la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che rappresenta il sistema di protezione regionale dei diritti dell'uomo più completo e approfondito, non attribuisce un carattere autonomo al diritto dell'acqua ma collega quest'ultimo al soddisfacimento dei bisogni legati ad altri diritti<sup>25</sup>.

## 2. Il contenuto del diritto all'acqua

Il carattere strumentale del diritto all'acqua, emerso nel paragrafo precedente, ha posto non poche incertezze sulla portata degli obblighi in capo agli Stati e sul contenuto dello stesso diritto all'acqua<sup>26</sup>. Le Osservazioni generali n° 15, indicando i fondamenti giuridici del diritto all'acqua, stabiliscono che:

*«Le droit à l'eau consiste en un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun. Une quantité adéquate d'eau salubre est nécessaire pour prévenir la mortalité due à la déshydratation et pour réduire le risque de transmission de maladies d'origine hydrique ainsi que pour la consommation, la cuisine et l'hygiène personnelle et domestique»<sup>27</sup>*

La collocazione del diritto all'acqua in funzione strumentale ad altri diritti, quale

---

proclamazione da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 2013 come *Anno internazionale della cooperazione nel settore idrico*, (cfr. risoluzione n. 65/154 del 20 dicembre 2010).

<sup>25</sup> Sul punto si veda, ad esempio: B. FAVREAU, «Le droit de l'homme à l'eau», in *AIDH*, 2006 (1), pp. 261 ss.

<sup>26</sup> Per un'analisi approfondita sulle incertezze del fondamento giuridico, e del conseguente contenuto normativo, del diritto all'acqua, oltre alla bibliografia citata alla nota 3 del presente capitolo, si veda: J. BOESEN, P.E. LAURIDISEN, «(Fresh) Water as Human Right and the Global Public Good», in A. ANDERSEN, B. LINDNAES, in *Toward New Global Strategies: Public Goods and Human Rights*, Boston/Leiden, 2007, pp. 396 ss.

<sup>27</sup> Cfr. Observation générale n° 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*, cit., punto 2.

il diritto al cibo, alla salute, al lavoro e anche alla partecipazione alla vita culturale<sup>28</sup>, dilata l'obbligo di rendere accessibile l'acqua a bisogni che vanno al di là degli usi strettamente personali e domestici.

La dottrina, inoltre, non ha dato una definizione condivisa del diritto all'acqua, associandolo spesso al solo diritto alla salute e all'igiene pubblica. Secondo Drobenko, ad esempio, il diritto all'acqua comprende la necessità di disporre di sufficiente acqua potabile per sopravvivere e delle infrastrutture necessarie al recupero delle acque reflue<sup>29</sup>. Per Smets, invece, il diritto all'acqua comprende un insieme di diritti e di obblighi in materia di approvvigionamento di acqua potabile e di depurazione della stessa, riconducibili al diritto dell'ambiente, della salute e alla protezione delle risorse naturali<sup>30</sup>.

L'incertezza sul contenuto del diritto all'acqua è alimentata dalla portata non obbligatoria delle Osservazioni generali n° 15<sup>31</sup>, sottolineata dai suoi critici<sup>32</sup> e dalla stessa Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite<sup>33</sup>. Trattandosi di un

---

<sup>28</sup> Il punto 6 dell' *Observation générale n° 15* stabilisce che «*L'eau est nécessaire à des fins diverses, outre les usages personnels et domestiques, pour la réalisation de nombreux droits énoncés dans le Pacte, par exemple, pour la production alimentaire (droit à une nourriture suffisante) et pour l'hygiène du milieu (droit à la santé). Elle est essentielle pour obtenir des moyens de subsistance (droit de gagner sa vie par le travail) et pour exercer certaines pratiques culturelles (droit de participer à la vie culturelle). Néanmoins, les ressources en eau doivent être affectées en priorité aux usages personnels et domestiques. La priorité devrait aussi être donnée à la prévention de la faim et des maladies, ainsi qu'au respect des obligations fondamentales découlant de chacun des droits inscrits dans le Pacte*».

<sup>29</sup> Cfr. B. DROBENKO, *Le droit à l'eau: une urgence humanitaire*, cit., pp. 11 ss.

<sup>30</sup> Cfr. H. SMET, *Le droit à l'eau*, Académie de l'eau, Paris, 2002, pp. 37 ss.

<sup>31</sup> Riteniamo utile rilevare che le Osservazioni generali sono delle interpretazioni degli articoli del PIDESC, adottate da un Comitato di esperti, e in quanto tali non fanno parte del diritto positivo degli Stati ma ricadono nella categoria del *soft law*.

<sup>32</sup> Per una ricostruzione delle critiche, governative e dottrinali, alle Osservazioni generali n. 15, si veda S. TULLY, «A Human Right to Access to Water? A Critique of General Comment No. 15», in *Net.Q.H.R.*, 2005, pp. 43-63 ss.

<sup>33</sup> La Commissione dei diritti dell'uomo, nella risoluzione 2003/18, ha affermato che le Osservazioni generali del Comitato DESC hanno come fine «*la protection et à la pleine réalisation des droits énoncés dans le Pacte (...) aux niveaux national et international (...) et en faisant bénéficier tous les États parties de l'expérience acquise à la faveur de l'examen des rapports des États parties*» (Cfr. Résolution de la Commission des droits de l'homme 2003/18, *Question de la jouissance effective, dans*

documento approvato da un Comitato di esperti delle Nazioni Unite, che con l'entrata in vigore del Protocollo opzionale del 10 dicembre 2008 si è trasformato in un comitato "quasi giudiziario"<sup>34</sup>, riteniamo tuttavia che le indicazioni in esso contenute siano un elemento di riferimento fondamentale per valutare la conformità al rispetto dei diritti umani delle prassi statali e private<sup>35</sup>. Il richiamo costante al documento in commento da parte delle stesse istituzioni dell'ONU conferma, inoltre, come le indicazioni in esso contenute siano un necessario punto di partenza per ricostruire il contenuto normativo del diritto all'acqua<sup>36</sup>.

Le Osservazioni generali n° 15, nella parte esplicitamente dedicata al «*Contenu normatif du droit*», indicano come elementi costitutivi del diritto all'acqua la «disponibilità», la «qualità» e l'«accessibilità»<sup>37</sup>.

---

*tous les pays, des droits économiques, sociaux et culturels proclamés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et étude des problèmes particuliers que rencontrent les pays en développement dans leurs efforts tendant à la réalisation de ces droits de l'homme*, 22 aprile 2003, para. 11, lett. a), ii).

<sup>34</sup> Il Protocollo opzionale in questione è stato adottato dall'Assemblea Generale all'unanimità il 10 dicembre 2008, al termine delle celebrazioni per il 60° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani, con Risoluzione A/RES/63/117. Con tale Risoluzione l'Assemblea generale dell'ONU ha istituito un meccanismo di comunicazioni individuali per gravi violazioni dei diritti sanciti nel Patto, impegnando gli Stati firmatari a riconoscere la competenza del Comitato a ricevere e considerare comunicazioni provenienti da individui, o gruppi di individui, che si reputano vittime di violazioni di uno o più diritti sanciti nel Patto. Il Protocollo, inoltre, attribuisce al Comitato la competenza a : ricevere e considerare comunicazioni inter-statali; richiedere ad uno Stato di adottare misure urgenti, in circostanze di eccezionale gravità, per impedire danni irreparabili per le vittime di presunte violazioni; in caso di violazioni grave e sistematiche, predisporre una missione di inchiesta sul campo.

<sup>35</sup> Il Protocollo indicato nella nota precedente, aperto alla firma e ratifica da parte degli Stati il 24 settembre 2009, è entrato in vigore il 5 maggio 2013 e ad oggi è stato firmato e ratificato da 15 Paesi. L'Italia, che ha firmato il documento il 28 settembre 2009, ha adottato la legge n. 152 di ratifica e esecuzione in data 3 ottobre 2014. Nei contenzioni che possono sorgere sulla base di tale Protocollo, dunque, è lecito pensare che Comitato DESC prenda nella dovuta considerazione le sue Osservazioni generali.

<sup>36</sup> Per un'analisi del ruolo delle Osservazioni n. 15 sull'emersione del diritto all'acqua, sulla loro portata giuridica e sui continui richiami a esse fatti nella giurisprudenza internazionale e negli atti delle istituzioni dell'ONU, si veda tra tutti: M.C. PETERSMANN, *Les sources du droit à l'eau en droit international*, cit., pp. 25 ss.

<sup>37</sup> Cfr. Observation générale n° 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Le*

Per quanto riguarda la «disponibilità», il Comitato stabilisce, in primo luogo, che l'acqua deve essere «costante», nel senso che l'accesso alla rete di approvvigionamento deve essere ininterrotto e sufficiente. Tale disponibilità deve essere garantita, in secondo luogo, per gli usi «personali e domestici». Le Osservazioni generali n° 15 contengono un breve elenco di tali usi e indicano che la quantità di acqua disponibile per ciascuno deve corrispondere alle direttive dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), precisando tuttavia che quest'ultima deve essere valutata alla luce delle esigenze particolari di ciascun gruppo di persone, o parte di popolazione, che possono aver bisogno di una quantità più significativa di acqua per ragioni legate alla salute, al clima e al lavoro<sup>38</sup>.

Con riferimento alla «qualità», le Osservazioni generali n° 15 si limitano a sostenere che l'«acqua necessaria per ogni uso personale e domestico deve essere salubre e dunque esente da microbi, sostanze chimiche e rischi radiologici che costituiscono una minaccia per la salute. Inoltre, l'acqua deve avere un colore, un odore e un gusto accettabile per ciascuno». Anche in questo caso il Comitato DESC rinvia alle direttive dell'OMS rilevanti in tema di qualità dell'acqua<sup>39</sup>.

L'ultimo elemento costitutivo del diritto all'acqua, vale a dire l'«accessibilità», si presenta come il più articolato e complesso, componendosi a sua volta di tre dimensioni: l'accessibilità fisica; l'accessibilità economica; e infine, l'accessibilità che potremmo definire «politica», composta dalla non-discriminazione e dall'accesso alle informazioni relative all'acqua ed ai servizi ad essa legata<sup>40</sup>.

Per quanto riguarda l'accessibilità fisica «costante» a un'acqua «salubre», il Comitato DESC stabilisce che:

*«L'eau ainsi que les installations et services adéquats doivent être physiquement accessibles sans danger pour toutes les couches de la population. Chacun doit avoir accès à une eau salubre, de qualité acceptable et en quantité suffisante au foyer, dans les établissements d'enseignement et sur le lieu de travail, ou à proximité immédiate. Tous les équipements et*

---

*droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), cit., punto 12.*

<sup>38</sup> *Ibid.*, punto 12, lett. a).

<sup>39</sup> *Ibid.*, punto 12, lett. b).

<sup>40</sup> *Ibid.*, punto 12, lett. c).

*services doivent être de qualité suffisante, culturellement adaptés et respectueux de la parité entre les sexes, du cycle de vie et de la vie privée. La sécurité physique des personnes qui ont accès à ces installations et services ne doit pas être menacée»<sup>41</sup>*

L'accessibilità fisica implica l'obbligo per gli Stati di vigilare affinché ciascuno abbia accesso ai servizi idrici e che la distribuzione dell'acqua sia equamente assicurata, con specifico riferimento ai luoghi di "socialità" quali le scuole e il lavoro. Nel caso in cui non siano disponibili delle risorse sufficienti a garantire un servizio di buona qualità, gli Stati dovrebbero investire nei servizi che, in primo luogo, danno priorità ai bisogni delle persone senza accesso regolare all'acqua; in secondo luogo, nelle infrastrutture e nei servizi funzionali alle esigenze dei luoghi pubblici in cui si realizzano altri diritti quali quello all'istruzione o al lavoro.

Tale accessibilità, come precisato nell'ultima parte della disposizione su citata, deve essere garantita da servizi «culturalmente adatti» alla protezione dei diritti fondamentali, quali la parità dei sessi o il rispetto della vita privata. Con tale riferimento, l'accessibilità fisica introduce la questione che abbiamo definito «accessibilità politica», composta dai divieti di discriminazione e dall'accesso alle informazioni relative all'acqua ed ai servizi ad essa legata.

Il principio di non discriminazione, quale elemento costitutivo del diritto all'acqua, prevede che:

*«l'eau, les installations et les services doivent être accessibles à tous, en particulier aux couches de la population les plus vulnérables ou marginalisées, en droit et en fait, sans discrimination fondée sur l'un quelconque des motifs proscrits»<sup>42</sup>*

Gli Stati devono garantire l'accesso fisico costante a un'acqua salubre in conformità ai diritti fondamentali e con priorità esplicitamente accordata alle fasce di popolazione più vulnerabili.

Al tema della non discriminazione e dell'uguaglianza è dedicata un'intera parte delle Osservazioni generali n° 15, in cui si prevede che gli Stati devono garantire il diritto all'acqua senza discriminazioni, in condizioni di uguaglianza tra uomo e donna e

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, punto 12, lett. c), i).

<sup>42</sup> *Ibid.*, punto 12, lett. c), iii).

con lo specifico obbligo di porre in essere programmi specifici a tutela delle popolazioni più vulnerabili in periodi di siccità e penuria idrica<sup>43</sup>. Il Comitato DESC, inoltre, pone un obbligo positivo di vigilanza sull’allocazione delle risorse idriche e sugli investimenti relativi, al fine di evitare che un impiego sbagliato delle risorse disponibili dia luogo a discriminazioni “nascoste” o “indirette”<sup>44</sup>. Nell’allocazione delle risorse e nel controllo degli investimenti, infine, gli Stati sono tenuti a prestare una particolare attenzione alle seguenti categorie: donne; bambini; zone rurali e urbane svantaggiate; popoli autoctoni; comunità nomadi; rifugiati; prigionieri e i gruppi che hanno difficoltà ad accedere fisicamente all’acqua, quali gli anziani, le persone affette da *handicap* e le vittime di catastrofi naturali<sup>45</sup>.

L’accessibilità “politica” è completata, infine, dall’accesso alle informazioni relative all’acqua ed ai servizi ad essa legata<sup>46</sup>. Il Comitato DESC specifica che individui e gruppi hanno il diritto di partecipare al processo decisionale che può influire sull’esercizio del loro diritto e devono essere parte integrante di ogni politica, programma o strategia relativa all’acqua. Tale diritto implica che individui e gruppi debbano avere pieno accesso alle informazioni nella disponibilità delle autorità pubbliche, o dei privati, relative all’acqua, ai servizi di approvvigionamento e all’ambiente<sup>47</sup>.

### **3. *Segue*: l’accessibilità economica**

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, punto 13.

<sup>44</sup> *Ibid.*, punto 14.

<sup>45</sup> *Ibid.*, punto 16.

<sup>46</sup> *Ibid.*, punto 12, lett. c), iv).

<sup>47</sup> *Ibid.*, punto 48. In dottrina, per una panoramica delle previsioni internazionali e nazionali che prevedono la partecipazione in materia di *water governance* v. J. RAZZAQUE, «Public participation in water governance», in J.W. DELLA PENNA, J. GUPTA (dir.), *The Evolution of the Law and Politics of Water*, Springer Netherlands, 2009, pp. 353 ss. Le principali tendenze e meccanismi che contraddistinguono la partecipazione nel settore delle risorse idriche sono oggetto di un recente studio OCSE: OECD, *Studies on Water, Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance*, OECD Publishing, Paris, 2015.

L'accessibilità politica, come ampiamente emerso nel paragrafo precedente, implica un intervento dello Stato in economia e introduce inevitabilmente la terza dimensione dell'accessibilità quale elemento giuridico costitutivo del diritto all'acqua: l'«accessibilità economica».

Le Osservazioni generali n°15, a tal riguardo, precisano che:

*«l'eau, les installations et les services doivent être d'un coût abordable pour tous. Les coûts directs et indirects qu'implique l'approvisionnement en eau doivent être raisonnables, et ils ne doivent pas compromettre ou menacer la réalisation des autres droits consacrés dans le Pacte»<sup>48</sup>*

Il Comitato DESC tratta la questione del prezzo come elemento importante per la realizzazione del diritto all'acqua, ma non pone la gratuità della stessa come condizione necessaria alla realizzazione del diritto fondamentale a essa legata. Il Comitato DESC, infatti, si limita a precisare che l'acqua e i servizi a essa legati devono avere un prezzo «ragionevole» e «abbordabile per tutti».

La gratuità sembra esclusa almeno per due ordini di ragioni: in primo luogo, ciò potrebbe indurre gli individui a un sovra-consumo dell'acqua, potenzialmente lesivo dell'obbligo di un suo uso ragionevole e della sua protezione ambientale<sup>49</sup>. In tal senso deporrebbe il Principio 4 della Dichiarazione di Dublino sull'acqua e lo sviluppo sostenibile del 1992 che, come evidenziato nel capitolo precedente, ha confermato il valore economico dell'acqua in tutti i suoi usi concorrenti al fine di ridurre gli sprechi e i danni ambientali che uno sfruttamento incontrollato delle risorse naturali può comportare<sup>50</sup>.

L'assenza di gratuità è contestata da una parte della dottrina che considera l'acqua come un bene comune all'umanità o bene pubblico mondiale, strettamente

---

<sup>48</sup> Cfr. Observation générale n° 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*, cit., punto 48, lett. c), punto ii).

<sup>49</sup> Cfr. C. BIGOT, *Le droit à l'eau en droit international et en droit communautaire, contribution à l'étude d'un droit de l'homme et des générations futures en émergence*, Université Paris X – Nanterre, thèse soutenu en 2006, p. 303.

<sup>50</sup> Cfr. Principio 4 della Dichiarazione di Dublino, Conferenza internazionale sull'acqua e lo sviluppo sostenibile, 26-31 gennaio 1992, in *Environmental Policy and Law*, 1992, pp. 54-55. Sul valore economico dell'acqua si veda quanto già evidenziato nel primo paragrafo del capitolo precedente.

legato alle esigenze vitali dell'uomo e del pianeta e, di conseguenza, non commercializzabile e valutabile in termini di prezzo<sup>51</sup>.

Il pagamento dell'acqua, o meglio dei servizi che la rendono accessibile, potrebbe comunque essere configurato come un «tributo ambientale», dovuto per lo sfruttamento e l'utilizzazione di certe risorse<sup>52</sup>. In tal senso, non si tratterebbe di “attribuire un prezzo all'acqua”, che in quanto Patrimonio comune dell'Umanità o bene pubblico mondiale non potrebbe essere “valutabile”, ma di pagare un “prezzo” per i danni provocati all'ambiente.

Sposando l'impostazione che riconosce la natura di “tributo ambientale” anche ai c.d. tributi con funzione ambientale (caratterizzati dalla finalità di perseguire obiettivi di tutela ambientale, solo per via mediata e indiretta)<sup>53</sup>, si può configurare il pagamento dei servizi di fognatura e depurazione delle acque, ad esempio, come il prezzo che l'utente (di insediamenti industriali o civili) è tenuto a corrispondere per l'effetto dannoso prodotto dai propri scarichi alla collettività, costretta a sopportare i costi reali del trattamento delle acque e quelli legati al potenziale peggioramento dell'ecosistema<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Sul punto si vedano, ad esempio, S. PAQUEROT, *Le statut de ressources vitales en droit international: essai sur le concept de patrimoine commun de l'humanité*, Bruxelles, 2002, pp. 224 ss.; S. MARCIAUX, «La marchandisation de l'eau», in E. LOQUIN, A. MARTIN, *Droit et marchandisation*, Paris 2010, pp. 219-243.

<sup>52</sup> I tributi ambientali sono solitamente distinti in tre tipologie: 1. tributi sulle emissioni, applicate alla dispersione di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua e nel suolo, nonché alla generazione di rumore riferibili all'agente inquinante; tributi sullo sfruttamento o sull'utilizzazione di certe risorse; tributi sulla produzione o sul consumo di prodotti dannosi per l'ambiente. Sul punto si vedano, ad esempio: L. DEL FEDERICO, *Tasse, tributi paracommutativi e prezzi pubblici*, Torino 2000, pp. 198 ss.; C. VERRIGNI, «La rilevanza del principio comunitario “chi inquina paga” nei tributi ambientali», in *Rass. trib.*, 2003 (5), pp. 1614 ss.

<sup>53</sup> In tal senso C. VERRIGNI, citato nella nota precedente, che si contrappone a parte della dottrina che riconoscere la natura di “tributo ambientale”, conforme al principio comunitario “chi inquina paga”, solo ai tributi caratterizzati da una relazione causale diretta con il danno ambientale, misurabile con l'unità fisica che assurge a presupposto del prelievo (cfr. GALLO, MARCHETTI, I presupposti della tassazione ambientale, in *Rass. trib.*, 1999, pp. 119 ss.

<sup>54</sup> In tal senso si veda, ad esempio, V. GUIDO, «Spunti per una riflessione sulla natura giuridica della quota di tariffa per il “servizio di depurazione e scarico delle acque reflue” e del prelievo per il “servizio idrico integrato”», in *Rass. trib.*, 2009 (5), pp. 349 ss. L'autrice sottolinea come il pagamento di

La stessa tariffa connessa ai servizi di captazione, adduzione ed erogazione dell'acqua, in verità, può rilevare una relazione con il principio "chi inquina paga" sotto il profilo delle politiche ambientali, considerata la natura dell'acqua quale risorsa ambientale sempre più scarsa e di vitale importanza per l'equilibrio dell'ecosistema<sup>55</sup>.

La questione del prezzo dell'acqua ai sensi delle disposizioni che riconoscono il diritto all'acqua, inoltre, non sembra riguardare la risorsa in quanto tale ma le infrastrutture e i servizi necessari a renderla disponibile. In tal senso deporrebbe, ad esempio, la Carta europea dell'acqua, secondo la quale

*En dehors de l'eau proprement dite, les infrastructures d'extraction, d'adduction, de distribution et d'assainissement de l'eau ont un coût qui peut varier d'un lieu à l'autre, d'une structure sociale à l'autre, mais qui ne peut pas être négligé. La gratuité totale de l'eau risque de mener au gaspillage, particulièrement dangereux dans des situations où les ressources en eau deviennent relativement rares. D'un autre côté, l'eau est aussi un bien ayant une valeur sociale, nécessaire à la satisfaction de besoins fondamentaux de tout être humain*<sup>56</sup>

Il riconoscimento della natura dell'acqua come bene pubblico gratuito, in quanto risorsa vitale appartenente all'umanità, non implicherebbe *sic et simpliciter* il riconoscimento della stessa natura alle infrastrutture necessarie a rendere le forniture di qualità effettivamente disponibili, considerato anche che quest'ultime richiedono ingenti investimenti e un significativo intervento dell'uomo. Il diritto dell'uomo all'acqua, di conseguenza, non implica di per sé la gratuità dell'acqua per tutti i consumatori, ma obbligherebbe a prevedere i casi in cui tale gratuità dovrebbe essere applicata. L'assenza di gratuità, difatti, è controbilanciata dal Comitato DESC con l'indicazione della tariffazione dell'acqua secondo criteri sociali. La parte delle Osservazioni generali n°15 sul diritto all'acqua dedicata alle obbligazioni degli Stati, e in particolare la subsezione intitolata *Obligations de mettre en œuvre*, prevede che le autorità pubbliche, al fine di garantire un prezzo abbordabile dell'acqua, debbano adottare le misure

---

una tariffa remunerati il sacrificio sostenuto dalla collettività per un danno reversibile, cioè non anomalo o straordinario.

<sup>55</sup> Sul punto si veda M. CAFAGNO, «Principi e strumenti di tutela dell'ambiente», F.G. SCOCA, F.A. ROVERI MONACO, G. MORBIDELLI (dir.), *Sistema del diritto amministrativo italiano*, Torino, 2007, pp. 105 ss.

<sup>56</sup> Cfr. *Charte européenne des ressources en eau*, 17 ottobre 2001, cit., punto 19.

necessarie:

«a) avoir recours à diverses techniques et technologies appropriées d'un coût raisonnable; b) pratiquer des politiques de prix appropriées prévoyant par exemple un approvisionnement en eau gratuit ou à moindre coût; et c) verser des compléments de revenu. Le prix des services doit être établi sur la base du principe de l'équité, pour faire en sorte que ces services, qu'ils soient fournis par des opérateurs publics ou privés, soient abordables pour tous, y compris pour les groupes socialement défavorisés. L'équité exige que l'eau ne représente pas une part excessive des dépenses des ménages les plus pauvres par rapport aux ménages plus aisés »<sup>57</sup>.

Il Comitato DESC propone, dunque, che la prima parte di consumo di acqua, corrispondente ai bisogni essenziali, sia garantita gratuitamente. La dottrina, a sua volta, ha indicato come modello i sistemi di tariffazione progressivi, fondati sul principio dell'aumento progressivo del prezzo unitario dell'acqua<sup>58</sup>, integrati dalla concessione di aiuti statali per il pagamento delle tariffe dell'acqua<sup>59</sup>.

Il principio di una tariffazione sociale dell'acqua, tuttavia, può incontrare nella pratica alcuni ostacoli. In primo luogo, una tale tariffazione potrebbe entrare in conflitto con il principio alla base dei tributi ambientali, vale a dire il principio "chi inquina paga"; l'istituzione di tributi sulla base di tale principio comporta che il prelievo colpisca fatti che, pur essendo di preminente interesse pubblico, non sono indice di ricchezza<sup>60</sup>. Il principio di gratuità del consumo di acqua, in secondo luogo, potrebbe

---

<sup>57</sup> Cfr. Observation générale n° 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*, cit., § 27.

<sup>58</sup> Cfr. H. SMET, *Le droit à l'eau*, Académie de l'eau, cit., p. 60.

<sup>59</sup> Cfr. C. BIGOT, *Le droit à l'eau en droit international et en droit communautaire, contribution à l'étude d'un droit de l'homme et des générations futures en émergence*, cit., p. 307.

<sup>60</sup> Nell'ordinamento italiano, ad esempio, è stata più volte sollevata la questione della conciliazione del presupposto alla base dei tributi ambientali (individuato per ogni quota di tariffa nelle unità fisiche di misurazione del danno) con il principio della capacità contributiva di cui all'articolo 53 Cost. Cfr. , V. GUIDO, «Spunti per una riflessione sulla natura giuridica della quota di tariffa per il "servizio di depurazione e scarico delle acque reflue" e del prelievo per il "servizio idrico integrato"», cit., pp. 349 ss.

ad esempio, Cfr. C. BIGOT, *Le droit à l'eau en droit international et en droit communautaire, contribution à l'étude d'un droit de l'homme et des générations futures en émergence*, cit., p. 307.

essere considerato come discriminatorio nei confronti delle popolazioni più povere; secondo una parte della dottrina si tratterebbe «di un modo singolare di confinare dei poveri nella loro condizione di povertà»<sup>61</sup>. La nozione di «costo abbordabile», infine, dipende dalla situazione socio-economica del paese e dal livello di vita degli abitanti; lo sforzo economico richiesto per rendere accessibile il prezzo dell'acqua sarà inevitabilmente più oneroso per gli Stati in via di sviluppo con popolazioni più povere, che spesso non sono in grado di provvedere a una tariffazione sociale o agli investimenti necessari a renderne efficiente l'approvvigionamento.

L'accessibilità economica, quale elemento costitutivo del diritto all'acqua, è dunque ricondotta al problema, pratico e teorico, dei servizi idrici e del ruolo dello Stato nell'assicurare una loro efficiente ed equa gestione.

#### **4. Il diritto dell'economia quale strumento di applicazione del diritto all'acqua: il necessario intervento dello Stato**

L'applicazione del diritto internazionale dell'economia e l'eventuale coinvolgimento dei privati nella gestione dei servizi idrici, come in parte emerso nel capitolo precedente, rappresenta uno dei principali campi di applicazione e di tensione del diritto all'acqua.

L'integrazione del settore privato nella gestione dei servizi idrici, in primo luogo, può essere di cruciale importanza nei paesi in cui le autorità statali non sono in grado di garantire un efficiente servizio<sup>62</sup>. Gli investimenti stranieri, in secondo luogo, possono essere uno strumento utile a realizzare le infrastrutture necessarie a migliorare le condizioni generali degli individui privi di un accesso duraturo e continuativo alle fonti di approvvigionamento idrico<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Cfr. Rapport intérimaire du rapporteur spécial M. El Hadji Guissé, *Le droit à l'eau potable et à l'assainissement*, Commission des droits de l'homme, Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, Droits économiques, sociaux et culturels, 55<sup>e</sup> session, 11 agosto 2003, E/CN.4/Sub.2/2003/WP.3, § 52.

<sup>62</sup> Sul ruolo del settore privato nella gestione delle risorse idriche si veda la bibliografia citata alla nota 20 del precedente capitolo.

<sup>63</sup> Sul ruolo degli investimenti stranieri al fine di migliorare la gestione delle risorse idriche e superare i *gap* infrastrutturali, che caratterizzano anche il nostro paese, si veda la bibliografia citata alla

Gli strumenti giuridici che disciplinano il diritto internazionale dell'economica, oltre a facilitare il coinvolgimento dei privati e l'attrazione d'investimenti stranieri, potrebbero essere utilizzati dagli Stati con carenze idriche anche al fine di accedere all'acqua e rendere effettivo il diritto ad essa connesso. Secondo una particolare chiave di lettura avanzata in dottrina, l'acquisto di acqua in grandi quantità, come quello disciplinato dal contratto tra Israele e Turchia sui prelievi di acqua dal fiume Manavgat<sup>64</sup>, potrebbe essere considerato come un atto necessario volto ad applicare il diritto all'acqua<sup>65</sup>. L'applicazione del diritto internazionale del commercio, nella misura in cui vieta le restrizioni all'esportazione, potrebbe essere uno strumento utile a facilitare tali "acquisti" di acqua su scala internazionale. Gli sviluppi tecnologici in materia di trasferimento di acqua su grande scala, inoltre, permetterebbero di considerare questi tipi di "acquisti" come un mezzo sistematico per certi paesi di soddisfare i bisogni essenziali di acqua delle proprie popolazioni<sup>66</sup>.

Le Osservazioni generali n° 15 sul diritto all'acqua, tuttavia, non fanno alcun riferimento all'eventuale applicazione del diritto internazionale dell'economia quale strumento utile a facilitare l'accesso alle risorse idriche necessarie per soddisfare il diritto all'acqua. Il Comitato DESC si limita a distinguere tra i trasferimenti di acqua nel quadro di un'assistenza umanitaria, intesi come soluzione a breve termine su una base non commerciale, e i trasferimenti di acqua più o meno regolari che si realizzano dietro il pagamento di un "prezzo"<sup>67</sup>. Al di là delle situazioni di urgenza, i trasferimenti di acqua su grande scala non sono indicati come mezzo di attuazione del diritto all'acqua e l'applicazione del diritto del WTO non è stata presa in considerazione dai sostenitori del

---

nota 69 del precedente capitolo.

<sup>64</sup> Su tale accordo si veda quanto detto nel primo paragrafo del precedente capitolo e i riferimenti contenuti nella nota 16.

<sup>65</sup> Cfr. M. COSSY, «Le statut de l'eau en droit international économique. Principaux aspect au regard des règles de l'Organisation mondiale du commerce», in L. BOISSON DE CHAZOURES, S. SALMAN, *Les ressources en eau et le droit international*, cit., p. 172.

<sup>66</sup> Cfr. M. TIGNINO, D. YARED, «La commercialisation et la privatisation de l'eau dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce», cit., pp 173-178.

<sup>67</sup> *Ibid.*, pp 173.

riconoscimento del diritto all'acqua<sup>68</sup>.

L'applicazione degli strumenti internazionali di diritto economico, in realtà, è presa in analisi rispetto alle ipotesi di liberalizzazione del commercio, con specifico riferimento al ruolo dello Stato in caso di delega dei servizi idrici ai privati. Il Comitato DESC, trattando delle obbligazioni internazionali degli Stati, e in particolare dell'applicazione degli strumenti giuridici di diritto internazionale dell'economia, afferma che:

*«les États parties devraient s'assurer que ces instruments n'ont pas d'incidence néfaste sur le droit à l'eau. Les accords de libéralisation du commerce ne devraient pas entraver ou amoindrir la capacité d'un pays d'assurer le plein exercice de ce droit»<sup>69</sup>.*

L'applicazione del diritto internazionale dell'economia, al fine di attirare investimenti o integrare i privati nella gestione efficiente delle risorse idriche, sembra che sia trattata solo sotto il profilo del ruolo necessario dello Stato, riconducibile alle c.d. obbligazioni di protezione<sup>70</sup>. Quest'ultime, infatti, richiedono che gli Stati

*«empêchent des tiers d'entraver de quelque manière que ce soit l'exercice du droit à l'eau. Il peut s'agir de particuliers, d'entreprises ou d'autres entités, ainsi que d'agents agissant sous leur autorité. Les États parties sont notamment tenus de prendre les mesures législatives et autres nécessaires et effectives pour empêcher, par exemple, des tiers de refuser l'accès en toute égalité à un approvisionnement en eau adéquat, et de polluer ou de capter de manière injuste les ressources en eau, y compris les sources naturelles, les puits et les systèmes de distribution d'eau.*

*Les États parties doivent veiller à ce que les tiers qui gèrent ou contrôlent les services (réseaux d'adduction d'eau, navires-citernes, accès à des cours d'eau et à des puits, etc.) ne*

---

<sup>68</sup> Cfr. M. CUQ, *L'eau en droit international. Convergences et divergences dans les approches juridiques*, cit., pp. 69 ss.

<sup>69</sup> Cfr. Observation générale n° 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*, cit., § 35.

<sup>70</sup> Riteniamo utile ricordare che le Osservazioni generali n°15 sul diritto all'acqua, dopo aver indicato gli obblighi giuridici generali, distinguono gli obblighi giuridici specifici degli Stati in tre categorie: «*obligations de respecter, de protéger et de mettre en œuvre*» (cfr. Observation générale n° 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*, cit., § 20.

*compromettent pas l'accès physique, à un coût abordable et sans discrimination, à une eau salubre et de qualité acceptable, en quantité suffisante (...)*<sup>71</sup>.

Il Comitato DESC, al fine di prevenire tali violazioni, suggerisce l'istituzione di un sistema regolamentare efficace che assicuri un controllo indipendente, una partecipazione “*véritable*” della popolazione e l'imposizione di sanzioni in caso d'infrazioni<sup>72</sup>. Ammettendo il ricorso agli strumenti di diritto internazionale dell'economia, in altri termini, si richiede agli Stati l'istituzione di un quadro giuridico che permetta di garantire il diritto all'acqua attraverso l'inquadramento delle attività delle società private incaricate della distribuzione dell'acqua e dei servizi idrici in generale.

Le disposizioni in commento definiscono il ruolo dello Stato in termini di “supervisore”, alimentando la riflessione dottrinale in materia di diritto internazionale degli investimenti. Secondo Pierre Thielbörger, ad esempio, il ruolo di supervisore dello Stato sui servizi idrici delegati a compagnie private dovrebbe essere previsto negli accordi Bilaterali d'investimento e nei contratti di concessione<sup>73</sup>. Secondo l'autore si tratterebbe di includere delle clausole che permettano allo Stato di controllare la qualità dell'acqua e l'evoluzione dei prezzi dei servizi al fine di garantire l'accesso “costante”, fisico, economico della popolazione a un'acqua “salubre”. Inoltre, lo Stato dovrebbe impegnarsi verso la propria popolazione ad assicurare la trasparenza nelle negoziazioni con le società private estere e con il loro Stati di origine, in linea alla necessità, rilevata nelle pagine precedenti, di assicurare agli individui e alla popolazione interessata la c.d. “accessibilità politica” all'acqua<sup>74</sup>. Le clausole in questione, infine, dovrebbero permettere la partecipazione delle popolazioni tanto allo stadio della negoziazione dei contratti di concessione che nelle ipotesi di dispute tra lo Stato e le società private, così

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, §§ 23-24.

<sup>72</sup> *Ibid.*, § 24.

<sup>73</sup> Cfr. P. THIELBÖRGER, «The Human Right to Water Versus Investors Rights: Double-Dilemma or Pseudo-Conflict», in M.P. DUPUY, F. FRANCONI, E.U. PETERSMANN (dir.), *Human Rights in International Investment Law and Arbitration*, Oxford, 2009, pp. 503-505.

<sup>74</sup> Sul punto si veda quanto detto al paragrafo 2 e i riferimenti citati alle note 46 e 47 del presente capitolo.

da rendere possibile l'invocabilità del diritto all'acqua in giudizio<sup>75</sup>. L'inserimento di tali clausole andrebbe a colmare il carattere non obbligatorio delle Osservazioni generali n° 15 sul diritto all'acqua e a ritagliare uno spazio politico ai pubblici poteri rispetto ai servizi idrici, così come in parte rilevato nel precedente capitolo con riferimento all'Accordo CETA tra il Canada e l'UE.

## **5. L'acqua come «bene pubblico»: da *res communis omnium* a *res publica iuris gentium***

L'emersione dello spazio “politico” e del ruolo di “supervisore” che gli Stati dovrebbero avere rispetto ai servizi idrici, rilevata nel paragrafo precedente, prende le mosse dalla qualificazione dell'acqua come «bene pubblico». Il riconoscimento del diritto all'acqua e degli obblighi che ne discendono è, infatti, preceduto e ricollegato alla natura dell'acqua quale risorsa naturale limitata e bene pubblico<sup>76</sup>.

Una tale qualificazione dell'acqua ha innescato un ampio dibattito in dottrina, anche alla luce del fatto che la nozione di bene pubblico non ha un significato autonomo in diritto internazionale, ma è tradizionalmente rinviata ai diritti statali<sup>77</sup>.

La mancanza di una definizione internazionale di bene pubblico ha indotto buona parte della dottrina a muovere dalle suggestive categorie del diritto romano che,

---

<sup>75</sup> Cfr. P. THIELBÖRGER, «The Human Right to Water Versus Investors Rights: Double-Dilemma or Pseudo-Conflict», in M.P. DUPUY, F. FRANCONI, E.U. PETERSMANN (dir.), *Human Rights in International Investment Law and Arbitration*, cit., pp. 505-506.

<sup>76</sup> Il Comitato DESC esordisce stabilendo che: «*L'eau est une ressource naturelle limitée et un bien public; elle est essentielle à la vie et à la santé. Le droit à l'eau est indispensable pour mener une vie digne. Il est une condition préalable à la réalisation des autres droits de l'homme*» (cfr. Observation générale n° 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*, cit., § 1.

<sup>77</sup> Cfr. Secondo la definizione contenuta nel Dizionario di diritto internazionale pubblico «*[l]e bien public est un bien appartenant à l'État. L'appartenance dudit bien à l'État est définie, sous réserve de dispositions conventionnelles particulières, par référence au droit interne de l'État*» (cfr. J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, 2001, s.v. «bien public», p. 126; sul punto si veda anche la sentenza, 26 settembre 1964, adottata dalla Commissione di conciliazione franco-italiana, *Différend sur les biens immeubles appartenant à l'ordre de Saint-Maurice et Saint Lazare*, in *A.F.D.I.*, 1965, p. 323.

come noto, hanno rivestito un ruolo di prima importanza nella formazione dell'attuale diritto delle acque<sup>78</sup>. Il *De aquaeductu urbis Romae*, in particolare, ripartiva l'acqua in tre categorie: le acque comuni (*res communis omnium*), che non potevano essere oggetto di proprietà ma solo di diritti di uso<sup>79</sup>; le acque pubbliche (*res publica*), che appartenevano a una specifica istituzione pubblica che ne deteneva il diritto di uso; le acque private, dedicate alla c.d. *utilitas privatorum*, che rappresentava una categoria residuale e limitata alle acque piovane e alle risorse idriche di scarsa importanza legate ai fondi agricoli<sup>80</sup>.

Muovendo dal presupposto teorico che l'acqua sia un bene d'interesse comune e globale, una parte della dottrina ha fatto ricorso alla nozione di *res communis omnium*, interpretando l'indicazione del Comitato DESC come l'inserimento dell'acqua nel novero dei beni appartenenti al c.d. «Patrimonio comune dell'Umanità»: beni d'interesse comune e globale, appunto, la cui gestione è oggetto d'internazionalizzazione e cooperazione tra tutti gli attori interessati<sup>81</sup>. Coerentemente

---

<sup>78</sup> Sul ruolo del diritto romano nella formazione dell'attuale diritto delle acque si veda, tra tutti: D. A. CAPONERA, «The Law of International Water resources», in *Legislative Study*, 1980 (23), FAO, Roma, 1980, p. 6; IDEM, *Les principes du droit e de l'administration des eaux. Droit international e droit interne*, Paris, 2007 pp. 121 ss.

<sup>79</sup> Entravano in tale categoria tutte le acque *profluens* o “correnti”, sulle quali non potevano vantare nessun diritto di proprietà né gli individui né la comunità, secondo la celebre formula «*Et quidem naturali jure communia sunt omnium haec: aer, aqua profluens et mare, et per hoc litora maris*» (Cfr. Inst., II, 1.1, citato in K. BERG, *International rivers: a monograph based on diplomatic documents*, New York, 1962, p. 7). Per un approfondimento sulla *res communis omnium* nel diritto romano, con interessanti riferimenti al mondo attuale, si veda: P. MADDALENA, «I beni comuni nel diritto romano: valida idea per gli studiosi odierni», in *Federalismi*, 2012 (14), consultabile in linea all'indirizzo: <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=20444>.

<sup>80</sup> Le acque private erano sostanzialmente legate alla proprietà fondiaria; il proprietario di un fondo disponeva di un diritto esclusivo e illimitato che gli permetteva di disporre (ed abusare) delle risorse idriche pertinenti al fondo stesso (il c.d. *ius utendi et abutendi*). Sul diritto romano delle acque, oltre ai riferimenti contenuti nella bibliografia citata nelle due note precedenti, si vedano: R.H. RODGERS, *Frontinus: De aquaeductu urbis Romae*, Cambridge University Press, 2004; A. SAASTAMOINEN, «The Literary Character of Frontinus' De aquaeductu», in C. BRUUN, A. SAASTAMOINEN, *Technology, Ideology, Water: From Frontinus to the Renaissance and Beyond*, Roma, 2003, pp. 15 ss.; C. HERSCHEL, *Frontinus and the water supply of Ancient Rome*, New York / London, 1913.

<sup>81</sup> Sulla nozione di Patrimonio comune dell'umanità si vedano: S. MARCHISIO, «Patrimonio

alla nozione di *res communis omnium*, che riguarda beni che non possono essere oggetto di proprietà ma solo di diritti di uso<sup>82</sup>, la qualifica di Patrimonio comune dell'Umanità è stata riconosciuta, fino a oggi, solo ai suoli e ai sottosuoli marini oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali: a quest'ultimi è stata applicata la regola della non-appropriazione e la sua amministrazione è stata affidata a un'organizzazione internazionale di gestione e controllo (l'Autorità internazionale dei fondi marini)<sup>83</sup>. Si registrano altri tentativi volti ad attribuire a un determinato bene la qualifica di «Patrimonio comune dell'Umanità», ma essi non hanno avuto successo<sup>84</sup> o non implicano forme d'internazionalizzazione dei beni<sup>85</sup>.

L'inserimento dell'acqua nel novero dei beni rientranti nella categoria di «Patrimonio comune dell'umanità», affermato anche in alcuni sistemi internazionali

---

comune dell'umanità, (Dir. Internaz.), in *Enciclopedia Il Sole* 24, Milano, 2007; P. DAILLIER, M. FORTEAU, A. PELLET, *Droit international public*, Paris, 2009, pp. 86 ss. Per una prima disamina dell'applicazione di tale nozione all'acqua, si vedano i contributi contenuti in G. THILL, J-P. EZIN (dir.), *L'eau, patrimoine mondial commun*, Paris, 2002.

<sup>82</sup> Sulla nozione di *res communis omnium* in diritto internazionale, oltre ai riferimenti indicati alle note 79 e 80 del presente capitolo, si vedano: J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, 2001, pp. 998 ss.; A. SERIAUX, «La notion de choses communes», in J.Y. CHEROT, A. SERIAUX, M. FLORY (dir.), *Droit et environnement. Propos pluridisciplinaire sur en droit en construction*, Marseille, 1995, pp. 27 ss.

<sup>83</sup> La Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare del 1982, accogliendo la proposta pronunciata nel 1967 da Arvid Pardo, rappresentante di Malta presso le Nazioni Unite, ha riconosciuto la nozione di patrimonio comune dell'umanità con riferimento ai fondi marini internazionali all'articolo 137, disciplinandone l'uso in altre disposizioni. (cfr. *Convention de Montego Bay sur le droit de la mer*, 10 dicembre 1982, Nations Unies, in *Recueil des Traités*, Vol. 1834, p. 3).

<sup>84</sup> L'Accordo del 1979 che disciplina le attività degli Stati sulla Luna e sugli altri corpi celesti, il c.d. «Spazio extra-atmosferico», dichiara questi ultimi come patrimonio comune dell'umanità. Tale accordo, tuttavia, è stato ratificato solo da 13 paesi che, ad eccezione del Belgio, non hanno alcuna attività spaziale.

<sup>85</sup> Facciamo riferimento ai beni artistici e culturali che ricadono nella nozione di patrimonio mondiale accolta nella Convenzione UNESCO del 1972 sul patrimonio culturale e naturale mondiale. Quest'ultima non implica forme d'internazionalizzazione dei beni ai quali si applica, ed essa è semplicemente volta a istituire una forma di cooperazione e di assistenza tra gli Stati nella conservazione di beni artistici e ambientali di riconosciuto valore universale eccezionale. Sul punto si veda, ad esempio, S. URBINATI, «Patrimonio mondiale e sovranità degli Stati: un'alternativa difficile da conciliare», in *Riv. giur. amb.*, 2006 (1), pp. 131 ss.

regionali<sup>86</sup>, si presenta, tuttavia, non del tutto compatibile con alcune delle caratteristiche dell'acqua e delle esigenze a essa legate rilevate nelle pagine precedenti.

In primo luogo, tale qualificazione implicherebbe l'applicazione della regola della non-appropriazione, con la conseguenza di disconoscere ogni forma di appropriazione statale e privata delle risorse idriche<sup>87</sup>; si porrebbe così il problema del coinvolgimento dei privati e della raccolta degli investimenti.

In secondo luogo, coerentemente a quanto accade per i fondi marini, bisognerebbe istituire un regime di sfruttamento e gestione comune; ciò appare tuttavia di difficile attuazione poiché l'acqua non può essere considerata come uno spazio localizzato, ma è una risorsa il cui ciclo naturale non può essere inserito in un quadro predeterminato<sup>88</sup>. La qualifica di «Patrimonio comune dell'Umanità», infine, ha riguardato degli spazi collocati al di là dei territori statali e, come rilevato all'inizio del primo capitolo del presente lavoro, l'acqua è tradizionalmente considerata elemento del territorio dello Stato sottoposto alla sua sovranità; appare poco probabile, nella pratica, che gli Stati accettino di rinunciare alla propria sovranità, sottoponendo una risorsa così strategica e vitale a un regime che prevede la regola della non-appropriazione e un regime di sfruttamento comune gestito da un'autorità internazionale<sup>89</sup>.

I limiti dell'inserimento dell'acqua nel novero dei beni «Patrimonio comune dell'Umanità» sono stati ampiamente evidenziati dai sostenitori della c.d. teoria dell'appropriazione privata dell'ambiente, che considerano l'acqua come semplice

---

<sup>86</sup> Nella già citata Carta europea dell'acqua del 1968, al principio 10 si afferma che «*L'eau est un patrimoine commun dont la valeur doit être reconnue de tous. Chacun a le devoir de l'économiser et d'en user avec soin*». La *Charte de l'eau de la région lémanique*, adottata il 27 ottobre 2005, qualifica in senso identico l'acqua come patrimonio comune dell'umanità (cfr. *Charte de l'eau de la région lémanique*, 27 octobre 2005, art. 1, consultabile al seguente indirizzo: <http://www.asleman.org/actions/charte/charte.pdf>).

<sup>87</sup> Cfr. H. SMET, *Le droit à l'eau*, cit., pp. 7-8 ss.

<sup>88</sup> La qualificazione di patrimonio dell'umanità è attribuita a degli spazi localizzati e alle risorse che questi ultimi contengono. Attribuire una tale qualificazione a una risorsa presa in maniera isolata e senza un legame con uno spazio ben definito sembra un'operazione difficile e poco coerente con la pratica internazionale fino a oggi maturata. Cfr. S. PAQUEROT, *Le statut de ressources vitales en droit international: essai sur le concept de patrimoine commun de l'humanité*, cit., p. 23.

<sup>89</sup> Cfr. M. CUQ, *L'eau en droit international. Convergences et divergences dans les approches juridiques*, cit., pp. 80 ss.

«bene ambientale». La teoria in questione si fonda sull'idea che i regimi di proprietà comune non permettono di realizzare il fine della protezione e della preservazione dell'ambiente. Muovendo da ciò che viene definito l'«esempio drammatico della tragedia dei beni comuni»<sup>90</sup>, si argomenta che solo la previsione di un regime di proprietà privata può permettere la gestione ottimale delle risorse ambientali<sup>91</sup>. Anche quest'ultima teoria presenta, tuttavia, dei limiti evidenti: l'istituzione di un regime di proprietà privata, che esclude un regime di proprietà pubblica, non permetterebbe una gestione capace di coprire l'intero ciclo naturale della risorsa<sup>92</sup>. La protezione dell'acqua, altresì, si presenterebbe come “incidentale”, nella misura in cui corrisponda agli interessi privati del proprietario<sup>93</sup>. Riconoscere la qualità di *res privatorum* all'acqua, infine, può essere considerata come confliggente con il principio della sovranità permanente degli Stati sulle risorse naturali, oltre a essere in contrasto con la definizione dell'acqua quale «bene pubblico» contenuta nelle Osservazioni generali n°

---

<sup>90</sup> Cfr. W. BLOCK, «Problèmes écologiques: les droits de propriétés sont la solution», in J.Y. CHEROT, A. SERIAUX, M. FLORY (dir.), *Droit et environnement. Propos pluridisciplinaire sur en droit en construction*, cit., p. 329.

<sup>91</sup> Per un'introduzione su tale teoria si vedano: M. FALQUE, «Propriété privé et environnement», in J.Y. CHEROT, A. SERIAUX, M. FLORY (dir.), *Droit et environnement. Propos pluridisciplinaire sur en droit en construction*, cit., pp. 155 ss.; G. BRAMOULLE, «L'appropriation des biens environnementaux», in IDEM, pp. 58 ss.; B. YANDLE, «Du libre accès à la propriété privée: une chance pour les biens environnementaux», in IDEM, pp. 203 ss. Il riferimento iniziale alla «tragedia dei beni comuni» è al noto articolo di Hardin *The tragedy of commons*, pubblicato nel 1968 sulla prestigiosa rivista *Science*, che inizia la sua analisi con l'affermazione che nella gestione di molti fenomeni collettivi esistono delle tragedie, intese nel senso originario greco come situazioni nelle quali non esiste una soluzione ottima perché ogni scelta comporta dei costi alti. Nel caso della crescita della popolazione, dell'ambiente e dei beni collettivi o comuni (*commons*), la situazione è spesso quella di una tensione drammatica tra la libertà degli individui e la distruzione delle risorse stesse. Secondo l'autore, noto biologo, non appena la popolazione umana è aumentata, un passo alla volta si è dovuta abbandonare la prassi della gestione comune delle risorse poiché essa comportava la graduale e inesorabile distruzione delle risorse comuni dalle quali dipende la sopravvivenza delle nostre comunità, come l'ambiente o l'acqua. Cfr. G. HARDIN, «The tragedy of commons», in *Science*, 1968, pp. 1243-1248.

<sup>92</sup> Cfr. S. PAQUEROT, *Le statut de ressources vitales en droit international: essai sur le concept de patrimoine commun de l'humanité*, cit., pp. 196 ss.

<sup>93</sup> Cfr. C. BIGOT, *Le droit à l'eau en droit international et en droit communautaire, contribution à l'étude d'un droit de l'homme et des générations futures en émergence*, cit., p. 266.

15.

L'indicazione del Comitato DESC, supportata dalla citata giurisprudenza ICSID in materia di tutela degli investimenti<sup>94</sup>, ha dunque continuato ad alimentare le dispute dottrinali sulla natura giuridica dell'acqua, inserendosi nel più ampio dibattito sui c.d. «beni pubblici globali»<sup>95</sup>, definiti da parte della dottrina come:

*«outcomes (or intermediate products) that tend towards universality in the sense that they benefit all countries, population groups and generations. At a minimum, a global public goods would meet the following criteria: its benefits extend to more than one group countries and do not discriminate against any population group or any set of generations, present or future»*<sup>96</sup>

L'acqua, in tal senso, sarebbe un bene pubblico mondiale alla luce dell'interesse comune definito dai benefici globali e dal carattere vitale per le attuali e future generazioni<sup>97</sup>. Una tale qualificazione, ponendosi come reazione agli interessi unilaterali dei privati e degli Stati, implicherebbe l'instaurazione di un regime di proprietà pubblica imputabile direttamente alla Comunità internazionale<sup>98</sup>.

---

<sup>94</sup> Si vedano gli ultimi due paragrafi del precedente capitolo e la giurisprudenza ivi citata, che ha evidenziato il carattere pubblico dell'acqua e della sua accessibilità.

<sup>95</sup> Tale nozione è stata formulata in dottrina alla fine degli anni novanta, sotto l'egida del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUD). Cfr. I. KAUL, A. GRUNBERG, M. STERN (dir.), *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, New York/Oxford, PNUD, 1999; I. KAUL, P. CONCEIÇÃ, K. LE GOULVEN (dir.), *Providing Global Public Goods*, New York/Oxford, PNUD, 2003, p. 98.

<sup>96</sup> Cfr. I. KAUL, A. GRUNBERG, M. STERN, *Defining Global Public Goods*, in I. KAUL, A. GRUNBERG, M. STERN (dir.), *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, cit., p. 16. In senso del tutto identico si vedano: E. CONSTANTIN, *Les bien publics mondiaux. Un mythe légitimateur pour l'action collective?*, Paris, 2002; A. SUY, *La théorie des bien publics mondiaux : une solution à la crise*, Paris, 2009, pp. 11 ss.

<sup>97</sup> Cfr. J. BOESEN, P.E. LAURIDISEN, «(Fresh) Water as Human Right and the Global Public Good», in A. ANDERSEN, B. LINDNAES, in *Toward New Global Strategies: Public Goods and Human Rights*, cit., pp. 399 ss.

<sup>98</sup> In tal senso si è espresso il Comitato internazionale per il contratto mondiale dell'acqua che, nato nel 1997 con l'obiettivo di assicurare l'accesso all'acqua, propone di adottare un regime giuridico dell'acqua incentrato sul diritto di accesso universale, sull'appartenenza comune del bene, sull'assunzione dei costi di gestione del servizio da parte della collettività. Lo statuto e le proposte di tale Comitato internazionale sono consultabile sul sito italiano: <http://contrattoacqua.it>.

In tale regime di proprietà pubblica, fondato sui principi dell'indisponibilità e della non esclusività<sup>99</sup>, l'accesso all'acqua non sarebbe strumentalmente collegato all'acquisizione di un titolo di proprietà, ma funzionale all'immediata fruibilità del bene da parte degli interessati<sup>100</sup>. Si tratterebbe di riconoscere all'acqua la natura di *res publica iuris gentium*, vale a dire la qualità di bene che appartiene a tutti e che chiunque può utilizzare per ricavarne utilità d'uso, posto che ne sia garantita l'accessibilità a tutti e la trasmissibilità alle generazioni future<sup>101</sup>.

La nozione di *res publica iuris gentium*, nei termini appena precisati, si presenta più idonea a spiegare la natura pubblica dell'acqua, rispetto alla stessa nozione di *res communis omnium*. Quest'ultima, nell'ottica dei giuristi romani, era per sua natura occupabile a esclusione degli altri possibili utenti, a patto che a questi ultimi fosse assicurata un'uguale possibilità di sfruttare altre porzioni della medesima risorsa; ciò significa, come evidenziato in dottrina, che le *res communis omnium* potevano essere sfruttate appropriandosene, circostanza che non coincide esattamente con quello che intende garantire il diritto all'acqua con il riconoscimento della natura pubblica di quest'ultima, ossia la fruizione collettiva. La categoria di diritto romano di *res communis omnium*, in altri termini, aveva come sua destinazione non l'uso promiscuo di tutti gli utenti, ma un accesso esclusivo che sottraeva la porzione occupata del bene agli usi comuni<sup>102</sup>.

---

<sup>99</sup> Cfr. A. SUY, *La théorie des bien publics mondiaux : une solution à la crise*, cit., pp. 57, 62, 63, 71.

<sup>100</sup> Cfr. S. RODOTÀ, «Beni comuni una strategia globale contro lo *human divide*», Postfazione in M.R. MARELLA (dir.), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, pp. 314, 318 e 321.

<sup>101</sup> Cfr. F. SPAGNUOLO, «Note minime sul *water grabbing* e diritto (di accesso) all'acqua», in *Rivista di Diritto Agrario*, 2013 (3), p. 576.

<sup>102</sup> Sul punto si veda l'interessante contributo di M. FIORENTINI, «L'acqua da bene economico a *res communis omnium* a bene collettivo», in *Analisi giuridica dell'economia*, 2010 (1), pp. 39-78. L'autore, passando in rassegna il contributo della dottrina di diritto interno, evidenzia come non sia possibile configurare l'acqua come *res communis* in base all'indiscutibile argomento che, al contrario di quelle (le *res communis*), l'acqua non è un bene infinito ma è disponibile in quantità limitate. Il fondamento della categoria di *res communis omnium*, infatti, stava nel fatto che, allora, l'acqua corrente e l'aria erano considerate come cose esistenti in quantità infinite; di conseguenza, la loro appropriazione era considerata come non produttiva di effetti sulle aspettative degli altri utilizzatori.

Nell'ipotesi in cui l'aspetto proprietario venga lasciato in penombra, e si esalti viceversa l'aspetto funzionale della fruizione collettiva insito nella nozione di *res publica iuris gentium*, quest'ultima si presenta, a opinione di chi scrive, come la categoria giuridica che meglio può sintetizzare la natura pubblica dell'acqua definita dall'emersione del diritto a essa connessa<sup>103</sup>. Come argomentato da parte della dottrina, infatti, il riconoscimento dell'acqua quale bene pubblico mondiale non implicherebbe necessariamente l'istituzione di un indefinito (e indefinibile) regime di proprietà pubblica imputabile direttamente alla Comunità internazionale, ma richiederebbe l'istituzione di un regime multilaterale di protezione degli interessi globali dell'acqua che definisca così una sorta di «diritto pubblico mondiale di natura sovranazionale volto a disciplinare le libertà private»<sup>104</sup>.

## 6. La gestione dell'acqua: l' *integrated water resource management* (IWRM)

La definizione dell'acqua quale «bene pubblico», inteso come *res publica iuris gentium*, implica un processo di neo-istituzionalizzazione della gestione dell'acqua in cui lo Stato e, più in generale, le pubbliche autorità dovrebbero garantirne l'accessibilità e la qualità nei termini definiti dall'emersione del diritto dell'acqua.

La c.d. «tragedia dei beni comuni», riprendendo l'espressione dei critici della

---

<sup>103</sup> La nozione di acqua come *res publica iuris gentium*, nei termini precisati nel testo, richiama indubbiamente la nozione di “bene comune” abbozzata dalla Commissione Rodotà che, come noto, relega il profilo dell'appartenenza in secondo piano, mettendo in evidenza, viceversa, la dimensione funzionale della fruizione collettiva. La proposta Rodotà attribuisce la qualifica di “beni comuni” alle cose che esprimono, appunto, «utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona», aggiungendo che titolari «di beni comuni possono essere persone giuridiche pubbliche o privati. Per un commento alla proposta di legge in questione si vedano, ad esempio: M. RENNA, *I “beni comuni” e la Commissione Rodotà*, pubblicato il 19 aprile 2009 in [www.labsus.org](http://www.labsus.org). Dello stesso autore, inoltre, in termini più ampi si veda anche «Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici», in G. COLOMBINI (dir.), *I beni pubblici tra regole di mercato e interessi generali. Profili di diritto interno e internazionale*, Napoli, 2009, pp. 23 ss.

<sup>104</sup> In tal senso si vedano, ad esempio: A. SUY, *La théorie des bien publics mondiaux: une solution à la crise*, cit., pp. 57, 62, 63, 71; J.M. SOREL, «La notion de bien public mondial vue du droit international», in R. MEHDI, S. MALJEAN-DUBOIS (dir.), *La société internationale et les grandes pandémies*, Paris, 2007, pp. 163-167.

qualificazione dell'acqua come «bene pubblico», si presenta, infatti, come la tragedia degli «*unregulated Commons*»<sup>105</sup>, secondo la correzione di prospettiva sostenuta dallo stesso ideatore della felice definizione. Il verificarsi o meno della «tragedia», in altri termini, dipende dalle modalità di accesso e di sfruttamento delle risorse e dalla capacità delle comunità di regolare le forme del prelievo di risorse.

Il riconoscimento del diritto all'acqua e l'emersione di obblighi in capo agli Stati volti a garantirne la tutela e il godimento, di conseguenza, comporterebbe un'istituzionalizzazione dell'intervento pubblico nella gestione della risorsa<sup>106</sup>.

L'indicazione del Comitato DESC, di conseguenza, oltre a rilevare la realtà giuridica degli Stati, dove i servizi di captaggio, distribuzione e purificazione dell'acqua sono tradizionalmente «pubblici»<sup>107</sup>, sembra suggerire una soluzione integrata della gestione dell'acqua, che mediante l'intervento «pubblico» concili le diverse dimensioni della risorsa in questione e le diverse branche del diritto delle acque. In tal senso, Lyla Mehta, che si è ampiamente soffermata sul legame tra l'acqua e la nozione di bene pubblico globale, ha osservato che:

« [i]t can be argued that policies should make water a global public good by design (...) given the contested nature of water, evoking its publicness may not be enough. Making goods public by design is only a means. The desired end of making water a public good is ensuring all people's access to water»<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> Cfr. G. HARDIN, *The Limits of Altruism: an Ecologist's view of Survival*, Indiana University Press, 1977, p. 21.

<sup>106</sup> Sulla gestione dei c.d. *commons* si veda lo studio fondamentale di E. OSTROM, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, 1990. Sull'acqua come bene comune, tra gli studiosi di diritto interno, con specifico riferimento all'ordinamento italiano, tra tutti si vedano: U. MATTEI, A. QUARTA, *L'acqua e il suo diritto*, Roma, 2014; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011. Sempre tra gli autori di diritto interno, sulla gestione delle risorse comuni si veda: G. BRAVO, «Istituzioni e partecipazione nella gestione di risorse comuni», in L. PELLIZZONI (dir.), *La deliberazione pubblica*, Roma, 2005, pp. 265 ss.

<sup>107</sup> Cfr. M. KRAJEWSKI, «Public Services and Trade Liberalization: Mapping the Legal Framework», in *J. Int'l Econ. L.*, 2003 (2), pp. 343.

<sup>108</sup> Cfr. L. MEHTA, «Problems of Publicness and Access Rights: Perspectives from the Water Domain», in I. KAUL (dir.), *Fournir des biens publics mondiaux: gérer la mondialisation*, New York/Oxford, PNUD, 2003, p. 558.

L'indicazione dell'acqua quale «*ressource naturelle limitée et bien public*», con cui esordiscono le Osservazioni generali n° 15, non sarebbe volta ad attribuire uno specifico regime di proprietà - che in diritto internazionale appare allo stato attuale impossibile<sup>109</sup> - ma a rendere l'acqua un bene pubblico «*by design*», vale a dire accessibile a tutti “fin dalla fase di progettazione” con un approccio integrato e, appunto, “pubblico”.

In tal senso depone l'Agenda 21, che dedica un intero capitolo all'applicazione di un approccio integrato allo sviluppo, alla gestione e all'uso delle risorse idriche<sup>110</sup>.

L'Agenda 21 precisa che la gestione integrata delle risorse idriche, che comprende anche gli aspetti della terra legati all'acqua, deve essere condotta a livello di bacino o sub-bacino idrografico<sup>111</sup>: è la dimensione regionale e locale, e non quella internazionale e globale, a essere indicata come il livello giuridico adatto a realizzare una conciliazione tra i diversi aspetti dell'acqua. Sono tali livelli di gestione che possono determinare le dinamiche presenti in un dato bacino idrografico e stabilire «il compromesso sociale volto a una gestione sostenibile delle risorse idriche»<sup>112</sup>; di conseguenza, come evidenziato in dottrina, è a tali livelli che bisogna sviluppare il principio, posto dal diritto internazionale, dell'approccio integrato all'acqua<sup>113</sup>.

La realizzazione del principio dell'approccio integrato all'acqua, considerato come portato della qualificazione di quest'ultima come bene pubblico e mezzo idoneo a

---

<sup>109</sup> La dottrina ha ampiamente rilevato che, a causa delle diversità tra i sistemi giuridici nazionali, è impossibile rilevare una nozione di bene pubblico autonoma in diritto internazionale; essa è inevitabilmente legata al contesto nazionale e alla definizione d'interesse generale che è ad appannaggio degli Stati. Sul punto si veda l'approfondita disamina condotta da M. CUQ, *L'eau en droit international. Convergences et divergences dans les approches juridiques*, cit. pp. 96 ss. Sull'impossibilità di rilevare una nozione universale di bene pubblico, inoltre, si veda: C. CHAMARD, *La distinction des biens publics et des biens privés*, Paris, 2004, pp. 181 ss.

<sup>110</sup> Cfr. *Agenda 21*, programma d'azione che accompagna il rapporto della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo di Rio, 3-14 giugno 1992, capitolo 18, intitolato «Protection of the quality and supply of freshwater resources: application of integrated approaches to the development, management and use of water resources», cit.

<sup>111</sup> Cfr. *Ibid.*, chap. 18 § 9.

<sup>112</sup> Cfr. A. TAITHE, *L'eau. Un bien ? Un droit ? Tensions et opportunités*, Paris, 2008, p. 93.

<sup>113</sup> Oltre all'autore citato nella nota precedente, si veda in tal senso: B. DROBENKO, «Les nouveaux grands principes du droit modère de l'eau», in *Courrier du Savoir*, 2004 (5), p. 82.

realizzare il diritto all'acqua, deve prendere le mosse dalla pianificazione territoriale. Secondo quanto indicato dall'Agenda 21, si tratterebbe di «pianificare l'uso, la protezione, la conservazione e la gestione sostenibile e razionale delle risorse idriche in funzione dei bisogni e delle priorità delle collettività, nel quadro di politiche di sviluppo economiche nazionali»<sup>114</sup>. In materia di gestione dell'acqua potabile e d'igiene pubblica, inoltre, bisognerebbe «stabilire dei legami tra i piani nazionali e la gestione comunitaria dell'acqua a livello locale, così da integrare la gestione comunitaria dell'acqua a un contesto di pianificazione d'insieme»<sup>115</sup>. Sulla base dell'Agenda 21, dunque, sembra che sia necessario prendere in considerazione diversi livelli giuridici d'intervento, nazionale e locale, ponendo come quadro di riferimento il bacino idrografico.

Come rilevato in dottrina, sulla base delle indicazioni poste in essere a livello internazionale, dovrebbero svilupparsi due approcci complementari e indissociabili: una pianificazione locale a livello di ecosistema, che permetta d'identificare i diversi bisogni e usi locali; una pianificazione per bacino e su-bacino, da realizzarsi anche nel quadro di iniziative transazionali, lì dove le risorse idriche di superficie e sotterranee lo impongano<sup>116</sup>.

La sintesi degli approcci brevemente richiamati dovrebbe definire il c.d. *integrated water resource management* (IWRM): un approccio nella gestione delle acque, avente un'impronta sistemica e olistica. La definizione comunemente accettata è quella formulata dal *Technical Advisory Committee* del *Global Water Partnership* (GWP)<sup>117</sup>: muovendo dalla considerazione secondo la quale «*water resources are an integral component of the ecosystem, a natural resource, and a social and economic*

---

<sup>114</sup> Cfr. *Agenda 21*, cit., chap. 18 § 9, b).

<sup>115</sup> *Ibid.*, chap. 18 § 50, b).

<sup>116</sup> Cfr. B. DROBENKO, «Les nouveaux grands principes du droit modère de l'eau», cit., pp. 94-95.

<sup>117</sup> Il *Global Water Partnership* (GWP) è una rete internazionale composta da tecnici e professionisti delle organizzazioni internazionali, istituita nel 1996, il cui segretariato è stato stabilito nella *Swedish International Development Cooperation Agency* con sede a Stoccolma. Nel 2002 il GWP ha formalmente acquisito lo *status* di organizzazione intergovernativa con sede in Svezia. Per un'introduzione sulla storia e sull'attività del GWP si può consultare il relativo sito: <http://www.gwp.org/en>.

good», il GWP ha definito l'IWRM come

«a process which promotes the coordinated development and management of water, land and related resources, in order to maximize the resultant economic and social welfare in an equitable manner without compromising the sustainability of ecosystems»<sup>118</sup>.

Si tratterebbe di un “processo” di gestione e pianificazione che dovrebbe muovere da tre principi fondamentali: equità sociale; efficienza economica e sostenibilità ambientale.

Quanto appena evidenziato è confermato dalla preziosa attività del Consiglio mondiale dell'acqua (*World Water Council*, WWC), organizzazione internazionale che con cadenza triennale da vita al principale congresso internazionale sull'acqua, noto come Forum mondiale dell'acqua (*World Water Forum*)<sup>119</sup>. In occasione del 5° Forum mondiale dell'acqua, tenutosi a Istanbul, gli Stati hanno confermato l'intenzione di fare dei livelli regionali e locali i quadri giuridici di riferimento all'interno dei quali conciliare le diverse e contrastanti dinamiche relative all'acqua. Inoltre, i rappresentanti statali hanno affermato l'intenzione di rafforzare il c.d. *Integrated Water Resources Management* (IWRM) a livello di bacino imbrifero, idrografico e di acque sotterranee,

---

<sup>118</sup> Tale definizione è ripresa dalla stragrande maggioranza dei testi che si occupano di gestione delle risorse idriche. Per un'introduzione all'evoluzione del concetto di IWRM nelle varie conferenze internazionali si veda, ad esempio: M.M. RAHAMAN, O. VARIS, «Integrated water resources management: evolution, prospects and future challenges», in *Sustainability: Science, Practice & Policy*, 2005 (1), pp. 15 ss. Per un'analisi comparata delle applicazioni di tale approccio in Europa e negli Stati Uniti, invece, si veda il rapporto del World Bank Analytical and Advisory Assistance (AAA) Program China – *Addressing Water Scarcity, Background Paper n. 2: Evolution of Integrated Approaches to Water Resource Management in Europe and the United States. Some Lessons from Experience* (April 2006), consultabile sul sito della *World Bank*.

<sup>119</sup> Il *World Water Council* è stato istituito nel 1996 a Marsiglia, dove ha attualmente sede, e ha la missione di “promuovere consapevolezza, costruire impegno politico e dare impulso ad azioni relativamente ai problemi critici di tutti i livelli inerenti l'acqua”. Nello specifico, l'organizzazione si definisce come una piattaforma multilaterale volta a sostenere le pratiche di conservazione, protezione, sviluppo e gestione dell'acqua su basi sostenibili dal punto di vista ambientale. Tale istituzione permette di riunire gli attori statali e non statali e, grazie alle dichiarazioni ministeriali adottate alla conclusione di ogni Forum, di definire gli impegni (non obbligatori) degli Stati in materia di gestione internazionale delle risorse idriche.

all'interno di ogni paese e, lì dove necessario, attraverso la cooperazione internazionale al fine di soddisfare equamente la domanda economica, sociale e ambientale<sup>120</sup>. D'identico tenore sono le dichiarazioni ministeriali del 7° Forum mondiale dell'acqua, tenutosi nel 2015 a Gyeongju in Corea del sud, che in aggiunta: evidenziano la necessità di stabilire una relazione equilibrata con il cibo e l'energia<sup>121</sup>; richiamano le strette connessioni con gli obblighi in materia ambientali<sup>122</sup>; enfatizzano il fatto che l'IWRM debba essere supportato da un'adeguata gestione del territorio, rinviando alla terza Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sulla Riduzione del Rischio di Disastri naturali (WCDDRR)<sup>123</sup>.

L'acqua, in conclusione, è un «bene pubblico» perché funzionale all'immediata fruibilità di tutti e perché necessariamente inquadrato in una cornice istituzionale pubblica di gestione. Si tratterebbe di un «bene pubblico internazionale», inoltre, perché tale cornice istituzionale pubblica, muovendo dal livello locale, dovrebbe connettersi ai livelli sovranazionali regionali bypassando quelli prettamente nazionali.

Sulla spinta delle esigenze ambientali e di quelle relative all'accessibilità dell'acqua, in altri termini, le novecentesche «comunità di diritto dell'acqua» dilaterrebbero i propri confini fino a coincidere con i quadri regionali di tutela dell'ambiente, protezione dei diritti umani e gestione dei mercati internazionali.

---

<sup>120</sup> Cfr. Dichiarazione ministeriale d'Istanbul, 5° Forum mondiale dell'acqua, 22 marzo 2009, Istanbul, § 2, consultabile sul sito del *World Water Council* all'indirizzo <http://www.worldwatercouncil.org>.

<sup>121</sup> Cfr. Dichiarazione ministeriale di Gyeongju, 7° Forum mondiale dell'acqua, 13 aprile 2015, Gyeongju, § 1, consultabile sul già indicato sito del *World Water Council*.

<sup>122</sup> *Ibid.*, § 3.

<sup>123</sup> *Ibid.*, § 5. La terza Conferenza mondiale sulla riduzione dei rischi di disastri naturali, organizzata nell'ambito dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, si è tenuta dal 14 al 18 Marzo 2015 a Sendai, in Giappone, città colpita nel 2011 dal tremendo sisma (e dal successivo tsunami) che provocò il disastro nucleare di Fukushima. La Conferenza di Sendai ha prodotto un importante e innovativo documento, approvato da tutti i Paesi partecipanti, con impegni che possono che sono riassunti in 7 obiettivi.

## PARTE II

### L'ACCESSO ALL'ACQUA

...

L'intreccio delle diverse dimensioni dell'acqua, evidenziate nel corso dei precedenti capitoli, è chiaramente emerso all'interno del mercato unico dell'UE con riferimento al requisito dell'accessibilità e alla disciplina dei servizi idrici.

L'emersione del diritto all'acqua nel sistema giuridico dell'UE, infatti, si è collocata nel quadro delle disposizioni sui servizi d'interesse generale (SIG) e dei servizi d'interesse economico generale (SIEG), contribuendo a definire i servizi idrici come SIEG, organizzati come «servizi universali» gravati dell'obbligo di «servizio pubblico». Ciò solo in apparente contrasto al principio di neutralità sancito dai Trattati e alla tradizionale libertà riconosciuta agli Stati nell'istituire, organizzare e gravare del c.d. obbligo di servizio pubblico i propri SIEG (capitolo IV).

Il riconoscimento dell'acqua quale «bene pubblico di valore fondamentale per tutti i cittadini dell'Unione»<sup>1</sup>, inoltre, ha determinato la formazione di un regime speciale per i servizi idrici, in deroga alle disposizioni sulla concorrenza ma rigidamente inquadrato circa le possibilità di delega e concessione ai privati per la loro prestazione. Tale «specificità», a sua volta, si riflette sulle obbligazioni relative alla modalità di gestione dei servizi in questione, basate sui criteri di efficienza economica e recupero dei costi, che lasciano tuttavia un ampio margine di manovra agli Stati membri producendo effetti significativi in materia di protezione dei consumatori (capitolo V).

La natura di «bene pubblico» dell'acqua, infine, è confermata dalle disposizioni relative alla partecipazione del pubblico che, muovendo dal postulato che un'efficiente gestione dei servizi idrici si fonda sulla condivisione e sulla consapevolezza degli utenti/cittadini, definiscono i contorni di quella che in dottrina è indicata come

---

<sup>1</sup> Cfr. Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 26 febbraio 2014, *sull'aggiudicazione dei contratti di concessione*, in *GU L* 94, pp. 1-64, considerando 40.

«democrazia dell'acqua». Quest'ultima, a sua volta, coinvolgerebbe i principali attori interessati alla gestione dell'acqua e avrebbe i suoi principali pilastri nelle disposizioni relative all'informazione del pubblico e al coinvolgimento dello stesso nella pianificazione di bacino (capitolo VI).

## Capitolo IV

# DIRITTO ALL'ACQUA E SERVIZI D'INTERESSE (ECONOMICO)

## GENERALE

SOMMARIO: – 1. L'emersione del diritto all'acqua nell'UE. – 2. *Segue*: l'iniziativa legislativa dei cittadini europei *Right2Water*. – 3. I servizi idrici come «servizi d'interesse (economico) generale». – 4. Gli elementi comuni dei servizi idrici: l'obbligo di «servizio universale» e *primauté* dell'approvvigionamento idrico per usi domestici. – 5. L'obiettivo della fornitura idrica sostenibile: l'obbligo di servizio pubblico. – 6. Il principio di neutralità: dall'amministrazione *di* diritto pubblico all'amministrare *nel* pubblico interesse.

### 1. L'emersione del diritto all'acqua nell'UE

Il diritto all'acqua non è esplicitamente riconosciuto in nessun articolo dei Trattati, del diritto derivato o della Carta dei diritti fondamentali dell'UE; la sua emersione, tuttavia, si è imposta all'attenzione delle istituzioni europee alla luce dei rapporti tra diritto dell'UE e diritto internazionale e del ruolo che è tradizionalmente riconosciuto ai principi generali comuni agli Stati membri e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

L'ordinamento giuridico dell'Unione e quello istituito dal Consiglio d'Europa, pur essendo autonomi e separati, si presentano in parte convergenti verso scopi analoghi<sup>1</sup>. L'Unione, come noto, ha posto i diritti fondamentali nei termini in cui sono

---

<sup>1</sup> Sulla problematica adesione dell'UE alla CEDU si vedano, a mero titolo esemplificativo e d'introduzione al tema: C. ZANGHÌ, *La mancata adesione dell'Unione europea alla CEDU nel parere*

garantiti dalla CEDU tra i propri principi di diritto<sup>2</sup>; ciò, come sostenuto in dottrina, ha reso l'emersione del diritto all'acqua a livello internazionale rilevante anche per il diritto dell'UE<sup>3</sup>.

Il principio secondo cui tutti gli individui devono avere accesso a una quantità di acqua sufficiente a soddisfare le proprie esigenze essenziali è stato affermato per la prima volta, all'interno dell'UE, con la Risoluzione del Consiglio europeo di Funchal del 28 aprile 2000 sul diritto all'acqua<sup>4</sup>. Secondo tale risoluzione:

---

*negativo della Corte di giustizia UE, in Studi sull'integrazione europea, 2015 (1), pp. 33-63; F. BERROD, L'autonomie de l'Union européenne est-elle soluble dans les droits de l'homme? : quelques propos (im)pertinents sur l'identité constitutionnelle de l'Union européenne au travers du prisme de l'adhésion de l'UE à la CEDH, in liber amicorum en l'honneur du professeur Vlad Constantinesco, Strasbourg, 2015, pp. 65-81; A. POTTEAU, Quelle adhésion de l'Union européenne à la CEDH pour quel niveau de protection des droits et de l'autonomie de l'ordre juridique de l'UE?, in Revue générale de droit international public, 2011 (1), pp. 77-112; P. MENGOZZI, Le caractéristiques spécifiques de l'Union européenne dans la perspective de son adhésion à la CEDH, in Dir. Un. Eur., 2010, pp. 231-245; M. COCCONI, Il giusto procedimento come banco di prova di un'integrazione delle garanzie procedurali a livello europeo, in RIDPC, 2010, pp. 1125-1143; A. GIANNELLI, L'adesione dell'Unione europea alla CEDU secondo il Trattato di Lisbona, in Dir. Un. Eur., 2009, pp. 650-672.*

<sup>2</sup> Sull'assunzione dei diritti fondamentali tra i principi di diritto di cui la Corte di giustizia UE garantisce la tutela, avviata a partire dagli anni settanta e formalizzata prima con l'articolo 6 TUE e in seguito con la Carta europea dei diritti fondamentali adottata a Nizza, la letteratura è vastissima. A mero titolo esemplificativo, oltre ai principali manuali di diritto dell'UE italiani e stranieri, si vedano: P. PESCATORE, *Les droits de l'homme et l'intégration européenne*, in CDE, 1968, pp. 629 ss.; G. SPERDUTI, *Le rattachement des Communautés européennes à la Convention européenne des droits de l'homme*, in RMC, 1980, pp. 170 ss.; G. SILVESTRI, *L'integrazione e la contestualizzazione dei principi e dei diritti fondamentali nei rapporti tra UE, CEDU e ordinamento costituzionale italiano*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesauo*, Napoli, 2014, pp. 651-664; J.F. RENUCCI, *Droit européen des droits de l'homme*, Paris, 2012; F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, Paris, 2011; IDEM, *Droit communautaire des droits fondamentaux*, Bruxelles, 2007.

<sup>3</sup> Sull'emersione del diritto all'acqua nel diritto dell'UE come conseguenza dei rapporti tra il sistema giuridico dell'Unione, il diritto internazionale e i diritti fondamentali garantiti dalla CEDU e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, si veda, ad esempio: H.F.M.W. VAN RIJSWICK, «Searching for the right to water in the legislation and case law of the European Union», in H. SMETS (dir.), *Le droit à l'eau potable et à l'assainissement. Sa mise en œuvre in Europe*, Académie de l'Eau, Paris, 2010, pp. 87-113, e in particolare p. 91.

<sup>4</sup> Cfr. Consiglio europeo di diritto ambientale, 28 novembre 2000, *Risoluzione sul diritto all'acqua*, Funchal (Portogallo), in «Risoluzione sul diritto all'acqua adottata dal Consiglio europeo di

*«tutte le persone hanno diritto all'acqua in quantità e di qualità sufficiente per la propria vita e la salute; le autorità pubbliche devono adottare le misure necessarie per favorire l'accesso all'acqua per tutti ed esercitare un controllo sulle azioni dei diversi organismi, pubblici o privati, intervenendo nella gestione del servizio dell'acqua; all'interno di ogni comunità incaricata del servizio dell'acqua, i costi del servizio devono essere ripartiti in modo che ognuno possa beneficiare del diritto all'acqua; nell'esercizio delle loro attività, gli attori economici e gli individui devono rispettare il diritto all'acqua»<sup>5</sup>.*

I principi enunciati dalla risoluzione del Consiglio europeo di Funchal sono stati ripresi e approfonditi dal Parlamento europeo in occasione dell'istituzione da parte della Commissione UE del Fondo europeo dell'acqua a favore dei paesi in via di sviluppo<sup>6</sup>. L'istituzione di un tale Fondo è stata giustificata, innanzitutto, alla luce del fatto che «l'accesso all'acqua potabile pulita in quantità e qualità congrue costituisce un diritto umano fondamentale e ritiene che i governi nazionali hanno il dovere di adempiere a questo obbligo»<sup>7</sup>. Subito dopo aver richiamato i principali atti di diritto internazionale che avevano riconosciuto fino a quel momento il diritto all'acqua<sup>8</sup>, inoltre, il Parlamento europeo «sottolinea che l'erogazione dell'acqua andrebbe intesa essenzialmente quale servizio pubblico e pertanto organizzata in modo da garantire un accesso a tariffe abbordabili per tutti; sottolinea che la questione principale non è di stabilire se la fornitura idrica viene organizzata da un ente pubblico o privato, ma

---

diritto ambientale (Ceda)», in M. DÉJEANT-PONS, M. PALLEMAERTS, S. FIORAVANTI, *Codice di diritto internazionale dell'ambiente e dei diritti umani*, Sapere 2000, Roma 2003, pp. 299-300.

<sup>5</sup> *Ibid.*, punti 1-4.

<sup>6</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento, 23 aprile 2003, *Creazione di un Fondo dell'Unione europea per l'acqua*, COM(2003) 211 definitivo.

<sup>7</sup> Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo, 4 settembre 2003, sulla comunicazione della Commissione sulla gestione delle risorse idriche nella politica dei paesi in via di sviluppo e priorità della cooperazione allo sviluppo dell'UE (COM(2002) 132 — C5-0335/2002 — 2002/2179(COS)), punto 1. Allo stesso punto si precisa anche che «un accesso ragionevole all'acqua significa almeno 20 litri al giorno per persona proveniente da una fonte pulita nel raggio di 1 km», riprendendo così la definizione dei c.d. «doveri idrici» stabilita dalla Relazione 2000 sull'approvvigionamento globale dell'acqua e sulla valutazione dei servizi sanitari, Ginevra, OMS/UNICEF, catalogo delle pubblicazioni dell'OMS, 2000, p. 78.

<sup>8</sup> *Ibid.*, punto 2.

piuttosto fissare gli obblighi specifici previsti dal quadro politico»<sup>9</sup>.

Le prime affermazioni del diritto all'acqua all'interno del sistema giuridico dell'UE, di risonanza prettamente politica, stabiliscono un legame diretto tra diritti dell'uomo e diritto dell'economia, tra diritto all'acqua e gestione dei servizi a essa legati, in modo molto più chiaro e immediato di quanto sia stato rilevato nelle pagine precedenti con riferimento al diritto internazionale.

La Risoluzione del Parlamento europeo sopra citata si fa portatrice, in realtà, della logica della «partnership pubblico/privata, sistema che vede i poteri pubblici mantenere la proprietà delle infrastrutture e stipulare contratti di gestione con il settore privato - garantendo l'accesso a tutti e assicurando una tariffazione trasparente per il pubblico»<sup>10</sup>. Questo passaggio, che richiama il sistema della delegazione dei servizi pubblici di origine francese, è stato interpretato da parte della dottrina come un' «abile propaganda volta ad aprire i mercati dei paesi in via di sviluppo alle grandi multinazionali del Vecchio continente»<sup>11</sup>. Secondo una chiave di lettura più equilibrata, viceversa, si potrebbe semplicemente sostenere che l'emersione del diritto all'acqua nell'UE è innanzitutto connessa alla necessità di disciplinare e inquadrare la gestione dei servizi legati all'acqua e alla questione della sua accessibilità economica. In tal senso deporrebbero almeno altre due successive Risoluzioni del Parlamento europeo, che hanno affrontato la questione del diritto all'acqua in relazione alla questione della disciplina dei servizi idrici nel mercato interno: in primo luogo, la Risoluzione sul Libro verde sui servizi di interesse generale (SIG) del 14 gennaio 2004, nella quale si afferma che «la fornitura d'acqua (...) non dovrebbe essere oggetto di liberalizzazione»<sup>12</sup>; in secondo luogo, la Risoluzione dell'11 marzo 2004 sulla strategia per il mercato interno - Priorità 2003 - 2006, ove si legge che «essendo l'acqua un bene comune dell'umanità, la gestione delle risorse idriche non deve essere assoggettata alle norme del mercato interno»<sup>13</sup>. Rilevante appare, infine, anche la Risoluzione del 15 marzo 2006 sul quarto

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, punto 3.

<sup>10</sup> *Ibid.*, punto 5.

<sup>11</sup> In tal senso si veda F. DUHAUTOY, *L'accès à l'eau, droit de l'homme ou loi du marché ?*, Paris, 2015, p. 423.

<sup>12</sup> Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo, 14 gennaio 2004, *sul Libro verde sui servizi di interesse generale*, COM(2003) 270 – 2003/2152(INI), punto 47..

<sup>13</sup> Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo, 11 marzo 2004, *sulla strategia per il mercato*

Forum mondiale dell'acqua, nella quale il Parlamento europeo afferma che «l'acqua è un bene comune dell'umanità e come tale l'accesso all'acqua costituisce un diritto fondamentale della persona umana»<sup>14</sup>.

La collocazione dell'emersione del diritto all'acqua nel contesto normativo della disciplina dei servizi idrici emerge chiaramente anche nella dichiarazione ufficiale del Consiglio dell'UE sul diritto all'acqua, pronunciata dall'Alto rappresentante dell'UE Catherine Ashton per commemorare la Giornata mondiale dell'acqua del 22 marzo 2010<sup>15</sup>. In tale occasione, l'Unione, per voce dell'Alto rappresentante, ha ribadito che «tutti gli Stati hanno obblighi in materia di diritti umani riguardanti l'accesso all'acqua potabile, che deve essere disponibile, accessibile fisicamente, ad un prezzo abbordabile e di qualità accettabile»<sup>16</sup>. Il diritto all'acqua è subito posto in relazione all'accesso ai servizi idrici, affermando che «gli obblighi in materia di diritti umani riguardanti l'accesso all'acqua potabile e alle strutture igienico-sanitarie sono in stretta relazione con i diritti umani individuali, come il diritto all'abitazione, all'alimentazione e alla salute»<sup>17</sup>. Il rinvio agli obblighi degli Stati in materia di diritti umani, inoltre, è accompagnato dall'affermazione dei principi di «partecipazione, della non discriminazione e della responsabilità» al fine di riconoscere il «ruolo chiave nel processo di affermazione dei diritti delle fasce più marginali della società e nel dimostrare che tali importanti problemi non rientrano più nell'ambito della carità»<sup>18</sup>.

---

*interno - Priorità 2003 – 2006, in GU C 102, p. 857, punto 5.*

<sup>14</sup> Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo, 15 marzo 2006, *sul quarto Forum mondiale dell'acqua (Città del Messico, 16-22 marzo 2006)*, P6\_TA(2006)0087, punto 1.

<sup>15</sup> Cfr. Consiglio dell'UE, 22 marzo 2010, 7810/10 (Presse 72), P 12 (OR eng.): *Dichiarazione dell'alto rappresentante, Catherine Ashton, a nome dell'Unione europea, per commemorare la Giornata mondiale dell'acqua il 22 marzo 2010*, consultabile al seguente indirizzo: <http://register.consilium.europa.eu/doc7810/10>.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 2. Al fine di supportare e dare maggiore enfasi alla propria dichiarazione, l'Alto rappresentante ha ricordato che «l'88% delle malattie diarroiche è dovuto ad acqua non potabile e alla mancata igienizzazione; tali malattie causano ogni anno la morte di circa 2,2 milioni di persone, gran parte delle quali sono bambini di età inferiore ai cinque anni. Circa ogni venti secondi, in qualche parte del mondo, un bambino muore a causa di malattie diarroiche o infettive legate alla qualità e alla disponibilità di acqua potabile, alla mancanza di igiene ed a strutture igienico-sanitarie inadeguate».

<sup>18</sup> *Ibid.*

La lettura congiunta delle due affermazioni appena evidenziate, suggerisce che i pubblici poteri hanno l'obbligo di assicurare il dispositivo tecnico per accedere all'acqua ma i consumatori, comprese le fasce più marginalizzate, siano chiamati a sostenerne i costi, così come si evince con maggiore chiarezza dalla versione inglese e francese del testo in commento<sup>19</sup>. La dichiarazione di Catherine Ashton, in altri termini, sembra porsi in una logica liberale di accesso a un servizio commerciale che, nell'ottica di un diritto fondamentale, sarebbe oggetto di obbligazioni positive in capo ai pubblici poteri<sup>20</sup>; obbligazioni che, tuttavia, rimangono del tutto imprecisate. Si tratta, con tutta evidenza, di una dichiarazione di carattere squisitamente politico che, secondo quanto sostenuto in dottrina, «dovrebbe condurre alla preparazione di una direttiva sul tema al fine di precisare la portata di tali obbligazioni e di dare un contenuto concreto a tale diritto»<sup>21</sup>.

## **2. Segue: l'iniziativa legislativa dei cittadini europei *Right2Water***

La nota iniziativa legislativa *Right2Water*, presentata il 20 dicembre 2013, ha enfatizzato la necessità di operare un riconoscimento formale del diritto all'acqua, nell'ottica di assicurare il godimento attraverso la previsione di una disciplina comune in materia di servizi idrici. Con tale iniziativa, che come noto è la prima ad aver ottenuto il numero necessario di firme per essere presentata alla Commissione europea<sup>22</sup>, i cittadini europei hanno esplicitamente invitato la Commissione a «proporre una normativa che sancisca il diritto umano universale all'acqua potabile e ai

---

<sup>19</sup> Nel testo inglese i principi di partecipazione, non discriminazione sono indicati come «*central to empowering the most marginalized sections of society and demonstrating that these crucial matters are no longer an issue of charity*». Nella versione francese, a sua volta, sono finalizzati a incitare «*les franges les plus marginalisées de la société a se prendre en charge et démontrer que ces questions fondamentales ne relèvent plus désormais du domaine de la charité*» (ndr le parole sottolineate sono dell'autore).

<sup>20</sup> In questi termini si veda F. DUHAUTOY, *L'accès à l'eau, droit de l'homme ou loi du marché ?*, cit., p. 425.

<sup>21</sup> Cfr. H. SMET, *Pour le droit à l'eau en Europe*, 7 aprile 2010, disponibile al seguente indirizzo internet: <http://www.eaudanslaville.fr/spip.php?article795>.

<sup>22</sup> Per un commento in dottrina sull'iniziativa legislativa dei cittadini dell'UE in commento si veda, ad esempio, R. PALLADINO, *Iniziativa legislativa dei cittadini dell'Unione europea e democrazia partecipativa: a proposito dell'iniziativa right 2 water*, in *Dir. Un. Eur.*, 2014 (3), pp. 493 ss.

servizi igienico-sanitari, come riconosciuto dalle Nazioni Unite, e promuova l'erogazione di servizi idrici e igienico-sanitari in quanto servizi pubblici fondamentali per tutti»<sup>23</sup>.

L'iniziativa legislativa dei cittadini dell'UE *Right2Water*, dunque, ha presentato il riconoscimento del diritto all'acqua come indissolubilmente legato al diritto ai servizi idrici e igienico-sanitari. Gli obiettivi che i promotori dell'iniziativa intendono perseguire attraverso l'adozione di una normativa comune sul diritto all'acqua potabile, infatti, sono: «*Servizi idrici e igienico-sanitari garantiti a tutti in Europa; No alla liberalizzazione dei servizi idrici; Accesso universale (su tutto il pianeta) all'acqua e ai servizi igienico-sanitari*»<sup>24</sup>.

Nel chiedere il riconoscimento formale del diritto all'acqua, i promotori dell'iniziativa legislativa muovono dalle fonti di diritto internazionale che abbiamo passato in rassegna nel capitolo precedente. Le istanze presentate dai cittadini europei fanno riferimento, innanzitutto, alla Risoluzione dell'Assemblea delle Nazioni Unite *The Human Right to Water and Sanitation*<sup>25</sup> e alla Risoluzione del Consiglio dei diritti umani n. 15/9, *The Human right to safe drinking water and sanitation*<sup>26</sup>. Sulla base di tali Risoluzioni, che come evidenziato nel capitolo precedente configurano il diritto all'acqua come diritto di natura strumentale alla realizzazione del diritto a un adeguato standard di vita, l'iniziativa legislativa *Right2Water* invita a sancire formalmente il diritto ai servizi idrici e igienico-sanitari quale «condizione essenziale» e «prerequisito» per la realizzazione degli altri diritti umani che trovano consacrazione a livello internazionale in numerosi strumenti giuridici.

Al fine di sostenere tale richiesta, inoltre, l'iniziativa richiama le *Osservazioni generali n. 15 sul diritto all'acqua* del Comitato economico e sociale delle Nazioni

---

<sup>23</sup> Cfr. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003>.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Cfr. General Assembly of ONU, *The Human Right to Water and Sanitation*, 28 luglio 2010, A/RES/64/292.

<sup>26</sup> Cfr. Risoluzione del Consiglio dei diritti umani, n. 15/9, *The Human right to safe drinking water and sanitation*, 6 ottobre 2010, A/HRC/RES/15/9. Non si fa riferimento, viceversa, alle Risoluzioni del Consiglio dei diritti umani: 18/1, *The human right to safe drinking water and sanitation*, 28 settembre 2011, A/HRC/RES/18/1; e n. 21/2, *The human right to safe drinking water and sanitation*, 27 settembre 2012, A/HRC/RES/21/2.

Unite<sup>27</sup> che, come emerso nel capitolo precedente, riconducono il rispetto del diritto all'acqua al problema, pratico e teorico, dei servizi idrici e del ruolo dello Stato nell'assicurare una loro efficiente ed equa gestione.

Il legame tra il rispetto al diritto all'acqua e l'accesso ai servizi idrici è stato ampiamente riconosciuto anche dalla Commissione europea nella sua risposta all'iniziativa legislativa dei cittadini *Right2Water*<sup>28</sup>. In tale risposta, la Commissione europea ha definito come «indissolubile» il legame esistente tra l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari e il diritto alla vita e alla dignità umana, operando una ricognizione delle fonti di diritto internazionale che abbiamo analizzato nel corso del precedente capitolo<sup>29</sup>. In aggiunta alle fonti richiamate dall'iniziativa legislativa dei cittadini dell'UE sono state richiamate, inoltre: la risoluzione dell'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, secondo la quale «l'accesso all'acqua deve essere riconosciuto quale diritto umano fondamentale, essendo l'acqua una risorsa essenziale per la vita sulla terra che va condivisa dall'umanità»<sup>30</sup>; alcuni diritti e principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea rispetto ai quali, in termini del tutto simili a quelli illustrati nel primo paragrafo del capitolo precedente, il diritto all'acqua s'imporrebbe in modo strumentale: «di fatto, là dove tale accesso (all'acqua) non è garantito, è difficile garantire la tutela di diritti fondamentali quali il diritto alla dignità umana (art. 1) o il diritto alla vita (art. 2)<sup>31</sup>. In termini del tutto simili si è espresso anche il Parlamento europeo, che in aggiutna ha espresso il suo appoggio al relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto umano all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari, ponendo altresì l'accento sull'importanza del suo lavoro e di quello del

---

<sup>27</sup> Cfr. Observation générale n° 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*, 29<sup>e</sup> séance, 29 novembre 2002, Doc. NU/E/C. 12/2002/11.

<sup>28</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione, 19 marzo 2014, *relativa all'iniziativa dei cittadini europei "Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!"*, COM(2014) 177 final.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>30</sup> Cfr. Risoluzione n. 1693/2009 dell'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

<sup>31</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione, *relativa all'iniziativa dei cittadini europei "Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!"*, cit., p. 4.

suo predecessore ai fini del riconoscimento di tale diritto<sup>32</sup>.

Muovendo dalla ricognizione delle fonti idonee a ricostruire il diritto umano all'acqua sul piano internazionale ed europeo, l'iniziativa legislativa *Right2Water* ha dunque contribuito a inquadrare il riconoscimento del diritto all'acqua nel contesto della disciplina dei servizi idrici, nella misura in cui rientrano nella sfera di competenza dell'Unione europea come «servizi di interesse generale». In tale cornice, infatti, si collocano le esortazioni dell'iniziativa legislativa in commento, vale a dire: 1) che le istituzioni dell'UE e gli Stati membri siano tenuti ad assicurare a tutti i cittadini il diritto all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari; 2) che l'approvvigionamento di acqua potabile e la gestione delle risorse idriche non siano soggetti alle “logiche del mercato unico” e che i servizi idrici siano esclusi da qualsiasi forma di liberalizzazione<sup>33</sup>.

La base giuridica sulla quale i promotori invitano la Commissione a proporre una legislazione che garantisca il diritto universale all'acqua e al servizio igienico-sanitari è, infatti, l'art. 14 TFUE, relativo appunto ai servizi d'interesse economico generale (SIEG)<sup>34</sup>. A tale base giuridica è affiancato il solo richiamo all'art. 210 TFUE

---

<sup>32</sup> Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo, 8 settembre 2015, *sul seguito all'iniziativa dei cittadini europei "L'acqua è un diritto" (Right2Water)*, 2014/2239(INI), punto 16.

<sup>33</sup> L'iniziativa legislativa *Right2Water*, nello specifico, ha invitato le Istituzioni europee a includere nella politica europea in materia di acqua i seguenti punti: *a)* che in tutte le comunicazioni sull'acqua e sui servizi igienico-sanitari il diritto umano all'acqua e ai servizi igienico-sanitari sia posto al centro delle politiche dell'UE; *b)* che l'attuazione tenga presente che «la gestione delle risorse idriche non debba essere assoggettata alle norme del mercato interno, così come affermato dal Parlamento europeo in una sua risoluzione del 2004»; *c)* che l'UE difenderà politiche coerenti con l'affermazione contenuta nella direttiva quadro sulle acque, secondo cui «l'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale». Le istanze dei cittadini europei, inoltre, sono state accompagnate da alcune proposte concrete quali, ad esempio: l'esclusione dei servizi idrici ed igienico-sanitari dagli accordi commerciali quali il CETA; la promozione dei partenariati pubblico-pubblico; la precisazione formale che la protezione delle acque prevarrà sulle politiche commerciali; l'attivazione di programmi di sostegno destinati a coloro che non sono in grado di pagare le bollette per la fornitura idrica al fine di evitare l'interruzione dei servizi; il divieto della riservatezza commerciale per le aziende private che gestiscono i servizi idrici, così che possano dare prova di totale trasparenza e apertura in merito ai rispettivi contratti.

<sup>34</sup> Cfr. European Citizens' Initiative, *Water and sanitation are a human right Water is a public good, not a commodity!*, Explanatory note, Annex to ECI Water and sanitation are a human right, p. 6 (reperibile solo in lingua inglese).

sulla cooperazione allo sviluppo, in virtù del fatto che secondo le istanze dei cittadini europei il riconoscimento del diritto universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari dovrebbe riguardare anche la cooperazione internazionale allo sviluppo<sup>35</sup>.

La Commissione europea, pur dichiarando il «non pieno accoglimento» delle istanze dei cittadini europei e non traducendo le sollecitazioni contenute nell'iniziativa legislativa in commento in una proposta legislativa<sup>36</sup>, ha fornito la sua risposta alla luce delle competenze dell'UE in materia di acqua, SIEG e tutela dei diritti fondamentali<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Sulla promozione del diritto all'acqua e ai servizi igienico-sanitari da parte dell'UE nella cooperazione internazionale allo sviluppo, si veda, ad esempio: M. LANGFORD, *The right to water and sanitation development in cooperation: the state of play and the European Union*, Luxembourg, 2012. Nella Comunicazione «Un'esistenza dignitosa per tutti: dalla visione all'azione collettiva» (COM(2014) 335), adottata il 2 giugno 2014, la Commissione ha individuato nei servizi idrici e igienico-sanitari uno dei settori prioritari del quadro di sviluppo post-2015.

<sup>36</sup> Riteniamo utile ricordare che ai sensi dell'art. 10 del regolamento n. 211/201, relativo all'iniziativa legislativa dei cittadini dell'UE, l'unico obbligo configurabile in capo alla Commissione europea è quello relativo all'audizione degli organizzatori e all'esposizione motivata di conclusioni. Ciò significa la presentazione di un'iniziativa legislativa ai sensi dell'art. 11 TUE non si traduce né nel dovere di dare seguito alle istanze dei cittadini tramite la proposizione di una iniziativa agli organi legislativi dell'UE, né in quello di perseguire altre azioni di tipo legislativo o politico. L'obbligo previsto dall'art. 10 del regolamento n. 211/201 rappresenta, dunque, un obbligo minimo di esporre delle conclusioni giuridiche e politiche; quest'ultime possono eventualmente tradursi in un impegno motivato a intraprendere un'azione secondo modalità e tempi che restano nella discrezionalità della Commissione stessa. Sul punto, oltre all'opera citata di R. PALLADINO, si vedano, ad esempio: L. BOUZA GARCIA, S. DEL RIO VILLAR, «The ICE as a Democratic Innovation: Analysing its Ability to Promote Inclusion, Empowerment and Responsiveness in European Civil Society», in *Perspectives on European Politics and Society, Special Issue: The European Citizens' Initiative: a First for Participatory Democracy?*, 2012 (13), pp. 312-324; F. FERRARO, «Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: uno strumento efficace di democrazia partecipativa?», in *RIDPC*, 2011 (3/4), pp. 727-746; N. LEVRAT, «L'initiative citoyenne européenne: une réponse au déficit démocratique?», in *Cah. dr. eur.*, 2011 (1), pp. 53-101; N. RODEAN, «Iniziativa partecipativa in Europa – un passo verso la democrazia costituzionale», in *Politica del diritto*, 2014 (3), pp. 473-496; G. SMITH, «The European Citizens' Initiative: a New Institution for Empowering Europe's Citizens?», in M. DOUGAN, N.N. SHUIBHNE, E. SPAVENTA (dir.), *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*, Oxford & Portland, 2012.

<sup>37</sup> Come avremo modo di approfondire nelle prossime pagine, la Commissione europea ha deciso per il “non pieno accoglimento”, decidendo di non proporre un relativo atto legislativo, con riferimento a uno dei punti cruciali dell'iniziativa legislativa *Right2Water*, ossia quello diretto a escludere l'acqua e i

Ciò conferma come l'emersione del diritto all'acqua, all'interno dell'UE e alla luce delle competenze attribuite a quest'ultima, si collochi nella doppia cornice normativa definita dalle disposizioni relative ai SIEG e al settore ambientale.

### **3. I servizi idrici come «servizi d'interesse (economico) generale»**

La collocazione dei servizi idrici nella categoria dei SIEG si evince chiaramente, oltre che dalle dichiarazioni di alto livello e dal dibattito avviato dall'iniziativa legislativa *Right2Water*, dagli atti di diritto derivato e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE.

La direttiva quadro sull'acqua del 2000 (DQA), che come avremo modo di approfondire nei capitoli successivi ha definito un quadro europeo per tutelare le acque e garantirne l'utilizzo sostenibile, evidenzia come «la fornitura idrica è un servizio d'interesse generale, come indicato nella comunicazione della Commissione *I servizi di interesse generale in Europa*»<sup>38</sup>. La nota «direttiva servizi», a sua volta, colloca i servizi di distribuzione e fornitura idrica e di gestione delle acque reflue nella categoria dei SIEG<sup>39</sup>. La Corte di giustizia dell'UE, infine, ha avuto occasione di evidenziare come «le motivazioni attinenti, da un lato, all'irrigazione e, dall'altro, all'approvvigionamento di acqua potabile, [...] possono configurare motivi imperativi di rilevante interesse pubblico»<sup>40</sup>.

La fornitura idrica è configurata, dunque, come un «interesse pubblico generale» che colloca i servizi ad essa legati nella categoria dei SIEG; questi ultimi, come noto,

---

servizi igienico-sanitari dalle logiche del mercato unico e, in particolare, i servizi idrici da qualsiasi forma di liberalizzazione.

<sup>38</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua*, in *GUCE* L 327, considerando 15. Per quanto riguarda la Comunicazione citata nel testo, si tratta della Comunicazione della Commissione UE, 26 settembre 1996, *I servizi di interesse generale in Europa*, in *GUCE* C 281, modificata dalla successiva Comunicazione della Commissione, in *GUCE* C 17 del 19 gennaio 2001.

<sup>39</sup> Cfr. Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 12 dicembre 2006, *relativa ai servizi nel mercato interno*, in *GUL* 376, pp. 36–68, art. 17, § 1.

<sup>40</sup> Cfr. CGUE, 11 settembre 2012, C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e a. c. Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon e a.*, in *Racc.* 2012, punto 128.

sono servizi assoggettati dagli Stati membri a specifici obblighi di servizio pubblico in virtù, appunto, di un criterio d'interesse generale<sup>41</sup> e che, alla luce dell'art. 14 TFUE, possono essere sottoposti a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti<sup>42</sup>.

Come in parte emerso dagli atti di diritto derivato prima citati, i servizi idrici sono collocati, in modo quasi indistinto, nella categoria dei SIG e in quella dei SIEG; classificazione che, come noto, riflette la distinzione tra servizi non commerciali

---

<sup>41</sup> Sui servizi d'interesse economico generale la letteratura è notevolmente vasta; a titolo di esempio si veda: V. CHAMPEIL-DESPLATS, «Services d'intérêt économique général, valeurs communes, cohésion sociale et territoriale», in *L'Actualité juridique – Droit administratif*, 20 décembre 1999, pp. 959 ss.; J.L. DEWOST, *Les services d'intérêt économique général et le marché intérieur: régimes nationaux et cadre juridique européen*, Paris, 2012; J.V. LOUIS, S. RODRIGUES, *Les services d'intérêt économique général et l'Union européenne*, Bruxelles, 2007; L. POTVIN-SOLIS, *La libéralisation des services d'intérêt économique général en réseau en Europe*, Bruxelles, 2010; G. GODIVEAU, «La place des services d'intérêt économique général parmi les valeurs de l'Union européenne», in L. POTVIN-SOLIS, *Les valeurs communes dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2014, pp. 379-413; S. RODRIGUES, «La nouvelle directive Concessions et les services d'intérêt (économique) général: la fin d'un vieux couple?», in DE LA ROSA, *L'encadrement des concessions par le droit européen de la commande publique*, Paris, 2014, pp. 173-192; N'THEPE CAUBET, «Les services d'intérêt économique général dans la directive "services"», in *RUE*, 2013, pp. 403-413; S. BRACQ, «Quelles bases juridiques pour la régulation des services d'intérêt économique général?», in *RTDE*, 2011 (3), pp. 517-536; BASSI, CAMELLI, CINTOLI, CLARICH, MERUSI, NAPOLITANO, PERICU, RAMAJOLI, SORACE, TRAVI, *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Torino, 2010; D. BRUTI LIBERATI, *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Torino, 2010; L. CERASO, *I servizi di interesse economico generale e la concorrenza "limitata"*, Napoli, 2010; D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale, Stato, Mercato, e Welfare nel diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2010; U. NEERGAARD, J. VAN DE GRONDEN, *The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe*, The Hague, 2009.

<sup>42</sup> L'art. 14 TFUE stabilisce, nello specifico, che «fatti salvi l'art. 4 TUE e gli artt. 93, 106 e 107 TFUE, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti». Sotto il profilo procedurale, la norma precisa poi che sono il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria, a stabilire tali principi e a fissare tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei Trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi.

(*services non marchands*) e quelli commerciali (*services marchands*)<sup>43</sup>. I Trattati, tuttavia, fanno riferimento ai soli SIEG<sup>44</sup>, che nella prassi sono stati distinti in differenti categorie (oltre ai SIG e ai SIEG, si fa riferimento ai «servizi che costituiscono attività di preminente interesse generale», ai «servizi di pubblica utilità» e ai «servizi sociali di interesse generale»)<sup>45</sup>.

Nell'individuare in concreto quali servizi rientrino nelle diverse categorie, inoltre, la Commissione UE fa riferimento alle grandi industrie di rete (trasporti, servizi postali, energia, telecomunicazioni), sia a tutte quelle attività economiche soggette a obblighi di servizio pubblico, non ancora (del tutto) armonizzate, diverse dai servizi di rete, tra cui i servizi idrici<sup>46</sup>. Una parte della dottrina, invece, ha inserito i servizi idrici nella categoria dei SIG<sup>47</sup>, poiché, come già rilevato nel secondo capitolo del presente lavoro, nella maggioranza delle realtà giuridiche statali tali servizi sono garantiti e gestiti dalle pubbliche autorità in situazione di monopolio e senza fini lucrativi<sup>48</sup>.

La collocazione dei servizi idrici nella categoria dei SIG piuttosto che in quella dei SIEG, tuttavia, continua a presentarsi come incerta, soprattutto alla luce della

---

<sup>43</sup> Cfr. M. DONY, « Les notions de Services d'intérêt général et Services d'intérêt économique général », in J.V. LOUIS, S. RODRIGUES, *Les services d'intérêt économique général et l'Union européenne*, cit., pp. 3-38.

<sup>44</sup> L'espressione «servizi di interesse economico generale» è utilizzata negli artt. 14 e 106, par. 2, TFUE, che tuttavia non ne forniscono una definizione completa.

<sup>45</sup> Sul punto, si vedano: D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, cit., p. 240; G. CAGGIANO, *La disciplina dei servizi di interesse economico generale. Contributo allo studio del modello sociale europeo*, Torino, 2008; F. BUONOMENNA, *Servizi pubblici internazionali ed europei. Regimi regolatori*, Salerno, 2010, con particolare riferimento al cap. VI «Lineamenti e profili della disciplina dei servizi economici cd. nominati a regime di mercato (trasporti, telecomunicazioni, energia)».

<sup>46</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione UE, 21 maggio 2003, *Libro Verde della Commissione europea sui servizi di interesse generale*, Bruxelles, COM(2003) 270, punto 32. Sulle diverse classificazioni si veda anche la Comunicazione della Commissione UE, 20 dicembre 2011, *Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa*, COM(2011) 900 def.

<sup>47</sup> In tal senso si veda B. TEISSONNIER-MUCCHIELLI, *L'impact du droit communautaire sur la distribution et l'assainissement de l'eau en France*, Paris, 2003, p. 41.

<sup>48</sup> In tal senso si veda quanto detto all'inizio del paragrafo 6 del precedente capitolo, e in modo particolare M. KRAJEWSKI, «Public Services and Trade Liberalization: Mapping the Legal Framework», in *J. Int'l Econ. L.*, 2003 (2), pp. 343.

tendenza che amplia l'area della rilevanza economica, estendendola a settori, come ad esempio quello dei servizi sociali, che tradizionalmente sono stati considerati come SIG<sup>49</sup>. La Commissione UE, a tal proposito, ha sostenuto che

«il carattere economico di un servizio non dipende dallo status giuridico del prestatore, né dalla natura del servizio, quanto dalle effettive modalità di prestazione, organizzazione e finanziamento di una concreta attività e che un singolo soggetto può benissimo essere impegnato tanto in attività di natura economica quanto in attività irrilevanti da tale punto di vista, rimanendo, di conseguenza, assoggettato alle regole sulla concorrenza per una parte del proprio raggio d'azione»<sup>50</sup>

In una prospettiva del tutto simile, la Corte di Giustizia UE ha evidenziato che nemmeno l'assenza di fini di lucro in capo all'operatore esclude, di per sé, la possibilità che esso eserciti un'attività economica e che costituisca un'impresa ai sensi delle disposizioni del Trattato<sup>51</sup>.

Alla luce di quanto appena evidenziato, dunque, si può ritenere di rilevanza economica il servizio che si colloca in un settore dove esistono, almeno potenzialmente, una certa redditività e, in linea di principio, una possibile competizione tra più operatori. I servizi idrici, di conseguenza, dovrebbero essere qualificati come SIEG, almeno nella parte per la quale i beneficiari del servizio dovrebbero supportare, nei termini che

---

<sup>49</sup> Sul punto la Commissione UE ha sostenuto che «la quasi totalità dei servizi prestati nel settore sociale deve essere ritenuta un'attività economica» e che «una parte sempre maggiore dei servizi sociali nell'Unione europea, gestiti fino ad ora direttamente dalle autorità pubbliche, sono – o devono essere – disciplinati dalla normativa comunitaria sul mercato interno e la concorrenza» (cfr. Comunicazione della Commissione UE, 26 aprile 2006, Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale dell'Unione europea, COM(2006) 177 def., pp 7-8.

<sup>50</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione UE, 27 novembre 2007, *che accompagna la comunicazione "Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo" - I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo*, COM/2007/0725 def., p. 5.

<sup>51</sup> Cfr. CGUE, 29 novembre 2007, C-119/06, *Commissione c. Repubblica italiana*, in *Racc.*, 2007, p. I-00168, punto 38. Nel caso di specie, la Corte ha rigettato le argomentazioni del governo italiano volte a sostenere che la disciplina europea non si applicasse perché le associazioni interessate non erano operatori commerciali ma svolgevano la loro attività al di fuori del mercato e dell'ambito della concorrenza. Tale argomento era basato sul fatto che dette associazioni non perseguivano fini di lucro e che esse riunivano persone motivate da considerazioni di solidarietà sociale.

illustreremo nel prossimo capitolo, i costi della fornitura attraverso il pagamento di una tariffa.

Le nozioni di SIG e di SIEG permangono, tuttavia, incerte e incomplete, anche in ragione del fatto che il legislatore europeo e la Corte di giustizia UE ne hanno fornito «principalmente se non esclusivamente» delle definizioni in “negativo”<sup>52</sup>, nel senso di averle formulate sotto forma di deroga al diritto della concorrenza<sup>53</sup>: eccezioni a una regola, l’applicazione del diritto alla concorrenza, che sono volte a preservare l’intangibilità del campo monopolistico delle potestà pubbliche ed a escludere dal campo di applicazione del diritto dell’UE un settore di rilevanza “pubblica”, oggetto di discipline pubblicistiche nazionali con caratteristiche storiche peculiari<sup>54</sup>.

Riprendendo alcune note definizioni dottrinali, le nozioni di SIG e SIEG si presentano come «*an artificial term of EU law*»<sup>55</sup> o un «contenitore concettuale»<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> Cfr. J.Y. CHEROT, *Droit public économique*, Paris, 2007, p. 251.

<sup>53</sup> In tali termini si veda, tra gli autori citati nelle note precedenti, J-M SAUVE, «La notion de services d’intérêt économique général. Cadre européen et Régimes nationaux», in J.L. DEWOST, *Les services d’intérêt économique général et le marché intérieur: régimes nationaux et cadre juridique européen*, cit., pp. 13-25, e in particolare p. 15. Sui servizi d’interesse generale nel diritto dell’UE, oltre alla bibliografia citata nelle note precedenti sui SIEG, si vedano anche: D. GUINARD, *Réflexions sur la construction d’une notion juridique: l’exemple de la notion de services d’intérêt général*, Paris, 2012; L. RADICATI DI BRNZOLO (dir.), *Servizi essenziali e diritto comunitario*, Torino, 2001; G.C. SALERNO, *Servizi di interesse generale e sussidiarietà orizzontale fra ordinamento costituzionale e ordinamento dell’Unione Europea*, Torino, 2010; F. MUNARI, «La disciplina dei cd. servizi essenziali tra diritto comunitario, prerogative degli Stati membri e interesse generale,» in *Dir. Un. Eur.*, 2002, pp. 27 ss.; V. ROJANSKI, «L’Union européenne et les services d’intérêt général», in *RDUE*, 2002, pp. 735 ss.

<sup>54</sup> Con riferimento ai servizi idrici, come avremo modo di approfondire nel prossimo capitolo, sono numerosi gli atti di diritto derivato che, rilevandone il carattere “pubblico”, ne prevedono la possibilità di esclusione dal campo di applicazione del diritto dell’UE. Tra questi rientra, ad esempio, la Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 26 febbraio 2014, *sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE*, in *GU UE*, L 94/293, in particolare si vedano i considerando 7 e 8.

<sup>55</sup> Cfr. H. SCHWEITZER, «Services of General Economic Interest: European Law’s Impact on the Role of Markets and Member States», in M. CREMONA (dir.), *Market Integration and Public Services in the European Union*, Oxford, 2011, p. 32.

<sup>56</sup> Cfr. A. ARENA, *La nozione di servizio pubblico nel diritto dell’integrazione economica. La specificità del modello sovranazionale europeo*, Napoli, 2011, p. 180.

Muovendo dall'assunto per cui il Trattato «non colloca il funzionamento dei servizi di interesse generale fra gli obiettivi comunitari e non assegna alla Comunità poteri positivi specifici in questo settore»<sup>57</sup>, secondo quanto affermato dalla stessa Commissione europea, «non è probabilmente né auspicabile né possibile elaborare un'unica e completa definizione europea del contenuto dei servizi di interesse generale»<sup>58</sup>.

#### **4. Gli elementi comuni dei servizi idrici: «servizio universale» e *primaauté* dell'approvvigionamento idrico per usi domestici**

La collocazione dei servizi idrici nella categoria dei SIEG rileva, da un lato, come le scelte relative alla loro gestione concorrano a definire «parte dei valori condivisi da tutte le società europee» e il «modello sociale europeo», ponendosi come «fondamentali per il miglioramento della qualità di vita di tutti i cittadini e per il superamento dell'emarginazione e dell'isolamento sociale»<sup>59</sup>. Da un altro lato, tuttavia, una tale configurazione ne rinvia l'organizzazione agli Stati membri.

Il Protocollo n. 26 allegato ai Trattati, dedicato appunto ai SIEG, afferma che i «valori comuni» di cui all'art. 14 TFUE comprendono in particolare: *a)* il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicino possibile alle esigenze degli utenti; *b)* la diversità tra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse; *c)* un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente (articolo 1 del Protocollo). L'art. 2 del

---

<sup>57</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione UE, *Libro Verde della Commissione europea sui servizi di interesse generale*, cit., punto 29.

<sup>58</sup> *Ibid.*, punto 49.

<sup>59</sup> I SIG sono definiti in tali termini, oltre che dalla maggioranza della dottrina citata nelle note precedenti, dalla stessa Commissione europea: cfr. Comunicazione della Commissione UE, *Libro Verde della Commissione europea sui servizi di interesse generale*, cit., punto 2. In tal senso depone, inoltre, lo stesso art. 14 del TFUE che sancisce l'appartenenza dei SIEG ai «valori comuni» dell'Unione, sottolineando il loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale.

Protocollo n. 26 dichiara, inoltre, che le disposizioni dei Trattati lasciano impregiudicata la competenza degli Stati membri a fornire, a commissionare e a organizzare servizi di interesse generale non economico. L'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dedicato all' «accesso ai servizi d'interesse economico generale», infine, stabilisce che «l'Unione, al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, riconosce e rispetta l'accesso ai servizi di interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente ai trattati».

Dal quadro così delineato emerge che, in linea di principio, spetta agli Stati e non all'Unione l'individuazione dei SIEG e la decisione «sulla necessità di gravarli di obblighi di servizio pubblico ed eventualmente di organizzarli come servizio universale»<sup>60</sup>. La Commissione europea, tuttavia, ha sostenuto che

«la vigente normativa comunitaria sui servizi di interesse economico generale include una serie di elementi comuni da cui si potrebbe dedurre un utile concetto comunitario di servizi di interesse economico generale. Questi riguardano in particolare: il servizio universale, la continuità, la qualità del servizio, l'accessibilità delle tariffe, la tutela degli utenti e dei consumatori. Questi elementi comuni individuano valori e obiettivi comunitari. Sono stati trasformati in obblighi nelle rispettive normative e perseguono obiettivi di efficienza economica, di coesione sociale o territoriale e di sicurezza per tutti i cittadini. Possono essere integrati anche da obblighi più specifici in base alle caratteristiche del settore interessato. Elaborati in particolare per talune industrie di rete, tali obblighi potrebbero anche applicarsi ai servizi sociali»<sup>61</sup>

Secondo quanto sostenuto dalla Commissione, la collocazione dei servizi idrici nella categoria dei SIEG implicherebbe, innanzitutto, la loro organizzazione come «servizio universale», ossia come «insieme minimo definito di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti»<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Cfr. D GALLO, *I servizi di interesse economico generale, Stato, Mercato, e Welfare nel diritto dell'Unione Europea*, cit. p. 227.

<sup>61</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione UE, *Libro Verde della Commissione europea sui servizi di interesse generale*, cit., punto 49.

<sup>62</sup> La prima definizione di servizio universale è stata fornita con riferimento ai servizi di telecomunicazioni. Sul punto si veda l'art. 3, § 1 della direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 7 marzo 2002, *relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva sul servizio universale)*, in *GU L 108*, p. 51.

La qualificazione dei servizi idrici come «servizi universali» comporta, in particolare, «il diritto di ogni cittadino di accedere a taluni servizi considerati essenziali e impone l'obbligo alle industrie di fornire un servizio definito a condizioni specificate, che includono fra l'altro una copertura territoriale totale. In un ambiente di mercato liberalizzato, un obbligo di servizio universale garantisce a ognuno l'accesso al servizio ad un prezzo abbordabile e il mantenimento ed eventualmente il miglioramento della qualità dello stesso»<sup>63</sup>. La nozione di servizio universale, tuttavia, non va ridotta a un contenuto minimalista e intangibile, ma deve essere interpretata in modo flessibile in relazione ai mutamenti tecnologici e dell'evoluzione delle esigenze collettive dei cittadini<sup>64</sup>. Ciò non impedisce agli Stati membri di definire delle missioni d'interesse generale supplementari che vadano al di là delle obbligazioni di servizio universale<sup>65</sup>; come sostenuto in dottrina, infatti, il servizio universale corrisponde al «nocciolo duro intangibile del servizio pubblico», mentre la nozione di SIEG ricopre «un volume più largo di prestazioni che gli Stati membri possono giudicare necessarie fornire ai cittadini»<sup>66</sup>.

Per quanto riguarda il requisito della «continuità», ossia l'obbligo del prestatore del servizio a garantire la fornitura del servizio senza interruzione, non è possibile rilevare, a una prima analisi, un dato coerente a livello di diritto dell'UE. In taluni casi, la normativa stabilisce esplicitamente un obbligo di continuità<sup>67</sup>, mentre in altri casi la disciplina specifica per settore non prevede un requisito di continuità, ma autorizza esplicitamente gli Stati membri a imporre tale obbligo ai fornitori del servizio<sup>68</sup>. Nel

---

<sup>63</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione UE, *Libro Verde della Commissione europea sui servizi di interesse generale*, cit., punto 50.

<sup>64</sup> *Ibid.*, punto 51.

<sup>65</sup> Cfr. L. RAPP, «La politique de libération des services en Europe, entre service public et service universel», in *RMC*, 1995, p. 352.

<sup>66</sup> Cfr. D. SIMON, «*Le mutation des services public du fait des contraintes communautaires*», in R. KOVAR, D. SIMON, *Service public et Communauté européenne, entre l'intérêt général et le marché*, Paris, 1998, Tome I, pp. 65-98, e in particolare p. 90.

<sup>67</sup> L'art. 3, § 1 della direttiva 97/67/CE (servizi postali), ad esempio, impone agli Stati membri di «garantire la fornitura permanente di un servizio postale» (cfr. direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 15 dicembre 1997, *concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio*, in *GU L* 15, pp. 14 ss.

<sup>68</sup> L'art. 3, § 2 della direttiva sull'elettricità stabilisce che «gli Stati membri possono,

caso dei servizi idrici, inoltre, la questione sembra complicarsi in relazione ai diversi usi legittimi ai quali può essere destinata l'erogazione che della risorsa, soprattutto quando tali usi possono entrare in conflitto e l'erogazione finalizzata, ad esempio, all'irrigazione può compromettere la continuità di quella destinata agli usi domestici. Il diritto dell'UE, infatti, non fornisce nessuna precisazione sulla distinzione o gerarchizzazione tra gli usi possibili e legittimi dell'acqua; ciò in linea a quanto previsto dal diritto internazionale delle acque, dove da tempo è stata superata la storica preminenza della libertà di navigazione rispetto agli altri usi dei corsi d'acqua internazionali ed è stato affermato, viceversa, il principio secondo il quale non vi è nessuna gerarchia immutabile o astratta sugli usi delle risorse idriche<sup>69</sup>.

La previsione di priorità tra gli usi possibili dell'acqua, in realtà, non è in linea di principio raccomandata poiché, come autorevolmente sostenuto in dottrina, se tali priorità sono fissate mediante legge esse avrebbero la tendenza a una cristallizzazione, a una resistenza al cambiamento e, dunque, a un'incapacità ad adattarsi ai cambiamenti e ai nuovi bisogni economici, tecnologici e sociali<sup>70</sup>. La questione della «gerarchizzazione» o delle priorità nell'uso delle risorse idriche cambia, infatti, in funzione del paese, della regione, del tempo e del grado di sviluppo socio-economico; le diverse priorità, di conseguenza, dovrebbero essere stabilite caso per caso sulla base dei piani nazionali e di bacino, in una cornice in cui le autorità pubbliche godono di un ampio margine di manovra.

La fissazione di una gerarchia nell'uso delle risorse idriche, improntata sulla

---

nell'interesse economico generale, imporre alle imprese che operano nel settore dell'energia elettrica obblighi relativi al servizio pubblico concernenti la sicurezza, [...], la regolarità [...] delle forniture [...]. Questi obblighi sono chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili, e garantiscono alle società dell'Unione europea che operano nel settore dell'energia elettrica parità di accesso ai consumatori nazionali». Cfr. Direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 26 giugno 2003, *relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE* -, in *GU L* 176, pp. 37-56.

<sup>69</sup> Sul punto si vedano le note 29 e 30 del primo capitolo del presente lavoro e l'ultimo paragrafo dello stesso capitolo.

<sup>70</sup> In questi termini si veda D.A. CAPONERA, *Les principes du droit e de l'administration des eaux. Droit international e droit interne*, Paris, 2007, (seconda edizione rivista e aggiornata da M. Nanni), pp. 270 ss.

tradizionale distinzione tra fruizione collettiva e/o fruizione imprenditoriale<sup>71</sup>, traduce, tuttavia, l'utilità e il valore per una "specifica comunità" del bene in questione. Il riconoscimento del diritto all'acqua quale diritto umano fondamentale da parte dell'UE, in tal senso, dovrebbe tradursi nel riconoscimento di una *primaauté* irrinunciabile all'approvvigionamento idrico per usi domestici all'interno del mercato unico, rispetto alla quale gli Stati sarebbero tenuti a garantirne la "continuità di prestazione" nei casi di conflitti tra i possibili usi legittimi della risorsa. Una tale *primaauté* sembra confermata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE sui trasferimenti di acqua tra bacini idrografici, dove i giudici del *Plateau du Kirchberg*, riconoscendo che «le motivazioni attinenti, da un lato, all'irrigazione e, dall'altro, all'approvvigionamento di acqua potabile, [...] possono configurare motivi imperativi di rilevante interesse pubblico»<sup>72</sup>, hanno attribuito una specifica priorità alla prima che, diversamente dall'irrigazione, è direttamente ricollegata a considerazioni attinenti la salute delle persone<sup>73</sup>. Considerazioni del tutto simili a quelle sostenute dal Parlamento europeo per affermare la necessità di operare il riconoscimento formale del diritto all'acqua come diritto umano all'approvvigionamento idrico e alle strutture igienico-sanitarie, lì dove si sottolinea come l'assenza di un approvvigionamento idrico adeguato abbia gravi conseguenze per la salute e lo sviluppo sociale, con particolare riferimento ai ceti meno abbienti e ai soggetti più vulnerabili quali i bambini<sup>74</sup>.

Il diritto dell'UE, in altri termini, riconoscerebbe, secondo quanto argomentato

---

<sup>71</sup> Tale formula riassuntiva vede la dottrina pressoché unanime ed è ampiamente riscontrabile nella maggioranza degli ordinamenti degli Stati membri. Le disparità concernono per lo più la loro classificazione in categorie o tipi. Molto diffusa è, ad esempio, la tripartizione articolata secondo lo schema degli usi comuni (normali), speciali ed eccezionali; a tale ripartizione si affianca una sistematica più semplice che distingue tra «usi generali» e «usi particolari». L'uso generale è quello cui tutti vengono indiscriminatamente ammessi *uti cives* (anche se, talvolta, previo pagamento di una tassa o previo rilascio di un permesso); l'uso particolare è quello cui vengono ammessi, *uti singuli*, i beneficiari di specifici provvedimenti amministrativi di concessione. In tal senso si veda F. DI DIO, «Acqua, derivazioni e conflitti d'uso: per la prima volta un tribunale riconosce che bere è un diritto primario rispetto alle concessioni per produrre energia», in *Riv. giur. amb.*, 2008 (6), pp. 1018 ss.

<sup>72</sup> CGUE, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e a.*, cit., punto 128.

<sup>73</sup> *Ibid.*, punti 125-126.

<sup>74</sup> Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo, *sul seguito all'iniziativa dei cittadini europei "L'acqua è un diritto" (Right2Water)*, cit., considerando P e punto 15.

in dottrina, «l'esistenza, al di sopra dell'interesse generale, di un interesse pubblico maggiore o di un interesse generale maggiore e, al di sopra del diritto positivo, di un diritto fondamentale, che sono rappresentati dall'approvvigionamento di acqua potabile»<sup>75</sup>. Secondo l'autrice appena citata, dunque, la fornitura idrica per usi domestici si collocherebbe al vertice degli usi legittimi dell'acqua, configurandosi come «interesse pubblico generale» sancito direttamente dal diritto dell'UE e tale da obbligare gli Stati a garantirne la prestazione costante, alla luce dell'emersione del diritto all'acqua e delle ripercussioni che una sua interruzione o assenza avrebbe sulla salute delle persone.

## **5. L'obiettivo della fornitura idrica sostenibile: l'obbligo di «servizio pubblico»**

La *primauté* della fornitura di acqua potabile tra gli usi legittimi delle risorse idriche, nei termini descritti nel paragrafo precedente, suggerirebbe l'esistenza di obblighi di prestazione in capo alle autorità statali relativi alla distribuzione idrica, che si affiancano a quelli che discendono dalla qualificazione dei servizi idrici come SIG/SIEG. Alla luce dell'emersione del diritto all'acqua e dell'«interesse pubblico generale» che tale diritto contribuirebbe a definire, lo Stato non sarebbe semplicemente tenuto a garantire l'organizzazione dei servizi idrici come servizi universali, ma dovrebbe anche assicurarne la prestazione in vista di garantire la salute e la dignità delle persone.

La distribuzione di acqua potabile per usi domestici e per gli altri usi economici figura, difatti, tra i principali obiettivi dell'istituzione della politica europea delle acque<sup>76</sup> che, come si può leggere nell'introduzione alla proposta di direttiva quadro sulle acque, è volta a «garantire una fornitura idrica sufficiente, per quantità e qualità, alle esigenze di uno sviluppo sostenibile»<sup>77</sup>.

Il riferimento allo «sviluppo sostenibile» implicherebbe, innanzitutto, il necessario intervento dello Stato nella gestione e nel controllo dei servizi idrici, nella

---

<sup>75</sup> Cfr. J. GUDEFIN, *Le statut juridique de l'eau à l'épreuve des exigences environnementales*, Paris, 2015, p. 689.

<sup>76</sup> Cfr. Proposta di direttiva del Consiglio, 26 febbraio 1997, *che istituisce un quadro per la politica comunitaria in materia di acque*, Bruxelles, COM(97) 49 def., p. 5.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 1.

prospettiva dello sfruttamento controllato delle risorse naturali<sup>78</sup>. Il concetto di sviluppo sostenibile, definito nel noto rapporto Brundtland come « *(the) development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs* »<sup>79</sup>, evidenzia l'esigenza di gestire l'ambiente e le sue risorse in maniera appunto sostenibile, compatibile con gli interessi e i bisogni delle generazioni future. Tale nozione, riaffermata e approfondita con la Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992 su ambiente e sviluppo<sup>80</sup>, pur presentandosi come « *un concetto in precario equilibrio* »<sup>81</sup>, il cui significato è difficilmente inquadrabile in una definizione giuridica stabile<sup>82</sup>, implica chiaramente che lo sfruttamento delle risorse naturali avvenga nel

---

<sup>78</sup> Per una prima introduzione sulle problematiche poste dall'utilizzo delle risorse naturali e sulla necessità di controllarne lo sfruttamento, al fine di preservarne l'integrità e di garantire un uso equo, si vedano, ad esempio: E. GERELLI, *Economia e tutela ambientale*, Bologna, 1974; V. PEPE, *Politica e legislazione ambientale*, Napoli, 1997.

<sup>79</sup> Cfr. Report of the World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, 1987, par. 27. Il rapporto Brundtland, pubblicato nel 1987 con il titolo « *Our common future* », rappresenta il risultato dei lavori della Commissione indipendente sull'ambiente e lo sviluppo, istituita dalle Nazioni Unite e presieduta dal primo Ministro norvegese Gro Harlem Brundtland. A tale documento è tradizionalmente ricondotta l'emersione, a livello internazionale, del concetto di sviluppo sostenibile.

<sup>80</sup> La Dichiarazione che ha concluso la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo di Rio, 3-14 giugno 1992, ha riaffermato e approfondito il concetto di sviluppo sostenibili in più punti, nei seguenti termini: « *Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature* » (Principio 1); « *The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations* » (Principio 3); « *In order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it* » (Principio 4). La nozione di sostenibilità è esplicitata in modo chiaro e sintetico anche nell'art. 2 della Convenzione sulla diversità biologica, dove si afferma che « *sostenibile è l'uso delle risorse biologiche secondo modalità e ad un ritmo che non comportino una riduzione a lungo termine, e che nello stesso tempo salvaguardino la capacità di soddisfare le esigenze delle generazioni presenti e future* ».

<sup>81</sup> Cfr. B. BOER, R. RAMSAY, D. ROTHWELL, *International Environmental Law in the Asia Pacific*, London/The Hauge/Boston, 1998, p. 13.

<sup>82</sup> La dottrina ha evidenziato quanto sia difficile e complicato giungere a una definizione giuridica del concetto in questione poiché, innanzitutto, il termine sviluppo si presta a vari e difformi significati e può essere utilizzato in distinti contesti; l'accostamento con l'aggettivo sostenibile, inoltre, rappresenta una complicazione, dato che induce a considerare limiti e condizioni dello sviluppo, che non

rispetto di quattro principi fondamentali: il principio dell'equità intergenerazionale; il principio di uso sostenibile; il principio di uso equo; il principio dell'integrazione di ambiente e sviluppo<sup>83</sup>.

L'obiettivo di garantire una fornitura idrica in modo funzionale «alle esigenze di uno sviluppo sostenibile», che rappresenta di per sé un obiettivo fondamentale del processo integrativo<sup>84</sup>, suggerisce, dunque, che lo Stato sia destinatario di specifici obblighi nel garantire l'esistenza dei servizi idrici intesi come SIEG. In altri termini, se

---

possono essere classificati in modo oggettivo ed in senso universale. Se mutano il contesto storico e l'ambito sociale, cambiano anche i significati (in questi termini si veda G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 1997, p. 35).

<sup>83</sup> Sul principio dello sviluppo sostenibile si vedano, ad esempio: O. PORCHIA, «Le politiche dell'Unione Europea in materia ambientale», in R. FERRARA, C.E. GALLO (dir.), *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Milano, 2014, pp. 153 ss.; AA.VV., *Lo Sviluppo Sostenibile. Ambiente, Risorse, Innovazione, Qualità. Scritti in Memoria di Michela Specchiarello*, Milano, 2013; M. RENNA, «I principi in materia di tutela dell'ambiente», in *Riv. quadr. dir. ambiente*, 2012, pp. 62 ss.; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; M.C. CAVALLARO, «Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente», in *RIDPC*, 2007, pp. 467 ss.; R. FERRARA, «I principi comunitari della tutela dell'ambiente», in *Dir. amm.*, 2005, pp. 522 ss.; P. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, Vol. 1, Cambridge, 2003, p. 208; L. KRÄMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2002, pp. 89 ss.; V. PEPE, «Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno», in *Riv. giur. amb.*, 2002 (2), pp. 209 ss.; F. SALVIA, «Ambiente e sviluppo sostenibile», in *Riv. giur. amb.* 1998, p. 235F. LETTERA, *Lo stato ambientale e le generazioni future*, Padova 1992, p. 235; T. SCOVAZZI, *Le azioni delle generazioni future*, in *Riv. giur. amb.*, 1995, p. 153.

<sup>84</sup> Il primo riferimento al concetto di sviluppo sostenibile, che va oltre la nozione di «sviluppo armonioso delle attività economiche» contenuta all'art. 2 Trattato di Roma (1957), si trova nell'art. 2 Trattato di Maastricht (1992), secondo il quale «la Comunità ha il compito di promuovere uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche e una crescita sostenibile non inflazionistica e che tuteli l'ambiente». Con il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997, si è dato ancor più spazio alle politiche dello sviluppo sostenibile stabilendo che «La Comunità ha il compito di promuovere uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche... un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento del tenore e della qualità della vita». L'attuale 11 TFUE e l'art. 37 della Carta fondamentale dei diritti dell'Unione europea, infine, correlano indissolubilmente la tutela dell'ambiente al principio dello sviluppo sostenibile. Sul punto si veda anche il *Riesame della strategia dell'UE in materia di sviluppo sostenibile (SSS dell'UE)*, documento del Consiglio 10917/06 del 26 giugno 2006.

in linea di principio il diritto dell'UE lascia liberi di Stati membri d'istituire, sopprimere e organizzare i propri SIEG<sup>85</sup>, in materia di fornitura idrica, viceversa, le autorità pubbliche sarebbero tenute a garantirne l'esistenza, poiché la loro assenza o la loro organizzazione come semplici servizi economici contrasterebbe con l'obiettivo di «garantire una fornitura idrica sostenibile» che, secondo la citata Risoluzione del Parlamento europeo sul diritto all'acqua, dovrebbe essere «capillare, caratterizzata da prezzi abbordabili, elevata qualità e condizioni di lavoro eque, che sia soggetto a controllo democratico»<sup>86</sup>.

La determinazione dell'obiettivo di una fornitura idrica sostenibile, da realizzare attraverso l'individuazione di SIG/SIEG organizzati come servizi universali, individuerebbe, parafrasando un noto autore, «una missione creata, definita, organizzata e controllata dalle autorità pubbliche al fine di prestare servizi d'interesse generale a tutti coloro che ne hanno bisogno»<sup>87</sup>. Il diritto dell'UE, in altri termini, imporrebbe agli Stati di “creare”, “definire”, “organizzare” e “controllare” una missione ben specifica (la fornitura idrica), al fine di assicurare il godimento dell'acqua ai vari utenti all'interno del mercato unico. L'interesse generale sottostante al servizio, vale a dire garantire l'accesso all'acqua quale risorsa vitale e condizione necessaria alla tutela della salute pubblica, impone che la prestazione sia effettivamente resa, in linea al tradizionale «obbligo di servizio pubblico» e secondo una *public utility regulation* definita, in parte, dal legislatore europeo in modo uniforme.

Il diritto dell'UE concorrerebbe, dunque, a definire i servizi idrici e igienico-sanitari come classici servizi pubblici, caratterizzati dall'obbligo di servizio pubblico e

---

<sup>85</sup> Sulla libertà degli Stati d'istituire e sopprimere i propri servizi pubblici e i SIG/SIEG si veda, tra l'ampia bibliografia citata nelle note precedenti sul tema, B. TEISSONNIER-MUCCHIELLI, *L'impact du droit communautaire sur la distribution et l'assainissement de l'eau en France*, cit., p. 95.

<sup>86</sup> Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo, *sul seguito all'iniziativa dei cittadini europei "L'acqua è un diritto"*, cit., punto 25.

<sup>87</sup> Cfr. D. TRUCHET, *Droit administratif, Thémis droit*, Paris, 2008, p. 332. La dottrina francese si pone come il riferimento principale per gli studiosi europei dei servizi pubblici, poiché l'ambito francese è quello dove storicamente si è prodotto il più duraturo e continuato sforzo di definizione e valorizzazione del servizio pubblico. In tal senso, tra gli autori italiani, si vedano: G.F. CARTEI, *Il servizio universale*, cit., p. 1; E. SCOTTI, *Il pubblico servizio*, Padova, 2003, p. 13; G.E. BERLINGERIO, *Studi sul pubblico servizio*, Milano, 2003, p. 54.

volti a soddisfare l'interesse collettivo della salute pubblica e della protezione dell'ambiente.

Quanto appena evidenziato potrebbe essere interpretato come una “semplice” trasposizione a livello europeo delle qualificazioni giuridiche dei principali ordinamenti degli Stati membri, dove i servizi idrici e igienico-sanitari sono già definiti come «servizi pubblici locali destinati a garantire il carattere salubre dell'acqua e gli obblighi riconducibili al diritto dell'ambiente, della salute e alla protezione delle risorse naturali»<sup>88</sup>. In realtà, una tale configurazione dei servizi in commento rappresenta un'evoluzione significativa del diritto dell'UE, che si muove nella direzione auspicata dall'iniziativa legislativa *Right2Water*; i Trattati e il diritto derivato, infatti, non forniscono nessuna qualificazione dei servizi idrici, né si pronunciano in modo esplicito sulla loro natura e organizzazione. Un'evoluzione che appare ancora più significativa alla luce del noto principio di neutralità rispetto alle norme che disciplinano il regime di proprietà esistente negli Stati membri, sancito all'art. 345 TFUE (ex art. 295 TCE), con il quale s'intende non solo la disciplina del diritto di proprietà e degli altri diritti patrimoniali, o il regime di titolarità dei beni (in senso ampio) organizzati per l'esercizio dell'impresa, ma anche e, soprattutto, la titolarità di diritti in senso più generale e i poteri sull'impresa stessa.

## **6. Il principio di neutralità: dall'amministrazione di diritto pubblico all'amministrare nel pubblico interesse**

L'importanza del principio di neutralità rispetto ai servizi idrici è stata evidenziata dal dibattito istituzionale avviato dall'iniziativa legislativa dei cittadini dell'UE *Right2Water*, che ha esplicitamente chiesto alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento europeo l'adozione di una normativa che promuova l'erogazione dei servizi idrici e igienico-sanitari in quanto «servizi pubblici fondamentali» per tutti. La

---

<sup>88</sup> In tal senso, per quanto riguarda l'ordinamento italiano, si veda, ad esempio, la definizione data da J. BERCELLI, «Servizi Idrici», in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, 2006, p. 5514. Con riferimento all'ordinamento francese, invece, si veda S. DUROY, *La distribution de l'eau potable en France. Contribution à l'étude d'un service public local*, Paris, 1996, nella parte dedicata all'*assainissement de l'eau*, traducibile letteralmente come «igiene dell'acqua»; nei testi europei tale termine, quando riferito ai servizi, è tradotto come «servizi igienico-sanitari di base».

Commissione, in particolare, ha rigettato tale parte delle richieste dell'iniziativa legislativa *Right2Water* sostenendo che l'UE non può adottare atti giuridici che hanno effetti sulle norme alla base del regime di proprietà, ivi compresa la proprietà delle imprese erogatrici di un servizio pubblico, quale la fornitura di acqua.

Illustrando le motivazioni del parziale rigetto della proposta legislativa *Right2Water*, la Commissione europea ha argomentato che «il ruolo dell'UE è vigilare affinché i principi fondamentali del trattato, quali la trasparenza e la parità di trattamento, siano rispettati, nell'osservanza delle norme del trattato che le impongono di rimanere neutrale rispetto alle decisioni nazionali che disciplinano il regime di proprietà delle imprese erogatrici di servizi idrici»<sup>89</sup>.

La posizione della Commissione europea mostra, da un lato, le ragioni alla base della tendenza a livello europeo a qualificare un determinato servizio come SIG o SIEG piuttosto che come “pubblico”<sup>90</sup>; ciò supportato dalla circostanza che la nozione di servizio pubblico sfugge a ogni definizione certa perché tende, come autorevolmente sostenuto in dottrina, ad assumere le caratteristiche del «mito»<sup>91</sup> che, prima ancora di esser giustificato su motivazioni economiche e giuridiche, si fonda su argomentazioni di natura filosofica che traducono una scelta di modello di società<sup>92</sup>. Da un altro lato, ci permette di apprezzare la portata innovativa del riconoscimento del diritto all'acqua in materia di servizi, che si contrappone alla posizione della Commissione europea e ci appare pienamente coerente all'art. 345 TFUE.

Il principio di neutralità codificato all'attuale art. 345 TFUE, difatti, non va interpretato come una sorta di “agnosticismo” dell'Unione, ma letto alla luce della

---

<sup>89</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione, 19 marzo 2014, *relativa all'iniziativa dei cittadini europei “Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!”*, COM(2014) 177 final, p. 9.

<sup>90</sup> Cfr. A. DESINGLY, *L'Union européenne entrepreneur du service public international*, Paris, 2011, p. 45.

<sup>91</sup> In tal senso si può vedere J. CHEVALLIER, che nelle sue riflessioni sui fondamenti giuridici del servizio pubblico, sostiene che «*du mythe, le service public présente en effet tous les aspects essentiels : l'ampleur et la profondeur des résonances qu'il éveille en chacun ; les glissements de signification qu'il autorise ; la force agissante attestée par les effets sociaux et politiques qu'il produit ; la tension entre la représentation et la réalité*» (cfr. J. CHEVALLIER, *Le service public*, Paris, 2012, p. 3).

<sup>92</sup> Cfr. C. MONTIALOUX, «Service public et intérêt général», in *Regards croisés sur l'économie*, 2007 (2), pp. 25-26.

logica politica e giuridica che è alla base del Trattato. La disposizione in commento, derivante dalla Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 e ripresa dall'art. 83 Tr. CECA<sup>93</sup>, era dettata, innanzitutto, dall'esigenza di consentire agli Stati, ove lo avessero ritenuto opportuno, di procedere alla nazionalizzazione delle imprese<sup>94</sup>. Il principio di neutralità, in tal senso, non è una garanzia nei confronti dei diritti di proprietà esistenti in ciascuno degli Stati membri o una clausola di salvaguardia volta a garantire la loro configurazione; di conseguenza, non sembra che l'art. 345 TFUE sia di ostacolo all'adozione di normative che favoriscono la garanzia dei servizi idrici e igienico-sanitari come «servizi pubblici fondamentali», nei termini piuttosto generici dell'iniziativa legislativa dei cittadini sul diritto all'acqua.

Come sottolineato dallo stesso Parlamento europeo nella sua relazione sull'iniziativa legislativa *Right2Water*, inoltre, «la presunta neutralità della Commissione per quanto riguarda la proprietà e la gestione dell'acqua è in contraddizione con i programmi di privatizzazione imposti ad alcuni Stati membri dalla troika»<sup>95</sup>; affermazione fatta al fine di sottolineare che l'art. 345 TFUE non impedisce di per sé di adottare normative che favoriscano determinate gestioni di servizi che traducano specifiche scelte strategiche e «politiche».

Se si considera che un ruolo primario nell'identificare e interpretare la logica politica e giuridica alla base del Trattato è stato svolto dalla corrente di pensiero liberale di scuola tedesca, poi ridefinita «Scuola di Friburgo», o dei neo-liberali tedeschi, che

---

<sup>93</sup> Secondo tale disposizione «l'istituzione della Comunità non pregiudica in alcun modo il diritto di proprietà delle imprese soggette alle disposizioni del presente Trattato». Il riferimento specifico alle imprese venne meno poiché i Trattati, oggi, hanno come destinatari tanto le imprese quanto i cittadini. In tal senso si veda, ad esempio, A. GARDELLA, «Sub Art. 295», in A. TIZZANO (dir.), *Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea*, Milano, 2004, p. 1312, la quale sottolinea che «l'origine della norma evidenzia che era specificamente intesa a garantire la neutralità del diritto comunitario nei confronti delle imprese».

<sup>94</sup> In tal senso si vedano, oltre all'autore citato nella nota precedente: L. NAVARRA, «La proprietà europea tra controriforma e "rivoluzione passiva"», in *Europa e dir. Priv.*, 2011 (3), pp. 575 ss.; D. VIGNES, «Sub. Art. 222», in J. MEGRET (dir.), *Le Droit de la Communauté économique européenne: commentaire du traité et des textes pris pour son application, Dispositions générales et finales*, Bruxelles, 1987, p. 424.

<sup>95</sup> Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo, 8 settembre 2015, *sul seguito all'iniziativa dei cittadini europei "L'acqua è un diritto" (Right2Water)*, 2014/2239(INI), punto 21.

vide al centro della propria elaborazione il concetto di *Sozialen Marktwirtschaft* (economia sociale di mercato) e il ruolo dello Stato, inteso quale garante istituzionale dei meccanismi di mercato, la proposta di adottare delle normative che favoriscano l'esercizio dei servizi igienico-sanitari come servizi pubblici fondamentali, nel senso di «gravarli di obblighi di servizio pubblico e organizzarli come servizio universale», sembra coerente al diritto dell'UE e alle finalità del Trattato.

Il principio di neutralità si opporrebbe, in altri termini, a una normativa che stabilisca in modo rigido un determinato regime di proprietà pubblica, considerato che la *ratio* dell'art. 345 TFUE è stata individuata nella circostanza che «un istituto, quale quello della proprietà, assolutamente centrale nell'esperienza giusciviltistica dell'età moderna, non può essere disciplinato *ex novo* o comunque in modi unitari a livello europeo [...] in presenza di modi (alquanto) diversi di concepire l'istituto nell'ambito dei singoli paesi»<sup>96</sup>. La disposizione in commento, com'è stato evidenziato in dottrina, «it performs the essential rhetorical function of reassuring national law makers that Europe will pay special attention to sovereign choices when harmonising those areas of private law which [...] harbour an obvious core of constitutional values»<sup>97</sup>.

Nella misura in cui una disciplina gravi un determinato servizio di obblighi di servizio pubblico, organizzandolo come servizio universale, senza prevederne un regime di proprietà pubblico, ci sembra che non si realizzi nessuna violazione dell'art. 345 TFUE.

Quanto appena sostenuto, inoltre, ci appare pienamente coerente alla c.d. frammentazione del potere esecutivo, che ha condotto a ciò che è stato autorevolmente descritto come il passaggio dall'«*amministrazione di diritto pubblico all'amministrare nel pubblico interesse*». Il potere esecutivo si sarebbe adattato alla sua graduale «frammentazione» e al suo successivo allargamento all'area dell'economia seguendo la via della progressiva privatizzazione delle figure soggettive e della progressiva privatizzazione dei moduli operativi. I servizi definiti tradizionalmente come pubblici,

---

<sup>96</sup> Cfr. M. TRIMARCHI, «I beni e le proprietà», in A. TIZZANO (dir.), *Il diritto privato dell'Unione Europea*, Torino, 2000, P. 175.

<sup>97</sup> Cfr. D. CARUSO, «Private Law and Public Stakes in European Integration: the Case of Property», in *ELJ*, 2004 (6), p. 751. Per una ricognizione della materia, oltre agli autori citati nelle note precedenti, si veda anche R. CONTI, «Proprietà e diritto comunitario», in R. CONTI (dir.), *La proprietà e i diritti reali minori*, Milano, 2009, p. 253.

perché soggettivamente e operativamente “pubblici”, tendono oggi a fondarsi non più su un concetto soggettivo di amministrazione pubblica (intesa cioè come *apparato* amministrativo) ma su un concetto oggettivo di amministrazione pubblica (intesa cioè come *attività* svolta nel perseguimento del pubblico interesse), passando appunto dalla tradizionale «amministrazione di diritto pubblico» al nuovo modo di «amministrare nel pubblico interesse»<sup>98</sup>.

Alla luce di un “pubblico interesse”, individuato di volta in volta, l’Unione e la sua Corte sono più volte intervenute per precisare e limitare la portata del diritto di proprietà, senza tuttavia adottare normative che disciplinassero *ex novo* o comunque in modo unitario a livello europeo uno specifico regime di proprietà pubblica. L’attivismo dell’Unione è stato tradizionalmente giustificato sul principio di sussidiarietà, nella misura in cui gli obiettivi si presentavano come «meglio realizzabili» a livello europeo piuttosto che a livello nazionale<sup>99</sup>. Tali obiettivi, ai sensi dell’art. 3 TUE, ricomprendono come noto: il benessere dei popoli, lo sviluppo sostenibile, «basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un’economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale»; ma anche la lotta all’esclusione sociale, la promozione della coesione economica, sociale e territoriale, nonché la tutela dei diritti umani. La tutela di questi ultimi rappresenta, così come emerso dalla giurisprudenza degli ultimi decenni, uno dei fondamenti delle limitazioni al diritto di proprietà nell’Unione europea; limitazioni attraverso cui si coglie la volontà della Corte di Giustizia di affermare una «sua funzione di tutela dei diritti fondamentali quale parte integrante dei principi generali dell’ordinamento»<sup>100</sup>.

La tutela dei diritti umani, il benessere dei popoli, lo sviluppo sostenibile, ci appaiono basi sostanziali sufficienti a giustificare normative che possano comportare una limitazione al regime di proprietà, inteso nel suo significato ampio e comprensivo

---

<sup>98</sup> Cfr. S. GIACCHETTI, «Dalla “amministrazione di diritto pubblico” all’“amministrare nel pubblico interesse», in *FA*, 2006 (7-8), pp. 2349 ss.

<sup>99</sup> Cfr. A. GAMBARO, «Gli interventi della CE in tema di multiproprietà ed i limiti della legislazione», in V. RIZZO (dir.), *Diritto privato comunitario. Fonti, principi, obbligazioni e contratti*, Napoli, 1997, p. 266.

<sup>100</sup> Cfr. M. FRIGO, «Le limitazioni al diritto di proprietà e all’esercizio delle attività economiche nella giurisprudenza della Corte di Giustizia», in *Riv. dir. intern. priv. process.*, 1998, p. 70.

della titolarità di diritti o poteri sull'impresa. In materia di gestione delle risorse idriche ciò ci sembra già ampiamente ammesso, se si considera che la direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, ad esempio, giustifica il regime di esclusione previsto per i servizi idrici in ragione della natura dell'acqua quale «bene pubblico di valore fondamentale per tutti i cittadini dell'Unione»<sup>101</sup>. Il carattere vitale dell'acqua e la sua natura funzionale al soddisfacimento di non pochi diritti fondamentali, come evidenziato in dottrina, sarebbe alla base della peculiare individuazione di «regimi specifici» (qualificati dall'attenuazione del rigoroso rispetto delle regole della concorrenza) e «complessi»<sup>102</sup>.

Pur non fornendo una nozione chiara e completa di servizio pubblico, dunque, il diritto dell'UE avrebbe assunto posizioni vicine a quelle degli ordinamenti anglosassoni, basate sull'idea della *public utility regulation*; quest'ultima non pone l'origine del servizio pubblico nelle decisioni di pubblici poteri, né tanto meno nell'assunzione diretta del servizio da parte loro, bensì nell'«interesse pubblico» che sottopone le attività a esso collegate a una penetrante regolazione pubblica, imperniata sulla previsione di particolari obblighi di universalità, qualità, sicurezza, tariffazione ragionevole, ecc.<sup>103</sup>. In tal senso, pur rimanendo ufficialmente neutrale rispetto alle decisioni nazionali, il diritto dell'UE prevede una categoria di servizi pubblici in cui ricadrebbero i servizi idrici, in generale, e quelli igienico-sanitari, in particolare; categoria basata sull'obbligo di servizio pubblico e su una *public utility regulation*

---

<sup>101</sup> Cfr. Cfr. Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 26 febbraio 2014, *sull'aggiudicazione dei contratti di concessione*, in *GU L* 94, pp. 1-64, considerando 40.

<sup>102</sup> Cfr. V. FERRARO, «La disciplina della concessione nel diritto europeo: i principi giurisprudenziali e la sistemazione realizzata con la direttiva 2014/23/UE », in *RIDPC*, 2014 (3/4), pp. 835 ss.

<sup>103</sup> Sulla nozione di servizio pubblico nel diritto dell'UE in termini generali, oltre alla bibliografia citata nelle note precedenti, si vedano, ad esempio: F. BUONOMENNA, *Servizi pubblici internazionali ed europei. Regimi regolatori*, cit.; C. CORSO, «I servizi pubblici nel diritto comunitario», in *Riv. giur. quad. pubbl. serv.*, 1999, pp. 7 ss.; G. MARCOU, *Il servizio pubblico di fronte al diritto comunitario*, Torino, 2004; A. MASSERA (dir.), *Il diritto amministrativo dei servizi pubblici tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, Pisa, 2004; G. RODRIGUES, «Les services publics et le Traité d'Amsterdam», in *Revue du Marché Commun et de l'UE*, 1997, pp. 38 ss.; E. SCOTTI, *Il pubblico servizio tra tradizione nazionale e prospettive europee*, Padova, 2003.

europea, che analizzeremo in modo dettagliato nei prossimi capitoli<sup>104</sup>.

---

<sup>104</sup> Per una panoramica sulle definizioni di servizio pubblico presenti in molti ordinamenti di Stati membri dell'Unione si vedano, ad esempio: F. MODERNE E G. MARCOU (dir.), *L'idée de service public dans le droit des Etats de l'Union européenne*, Paris, 2001; N. RANGONE, *I servizi pubblici*, Bologna, 1999; G. CAIA, «Funzione pubblica e servizio pubblico», in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 2001, pp. 923 ss.; G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005; G. NAPOLITANO, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, 2001; L. PERFETTI, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Padova, 2001; L. DE LUCIA, *La regolazione amministrativa dei servizi di pubblica utilità*, Torino, 2002; G.F. CARTEI, *Il servizio universale*, Milano, 2002; R. VILLATA, *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, Milano, 2003; M. CLARICH, «Servizi pubblici e diritto europeo della concorrenza: l'esperienza italiana e tedesca a confronto», in *RTDP*, 2003, p. 95 ss.; E. BRUTI-LIBERATI, *La regolazione pro-concorrenziale dei servizi pubblici a rete. Il caso dell'energia elettrica e del gas naturale*, Milano, 2006.

## Capitolo V

# SERVIZI IDRICI E REGOLE DI MERCATO

SOMMARIO: – 1. L'affidamento dei servizi idrici: il meccanismo dell' *«in house providing»*. – 2. La tipizzazione dell' *in house* e la specificità dei servizi idrici. – 3. I criteri di efficienza economica e il principio del «recupero dei costi dei servizi idrici». – 4. La tariffazione: il campo di applicazione del principio del recupero dei costi dei servizi idrici. – 5. Il principio del recupero dei costi e gli altri strumenti previsti dal diritto dell'UE: il margine di manovra degli Stati membri. – 6. La tutela dei consumatori e il diritto all'acqua.

### **1. L'affidamento dei servizi idrici: il meccanismo dell' *«in house providing»***

L'obbligo dello Stato di garantire l'esistenza di servizi idrici organizzati come servizi universali gravati dell'obbligo di servizio pubblico, che abbiamo ipotizzato nel capitolo precedente, può essere assolto dalle autorità pubbliche attraverso la gestione diretta o indiretta degli stessi. Ciò implica, come argomentato in dottrina, la formazione di mercati più o meno «virtuali» o, al contrario, «formalizzati»<sup>1</sup>: i primi si avrebbero quando le autorità pubbliche optano per una gestione diretta dei servizi idrici, cumulando le funzioni di controllo, organizzazione e gestione dei servizi; i secondi, viceversa, si realizzerebbero nei casi in cui la collettività sceglie di delegare e

---

<sup>1</sup> Cfr. J.Y. CHEÉROT, «L'organisation des marchés des services public locaux en droit communautaire», in J. VERGÈS (dir.), *L'Union européenne et les collectivités territoriales*, Paris, 1997, pp. 114 ss.

“esternalizzare” la gestione dei servizi idrici, o parte di essi.

Nell’ipotesi in cui gli Stati scelgano di delegare la gestione dei servizi idrici, così come è diffuso nella prassi per le componenti relative alla fornitura e alla distribuzione dell’acqua<sup>2</sup>, non si applicano le regole del mercato unico sulla concorrenza, alla luce della qualificazione dei servizi in questione come «servizi d’interesse generale» (SIG) o servizi d’interesse economico generale (SIEG). La nota «direttiva servizi» stabilisce, infatti, che i servizi di distribuzione e fornitura idrica e di gestione delle acque reflue, in qualità di SIEG, non possono essere liberamente prestati oltre frontiera<sup>3</sup>. Le autorità statali, di conseguenza, possono ricorrere all’affidamento diretto della gestione dei servizi idrici secondo il meccanismo noto come «*in house providing*», vale a dire senza l’esperimento di una procedura a evidenza pubblica<sup>4</sup>; ciò, tuttavia, nel rispetto dei requisiti elaborati nel tempo dalla Corte di giustizia per i SIEG, così come codificati dalle direttive 2014/24/UE, sugli appalti pubblici<sup>5</sup>, e 2014/25/UE, sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Sulle pratiche relative alla delegazione dei servizi di fornitura e distribuzione dell’acqua all’interno del mercato unico si vedano, ad esempio: B. TEISSONNIER-MUCCHIELLI, *L’impact du droit communautaire sur la distribution et l’assainissement de l’eau en France*, Paris, 2003, pp. 109 ss.; H. SMETS (dir), *Le droit à l’eau potable et à l’assainissement. Sa mise en œuvre in Europe*, Académie de l’Eau, Paris, 2010. L’ultima opera citata, in particolare, dedica una parte alle pratiche dei diversi paesi europei in materia di distribuzione e trattamento delle acque, con contributi di autori e studiosi di numerosi Stati membri dell’UE.

<sup>3</sup> Cfr. Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 12 dicembre 2006, *relativa ai servizi nel mercato interno*, in *GU L 376*, pp. 36–68, art. 17, § 1.

<sup>4</sup> La bibliografia sull’*in house* è notevolmente vasta. A titolo di esempio e d’introduzione al tema, si vedano: S. BIGOLARO - V. CASTELLANI, *Le società in house negli Enti locali e nella Sanità*, San Marino, 2012; C. IAONE, *Le società in-house*, Napoli, 2012; E. MICHETTI, *In house providing. Modalità, requisiti, limiti*, Milano, 2011; F. RENZETTI, «Affidamento in house e dintorni», in *Studi in onore di Carmine Punzi*, Torino, IV, 2008, 37; G. SORICELLI, *Contributo allo studio del modello organizzativo dell’in house providing*, Napoli, 2008; M. DUGATO, «I contratti misti come contratti atipici tra attività ed organizzazione amministrativa. Dal global service all’in house providing», in *Scritti in onore di Vincenzo Spagnuolo Vigorita*, Napoli, 2007, pp. 427 ss.

<sup>5</sup> Cfr. Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 26 febbraio 2014, *sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE*, in *GU L 94*, pp. 65–242.

<sup>6</sup> Cfr. Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 26 febbraio 2014, *sulle*

La possibilità di procedere al c.d. affidamento *in house*, in particolare, è stata presa in considerazione dalla Corte di giustizia a partire dalla nota sentenza *Teckal*<sup>7</sup>, con la quale i giudici del *Plateau du Kirchberg* hanno stabilito che non è necessario rispettare le regole della gara in materia di appalti pubblici nell'ipotesi in cui concorrano i seguenti elementi: a) l'amministrazione aggiudicatrice eserciti sul soggetto aggiudicatario un «controllo analogo» a quello esercitato sui propri servizi; b) il soggetto aggiudicatario svolga la maggior parte della propria attività in favore dell'ente pubblico di appartenenza<sup>8</sup>.

Il secondo elemento costitutivo dell' *in house*, quello c.d. «funzionale», deve essere valutato tenendo in considerazione tutte le attività svolte dall'impresa «sulla base di un affidamento effettuato dall'amministrazione aggiudicatrice, indipendentemente da chi remunera tale attività, potendo trattarsi della stessa amministrazione aggiudicatrice o dell'utente delle prestazioni erogate, mentre non rileva il territorio in cui è svolta l'attività»<sup>9</sup>. La dottrina, da parte sua, ha sostenuto che al fine di verificare la sussistenza di tale requisito bisogna valutare l'oggetto sociale in astratto e in concreto, anche alle

---

*procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE*, in *GUL* 94, pp. 243–374.

<sup>7</sup> Cfr. CGCE, 18 novembre 1999, C-107/98, *Teckal Srl c. Comune di Viano e Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia*, in *Racc.* 1999, p. I-08121.

<sup>8</sup> Per un commento in dottrina sulla sentenza *Teckal* si vedano, ad esempio: A. SONCINI, «Gli affidamenti in house: rassegna della giurisprudenza comunitaria sino alla sentenza *Tragsa II* del 2007», in *DCSI*, 2007, pp. 281-317; B. BRENET, «Groupement d'achats public et droit communautaire, L'actualité juridique», in *Droit administratif*, 2000, pp.784-786; J. FALLE, «Hamburg again: shared services and public sector cooperation in the case of Technische Universität Hamburg-Harburg v Datenlotsen Informationssysteme GmbH», in *Public Procurement Law Review*, 2014, pp. 123-132; S. SCOTTI CAMUZZI, «L'art. 6 della direttiva servizi non si applica agli appalti di forniture», in *DPCE*, 2000, pp. 254-256; S. FERRANDO, «Disciplina degli appalti pubblici e affidamento diretto dell'incarico: la Corte di giustizia precisa il criterio dell'attività prevalente per l'ipotesi di in house providing», in *Diritto e Politiche dell'Unione Europea*, 2007, pp. 154-166; A. BROWN, «Case C-107/98: Application of Directive 93/36 where a Contracting Authority Entrusts Supply of Products to a Consortium in which it has a Holding; Inapplicability of the Directive where One Contracting Authority is Supplied by Another which it Controls and which Carries Out an Essential Part of the Awarding Authority's Activities», in *Public Procurement Law Review*, 2000, pp. 41-44.

<sup>9</sup> Cfr. CGCE, 11 maggio 2006, C-340/04, *Carbotermo c. Alisei*, in *Racc.*, 2006, p. I-04137, punto 72.

successive modificazioni eventualmente intervenute nella realtà in cui opera il soggetto interessato<sup>10</sup>. Muovendo dall'accertamento in concreto, inoltre, si dovrebbe verificare se le prestazioni dell'impresa sono destinate in via principale all'affidatario e che ogni altra attività abbia carattere marginale; la Corte di giustizia, in linea di principio, non ha mai indicato alcuna percentuale in astratto per verificare se l'impresa svolga la "parte più importante" della propria attività nei confronti dell'ente pubblico, limitandosi a sostenere che «ogni altra attività risulti avere solo un carattere marginale»<sup>11</sup>, lasciando così intendere che la parte residua di attività espletata dall'ente debba essere, appunto, marginale e irrilevante nell'economia complessiva dell'attività svolta da quell'ente.

Sul requisito del c.d. «controllo analogo», viceversa, la Corte di giustizia si è maggiormente soffermata, precisando che in tale nozione rientra il controllo dell'attività, dell'organizzazione e della struttura organizzativa dell'ente affidatario, in modo tale da consentire «all'autorità pubblica concedente di influenzarne le decisioni. Deve trattarsi di una possibilità d'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti»<sup>12</sup>. Tale condizione non si realizzerebbe, così come argomentato dai giudici del *Plateau du Kirchberg*, «nel caso in cui il controllo esercitato dall'amministrazione aggiudicatrice si risolva sostanzialmente nei poteri che il diritto societario riconosce alla maggioranza dei soci, la qual cosa limita considerevolmente il suo potere di influire sulle decisioni delle società di cui trattasi. Inoltre, qualora l'eventuale influenza dell'amministrazione aggiudicatrice venga esercitata mediante una società *holding*, l'intervento di un siffatto tramite può indebolire il controllo eventualmente esercitato dall'amministrazione aggiudicatrice su una società per azioni in forza della mera partecipazione al suo capitale»<sup>13</sup>.

Quanto appena evidenziato significa che, ai fini della legittimità di un affidamento diretto, l'organo di amministrazione del soggetto affidatario non deve avere rilevanti poteri, che devono essere invece direttamente attribuiti all'amministrazione affidante<sup>14</sup>. Il controllo esercitato da quest'ultima sul soggetto affidatario, in altri

---

<sup>10</sup> Cfr. D. CASALINI, *L'organismo di diritto pubblico e l'organizzazione in house*, Napoli, 2003, p. 264.

<sup>11</sup> Cfr. CGCE, *Carbotermo c. Alisei*, cit., punto 63.

<sup>12</sup> Cfr. CGCE, 13 ottobre 2005, C-458/03, *Parking Brixen*, in *Racc.*, 2005, p. I-08585, punto 64.

<sup>13</sup> Cfr. CGCE, *Carbotermo c. Alisei*, cit., punti 36, 38-40, 47.

<sup>14</sup> Cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, S. MONZANI, «Le modalità di affidamento della gestione del

termini, deve prevedere strumenti di tipo pubblicistico che limitino le prerogative normalmente attribuite agli organi societari dal diritto societario, in modo tale da garantire all'amministrazione affidante la possibilità di influire sulle decisioni assunte dal soggetto affidatario attraverso, ad esempio, penetranti poteri di controllo e d'ingerenza gestionale<sup>15</sup>.

Il controllo della struttura dovrebbe riguardare, inoltre, anche quello del capitale azionario della società affidataria; affinché si abbia il «controllo analogo», infatti, è necessaria una partecipazione totalitaria e non solo maggioritaria dell'ente pubblico al capitale azionario del soggetto da considerare *in house*<sup>16</sup>. Secondo la Corte di giustizia, infatti, «il rapporto tra un'autorità pubblica, che sia un'amministrazione aggiudicatrice, e i suoi servizi sottostà a considerazioni e a esigenze proprie del perseguimento di obiettivi d'interesse pubblico. Per contro, qualunque investimento di capitale privato in un'impresa obbedisce a considerazioni proprie degli interessi privati e persegue obiettivi di natura differente»<sup>17</sup>.

Quanto appena evidenziato non significa, tuttavia, che in un secondo momento non si possa provvedere alla dismissione di quote azionarie ai privati. Ciò comporterebbe la risoluzione del rapporto instaurato in forma diretta e senza gara, poiché «il fatto che [...] gli azionisti privati siano ammessi a partecipare al capitale di detta società costituirebbe un cambiamento di una condizione fondamentale dell'appalto che necessiterebbe di un'indizione di gara»<sup>18</sup>, senza tuttavia porre in discussione la legittimità originaria dell'affidamento<sup>19</sup>.

La Corte di giustizia ha precisato, inoltre, che nel caso in cui la società alla quale è affidato l'adempimento di una missione di servizio pubblico sia partecipata da varie

---

servizio idrico integrato quale attività a rilevanza economica privata del carattere della remuneratività», in M. ANDREIS, *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, Torino, 2016, pp. 3-28, e in particolare p. 19.

<sup>15</sup> Cfr. CGCE, 10 settembre 2009, C-573/07, *Sea Srl c. Comune di Ponte Nossa*, in *Racc.*, 2009, p. I-08127, punti 88 e ss.

<sup>16</sup> Cfr. CGCE, 11 gennaio 2005, C-26/03, *Stadt Halle e RPL Recyclingpark Lochau GmbH c. Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall-und Energieverwertungsanlage TREA Leuna*, in *Racc.*, 2005, p. I-08121, punto 49.

<sup>17</sup> *Ibid.*, punto 50.

<sup>18</sup> Cfr. CGCE, *Sea Srl c. Comune di Ponte Nossa*, cit., punto 53.

<sup>19</sup> *Ibid.*, punto 49.

autorità pubbliche, il controllo di quest'ultime deve essere esercitato congiuntamente deliberando, eventualmente, a maggioranza<sup>20</sup>. La condizione relativa all'esercizio congiunto di un controllo analogo in tale ipotesi è soddisfatta, dunque, «qualora ciascuna delle autorità stesse partecipi sia al capitale sia agli organi direttivi dell'entità suddetta»<sup>21</sup>.

Il «controllo analogo» dovrebbe essere verificato, dunque, in relazione: in primo luogo, alla detenzione del capitale dell'ente concessionario; in secondo luogo, rispetto alla composizione degli organi decisionali di quest'ultimo; in terzo luogo, con riferimento alla portata dei poteri riconosciuti al suo consiglio d'amministrazione<sup>22</sup>.

Al fine di ricorrere all' *in house*, in altri termini, la società a cui è stata affidata la gestione dei servizi idrici dovrebbe presentarsi come «una *longa manus* dell'ente affidante, in quanto occorre un controllo strutturale e un controllo dell'organizzazione: l'ente deve essere “padrone” dell'organizzazione»<sup>23</sup>.

## 2. La tipizzazione dell' *in house* e la specificità dei servizi idrici

L'istituto dell' *in house*, di origine prettamente giurisprudenziale nel sistema giuridico dell'UE, è stato “tipizzato” attraverso l'adozione delle direttive 2014/23/UE, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione<sup>24</sup>, 2014/24/UE, sugli appalti pubblici<sup>25</sup>, e 2014/25/UE, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali<sup>26</sup>.

---

<sup>20</sup> Cfr. CGCE, 13 novembre 2008, C-324/07, *Coditel*, in *Racc.*, 2008, p. I-08457, punto 43.

<sup>21</sup> Cfr. CGUE, 29 novembre 2012, C-182/11 e C-183/11, *Econord SpA*, in *Racc.*, 2012, punto 33.

<sup>22</sup> Cfr. CGCE, *Coditel*, cit., punto 29.

<sup>23</sup> In tali termini si veda R. RUSSO, «L'immediata applicabilità dell' *in House*?», in *RIDPC*, 2016 (1), pp. 115 ss.

<sup>24</sup> Cfr. Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 26 febbraio 2014, *sull'aggiudicazione dei contratti di concessione*, in *GUL* 94, pp. 1-64.

<sup>25</sup> Cfr. Direttiva 2014/24/UE, *sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE*, cit.

<sup>26</sup> Cfr. Direttiva 2014/25/UE, *sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE*, cit.. Sulle direttive citate nel testo e sulle relative questioni si vedano, ad esempio: G. CARULLO, «Prime riflessioni in merito alle “nuove” eccezioni relative agli affidamenti tra enti nell'ambito del settore pubblico, alla luce della “vecchia” giurisprudenza sull'*in house*», in *RIDPC*, 2014 (3/4), pp. 823 ss.; V.

La direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti prevede, innanzitutto, uno specifico regime di esclusione dalla disciplina europea per i servizi idrici, in ragione della natura dell'acqua quale «bene pubblico di valore fondamentale per tutti i cittadini dell'Unione»<sup>27</sup>. L'art. 12 della direttiva 2014/23/UE, intitolato «esclusioni specifiche per il settore idrico», fa riferimento alle concessioni aggiudicate per: a) fornire o gestire reti fisse destinate alla fornitura di un servizio al pubblico in connessione con la produzione, il trasporto o la distribuzione di acqua potabile; b) alimentare tali reti con acqua potabile<sup>28</sup>.

Ai sensi del paragrafo 2 della stessa disposizione, inoltre, sono escluse le concessioni riguardanti: a) progetti di ingegneria idraulica, irrigazione, drenaggio, in cui il volume d'acqua destinato all'approvvigionamento d'acqua potabile rappresenti più del 20 % del volume totale d'acqua reso disponibile da tali progetti o impianti di irrigazione o drenaggio; b) lo smaltimento o il trattamento delle acque reflue.

Il diritto dell'UE riconosce, per la prima volta con un atto vincolante e non di semplice indirizzo politico, la natura dell'acqua quale «bene pubblico di valore fondamentale per tutti i cittadini dell'Unione», prevedendo esplicitamente, in funzione di tale natura, un regime derogatorio per i servizi funzionali alla realizzazione del diritto all'acqua. Allo stesso tempo, tuttavia, con l'adozione della direttiva 2014/25/UE si afferma l'esigenza di assicurare l'apertura alla concorrenza degli appalti pubblici di enti che operano nei settori dell'acqua, stabilendo disposizioni di coordinamento per assicurare «l'effetto dei principi del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in particolare la libera circolazione delle merci, la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, nonché i principi che ne derivano, come la parità di trattamento, la non discriminazione, il mutuo riconoscimento, la proporzionalità e la

---

FERRARO, «La disciplina della concessione nel diritto europeo: i principi giurisprudenziali e la sistemazione realizzata con la direttiva 2014/23/UE, in *RIDPC*, 2014 (3/4), pp. 835 ss.; C. VOLPE, «Le nuove direttive sui contratti pubblici e l'in house providing: problemi vecchi e nuovi», in *RIDPC*, 2015 (3/4), pp. 1168 ss.; D.-U. GALETTA, H.C.H. HOFMANN, O.M. PUIGPELAT, J. ZILLER, «La concessione e il diritto europeo: il complesso equilibrio tra la tutela della concorrenza e la "specialità" del regime dei contratti della pubblica amministrazione», in *RIDPC*, 2016 (1), pp. 259 ss.

<sup>27</sup> Cfr. Direttiva 2014/23/UE *sull'aggiudicazione dei contratti di concessione*, cit., considerando 40.

<sup>28</sup> *Ibid.*, art. 12, § 1.

trasparenza. In considerazione della natura dei settori interessati, il coordinamento delle procedure d'appalto a livello di Unione, pur continuando a salvaguardare l'applicazione di detti principi, dovrebbe istituire un quadro per pratiche commerciali leali e permettere la massima flessibilità»<sup>29</sup>.

Se da un lato si riconosce la qualifica di bene pubblico dell'acqua, evidenziando che «nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici»<sup>30</sup>, da un altro lato si afferma che nel momento in cui gli Stati decidano di procedere a un tale affidamento o «esternalizzazione» devono essere rispettate le regole sulla concorrenza, posto che rimane impregiudicata «la facoltà delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, fare eseguire e finanziare i servizi di interesse economico generale, conformemente all'articolo 14 TFUE e al protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale allegato al TFUE e al trattato sull'Unione europea (TUE)»<sup>31</sup>.

La direttiva 2014/25/UE evidenzia, in particolare, la necessità di garantire la parità di trattamento tra enti aggiudicatori del settore pubblico ed enti che operano nel settore privato<sup>32</sup>, codificando le rigide condizioni previste dalla Corte di giustizia per ricorrere all' *in house providing*. L'art. 28 della direttiva in commento, negli stessi termini previsti dagli artt. 17 della direttiva 2014/23/UE e 12 della direttiva 2014/24/UE, ha infatti stabilito che

Un appalto aggiudicato da un'amministrazione aggiudicatrice a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione della presente direttiva quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi;
- b) oltre l'80 % delle attività di tale persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi;

---

<sup>29</sup> Cfr. Direttiva 2014/25/UE, *sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali*, cit., considerando 2.

<sup>30</sup> *Ibid.*, considerando 8.

<sup>31</sup> *Ibid.*, considerando 9.

<sup>32</sup> *Ibid.*, considerando 19.

c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione di capitali privati diretti, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comporta controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

La direttiva 2014/25/UE, come si può facilmente ricavare dalla disposizione appena citata, riproduce quasi fedelmente la ricostruzione delle condizioni dell' *in house* elaborata nel tempo dalla Corte di giustizia.

Una novità si trova con riferimento al secondo elemento costitutivo dell'*in house*, vale a dire quello funzionale dell'attività, laddove si prevede espressamente la percentuale minima della quantità di attività svolte nell'adempimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice (80%) e la previsione, al § 5, delle modalità con le quali si potrà procedere a determinare il raggiungimento di tale soglia<sup>33</sup>. L'indicazione di una tale soglia e dei metodi per determinarla significa che il legislatore europeo ha optato per l'adozione di un criterio quantitativo e non anche per uno di tipo qualitativo; se l'attività svolta nell'adempimento dei compiti affidati dall'amministrazione aggiudicatrice supera l'80 % di quelle complessivamente realizzate, il requisito della prevalenza potrà essere considerato come soddisfatto senza la necessità di ulteriori considerazioni di carattere qualitativo. In tal senso, dunque, si semplifica l'accertamento della parte "più importante" dell'attività svolta dalla società a favore dell'amministrazione, facilitando la valutazione attraverso un criterio oggettivo.

La disposizione in commento richiama, inoltre, quasi fedelmente quanto si è rilevato nel paragrafo precedente con riferimento al requisito del controllo analogo. Si fa chiarezza, tuttavia, sulla possibilità degli affidamenti *in house* mediante *holding* societarie e sull'esercizio congiunto del controllo analogo: la prima ipotesi è sottoposta,

---

<sup>33</sup> L'art. 28, § 5, della direttiva 2014/25/UE prevede, in particolare che «Per determinare la percentuale delle attività di cui al paragrafo 1, primo comma, lettera b), al paragrafo 3, primo comma, lettera b), e al paragrafo 4, lettera c), si prende in considerazione il fatturato totale medio, o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quali i costi sostenuti dalla pertinente persona giuridica nei campi dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto. Se, a causa della data di costituzione o di inizio dell'attività della persona giuridica pertinente, ovvero a causa della riorganizzazione delle sue attività, il fatturato, o la misura alternativa basata sull'attività, quali i costi, non è disponibile per i tre anni precedenti o non è più pertinente, basta che esso dimostri, segnatamente in base a proiezioni dell'attività, che la misura dell'attività è credibile».

in particolare, alla condizione che «non vi sia alcuna partecipazione di capitali privati diretti, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comporta controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata»<sup>34</sup>.

Con riferimento alla seconda ipotesi, invece, si afferma che le amministrazioni aggiudicatrici esercitino su una persona giuridica un controllo congiunto quando: *i*) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti (singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti); *ii*) tali amministrazioni aggiudicatrici sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata; *iii*) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici controllanti<sup>35</sup>.

Il riferimento all'ipotesi degli affidamenti *in house* mediante *holding* societarie contiene, in realtà un'ulteriore novità, vale a dire la previsione esplicita della possibilità di partecipazione al capitale sociale dei privati. La disposizione in commento specifica che tale partecipazione non deve comportare un potere di veto o un'influenza determinante sulla persona giuridica, poiché con tutta evidenza una tale influenza potrebbe compromettere il perseguimento dell'interesse pubblico rappresentato nella società dall'ente pubblico, in ragione del fatto che il capitale privato è un potenziale portatore di interessi egoistici e, di conseguenza, tenderebbe a realizzare tali interessi.

L'apertura ai privati del capitale azionario della società affidataria, pur non implicando la corrispettiva apertura al controllo dell'attività, dell'organizzazione e della struttura organizzativa dell'ente affidatario, comporta in ogni caso la necessaria adozione di criteri di efficienza economica e di remuneratività nei servizi in commento. La partecipazione dei capitali privati, che come evidenziato nel corso del secondo capitolo del presente lavoro può presentarsi come necessaria per colmare le difficoltà finanziarie degli enti pubblici, richiede inevitabilmente anche la partecipazione ai

---

<sup>34</sup> Cfr. Direttiva 2014/25/UE, *sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali*, cit., art. 28, § 2.

<sup>35</sup> *Ibid.*, art. 28, § 3.

profitti, non essendo pensabile che il settore privato programmi degli investimenti che non presentino qualche forma di remuneratività.

La remuneratività dei servizi idrici, che ha notevolmente alimentato il dibattito interno e la stessa giurisprudenza della nostra Corte costituzionale<sup>36</sup>, non va evidentemente intesa come elemento caratterizzante la nozione di servizio idrico quale servizio di rilevanza economica, ma semplicemente come condizione logico/economica per far sì che la partecipazione dei privati al capitale delle società che gestiscono i servizi idrici non rimanga una semplice previsione.

### **3. I criteri di efficienza economica e il principio del «recupero dei costi relativi ai servizi idrici»**

L'adozione di criteri di efficienza economica, prima ancora di presentarsi come conseguenza logico/economica dell'apertura ai privati alla partecipazione al capitale delle società affidatarie dei servizi idrici, è direttamente prevista come metodo di gestione della risorsa idrica, in termini generali, dalla direttiva 2000/60/CE «che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque» (DQA)<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Per una ricostruzione del dibattito interno sulla remuneratività dei servizi idrici e sulle pronunce delle Corti costituzionali italiana, secondo la quale «coessenziale alla nozione di rilevanza economica del servizio è la copertura dei costi, non già la remunerazione del capitale» (cfr. Corte cost., 25 novembre 2011, n. 320, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2012, p. 524), si veda, ad esempio, R. MORZENTI PELLEGRINI, S. MONZANI, «Le modalità di affidamento della gestione del servizio idrico integrato quale attività a rilevanza economica privata del carattere della remuneratività», cit., pp. 23 ss.

<sup>37</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 23 ottobre 2000, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua*, in *GUCE* L 327. La DQA è stata frutto di un lungo dibattito avviato alla fine del 1997 con la proposta della Commissione per una direttiva quadro sull'acqua (COM 1997/49 emendata come COM 1997/614 posizione 9085/31999 e EP 2nd decisione R5-0054/2000). Per un'introduzione sulla DQA si vedano, ad esempio: S. SCHEUER, «La direttiva quadro dell'Unione europea sulla protezione delle acque: si apre una nuova era?», in *Riv. giur. amb.*, 2000 (6), pp. 1101 ss.; B. DROBENKO, «Directive eau: un cadre en trompe-l'oeil», in *REDE*, 2000, pp. 381 ss.; P. THIEFFRY, «Le nouveau cadre de la politique communautaire de l'eau», *Europe*, 2001 (2), pp. 4 ss.; K. IRVINE, «Classifying ecological status under the European Water Framework Directive: the need for monitoring to account for natural variability», in *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, 2004 (2), pp. 107; J.F. NEURAY, *La directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau : droit européen, droit interne, droit*

La DQA prevede, innanzitutto, la definizione dell'assetto economico complessivo della risorsa in questione, imponendo l'obbligo di operare per ciascun distretto idrografico o parte di distretto idrografico internazionale compreso nel loro territorio, un'analisi economica dell'utilizzo idrico, da aggiornare ogni sei anni<sup>38</sup>. Tale analisi dovrebbe fornire la stima dei costi d'implementazione di diverse misure attuative ed è alla base del programma di misure che ciascuno Stato è tenuto a formulare per ciascun distretto idrografico, o parte di distretto idrografico internazionale compreso nel suo territorio<sup>39</sup>.

L'analisi economica dei distretti idrografici risulta fondamentale al fine di censire le diverse fonti di impatto antropico; raggiungere un'allocazione efficiente della risorsa fra diversi usi concorrenti; scegliere correttamente il mix di obiettivi e strumenti al fine di promuovere l'uso sostenibile dell'acqua<sup>40</sup>.

La promozione dell'uso sostenibile dell'acqua, come evidenziato in dottrina, implicherebbe l'adozione di un approccio basato su di una gestione a lungo termine, sulla garanzia di riduzione degli sprechi e sul mantenimento di una giusta disponibilità d'acqua per la collettività<sup>41</sup>. L'obiettivo della riduzione degli sprechi, ai fini della fruizione collettiva dell'acqua, sotto il profilo economico, troverebbe la propria *ratio* nel carattere di risorsa scarsa dell'acqua e nel riconoscimento del valore economico di quest'ultima, che ne impone una gestione secondo criteri di economicità ed efficienza. Secondo questo approccio, dunque, «gli indicatori economici devono entrare a far parte di un processo di valutazione integrato, finalizzato a supportare il processo decisionale sia con riferimento a misure di tipo infrastrutturale sia, soprattutto, di quelle finalizzate

---

*comparé*, Bruxelles, 2005 ; H. JOSEFSSON, L. BAANER, «The Water Framework Directive: A Directive for the Twenty- First Century?», in *JEL*, 2011 (3), pp. 463 ss.

<sup>38</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua*, cit., art. 5.

<sup>39</sup> *Ibid.*, art. 11, § 1.

<sup>40</sup> R. ZUCARO, *Direttiva quadro per le acque 2000/60 – Analisi dell'impatto sul settore irriguo e della pesca*, INEA – Istituto Nazionale di Economia Agraria, 2007, p. 17.

<sup>41</sup> A. MASSARUTTO, *Per l'attuazione della Direttiva Quadro Europea 2000/60 in Italia. Aspetti economici e gestionali*. Atti del Convegno Iefe, Università Luigi Bocconi, Milano, 17 ottobre 2003; reperibile sul sito [www.gruppo183.org](http://www.gruppo183.org); AA.VV., *Per l'attuazione della Direttiva Europea Quadro sulle Acque (2000/60)*, Milano, in *ibid.*

alla riduzione dei prelievi e dei carichi inquinanti»<sup>42</sup>.

L'Allegato III della DQA, dedicato appunto all'analisi economica dei distretti idrografici, stabilisce che quest'ultima deve riportare

«informazioni sufficienti e adeguatamente dettagliate (tenuto conto dei costi connessi alla raccolta dei dati pertinenti) al fine di: a) effettuare i pertinenti calcoli necessari per prendere in considerazione il principio del recupero dei costi dei servizi idrici, di cui all'articolo 9, tenuto conto delle previsioni a lungo termine riguardo all'offerta e alla domanda di acqua nel distretto idrografico in questione e, se necessario: stime del volume, dei prezzi e dei costi connessi ai servizi idrici, stime dell'investimento corrispondente, con le relative previsioni; b) formarsi un'opinione circa la combinazione delle misure più redditizie, relativamente agli utilizzi idrici, da includere nel programma di misure di cui all'articolo 11 in base ad una stima dei potenziali costi di dette misure».

La «sostenibilità» della fornitura idrica per gli usi domestici e per gli altri usi economici legittimi dovrebbe basarsi, dunque, sul «principio del recupero dei costi relativi ai servizi idrici», compresi i costi ambientali e relativi alle risorse, sancito all'art. 9 della DQA. Ai sensi di tale disposizione, gli Stati membri sarebbero tenuti, in primo luogo, a garantire delle politiche tariffarie che «incentivino adeguatamente gli utenti a usare le risorse idriche in modo efficiente e contribuiscano in tal modo agli obiettivi ambientali della presente direttiva»; in secondo luogo, le autorità statali dovrebbero provvedere a un adeguato contributo al recupero dei costi dei servizi idrici a carico dei vari settori di impiego dell'acqua, distinti in industria, famiglie e agricoltura, sulla base dell'analisi economica effettuata secondo l'allegato III della DQA, tenendo conto del principio «chi inquina paga»<sup>43</sup>.

Il principio del recupero dei costi dei servizi idrici che risulta dall'art. 9 della DQA si è presentato come uno strumento innovativo nel panorama europeo, diretto a garantire una migliore applicazione della norma «chi inquina paga» nel settore dell'utilizzo delle acque<sup>44</sup>. Tale principio, come noto, rappresenta uno dei pilastri

---

<sup>42</sup> A. MASSARUTTO, *Per l'attuazione della Direttiva Quadro Europea 2000/60 in Italia. Aspetti economici e gestionali*, cit., p. 6.

<sup>43</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua*, cit., art. 9, § 1.

<sup>44</sup> Sul punto si veda la Proposta di direttiva del Consiglio, 26 febbraio 1997, *che istituisce un*

fondamentali sul quale si sono sviluppate le politiche ambientali europee fin dagli anni 70, concepito inizialmente come principio di politica economica preventiva ispirato alla necessità di far sostenere alle imprese i costi ambientali derivanti dall'esercizio delle loro attività, in modo da realizzare l'internalizzazione delle diseconomie esterne provocate<sup>45</sup>. Seconda tale accezione "preventiva" ed economica, alla quale si è aggiunta solo in seguito quella relativa agli eventi dannosi<sup>46</sup>, il principio «chi inquina paga» serve a incoraggiare l'uso razionale delle risorse ecologiche scarse e ad evitare distorsioni nel commercio internazionale<sup>47</sup>. In tal senso, il «principio del recupero dei costi relativi ai

---

*quadro per la politica comunitaria in materia di acque*, Bruxelles, COM(97) 49 def., p. 18, dove la Commissione ammette che tale principio non era presente nella sua comunicazione del 1996 all'origine della sua proposta legislativa, ma che il suddetto principio era stato enunciato nel corso delle consultazioni che hanno preceduto tale proposta.

<sup>45</sup> La prima elaborazione del principio «chi inquina paga» può essere rilevata già nel primo programma d'azione in materia ambientale, adottato dal Consiglio Europeo tenutosi a Parigi nel 1972; al punto 5 del titolo II si stabilisce, infatti, che le spese per la prevenzione e l'eliminazione dei fattori nocivi spettano all'inquinatore. Su tale programma si vedano, ad esempio: F. FONDERICO, «Sesto Programma di azione UE per l'ambiente e "strategie tematiche"», in *Riv. giur. amb.*, 2007, pp. 695 ss.; A.L. DE CESARIS, «Le politiche comunitarie in materia di ambiente», in S. CASSESE (dir.), *Diritto ambientale comunitario*, Milano, 1995.

<sup>46</sup> Solo a partire dalla metà degli anni 80 è iniziata ad emergere in ambito europeo una interpretazione del principio «chi inquina paga» in un'ottica non più solamente di applicazione preventiva, iniziando a meditare un intervento volto alla creazione di un sistema di responsabilità civile idoneo a consentire il risarcimento dei danni ambientali. Il punto di svolta verso un'interpretazione più ampia del principio è tradizionalmente indicato nella proposta di direttiva del Consiglio relativa alla responsabilità civile per i danni causati dai rifiuti (cfr. Proposta di direttiva del Consiglio, 1° settembre 1989, *relativa alla responsabilità civile per i danni causati dai rifiuti*, in *G.U.C.*, n. 251).

<sup>47</sup> Sull'origine prettamente economica del principio in commento, oltre ai principali manuali di diritto dell'ambiente europeo italiani e stranieri, si vedano: M. MELI, «Le origini del principio "chi inquina paga" e il suo accoglimento da parte della Comunità europea», in *Riv. giur. amb.*, 1989, pp. 217 ss.; L. BUTTI, «L'ordinamento italiano ed il principio "chi inquina paga"», in *Riv. giur. amb.*, 1990, pp. 411 ss.; N. GRECO, «Nascita, evoluzione ed attuale valore del principio "chi inquina paga"», in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1991, pp. 23 ss.; A. E. BOYLE, «Making the Polluter Pay? Alternatives to State Responsibility in the Allocation of Transboundary Environmental Costs», in A. FRANCONI, T. SCOVAZZI (dir.), *International Responsibility for Environmental Harm*, 1991, Londra, pp. 363 ss.; C. VIVIANI, «Le origini e le linee evolutive del principio "chi inquina paga" nell'ordinamento comunitario», in *Resp. Civ. prev.*, 1992, pp. 752 ss.; K. VANDEKERCKHOVE, «The Polluter Pays Principle

servizi idrici», inteso come applicazione specifica del principio «chi inquina paga» nella sua accezione programmatica ed economica, rifletterebe il riconoscimento da parte del diritto dell'UE del valore economico dell'acqua quale mezzo per ridurre gli sprechi e mantenerne una giusta disponibilità per la collettività, stabilito a livello di diritto internazionale a partire dalla Conferenza dell'ONU sull'acqua svoltasi a Mar de la Plata nel 1977 e dalla Dichiarazione di Dublino sull'acqua e lo sviluppo sostenibile del 1992<sup>48</sup>.

Se da un lato la DQA esordisce affermando che «l'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale»<sup>49</sup>, dall'altro lato, non si esclude che la stessa risorsa possa fare parte dei beni commerciabili, anche se con uno status *sui generis* e con la dichiarata finalità di salvaguardarne la qualità e la disponibilità.

---

in the European Community», in *YEL*, 1993, pp. 201 ss.; H. SMETS, «Le principe pollueur-payeur, un principe économique érigé en principe de droit de l'environnement?», in *Rev. gen. droit int. public*, 1993, pp. 339 ss.; P. MANZINI, *I costi ambientali nel diritto internazionale*, Milano, 1996, pp. 4-8; M. MELI, *Il Principio comunitario "chi inquina paga"*, Milano, 1996, pp. 30 ss.; H.C. BUGGE, «The principle of polluter pays in economics and law», in E. EIDE, R. VAN DEN BERGH, *Law and Economics of the Environment*, Oslo, 1996, pp. 53 ss.; N. DE SADELEER, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution: essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruxelles, 1999; A. DE LUCA, «L'evoluzione del principio 'chi inquina paga' nel diritto dell'Unione Europea: questioni in attesa di soluzione uniforme in vista del Libro bianco della Commissione», in *Contr. impr. Europa*, 2000, pp. 287 ss.; F.M. PALOMBINO, «Il significato del principio 'chi inquina paga' nel diritto internazionale», in *Riv. giur. amb.*, 2003, pp. 871 ss.

<sup>48</sup> Sul punto si veda quanto detto nel primo paragrafo del secondo capitolo del presente lavoro, in cui si evidenzia come la protezione dell'acqua, della sua qualità e della sua disponibilità sia stata ricollegata al riconoscimento del suo valore economico (cfr. Principio 4 della Dichiarazione di Dublino, Conferenza internazionale sull'acqua e lo sviluppo sostenibile, 26-31 gennaio 1992, in *Environmental Policy and Law*, 1992, pp. 54-55. In senso del tutto identico si vedano anche: *Agenda 21*, programma d'azione che accompagna il rapporto della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo di Rio, 3-14 giugno 1992, Doc. NU A/CONF.151/26/Rev. 1; Banca mondiale, *Water resources Management*, n° 12335, 1993, p. 27; Banca mondiale, *Water Resources Sector Strategy, Strategy Directions for World Bank Engagement*, n° 28114, 2004, p. 9.

<sup>49</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua, cit., considerando 1.

#### **4. La tariffazione: il campo di applicazione del principio del recupero dei costi dei servizi idrici**

La Commissione UE ha particolarmente insistito sulla necessità della tariffazione dei servizi idrici, argomentando fin dalla Comunicazione «recante Politiche di tariffazione per una gestione più sostenibile delle risorse idriche»<sup>50</sup>, che

«La struttura tariffaria può avere un impatto diretto su usi e inquinamento, permettendo di ridurre la pressione sulle risorse idriche e di conseguenza ridurre l'estrazione in eccesso delle risorse idriche sotterranee, permettendo il ravvenamento delle falde, l'aumento del livello di flusso dei fiumi ed il ripristino dello stato ecologico di fiumi e zone umide confinanti. [...] Politiche efficienti di tariffazione dei servizi idrici assicurano inoltre che le infrastrutture idriche vengano progettate in modo adeguato e che vengano raccolte le risorse finanziarie necessarie per garantirne le necessarie attività di manutenzione, gestione e rinnovo»<sup>51</sup>

Il principio del recupero dei costi dei servizi idrici e dei costi ambientali è stato dunque interpretato come finalizzato a «recuperare i costi finanziari sostenuti per i servizi idrici e garantire la necessaria sostenibilità a lungo termine degli investimenti»<sup>52</sup>.

Secondo la Commissione UE, in particolare, affinché la tariffazione possa effettivamente promuovere la gestione sostenibile delle risorse idriche, si dovrebbero tenere conto di costi di natura diversa: costi finanziari dei servizi idrici, che comprendono gli oneri legati alla fornitura e alla gestione dei servizi in questione e tutti i costi operativi, di manutenzione e i costi di capitale (quota capitale e quota interessi, nonché l'eventuale rendimento del capitale netto); costi ambientali, ossia i costi legati ai danni che l'utilizzo stesso delle risorse idriche causa all'ambiente, agli ecosistemi ed a coloro che usano l'ambiente (ad esempio una riduzione della qualità ecologica degli ecosistemi acquatici o la salinizzazione e degradazione di terreni produttivi); costi delle

---

<sup>50</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale, 26 luglio 2000, *Politiche di tariffazione per una gestione più sostenibile delle riserve idriche*, COM/2000/0477 def.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 12

<sup>52</sup> Cfr. Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, 14 novembre 2012, *concernente l'attuazione della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE)*, COM(2012) 670 final, pp. 12 ss.

risorse, ovvero i costi delle mancate opportunità imposte ad altri utenti in conseguenza dello sfruttamento intensivo delle risorse al di là del loro livello di ripristino e ricambio naturale (ad esempio legati all'eccessiva estrazione di acque sotterranee)<sup>53</sup>.

Come sostenuto dalla Commissione UE, dunque, ogni utilizzatore dovrebbe sostenere i costi legati alle risorse idriche da lui consumate, compresi i costi ambientali e quelli delle risorse, pagando dei prezzi direttamente legati alla quantità di risorse idriche impiegate o all'inquinamento prodotto<sup>54</sup>. I servizi idrici, in linea di principio, dovrebbero essere finanziati, almeno in via tendenziale, solo attraverso i proventi della tariffa versata dagli utenti del servizio medesimo; ciò in linea all'attuale fase economica, caratterizzata dall'esigenza di ridurre progressivamente l'indebitamento pubblico e al ruolo sempre più recessivo dello Stato nell'economica.

Come sostenuto in dottrina, «non si può più ritenere, in altri termini, che lo Stato, gli enti locali o altri enti pubblici possano finanziare direttamente o indirettamente gli investimenti nel settore, mentre appare sempre più imprescindibile l'apporto costante di capitali privati»<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione, *Politiche di tariffazione per una gestione più sostenibile delle riserve idriche*, cit., p. 10.

<sup>54</sup> La Commissione UE, in particolare, suggerisce che il «Il prezzo complessivo P pagato da un determinato utilizzatore può essere calcolato come  $F+a.Q+b.Y$ , dove F rappresenta un elemento legato ai costi fissi, alle imposte, ecc.; a la tariffa unitaria applicata alle risorse idriche impiegate; b l'onere unitario per l'inquinamento prodotto; Q la quantità complessiva di risorse idriche consumate; Y l'inquinamento totale prodotto. Una riduzione della quantità complessiva delle risorse idriche impiegate (Q) e/o dell'inquinamento prodotto (Y) determinano una riduzione nel prezzo complessivamente pagato dall'utilizzatore, spingendo pertanto quest'ultimo ad impiegare le risorse idriche in modo più efficiente e ad ridurre l'inquinamento» (cfr. *ibid.*).

<sup>55</sup> In questi termini si veda R. MICALIZZI, «Le infrastrutture idriche ed il loro finanziamento: problemi e prospettive *de iure condito*», in M. ANDREIS, *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, cit., pp. 171-198, e in particolare p. 180. L'autore, a riguardo, cita anche A. TRAVI, «La disciplina tariffaria nel servizio idrico integrato», in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2014 (1), pp. 126-138, che sottolinea come la condizione generale della finanza pubblica «non consente un recupero delle gestioni pubbliche, ma che in molti casi non consentono neppure gli investimenti necessari per conservare l'efficienza nel servizio idrico. L'Autorità per l'energia, in un suo documento di consultazione, ha ipotizzato la necessità di un fabbisogno di oltre 25 miliardi di Euro nel prossimo quinquennio. Ritenere che in periodi come l'attuale la finanza pubblica sia in grado di disporre di importi del genere è del tutto irrealistico» ( in particolare, pp. 132-133).

Le ragioni legate alla sostenibilità economica dei servizi idrici, congiuntamente a quelle relative all'apertura e all'attrazione nel settore degli investimenti privati, sono probabilmente alla base della posizione della Commissione UE volta a dilatare il campo di applicazione del principio del recupero dei costi attraverso un'interpretazione eccessivamente estensiva della nozione di servizi idrici. La Commissione UE, in particolare, ha avviato procedimenti d'infrazione nei confronti di nove Stati membri per aver applicato un'interpretazione ristretta dei servizi idrici<sup>56</sup>, proponendo di fare riferimento alla direttiva 2004/35/CE<sup>57</sup> e di non considerare come elemento qualificante dei servizi idrici né la partecipazione di un essere umano quale prestatore o destinatario, né l'esistenza di un rapporto contrattuale, così come di solito avviene per i c.d. «servizi di ecosistema»<sup>58</sup>. Sulla base di tale approccio, secondo la Commissione UE, nella nozione di servizi idrici rientrerebbero, ad esempio, anche l'estrazione dell'acqua per il consumo privato, l'arginamento ai fini della produzione di energia idraulica, la navigazione e la protezione dalle inondazioni.

Gli Stati membri, da parte loro, si sono opposti alla nozione particolarmente estensiva sostenuta dalla Commissione UE, contestando il riferimento alla direttiva 2004/35/CE e alla nozione di «servizi di ecosistema». E' stato sostenuto, viceversa, di fare riferimento all'art. 57 TFUE, relativo come noto ai servizi, proponendo di considerare l'esistenza di una relazione bilaterale; quest'ultima potrebbe non sussistere, ad esempio, in caso di utilizzo delle acque per la navigazione o di misure di protezione contro le inondazioni<sup>59</sup>.

La Corte di giustizia ha in parte accolto la posizione degli Stati membri in

---

<sup>56</sup> Cfr. Relazione della Commissione, *concernente l'attuazione della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE)*, cit., pp. 12 ss.

<sup>57</sup> Cfr. Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, 21 aprile 2004, *sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, in *GU L* 143, pp. 56 ss.

<sup>58</sup> Cfr. La Commissione fa riferimento all'espressione «servizi di ecosistema» definita nell'ambito della valutazione degli ecosistemi per il Millennio, delle Nazioni Unite, la quale riguarda servizi resi all'uomo quali la fornitura di acqua dolce, l'accesso alle vie d'acqua ai fini della navigazione o le attività volte a prevenire le inondazioni.

<sup>59</sup> Per una ricostruzione delle posizioni illustrate nel testo si vedano le Conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen, 22 maggio 2014, C-525/12, *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, in *Racc.*, 2014, punti 31-38.

occasione del caso *Commissione c. Germania*<sup>60</sup>, dove la Commissione UE sosteneva la violazione da parte della Repubblica federale tedesca dell'art. 9 della DQA alla luce del fatto che nell'ordinamento tedesco la navigabilità delle vie d'acqua e l'estrazione per consumo privato non sono sottoposte al recupero dei costi mediante tariffazione. I giudici del *Plateau du Kirchberg*, pur rilevando che il diritto dell'UE non fornisce una nozione precisa di servizi idrici<sup>61</sup>, hanno rilevato che l'art. 2, § 38 lett. a) della DQA definisce i servizi idrici distinguendo i servizi forniti alle famiglie, agli enti pubblici o a qualsiasi attività economica in due categorie: «a) estrazione, arginamento, stoccaggio, trattamento e distribuzione, di acque superficiali o sotterranee»; «b) strutture per la raccolta e il trattamento delle acque reflue, che successivamente scaricano nelle acque superficiali»<sup>62</sup>. Tale definizione riprende le componenti dei servizi idrici che, come emerso nelle precedenti pagine, sono state espressamente indicate dalla direttiva servizi e da quelle relative alle concessioni.

L'applicazione del principio sancito all'art. 9 della DQA, alla luce di quanto appena evidenziato, dovrebbe applicarsi unicamente ai servizi idrici intesi come servizi che includono la fornitura idrica e il trattamento delle acque reflue; interpretazione che sembra confermata dalla relazione sul progetto comune del Comitato di conciliazione, da cui emerge che è proprio la tariffazione di queste due forme di utilizzo delle acque che si trovava al centro delle negoziazioni<sup>63</sup>. Nella prassi, difatti, tali servizi sono spesso erogati dagli stessi soggetti e il prezzo del trattamento delle acque è integrato a quello della fornitura idrica<sup>64</sup>.

---

<sup>60</sup> Cfr. CGUE, 11 settembre 2014, C-525/12, *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, in *Racc.*, 2014.

<sup>61</sup> *Ibid.* punto 45.

<sup>62</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua*, cit., art. 2, § 38.

<sup>63</sup> Cfr. Relazione sul progetto comune, approvata dal Comitato di conciliazione, di direttiva del Consiglio che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nell'ambito dell'acqua – Delegazione del Parlamento al Comitato di conciliazione (A5-0214/2000). Si veda, in particolare, la memoria di intervento presentata dal Regno Unito, punto 15.

<sup>64</sup> Per una prima introduzione sulle differenze tra le due tipologie di servizi si vedano, ad esempio, B. TEISSONNIER-MUCCHIELLI, *L'impact du droit communautaire sur la distribution et l'assainissement*, Paris, 2003, p. 43; V. PARISIO, «La gestione dei servizi pubblici a rete: il servizio idrico integrato tra monopoli e concorrenza», in *Giust. civ.*, 2007, pp. 435 ss.; R. TUMBIOLO, «Servizio idrico

Come sostenuto dall'avvocato generale Jääskinen nelle sue conclusioni al caso *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*<sup>65</sup>, «è dunque legittimo ritenere che il legislatore dell'Unione abbia definito i servizi idrici nella prospettiva delle due attività principali, indispensabili per l'utilizzo delle acque, vale a dire, a monte, la fornitura idrica e, a valle, il trattamento delle acque reflue»<sup>66</sup>. «Conformemente innanzitutto al suo significato abituale, il termine "servizio" deve essere inteso come relativo a un'attività offerta da un prestatore a tutti i tipi di destinatari di prestazioni, che si tratti di famiglie, istituzioni pubbliche, agricoltura o industria»<sup>67</sup>.

La nozione di servizi idrici così precisata ricomprende, in linea di principio, non solo il sistema acquedottistico per usi civili ma anche il complesso delle attività che dall'acqua dipendono (usi irrigui, zootecnici, piscicoltura, usi industriali, pozzi domestici, reti drenanti, invasi e condotte funzionali alla produzione energetica, impianti di dissalazione, impianti di vario uso e sistemi di ravvenamento delle falde). Secondo i primi commentatori che hanno preso in analisi l'impatto della direttiva 2000/60 sull'ordinamento italiano, «la politica comunitaria delle acque agisce a trecentosessanta gradi poiché introduce una nozione di servizio idrico da intendere in senso esaustivo, comprendente qualsiasi attività di messa a disposizione di risorse idriche, interne, e marine, per determinati usi. Quindi non più [...] il servizio idrico astretto al sistema acquedottistico per usi civili, ma il complesso delle attività che dall'acqua dipendono»<sup>68</sup>. Tale nozione, pur presentandosi notevolmente ampia, non comprende tuttavia i c.d. «servizi di ecosistema» o quelli che non implicano una

---

integrato: separazione della gestione delle reti dall'attività di erogazione e affidamento di quest'ultima mediante gara», in *Riv. giur. amb.*, 2010 (2), pp. 341; M. LEGNAIOLI, «Le prospettive di riforma del governo dei servizi idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti dopo la soppressione delle autorità di ambito territoriali», in *FA*, 2011, pp. 3315 ss.; F. CASTOLDI, «La riforma dei servizi pubblici locali a rilevanza economica al vaglio della Corte costituzionale: i riflessi di alcune questioni trattate dalla sentenza sul servizio idrico nazionale», in *Riv. giur. amb.*, 2011 (2), pp. 260 ss.

<sup>65</sup> Cfr. Conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen, 22 maggio 2014, C-525/12, *Commissione europea contro Repubblica federale di Germania*, in *Racc.*, 2014.

<sup>66</sup> *Ibid.*, punto 52.

<sup>67</sup> *Ibid.*, punto 59.

<sup>68</sup> Cfr. P. URBANI, «Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque», in *Riv. giur. amb.*, 2004 (1), pp. 209 ss.

relazione bilaterale; questi ultimi, viceversa, rientrerebbero nella nozione di «utilizzo delle acque» fornita all'art. 2 § 39 della DQA, che ricomprende tutti gli utilizzi delle acque che costituiscono attività che hanno un impatto rilevante sullo stato delle acque.

I servizi idrici rientrano, con tutta evidenza, nella categoria degli utilizzi delle acque, ma fare rientrare nei servizi idrici tutti gli usi antropici delle risorse idriche che hanno un impatto sulle acque rischierebbe di eliminare la linea di demarcazione tra la nozione di «servizi idrici» e quella di «utilizzo delle acque», con la conseguenza di squilibrare il rapporto voluto dal legislatore europeo tra numerosi strumenti al fine di preservare l'effetto utile della DQA<sup>69</sup>.

## **5. Il principio del recupero dei costi e gli altri strumenti previsti dal diritto dell'UE: il margine di manovra degli Stati membri**

La distinzione tra la nozione di «utilizzo delle acque» e servizi idrici, illustrata nel paragrafo precedente, ha dato l'occasione alla Corte di giustizia di precisare la portata giuridica del principio sancito all'art. 9 della DQA, affermando chiaramente che quest'ultimo deve essere valutato in relazione agli altri strumenti di natura economica previsti dal diritto dell'UE per garantire un uso sostenibile dell'acqua<sup>70</sup>.

L'art. 9 della DQA, nell'ottica di un'interpretazione sistemica, è innanzitutto connesso all'art. 11 della DQA, relativo all'obbligo che incombe agli Stati membri di elaborare un programma di misure, che costituisce uno dei principali strumenti della gestione qualitativa delle acque<sup>71</sup>. Il recupero dei costi, inoltre, deve essere interpretato

---

<sup>69</sup> Cfr. Conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen, *Commissione europea contro Repubblica federale di Germania*, cit., punto 63.

<sup>70</sup> Per una prima introduzione sulla portata giuridica dell'art. 9 della DQA si vedano, ad esempio: P.E. LINDHOUT, H.F.M.W. VAN RIJSWICK, «The Effectiveness of the Principle of Recovery of the Cost of Water Services Jeopardized by the European Court of Justice – Annotation on the judgment in C-525/12», in *JEEPL*, 2015 (4), pp. 309-332; E. GAWEL, «Article 9 of the EU Water framework Directive», in *JEEPL*, 2014 (3), pp. 249-271; P.E. LINDHOUT, «Application of Cost Recovery Principle on Water Services in the Netherlands», in *JEEPL*, 2013 (4), pp. 309-332; A. ARAGÃO, «Water Pricing and Cost Recovery in Water Services in Portugal», in *JEEPL*, 2013 (4), pp. 333-354.

<sup>71</sup> Ai sensi di tale art. 11, § 3, lett. b), tra le esigenze di base di ciascun programma rientrano le misure ritenute appropriate ai fini di detto articolo 9.

in relazione all'art. 4 della stessa, relativo agli obiettivi ambientali che le misure specificate nei piani di gestione dei bacini idrografici devono rendere operative; ciò alla luce del fatto che anche le politiche dei prezzi dell'acqua sono suscettibili di indurre gli utenti a utilizzare le risorse in modo efficace e contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi ambientali definiti all'art. 4 della DQA. Di conseguenza, come sostenuto dall'avvocato generale Jääskinen, è «pacifico che la tariffazione non costituisce uno strumento autonomo della DQA, ma deve essere applicata in stretta connessione con una moltitudine di altri strumenti previsti dalla stessa direttiva»<sup>72</sup>.

La natura complementare della tariffazione emerge chiaramente con riferimento ai c.d. costi ambientali, che abbiamo definito come i costi legati ai danni che l'utilizzo stesso delle risorse idriche causa all'ambiente, agli ecosistemi ed a coloro che usano l'ambiente. Rispetto a tali costi, sono previsti anche altri mezzi idonei alla loro c.d. internalizzazione, come ad esempio l'obbligo di risarcimento di qualsiasi danno causato, in particolare alla popolazione interessata, da altri utenti delle acque e dalle parti interessate. Le conclusioni del Consiglio «Ambiente» del 2012, a loro volta, hanno menzionato strumenti diversi da quelli di natura economica, suscettibili di migliorare l'utilizzo razionale delle acque, quali l'istruzione e la sensibilizzazione<sup>73</sup>.

Nell'elaborazione del *mix* di strumenti idonei all'internalizzazione dei costi ambientali ed economici legati all'uso delle acque, inoltre, gli Stati membri mantengono un ampio margine di manovra. Come avremo modo di approfondire nel capitolo VII del presente lavoro, la DQA definisce un quadro legislativo trasparente, efficace e coerente, improntato al rispetto del principio della sussidiarietà<sup>74</sup>. Il diritto dell'UE, come affermato dalla Corte di giustizia, non persegue un'armonizzazione totale delle normative statali, ma attribuisce agli Stati membri il compito di «sviluppare ancora i principi comuni e il quadro globale così decisi, adottando una serie di misure specifiche

---

<sup>72</sup> Cfr. Conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen, *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, cit., punto 76.

<sup>73</sup> Cfr. Piano d'azione per la salvaguardia delle risorse idriche in Europa – Conclusioni del Consiglio, contenute nel documento 11308/11, 9 giugno 2011, Bruxelles.

<sup>74</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua*, cit., considerando 14.

entro i termini che essa impartisce»<sup>75</sup>. Sebbene le acque superficiali e le acque sotterranee siano risorse naturali rinnovabili<sup>76</sup>, la ripartizione ineguale delle acque all'interno dell'UE renderebbe inopportuna una fissazione rigida e predeterminata delle modalità idonee a garantire la sostenibilità dell'uso dell'acqua; per tale ragione, il considerando 13 della DQA sottolinea che

«le diverse condizioni ed esigenze riscontrabili all'interno della Comunità richiedono l'adozione di soluzioni specifiche. È opportuno tener conto di tale diversità nella programmazione e nell'esecuzione di misure atte a garantire la protezione ed un utilizzo sostenibile delle acque nell'ambito del bacino idrografico. Le decisioni dovrebbero essere adottate al livello più vicino possibile ai luoghi di utilizzo effettivo o di degrado delle acque. Si dovrebbero privilegiare le azioni che rientrino fra le competenze degli Stati membri, attraverso programmi di misure adeguati alle condizioni regionali e locali». Sembra del tutto pacifico, dunque, «che, nel perseguimento degli obiettivi della DQA, gli Stati membri dovrebbero adottare misure soprattutto dal punto di vista dell'efficacia rispetto al loro sistema nazionale e prendere così in considerazione le specificità regionali, sociali, ambientali e economiche»<sup>77</sup>.

Le differenze climatiche e geografiche esistenti tra gli Stati membri in materia di fornitura idrica, in altri termini, rendono inopportuna un'applicazione omogenea del principio della tariffazione poiché, come sottolineato dai governi ai quali è stata contestata la violazione dell'art. 9 della DQA, ciò potrebbe creare incentivi economici non difendibili da un punto di vista ecologico. Un obbligo assoluto di tariffazione, ad esempio, può scoraggiare la produzione di energia idroelettrica rinnovabile, la navigazione fluviale e la stessa protezione dalle inondazioni, soprattutto nei paesi che dispongono di risorse idriche rilevanti.

Alla luce di tali ragioni, la Corte di giustizia ha ribadito l'esclusione dell'approccio fondato su un recupero totale dei costi, nel senso che tutti i costi di tutti i

---

<sup>75</sup> In tal senso si vedano: CGCE, 30 novembre 2006, C-32/05, *Commissione delle Comunità europee c. Granducato del Lussemburgo*, in *Racc.* 2006, p. I-11323, punto 41; CGUE, *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, cit., punto 50.

<sup>76</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua*, cit., considerando 28.

<sup>77</sup> Cfr. Conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen, *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, cit., punto 88.

servizi idrici dovrebbero essere pienamente recuperati, tenendo conto dell'insieme degli utenti in ciascun settore economico. Tale posizione, sostenuta dalla Commissione UE fin dalla sua Proposta di direttiva DQA<sup>78</sup>, è infatti stata rigettata dal Consiglio dell'UE, che ha sottolineato che spetta agli Stati membri determinare, sulla base di un'analisi economica, le misure da adottare ai fini dell'applicazione del principio del recupero<sup>79</sup>.

L'analisi teleologica delle disposizioni che sanciscono il principio del recupero dei costi relativi ai servizi idrici, in realtà, conferma la competenza statale sulle questioni che possono avere un'incidenza sulla disponibilità quantitativa delle acque. La DQA, infatti, affronta le questioni di gestione quantitativa solo in via secondaria e in modo subordinato a quelle relative alla gestione della qualità delle acque<sup>80</sup>. L'art. 1 della DQA, dedicato agli scopi della politica europea delle acque, elenca innanzitutto gli obiettivi di protezione qualitativa e di salvaguardia delle risorse idriche; il paragrafo 2, in via subordinata, precisa che la tutela qualitativa contribuisce a «garantire una fornitura sufficiente di acque superficiali e sotterranee di buona qualità per un utilizzo idrico sostenibile, equilibrato ed equo»<sup>81</sup>.

Il diritto dell'UE obbligherebbe gli Stati a garantire la qualità dell'acqua, ma lascerebbe un ampio margine di manovra sulle questioni attinenti alla gestione quantitativa della risorsa, che rientrerebbero nel campo di applicazione del diritto dell'UE sono in modo incidentale. Ciò riflette gli esiti dei lavori legislativi alla base dell'adozione della DQA, che hanno visto contrapporsi Commissione UE e Stati membri sull'opportunità di adottare un approccio basato sulla qualità delle acque rispetto a uno basato sulla quantità, optando in definitiva per il primo<sup>82</sup>. Una tale scelta,

---

<sup>78</sup> Cfr. Proposta di direttiva del Consiglio, *che istituisce un quadro per la politica comunitaria in materia di acque*, cit., p. 21.

<sup>79</sup> Cfr. Posizione comune (CE) n. 41/1999, 22 ottobre 1999, *definita dal Consiglio, deliberando in conformità della procedura di cui all'art. 251 del trattato che istituisce la Comunità europea, in vista dell'adozione di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque*, in *GU C* 343, p. 1.

<sup>80</sup> In tal senso si vedano, ad esempio, D. AUBIN, F. VARONE, «The Evolution of European Water Policy», in KISSLING, KUKS, *The evolution of national water regimes in Europe*, Kluwer, 2004, pp. 49-86.

<sup>81</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua*, cit., art. 1.

<sup>82</sup> Per una ricostruzione dei lavori legislativi alla base dell'adozione della DQA e delle diverse posizioni sostenute dagli Stati membri e dalle istituzioni dell'UE, si veda D. AUBIN, F. VARONE,

in realtà, si presenta come conforme al fondamento giuridico della DQA, vale a dire l'art. 191 TFUE (ex art. 174 TCE), che individua quale «interesse generale europeo» sottostante la normativa in commento «la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente; la protezione della salute umana; l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici». Le questioni relative alla distribuzione e alla fornitura dell'acqua, in altri termini, rimarrebbero saldamente di competenza statale, ricadendo nel campo di applicazione del diritto dell'UE solo in via incidentale e in funzione della protezione qualitativa dell'acqua; in tal senso deporrebbe il fatto che l'art. 192 TFUE § 2 prevede, in deroga alla procedura legislativa ordinaria con cui sono stati adottati i principali atti relativi alla gestione dell'acqua, l'adozione di una procedura legislativa speciale, che richiede l'unanimità in sede di Consiglio e relega il Parlamento europeo a un ruolo meramente consultivo, per le «misure aventi incidenza [...] sulla gestione quantitativa delle risorse idriche o aventi rapporto diretto o indiretto con la disponibilità delle stesse».

Sul punto appaiono particolarmente eloquenti le conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen al caso *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, che ha evidenziato come la DQA «mira a mantenere e migliorare l'ambiente all'interno dell'Unione. Orbene, la qualità delle acque presenta un nesso diretto con tale obiettivo, mentre la gestione quantitativa costituisce solo un elemento secondario tale da contribuire a una buona qualità delle acque. Perciò la DQA contiene anche misure relative alla quantità, subordinate all'obiettivo di una buona qualità»<sup>83</sup>.

L'ampio margine di manovra degli Stati membri sulle questioni relative al recupero dei costi dei servizi idrici, in realtà, è confermato dallo stesso art. 9 DQA, lì dove prevede che lo Stato possa tenere conto delle ripercussioni sociali del recupero dei costi dei servizi idrici<sup>84</sup> e, alla luce di tali considerazioni, ricorda la possibilità di

---

*European Water Policy. A path towards an integrated resources management*, Louvain-la-Neuve, 29 marzo 2002.

<sup>83</sup> Cfr. Conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen, *Commissione europea contro Repubblica federale di Germania*, cit., punto 42.

<sup>84</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua*, cit., art. 9, § 1, ultimo alinea.

finanziare direttamente i servizi in questione<sup>85</sup> e decidere, secondo prassi consolidate, di non applicare le disposizioni di cui al paragrafo 1 dell'art. 9 della DQA<sup>86</sup>.

Diversamente da quanto ripetutamente sostenuto dalla Commissione UE, e in parte dallo stesso avvocato generale Jääskinen<sup>87</sup>, il diritto dell'UE promuove il recupero dei costi senza tuttavia imporre un obbligo generalizzato di tariffazione. Come evidenziato dall'Agenzia europea per l'ambiente, viceversa, la questione della sostenibilità della fornitura idrica, che occorre ricordare dovrebbe essere intesa in senso ampio (comprensiva degli aspetti sociali, oltre a quelli economici e ambientali), dovrebbe essere considerata sotto il profilo della struttura della tariffazione e non semplicemente della sua introduzione<sup>88</sup>. Se si ammette che il diritto all'acqua sia ormai parte dell'ordinamento giuridico dell'UE e che gli Stati membri, alla luce di tale diritto, siano tenuti a garantire l'esistenza di servizi idrici, organizzati come servizi universali gravati dall'obbligo di servizio pubblico, dovrebbe essere ammesso anche il principio della tariffazione sociale dell'acqua sancito dalle Osservazioni generali n°15 sul diritto all'acqua. Queste ultime prevedono, come evidenziato nel corso del terzo capitolo del presente lavoro, che la prima parte di consumo di acqua, corrispondente ai bisogni essenziali, sia garantita gratuitamente e, di conseguenza, non sia oggetto del principio del recupero dei costi ma possa essere coperta dalla concessione di aiuti statali per il pagamento delle tariffe dell'acqua<sup>89</sup>.

Quanto appena evidenziato concorrerebbe a differenziare il servizio idrico rispetto agli altri servizi pubblici poiché, come evidenzieremo nelle prossime pagine,

---

<sup>85</sup> *Ibid.*, art. 9, § 3.

<sup>86</sup> *Ibid.*, art. 9, § 4.

<sup>87</sup> L'avvocato generale Jääskinen, nelle sue conclusioni al caso *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, affermando che il diritto dell'UE non impone un obbligo generalizzato di tariffazione, ha ammesso l'eccezione dei «servizi idrici intesi come servizi che includono la fornitura idrica e il trattamento delle acque reflue» (cfr. Conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen, *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, cit., punto 69). Eccezione, tuttavia, di cui non si trova traccia nella relativa sentenza della Corte di giustizia UE.

<sup>88</sup> Cfr. Relazione n. 1/2012 dell'Agenzia europea per l'ambiente «Towards efficient use of water resources in Europe», <http://www.eea.europa.eu/publications/towards-efficient-use-of-water>, pp. 30-35.

<sup>89</sup> Cfr. C. BIGOT, *Le droit à l'eau en droit international et en droit communautaire, contribution à l'étude d'un droit de l'homme et des générations futures en émergence*, Université Paris X – Nanterre, thèse soutenu en 2006, p. 307.

contribuisce a qualificare la posizione soggettiva dei consumatori in termini di diritto sociale.

## 6. La tutela dei consumatori e il diritto all'acqua

L'applicazione delle regole europee sulla tutela del consumatore agli utilizzatori di un servizio pubblico, notevolmente dibattuta nel corso degli anni novanta del secolo scorso<sup>90</sup>, si pone ormai come un dato acquisito e tendenzialmente pacifico, alla luce della considerazione che «l'utilizzatore di un servizio pubblico è un consumatore e, di conseguenza, il diritto del consumo si applica anche ai servizi pubblici»<sup>91</sup>.

L'utilizzatore dei servizi pubblici di distribuzione e igiene dell'acqua beneficia, dunque, dei tradizionali diritti del consumatore<sup>92</sup>. Con l'eccezione del principio della libertà di scelta del prestatore di servizi, che si presenta di difficile applicazione, trattandosi di servizi spesso prestati in regime di monopolio naturale, l'utilizzatore potrà disporre, nella relazione con l'operatore del servizio, del diritto a un ricorso rapido e poco oneroso, di quelli relativi alla sicurezza dei prodotti e al divieto di clausole abusive<sup>93</sup>.

L'emersione del diritto all'acqua e il riconoscimento dell'acqua quale «bene pubblico di valore fondamentale per tutti i cittadini dell'Unione», contenuto nella direttiva «concessioni», incidono in modo del tutto specifico sulla tutela dei consumatori, dilatando l'obbligo di trasparenza e le pretese di determinati consumatori.

---

<sup>90</sup> Per un'introduzione sul dibattito che ha animato gli anni novanta sull'applicazione delle disposizioni relative alla tutela del consumatore ai servizi pubblici si veda, ad esempio: C. BARBIER, «L'usager est-il devenu le client du service public ?», in *JCP*, 1995 (1), pp 31-37.

<sup>91</sup> In questi termini: C. LECERF, *Droits des consommateurs et obligations des services publics*, Paris, 1999, p. 40.

<sup>92</sup> Per una prima introduzione sul tema si veda, ad esempio: H.F.M.W. VAN RIJSWICK, «The Status of Consumers in European Water Regulation», in C. VERDURE (dir.), *Environmental Law and Consumer Protection*, in *European Journal of Consumer Law / Revue Européenne de droit de la consommation*, 2011(1), pp. 115-148.

<sup>93</sup> Cfr. B. TEISSONNIER-MUCCHIELLI, *L'impact du droit communautaire sur la distribution et l'assainissement de l'eau en France*, cit., pp. 199-212.

Per quanto riguarda l'obbligo di trasparenza, i prestatori di servizi idrici dovrebbero rendere accessibili ai consumatori le informazioni sulla qualità delle acque, il livello di sicurezza, il modo in cui sono impostati i prezzi dell'acqua e sono elaborati gli standard di qualità, oltre ai criteri e ai metodi sulla base dei quali sono distribuite le risorse disponibili tra tutte le parti interessate e il livello di servizio che sarà dato.

L'importanza della trasparenza, nei termini appena evidenziati, è stata sottolineata durante il dibattito istituzionale avviato dall'iniziativa *right2water*; la Commissione UE, in particolare, si è pronunciata a favore dell'introduzione obbligatoria dell'analisi comparativa della qualità dell'acqua e dell'ampliamento del numero di indicatori e parametri di riferimento per i servizi idrici, che sintetizzino la prestazione dei fornitori sul piano economico, tecnico e qualitativo<sup>94</sup>. Il Parlamento UE, da parte sua, dopo aver invitato «gli Stati membri e la Commissione a ripensare e a rifondare la gestione della politica idrica sulla base di una partecipazione attiva, intesa come trasparenza e apertura del processo decisionale ai cittadini»<sup>95</sup>, ha sostenuto che accanto agli indicatori finanziari occorrerebbe includere anche altri criteri di importanza fondamentale per i cittadini, quali ad esempio «la qualità dell'acqua, le misure intese ad attenuare i problemi dell'accessibilità economica, le informazioni su quale percentuale della popolazione ha accesso a forniture idriche adeguate e i livelli di partecipazione pubblica alla gestione delle risorse idriche, in un modo che risulti comprensibile sia per i cittadini che per gli organi di regolamentazione»<sup>96</sup>. Secondo il Parlamento europeo, inoltre, una maggiore trasparenza tra gli operatori idrici dovrebbe essere perseguita attraverso lo sviluppo di un codice di *governance* pubblica e privata per le aziende di distribuzione dell'acqua nell'UE e l'istituzione di uno specifico organo di regolamentazione nazionale<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione, 19 marzo 2014, *relativa all'iniziativa dei cittadini europei "Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!"*, COM(2014) 177 final., p. 10. La Commissione UE rimanda, a titolo esemplificativo, agli indicatori elencati al seguente indirizzo: <http://www.waterbenchmark.org>.

<sup>95</sup> Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo, 8 settembre 2015, *sul seguito all'iniziativa dei cittadini europei "L'acqua è un diritto" (Right2Water)*, 2014/2239(INI), punto 23.

<sup>96</sup> *Ibid.*, punto 49.

<sup>97</sup> *Ibid.*, punto 68.

Gli organi di regolamentazione nazionali, sulla base delle esperienze già maturate in alcuni ordinamenti statali (compreso quello italiano)<sup>98</sup>, dovrebbero definire i livelli minimi dei servizi idrici e vigilare sulle modalità di erogazione del servizio stesso. Al fine di garantire il rispetto del diritto all'acqua, in particolare, dovrebbero prevedere eventuali penalità o obblighi d'indennizzo automatico in favore degli utenti in caso di violazione da parte dei gestori del servizio idrico.

Alla luce del primo elemento che definisce il diritto all'acqua, ossia la «disponibilità», la fornitura di acqua per ogni individuo dovrebbe essere, innanzitutto, «costante», nel senso che l'accesso alla rete di approvvigionamento deve essere ininterrotto e sufficiente. Tale disponibilità, inoltre, dovrebbe essere garantita per gli usi «personali e domestici», definiti e valutati alla luce delle direttive dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS)<sup>99</sup>. In tal senso, il consumatore “domestico” di acqua si vedrebbe riconosciuto un diritto alla fornitura idrica «costante e sufficiente» che, viceversa, non potrebbe essere invocato, ad esempio, dai consumatori che potremmo definire come «economici» o «industriali», ossia che richiedono la fornitura idrica per tali finalità; ciò in linea alla *primaauté* della fornitura idrica di acqua potabile che abbiamo evidenziato nel capitolo precedente.

Il secondo elemento che definisce il diritto all'acqua, vale a dire la «qualità», concorrerebbe a rafforzare i diritti dei consumatori relativi alla sicurezza dei prodotti. Alla luce di quanto stabilito dalle Osservazioni generali n° 15, infatti, l'«acqua necessaria per ogni uso personale e domestico deve essere salubre e dunque esente da microbi, sostanze chimiche e rischi radiologici che costituiscono una minaccia per la salute. Inoltre, l'acqua deve avere un colore, un odore e un gusto accettabile per ciascuno». Sul punto, come avremo modo di approfondire nella terza parte del presente

---

<sup>98</sup> Sugli organi di regolamentazione nazionali nel settore idrico, con specifico riferimento all'esperienza italiana, si veda, ad esempio: G. INVERNICI, «La tutela del consumatore in materia di qualità e concorrenza del servizio idrico e il ruolo delle autorità amministrative indipendenti», in M. ANDREIS, *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, cit., pp. 199-241.

<sup>99</sup> Secondo l'OMS, per soddisfare i bisogni di base e scongiurare l'insorgere di problemi sanitari, occorrono tra 50 e 100 litri di acqua per persona al giorno. L'accesso a 20-25 litri per persona/giorno rappresenta uno standard minimo, che però aumenta il rischio sul piano sanitario perché è insufficiente a soddisfare le norme igieniche e il fabbisogno di base (cfr. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35en.pdf>).

lavoro, il diritto dell'UE si è soffermato nei dettagli, stabilendo rigorosi standard qualitativi delle acque, metodi di monitoraggio e di trattamento delle acque reflue che i gestori dei servizi idrici sono rigidamente tenuti a rispettare. In tal senso, l'emersione del diritto all'acqua non definirebbe una distinzione tra usi privati ed economici dell'acqua, poiché i gestori sarebbero comunque tenuti a fornire l'acqua secondo standard qualitativi uniformi.

La distinzione tra usi domestici ed economici assume nuovamente rilievo con riferimento al terzo elemento che definisce il diritto all'acqua, ossia l'«accessibilità» che, come indicato nelle pagine precedenti, si compone delle tre dimensioni dell'accessibilità fisica, economica e politica. L'accessibilità economica, così come evidenziato dal Parlamento UE, «si oppone alla sospensione dei servizi idrici e all'interruzione forzata della fornitura di acqua, che costituiscono una violazione dei diritti umani [...], quando [*siffatte interruzioni*] sono dovute a fattori socioeconomici nelle famiglie a basso reddito»<sup>100</sup>. Uno degli aspetti chiave del diritto all'acqua, nei termini in cui si è affermato nel diritto internazionale e sta emergendo nel diritto dell'UE, è che non può essere negato l'accesso all'acqua potabile a nessun individuo o gruppo che non se la possa permettere. In tal senso, la posizione soggettiva dei consumatori a basso reddito assume la forma di vero e proprio diritto sociale.

L'emersione del diritto all'acqua, in conclusione, arricchisce la tutela del consumatore, rafforzando l'obbligo di trasparenza e le pretese giuridiche delle fasce di popolazione più vulnerabili.

Le tutele riconosciute a singoli, ai gruppi e alle collettività in relazione alla loro posizione di comuni consumatori, di portatori di interessi diffusi o collettivi in materia di servizio idrico, inoltre, dovrebbero essere rafforzate dalla terza dimensione dell'accessibilità all'acqua, ossia quella c.d. politica, che ci accingiamo ad affrontare nel prossimo capitolo.

---

<sup>100</sup> Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo, *sul seguito all'iniziativa dei cittadini europei "L'acqua è un diritto" (Right2Water)*, cit., punto 18.

## Capitolo VI

### LA PARTECIPAZIONE DEL PUBBLICO

SOMMARIO: – 1. Servizi idrici, *social learning* e *water awareness*. – 2. Il principio generale della partecipazione del pubblico in materia ambientale: la «democrazia dell’acqua». – 3. La nozione di pubblico e la *citizenship of contribution*. – 4. L’informazione del pubblico. – 5. La partecipazione del pubblico nella pianificazione di bacino. – 6. La partecipazione del pubblico nella cooperazione transfrontaliera.

#### **1. Servizi idrici, *social learning* e *water awareness***

Il diritto dell’UE ha individuato tra le condizioni necessarie all’efficiente gestione dell’acqua e dei servizi idrici a essa legati «l’informazione, la consultazione e la partecipazione dell’opinione pubblica, compresi gli utenti»<sup>1</sup>. La Commissione UE, nello specifico, ha ricollegato il coinvolgimento di utenti, gestori dei servizi, associazioni ambientali, ecc., a considerazioni, innanzitutto, di carattere strettamente economico; come si può leggere dal testo della proposta di direttiva quadro sulle acque (DQA) della Commissione UE, un adeguato coinvolgimento del pubblico interessato, le cui componenti saranno precisate nelle pagine successive, «dovrebbe consentire di riconoscere anticipatamente potenziali problemi, contribuendo così ad alleviarne tempestivamente le ripercussioni a costi inferiori e si potrebbe garantire una

---

<sup>1</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 23 ottobre 2000, *che istituisce un quadro per l’azione comunitaria in materia di acqua*, in *GUCE* L 327, considerando 14.

distribuzione più accorta delle risorse idriche scarse. Le eventuali pressioni derivanti dalla partecipazione dell'opinione pubblica e dalla maggiore trasparenza potrebbero infine tradursi in una produttività più elevata del settore idrico, con una riduzione dei costi dei servizi»<sup>2</sup>.

Le considerazioni economiche s'intrecciano in modo inestricabile con quelle di carattere squisitamente "politico", poiché la partecipazione di soggetti pubblici e privati alla gestione delle risorse idriche è allo stesso tempo indicata come l'approccio «proattivo che può portare a decisioni ottimali, che sono più accettabili e meglio attuate direttamente»<sup>3</sup>.

«L'informazione, la consultazione e la partecipazione dell'opinione pubblica, compresi gli utenti», sarebbero indicati, in primo luogo, come rimedi alla debolezze strutturali della democrazia rappresentativa, permettendo di rinforzare e supportare la fiducia nelle istituzioni pubbliche<sup>4</sup>. In secondo luogo, come strumento capace di migliorare la qualità e l'efficacia delle decisioni politiche e amministrative, poiché è fonte di conoscenza e mezzo per aumentare la condivisione diffusa sulle decisioni pubbliche. Il diritto dell'UE, in altri termini, con riferimento alla gestione delle risorse idriche e dei servizi a essa connessi si farebbe portatore della traduzione giuridica del c.d. *social learning*: metodo di acquisizione delle decisioni che si basa sulla nota teoria

---

<sup>2</sup> Cfr. Commissione UE, 26 febbraio 1997, *Proposta per una direttiva quadro sull'acqua*, COM 1997/49, punto 4.3.1, p. 24.

<sup>3</sup> Cfr. Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, 14 novembre 2012, *concernente l'attuazione della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE)*, COM(2012) 670 final, punto 5.3., pp. 10.

<sup>4</sup> Cfr. B. JADOT (dir.), *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, 2005, p. 7.

dell'apprendimento sociale<sup>5</sup>, che implica il più ampio coinvolgimento degli attori sociali interessati<sup>6</sup>.

Il *social learning* e ciò che è stato sinteticamente definito come «*water awareness*»<sup>7</sup>, ossia la consapevolezza in tema di gestione delle acque, si presentano come le ragioni alla base del coinvolgimento del pubblico nella gestione delle risorse idriche. Entrambe sono volte a ridurre i possibili conflitti sull'utilizzo di una risorsa la cui scarsità contrappone sempre più interessi di origine e natura diversa e che, come testimonia la cronaca degli ultimi decenni, sono suscettibili di generare interazioni conflittuali tra uomo e ambiente tali da rendere problematica, o addirittura impossibile, l'istaurazione di equilibri sostenibili<sup>8</sup>. La valenza economica, sociale e ambientale dell'acqua, come argomentato in dottrina, rende la gestione delle risorse idriche «un tipico settore in cui devono essere compiute “scelte tragiche”, che richiedono la massima condivisione – *rectius*: partecipazione – dei soggetti coinvolti»<sup>9</sup>. Si

---

<sup>5</sup> Sulla teoria dell'apprendimento sociale si veda: A. BANDURA, *Social Learning Theory*, New York, 1977. Sulla traduzione giuridica di tale teoria, che ha interessato principalmente le relazioni industriali e di lavoro, si vedano: P.A. HALL, «Policy Paradigms, Social Learning and the State», in *Comparative Politics*, 1993, 25(3), 275-96; P. TEAGUE, «*Macro-economic Constraints, Social Learning and Pay Bargaining in Europe*», in *BJIR*, 2000, 38, pp. 3 ss.

<sup>6</sup> Sull'importanza del *social learning* in ambito di gestione dell'acqua, si veda, ad esempio: C. PAHL WOSTI, «Social Learning and Water Resources Management», in *Ecology and Society*, 2007, consultabile al seguente indirizzo: <http://www.ecologyandsociety.it>.

<sup>7</sup> N. LUGARESI, «Water resources regulations towards sustainability: the role of water rights in the italian system», in *RIDPC*, 2001 (6), pp. 1089 ss.

<sup>8</sup> Per una disamina dell'esponentiale proliferazione dei conflitti attorno alla gestione delle risorse idriche negli ultimi anni si veda, ad esempio: AA. VV., «L'acqua contesa», in *Altreconomia*, giugno 2016.

<sup>9</sup> In tali termini si è espressa V. MOLASCHI, «La partecipazione dei privati al governo della gestione delle acque. Riflessioni sull'attuazione della direttiva quadro 2000/60/CE», in M. ANDREIS, *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, Torino, 2016, p. 145. L'autrice, in particolare, cita la nota affermazione di Vandana Shiva, secondo la quale «la crisi dell'acqua è una crisi ecologica che ha cause commerciali ma non soluzioni di mercato. Le soluzioni di mercato distruggono la terra e aumentano le disuguaglianze. La soluzione di una crisi ecologica è ecologica e la soluzione dell'ingiustizia è la democrazia. La cessazione della crisi dell'acqua impone una rinascita della democrazia ecologica» (cfr. V. SHIVA, *Water Wars: Privatization, Pollution, and Profit*, Cambridge MA, 2002; tr. it. *Le guerre dell'acqua*, Milano, 2003, p. 32).

proporrebbe, in altri termini, una gestione del consenso sulla gestione di una risorsa strategica e vitale come l'acqua che implica la riduzione del carattere unilaterale e tecnocratico delle decisioni, in un'ottica d'inclusione delle istanze locali nelle politiche pubbliche nazionali.

Le ragioni brevemente richiamate giustificerebbero un sistema di gestione dell'acqua e dei servizi a essa legati di natura tendenzialmente "democratica", alla luce della valenza pubblica che la risorsa in questione evidentemente riveste e dei conflitti che il suo uso può innescare. In tal senso deporrebbe il fatto che la DQA esordisce con la considerazione secondo la quale «l'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale»<sup>10</sup>. I cittadini interessati all'uso di determinate risorse idriche, in altri termini, dovrebbero potersi pronunciare ed essere adeguatamente coinvolti nelle scelte relative alla loro gestione e al loro utilizzo alla luce del riconoscimento della natura dell'acqua quale «bene pubblico di valore fondamentale per tutti i cittadini dell'Unione»<sup>11</sup>. L'acqua, coerentemente a quanto stabilito dall'Agenda 21 ed illustrato nel terzo capitolo del presente lavoro, sarebbe un «bene pubblico *by design*», vale a dire accessibile a tutti «fin dalla fase di progettazione» con un approccio integrato e, appunto, «pubblico»<sup>12</sup>.

Muovendo dalla configurazione dell'acqua come "bene pubblico", ossia di pubblica utilità poiché «fondamentale per il pieno godimento della vita e di tutti i diritti umani»<sup>13</sup>, il Parlamento europeo ha invitato gli Stati membri e la Commissione a ripensare e a rifondare la gestione della politica idrica sulla base di una partecipazione attiva, intesa come trasparenza e apertura del processo decisionale ai cittadini<sup>14</sup>. Nell'ambito delle iniziative volte ad affermare la dimensione dell'acqua come diritto,

---

<sup>10</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque*, cit., considerando 1.

<sup>11</sup> Cfr. Cfr. Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 26 febbraio 2014, *sull'aggiudicazione dei contratti di concessione*, in *GU L 94*, pp. 1-64, considerando 40.

<sup>12</sup> Sul punto si veda quanto già detto nell'ultimo paragrafo del terzo capitolo del presente lavoro.

<sup>13</sup> In tal senso si veda la Comunicazione della Commissione, *relativa all'iniziativa dei cittadini europei "Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!"*, COM(2014) 177 final, p. 7.

<sup>14</sup> Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo, *sul seguito all'iniziativa dei cittadini europei "L'acqua è un diritto" (Right2Water)*, cit., punto 23.

inoltre, la componente “democratica” del legislatore europeo<sup>15</sup> ha dunque incoraggiato «il ricorso a modelli di gestione pubblici, trasparenti e partecipativi in cui l’autorità che detiene la proprietà pubblica abbia la facoltà, soltanto in alcuni casi, di attribuire all’iniziativa privata alcuni compiti di gestione, secondo condizioni rigorosamente regolamentate e salvaguardando costantemente il diritto ad avvalersi della risorsa e di adeguate strutture igienico-sanitarie»<sup>16</sup>.

## **2. Il principio generale della partecipazione del pubblico in materia ambientale: la «democrazia dell’acqua»**

Le ragioni alla base del riconoscimento dell’importanza economico/sociale della partecipazione del pubblico nella gestione dell’acqua e dei servizi a essa legati, che in termini generali si pongono come altrettanti obiettivi sociali da realizzare<sup>17</sup>, concorrono, come noto, alla graduale affermazione del principio generale della partecipazione del pubblico in materia ambientale<sup>18</sup>.

Quanto appena evidenziato ha reso la DQA il primo atto di natura vincolante che traduce nell’ordinamento dell’UE, da un lato, il principio n. 10 della Dichiarazione di Rio del 1992, che ha sottolineato la necessità fondamentale di un’ampia e diffusa partecipazione del pubblico in materia ambientale e sociale<sup>19</sup>, e dall’altro, i principi alla

---

<sup>15</sup> Riteniamo utile ricordare che per «legislatore europeo» s’intende normalmente il Parlamento europeo e il Consiglio dell’Unione congiuntamente considerati, e che all’interno dell’Unione europea, coerentemente alla sua natura di organizzazione internazionale, non vige il principio della separazione dei poteri ma quello di «condivisione dei poteri».

<sup>16</sup> *Ibid.*, punto 24.

<sup>17</sup> Cfr. T. BEIERLE, J. CAYFORD, *Democracy in Practice – Public in Environmental Decisions*, Washington DC, 2002, e in particolare il capitolo 3, intitolato «The Social Goals of Public Participation», pp. 21-32.

<sup>18</sup> Sulla graduale emersione della partecipazione del pubblico quale principio generale del diritto dell’ambiente si vedano, oltre ai principali manuali di diritto dell’ambiente italiani e stranieri: G. MONÉDIAIRE, «Droit de l’environnement et participation», in I. CASILLO, R. BARBIER, L. BLONDIAUX, F. CHATEAURAYNAUD, J-M. FOURNIAU, R. LEFEBVRE, C. NEVEU, D. SALLES (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, 2013; F. JAMAY, «Principe de participation: droit à l’information (refonte)», in *Jurisclasseur environnement et développement durable*, 2013 (1), pp 1-78.

<sup>19</sup> Facciamo riferimento alla Dichiarazione che ha concluso la Conferenza delle Nazioni Unite

base della Convenzione di Aarhus<sup>20</sup>, che riguarda l'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale<sup>21</sup>. Quest'ultima riconosce, in termini del tutto simili a quelli rilevati nella DQA, che in materia ambientale «un migliore accesso alle informazioni e una più efficace partecipazione pubblica nei processi decisionali, possano migliorare la qualità e l'applicazione delle decisioni, contribuire alla consapevolezza diffusa riguardo le tematiche ambientali, fornire all'opinione pubblica l'opportunità di esprimere le proprie necessità e permettere alle autorità di prendere atto di tali preoccupazioni»<sup>22</sup>.

---

sull'ambiente e lo sviluppo di Rio, 3-14 giugno 1992. Il principio n. 10, come noto, recita che «i problemi ambientali sono meglio gestiti se vi è partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. A livello nazionale ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità comprese le informazioni relative alle sostanze ed attività pericolose nella comunità ed avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi, compresi i messi di ricorso e di indennizzo». Sul punto si vedano: C. DI LEVA, «International Environmental Law and Development», in *Georgetown International Environmental Law Review*, 1998, 10, pp. 501-525; G. WALKER, «Dal pensare globale all'agire locale. Il diritto internazionale e la sua influenza sul diritto ambientale», in *Riv. giur. amb.*, 2002 (6), pp. 913 ss.

<sup>20</sup> Cfr. A. MASSARUTTO, «Partecipazione al pubblico e pianificazioni del settore idrico», in AA.VV. *La partecipazione pubblica nell'attuazione della direttiva quadro europea sulle acque*, Milano, 2005.

<sup>21</sup> La Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, nota come Convenzione d'Aarhus, è stata negoziata nell'ambito della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNCE), ed è stata conclusa il 25 giugno 1998 ad Aarhus in Danimarca. L'Italia ha ratificato la Convenzione con la legge 108 del 16 marzo 2001, recante del «Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, con due allegati, fatta ad Aarhus il 25 giugno 1998» pubblicata sulla G.U. n. 85 dell'11 aprile 2001, mentre l'Unione europea ha proceduto ad aderirvi solo nel 2005 con la decisione 2005/370/CE del Consiglio, 17 febbraio 2005, in *GUCE* L 124, p. 1.

<sup>22</sup> Considerando 8 della Convenzione in commento. Per un'introduzione sulla Convenzione in questione si vedano, ad esempio: A. TANZI, E. FASOLI, L. IAPICHINO (dir.), *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova, 2011; E.J. LOHSE, M. POTO (dir.), *Participatory Rights in the Environmental Decision-Making Process and the Implementation of the Aarhus Convention: a Comparative Perspective*, Berlino, 2015; A. ANGELETTI, (dir.), *Partecipazione, Accesso e Giustizia nel*

Gli atti di diritto dell'UE relativi all'acqua, in realtà, non contengono nessun riferimento né alla dichiarazione di Rio del 92 né alla Convenzione di Aarhus, così come non si rileva nessun accenno nelle relazioni sull'attuazione della DQA o su quella relativa alle alluvioni. La Convenzione di Aarhus, tuttavia, è stata gradualmente integrata nell'ordinamento giuridico dell'UE con l'adozione delle direttive 2003/35/CE<sup>23</sup>, 2003/04/CE<sup>24</sup> e del regolamento (CE) 1367/2006 sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della Convenzione di Aarhus<sup>25</sup>. I principi in essa contenuti, di conseguenza, si applicano anche alla gestione dell'acqua, così come ricordato dal Parlamento europeo che ha richiamato gli obblighi degli Stati stabiliti dalla Convenzione di Aarhus con specifico riferimento alla gestione dei servizi idrici<sup>26</sup>.

Il riconoscimento dell'importanza economico/politica della partecipazione del pubblico s'inserirebbe, dunque, nella più ampia emersione di quella che è definita come «democrazia ambientale», di cui la Convenzione di Aarhus si fa esplicitamente portatrice<sup>27</sup>. Tale particolare forma di democrazia potrebbe essere definita, secondo

---

*Diritto Ambientale*, Napoli, 2011; B. VANHEUSDEN, L. SQUINTANI, (dir.), *Environmental and Planning Law Aspects of Large Scale Projects*, Intersentia, 2016.

<sup>23</sup> Cfr. Direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 26 maggio 2003, *che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale*, in *GU L* 156, pp. 17–25.

<sup>24</sup> Cfr. Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 28 gennaio 2003, *sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale*, in *GU L* 41 del 14.2.2003, pp. 26 ss.

<sup>25</sup> Cfr. Regolamento (CE) 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, 6 settembre 2006, *sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, in *GU L* 264, pp. 13-19. La Convenzione d'Aarhus, nello specifico, è stata firmata il 25 giugno 1998 et approvata a nome della Comunità europea con la decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005, in *GU L* 124, p. 1. Sul punto si veda, ad esempio: B. Lorz, «Verso l'applicazione della Convenzione di Aarhus nell'UE. Disposizioni di attuazione e progressi realizzati», in *Riv. giur. amb.*, 2006 (6), pp. 1047 ss.

<sup>26</sup> Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo, 8 settembre 2015, *sul seguito all'iniziativa dei cittadini europei "L'acqua è un diritto" (Right2Water)*, 2014/2239(INI), punto 58.

<sup>27</sup> Sul ruolo della Convenzione di Aarhus ai fini dello sviluppo della c.d. democrazia ambientale si vedano: V.M. PRIEUR, «La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale», in *Revue juridique de l'environnement*, numéro spécial, 1999, pp. 1 ss.; J. WATES,

quanto evidenziato in dottrina, «come l'insieme dei diritti ambientali procedurali che mettono in discussione la tradizionale libertà degli Stati nelle forme di esercizio della sovranità e nella gestione delle risorse naturali prive di rilevanza transfrontaliera»<sup>28</sup>. Le linee guida elaborate nell'ambito della *Common Implementation Strategy* a supporto dell'attuazione della DQA<sup>29</sup>, difatti, definiscono la partecipazione del pubblico come «la possibilità offerta alle persone di influenzare gli esiti di piani e procedure. (...) Un mezzo per migliorare le modalità decisionali, per sensibilizzare il pubblico sulle tematiche ambientali e per aumentare il consenso e l'impegno rispetto a piani prestabiliti»<sup>30</sup>. Ciò ha condotto parte della dottrina a parlare di vera e propria «democrazia dell'acqua»<sup>31</sup>.

Una delle principali caratteristiche di tale democrazia dell'acqua, volta a ridurre i potenziali conflitti e ad aumentare il consenso nell'attuazione delle regole di tutela e

---

«The Aarhus Convention: A Driving Force for Environmental Democracy», in *JEEPL*, 2005 (2), pp. 2 ss.

<sup>28</sup> Cfr. C. PITEA, *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, Napoli, 2013, pp. 1 ss. Oltre all'autore appena citata, per un approfondimento sulla c.d. «democrazia ambientale» si vedano: M. BOUTELET, J. OLIVIER, *La démocratie environnementale. Participation du public aux décisions et politiques environnementales*, Dijon, 2009; K. SCHNACK, «Participation, Education, and Democracy: Implications for Environmental Education, Health Education, and Education for Sustainable Development», in A. REID, B.B. JENSEN, J. NIKEL, V. SIMOVSKA (dir.), *Participation and Learning. Perspectives on Education and the Environment, Health and Sustainability*, Berlino, 2008, pp. 181-196. Con riferimento al contesto interno italiano, invece, si vedano: D. SINCLARI, «La democrazia ambientale nel quadro dei diritti partecipativi e dell'accesso all'informazione ambientale», in S. GRASSI, M.A. SANDULLI (dir.), *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (dir.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, Milano, 2014, pp. 471 ss.; G. MANFREDI, S. NESPOR, «Ambiente e democrazia: un dibattito», in *Riv. giur. amb.*, 2010, pp. 293 ss.

<sup>29</sup> Si tratta di un documento di consultazione, non vincolante, che è stato elaborato da un gruppo informale europeo costituito da esperti e da parti interessate, noto come Gruppo di lavoro 2.9 sulle buone pratiche da seguire nella pianificazione di bacino, costituitosi appunto nell'ambito della strategia comune di attuazione della DQA. Tale documento, che costituisce la *Guidance document n°8*, della Strategia comune sulla direttiva quadro, si compone di una parte generale e di alcuni allegati). In Italia tale linee guida sono state tradotte e diffuse da WWF Italia: *La partecipazione pubblica nel governo delle acque. Traduzione delle linee guida sulla partecipazione pubblica in relazione alla Direttiva 2000/60/CE*, Milano, 2005.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>31</sup> Cfr. L. SUSSKIND, «Water and democracy: new roles for civil society in water governance», in *International Journal of Water Resources Development*, 2013, pp. 666 ss.

gestione dell'acqua, è il coinvolgimento del livello locale e delle autorità che la rappresentano. Ciò significa che gli Stati membri, nel garantire i servizi idrici come servizi universali gravati dall'obbligo di servizi pubblico, dovrebbero coinvolgere pienamente le comunità territoriali e i livelli giuridici locali e regionali; in altri termini, nell'ipotesi in cui si decida di delegare la prestazione dei servizi idrici a società *holding*, alle comunità locali devono essere garantiti poteri di controllo e d'ingerenza gestionale a prescindere dalla loro partecipazione al capitale azionario della società affidataria. Ciò in linea con l'Agenda 21 che, come evidenziato nel terzo capitolo del presente lavoro, rinvia ai livelli giuridici locali e regionali per operare «il compromesso sociale volto a una gestione sostenibile delle risorse idriche»<sup>32</sup>.

Le indicazioni contenute nell'Agenda 21 sono ampiamente recepite dalla DQA, secondo la quale «le decisioni dovrebbero essere adottate al livello più vicino possibile ai luoghi di utilizzo effettivo o di degrado delle acque»<sup>33</sup>. A favore del necessario coinvolgimento delle comunità territoriali e del livello giuridico locale, inoltre, deporrebbe anche il costante riferimento alle specificità locali, intese come valori da tutelare<sup>34</sup>, che traduce il c.d. principio di differenziazione. La gestione dell'acqua e dei servizi a essa legati si pone, in tal senso, come uno dei casi emblematici di applicazione congiunta dei principi di sussidiarietà e di differenziazione, che s'intrecciano in modo spesso inestricabile alla luce del fatto che «la sussidiarietà o è differenziazione o non esiste»<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Cfr. A. TAITHE, *L'eau. Un bien ? Un droit ? Tensions et opportunités*, Paris, 2008, p. 93. Sul punto si veda quanto già detto al paragrafo 6 del secondo capitolo del presente lavoro.

<sup>33</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua*, cit., considerando 13.

<sup>34</sup> Cfr. CGCE, 22 giugno 2000, C-318/98, *Procedimento penale a carico di Giancarlo Fornasar, Andrea Strizzolo, Giancarlo Toso, Lucio Mucchino, Enzo Peressutti e Sante Chiarcosso*, in *Racc.*, 2000, p. I-04785, punto 46.

<sup>35</sup> In questi termini si veda: M. CAMELLI, «Sussidiarietà e pubblica amministrazione», in *Non profit*, 2000 (1), p. 35, richiamato da: G. PIPERATA, *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Milano, 2005, p. 215; P. DURET, «Crossing the great divide. Spunti per un approccio sussidiario alla gestione dell'acqua (ovvero della rondine e della primavera)», in M. ANDREIS, *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, cit., p. 35.

Il diritto dell'UE, dunque, con specifico riferimento alle problematiche idriche si farebbe portatore di una vera e propria «democrazia di prossimità»<sup>36</sup>, che avrebbe segnato il superamento del tradizionale modello decisionale di programmazione definito come *dad* (acronimo di «decidi-annuncia-difendi»), criticato fin dalla metà degli anni ottanta del secolo scorso<sup>37</sup>.

Ancor prima dell'esplosione dei c.d. «conflitti di prossimità», che hanno registrato un aumento esponenziale negli ultimi anni con riferimento alle grandi opere infrastrutturali<sup>38</sup>, la nascente “democrazia dell'acqua” si sarebbe opposta al monopolio

---

<sup>36</sup>La nozione di «democrazia di prossimità» è di origine francese ed è stata elaborata con riferimento alla partecipazione degli *usagers* alle *instances consultatives locales*. Si tratta dei lavori delle *Commissions consultatives des services publics locaux* (CCSPL), chiamate a rilasciare un *avis [...] sur tout projet de recours à la délégation* e a interloquire nell'individuazione della formula gestoria del servizio idrico. Create da una legge del 6 febbraio 1992, tali Commissioni sono state rese obbligatorie nel 2003 dalla legge detta, appunto, *démocratie de proximité* del 27 febbraio 2002 (art. L. 413-1 del *Code général des collectivités territoriales*), come ricorda l'annuale *Rapport* del *Conseil d'Etat* francese dedicato nel 2010 a *L'eau et son droit* (cfr. p. 89). Sul punto, con specifico riferimento alla gestione delle acque, si vedano: F. FRAYSSE, «La gestion du service de l'eau: perspective comparatiste», in V. PARISIO (dir.), *Demanio idrico e gestione del servizio idrico in una prospettiva comparata: una riflessione a più voci*, Milano, 2011, pp. 30-31; J. HUET, «Quel(s) apport(s) des Sociétés Coopératives d'intérêt collectif dans la gestion de l'eau?», Université Montpellier III, consultabile sul sito della *Revue internationale de l'économie sociale* (<http://recma.org/>).

<sup>37</sup> Sulla critica al modello decisionale «decidi-annuncia-difendi», a favore di una trasformazione in senso maggiormente discorsivo e dialogico dei processi decisionali pubblici, si veda l'opera fondamentale di L. SUSSKIND E J. CRUIKSHANK, *Breaking the Impasse, Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, New York, 1986.

<sup>38</sup> Sull'emersione delle resistenze locali e territoriali alle grandi opere infrastrutturali, e alla loro acquisizione di una dimensione internazionale, si veda, ad esempio: P.M. SAINT, R.J. FLAVELL, P.F. FOX, *Nimby Wars: The Politics of Land Use*, Hingham, Saint University Press, 2009. Nel corso del presente lavoro si preferisce non utilizzare la nozione di *Nimby* (acronimo inglese per *Not In my Back Yard*, lett. «Non nel mio cortile») poiché è stata spesso utilizzata, ad opinione di chi scrive, per inquadrare le opposizioni locali alla costruzione di opere pubbliche come manifestazioni patologiche di resistenza individualista e irrazionale alla realizzazione degli interessi generali. A tale nozione, come già fatto da parte della dottrina, si preferisce quella di «conflitti di prossimità», formulata dalla dottrina francese e maggiormente idonea a cogliere la dimensione locale e territoriale della difesa di diritti ugualmente legittimi. Sull'uso della nozione di conflitti di prossimità in luogo di quella di *Nimby* si veda, tra gli autori italiani, A. AVERARDI, «Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione

della razionalità e della legittimità che tradizionalmente tende ad essere attribuito unicamente a chi deve prendere le scelte di interesse generale, escludendo i livelli territoriali locali che possono subire le esternalità negative prodotte da queste decisioni.

### **3. La nozione di pubblico et la *citizenship of contribution***

La *démocratie de proximité* descritta nel paragrafo precedente, che muove dal principio di sussidiarietà e di differenziazione, non corrisponde al semplice spostamento dei centri decisionali dallo Stato centrale verso i livelli giuridici territoriali locali e regionali; essa implica, in modo molto più articolato, forme di coinvolgimento del pubblico che vanno ben al di là del semplice livello locale e delle tradizionali autorità che la rappresentano.

Il «pubblico» è da intendersi, innanzitutto, in senso ampio e può avere come protagonisti i singoli utenti/consumatori così come le espressioni più strutturate dell'associazionismo. Le linee guida elaborate nell'ambito della *Common Implementation Strategy* a supporto dell'attuazione della DQA, nello specifico, suggeriscono la definizione di «pubblico» data dalla direttiva 2001/42/CE sulla valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, nota come direttiva VAS (Valutazione ambientale strategica)<sup>39</sup>. Secondo tale direttiva, per pubblico deve intendersi «una o più persone fisiche o giuridiche, secondo la normativa o la prassi nazionale, e le loro associazioni, organizzazioni o gruppi»<sup>40</sup>. Si tratta della stessa nozione di pubblico fornita dalla Convenzione di Aarhus, all'art. 2, § 4.

La DQA fa riferimento, inoltre, alle «parti interessate», ossia ai portatori d'interesse o *stakeholders*. Le linee guida elaborate nell'ambito della *Common Implementation Strategy*, a riguardo, indicano come «parti interessate, qualsiasi

---

democratica», in *RTDP*, 2015 (4), pp. 1173. Sulla nozione di «conflitti di prossimità», invece, si vedano: G. SENEAL, «Conflits de proximité et coopération, une géographie des acteurs et des interactions sociales», in *Cahier du géographie*, 2005, pp. 138 ss.; e P. MELE, *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*, Rennes, 2013.

<sup>39</sup> Cfr. Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 27 giugno 2001, *concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente*, in *GU L* 197, pp. 30–37.

<sup>40</sup> *Ibid.*, art. 2, lett. d).

persona, gruppo o organizzazione con un interesse in una tematica, sia perché ne subisce gli effetti sia perché in grado di avere una qualche influenza sugli esiti. Con “parti interessate” si definiscono, inoltre, coloro che ancora non sono consapevoli del fatto che subiranno gli effetti di una tematica, ovvero la maggior parte dei singoli cittadini e molte società o ONG di piccole dimensioni»<sup>41</sup>.

La nozione di «parti interessate» tende a coincidere, dunque, con quella di «pubblico interessato» fissata dalla Convenzione di Aarhus, all’art. 2, § 5, secondo il quale il pubblico interessato è «il pubblico che subisce o può subire gli effetti dei processi decisionali in materia ambientale o che ha un interesse da far valere al riguardo; ai fini della presente definizione si considerano titolari di tali interessi le organizzazioni non governative che promuovono la tutela dell’ambiente e che soddisfano i requisiti prescritti dal diritto nazionale».

La nozione di pubblico ai sensi della DQA si presenta, dunque, notevolmente ampia e, ad opinione di chi scrive, non potrebbe essere altrimenti alla luce delle ragioni e delle finalità alla base della partecipazione del pubblico, vale a dire il *social learning* e la «*water awareness*». Se, così come evidenziato nelle pagine iniziali del presente capitolo, «l’informazione, la consultazione e la partecipazione dell’opinione pubblica, compresi gli utenti», è finalizzata a «consentire di riconoscere anticipatamente potenziali problemi, contribuendo così ad alleviarne tempestivamente le ripercussioni a costi inferiori», il numero e la tipologia dei soggetti coinvolti e interessati deve essere il più ampio possibile.

Le linee guida elaborate nell’ambito della *Common Implementation Strategy* prevedono la possibilità di operare una selezione, per ragioni pratiche e per l’impossibilità di coinvolgere attivamente tutte le parti che hanno un potenziale interesse in ogni problematica<sup>42</sup>. Le componenti del pubblico interessate dalla DQA

---

<sup>41</sup> Cfr. WWF Italia, *La partecipazione pubblica nel governo delle acque. Traduzione delle linee guida sulla partecipazione pubblica in relazione alla Direttiva 2000/60/CE*, cit., p. 20.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 23. Le linee guida, in particolare, indicano alcuni fattori su cui basare una tale selezione, quali: relazione delle parti interessate con le questioni di gestione delle acque prese in esame; scala e contesto della loro partecipazione e rappresentazione; coinvolgimento, siano essi amministratori, utenti, vittime o parti interessate; esperti ed esecutori di misure; capacità di partecipazione; contesto politico, sociale e ambientale. L’Allegato I delle linee guida in commento, inoltre, illustrano una metodologia per la selezione delle parti interessate attraverso la cosiddetta analisi degli attori sociali.

rimangono, tuttavia, numerose e comprendono, in linea di principio: organizzazioni del settore pubblico e privato, gruppi volontari di professionisti e ONG professionali (tra le quali rientrano gli enti di diritto pubblico, i gruppi che si occupano di conservazione, quelli dei settori economico, industriale e assicurativo e le istituzioni accademiche); autorità, amministratori eletti, dipartimenti governativi, enti di diritto pubblico, municipalità e autorità locali; gruppi locali, enti organizzati non professionali che operano a livello locale<sup>43</sup>. Queste ultime sono suddivise in: comunità incentrate sul luogo (associazioni che fanno perno sul territorio e includono gruppi di residenti e consigli locali); comunità incentrate sull'interesse, come ad esempio associazioni di coltivatori o pescatori; singoli cittadini, agricoltori e società che rappresentano se stessi e hanno un interesse evidente come, ad esempio, i principali proprietari terrieri o i singoli residenti locali<sup>44</sup>.

Da quanto appena evidenziato si rileva una spiccata valorizzazione del ruolo dell'associazionismo, che confermerebbe la tendenza diffusa in molti paesi europei a orientare la partecipazione civica nella gestione dell'acqua e dei servizi idrici verso organizzazioni con capacità professionali specifiche, la maggior parte delle quali dotate di veste non lucrativa<sup>45</sup>. La Corte di giustizia UE, a riguardo, ha riconosciuto, in termini generali, il ruolo importante e strategico di tali organizzazioni nel controllo del rispetto del diritto dell'UE<sup>46</sup>.

Con riferimento alla tutela dell'ambiente e delle sue componenti, inoltre, i giudici del *Plateau du Kirchberg* hanno riconosciuto il diritto di tali organizzazioni ad agire in giudizio, evidenziando come «una ONG ambientale costituisce espressione di interessi collettivi e può beneficiare di un grado di specializzazione tecnica di cui il

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>44</sup> *Ibid.* p. 25.

<sup>45</sup> Per un'interessante analisi comparativa del ruolo delle associazioni nella gestione dell'acqua e dei servizi idrici si veda A. SIMONATI, «Il regime pubblicistico delle acque: profili comparatistici», in G. SANTUCCI, A. SIMONATI, F. CORTESE (dir.), *L'acqua e il diritto*, Trento, 2011, pp. 106 ss.

<sup>46</sup> Cfr. Ordinanza del TPICE, 14 gennaio 2002, T-84/01, *Association contre l'horaire d'été (ACHE) c. Conseil de l'Union européenne et Parlement européen*, in *Rac.*, 2002, II-00099, punto 25 ; CGCE, 2 febbraio 1988, 67/85, 68/85 e 70/85, *Van der Kooy e.a c. Commissione*, in *Racc.*, 1998, p. 219, punti 21 à 24.

singolo può non disporre»<sup>47</sup>. La valorizzazione delle associazioni ambientaliste e di categoria, pur palesando l'intento di tutelare le esigenze degli abitanti delle zone direttamente interessate dall'uso di una specifica risorsa idrica, punterebbe a evitare eccessivi localismi, incentivando l'inquadramento delle problematiche in una prospettiva generale<sup>48</sup>.

La «democrazia dell'acqua», dunque, esalterebbe la dimensione locale del territorio, inserendosi allo stesso tempo in un processo più complesso che richiederebbe il graduale passaggio da una *citizenship of entitlement* a una *citizenship of contribution*<sup>49</sup>. Il cittadino sarebbe chiamato a contribuire al processo di adozione delle decisioni, in linea teorica, “direttamente” e non più in via mediata (se non quelle privilegiate delle associazioni) in quello che abbiamo definito come *social learning*; allo

---

<sup>47</sup> Cfr. Conclusioni dell'Avvocato generale Sharpston, 16 dicembre 2010, C-115/09, *Trianel Kohlekraftwerk Lünen*, in *Racc.*, 2010, p. I-3676, punto 51; CGCE, 15 ottobre 2009, C-263/08, *Djurgården-Lilla*, in *Racc.*, 2009, p. I-09967, punti 59-65.

<sup>48</sup> Cfr. A. SIMONATI, «Il regime pubblicistico delle acque: profili comparatistici», cit., p. 111.

<sup>49</sup> Tale processo è stato rilevato principalmente con riferimento alla gestione dei servizi pubblici e al ruolo richiesto ai cittadini/utenti. Sul punto si vedano, ad esempio: R. PALUMBO, «Una contestualizzazione del concetto di coproduzione al caso dei servizi pubblici: una rassegna critica della letteratura internazionale», in *Azienda pubblica*, 2015 (2), pp. 137-161; J. ALFORD, «A public management road less travelled: clients as coproducers of public services», in *Australian Journal of Public Administration*, 1998 (4), pp. 128-137; H. ALVES, «Co-creation and innovation in public services», in *The Service Industries Journal*, 2013 (7-8), pp. 671-682; R. ANDREWS, R. ASHWORTH, K.J. MEIER, «Representative Bureaucracy and Fire Service Performance», in *International Public Management Journal*, 2014 (1), pp. 1-24; T. BOVAIRD, «Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services», in *Public Administration Review*, 2007 (5), pp. 846-860; T. BOVAIRD, G.C. VAN RYZIN, E. LOEFFLER, S. PARRADO, «Activating Citizens to Participate in Collective Co-Production of Public Services», in *Journal of Social Policy*, 2015 (1), pp. 1-23; K. DE WITTE, B. GEYS, «Citizen co-production and efficient public good provision: Theory and evidence from local public libraries», in *European Journal of Operational Research*, 2013, pp. 592-602; V. PESTOFF, «Towards A Paradigm Of Democratic Participation: Citizen Participation And Co-Production Of Personal Social Services In Sweden», in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2009 (2), pp. 197-224; A. ROBERTS, B. GREENHILL, A. TALBOT, M. CUZAK, «Standing up for my human rights: a group's journey beyond consultation towards co-production», in *British Journal of Learning Disabilities*, 2012 (4), pp. 292-301.

stesso tempo è tenuto ad acquisire la c.d. «*water awareness*», ossia la consapevolezza nella gestione dell'acqua necessaria per raggiungere un equilibrio sostenibile.

Si prevede, in altri termini, un «ruolo proattivo» del pubblico che, come è stato autorevolmente sostenuto in dottrina, dovrebbe condurre a un «nuovo cittadino, protagonista di un disegno, che non vorrebbe essere solo utopico, di “demarchia”»<sup>50</sup>. Tale «nuovo cittadino» sarebbe capace «di indurre un mutamento delle politiche idriche che [...] da pubbliche in senso soggettivo si fanno propriamente comunitarie, così da doppiare simmetricamente la parallela emersione della natura di bene comune, e non pubblico in senso tradizionalmente soggettivo delle acque»<sup>51</sup>.

#### 4. L'informazione del pubblico

Sul “come” il pubblico possa indurre un mutamento delle politiche idriche, tale da trasformarle da «pubbliche in senso soggettivo a propriamente comunitarie», il diritto dell'UE prevede una scala di partecipazione composta da tre distinti livelli: informazione; consultazione; partecipazione attiva<sup>52</sup>.

L'informazione rappresenta il primo grado di partecipazione del pubblico, in linea a quanto previsto anche dalla Convenzione di Aarhus<sup>53</sup>. Essa, nello specifico, si

---

<sup>50</sup> In tal senso si veda P. DURET, «Crossing the great divide. Spunti per un approccio sussidiario alla gestione dell'acqua (ovvero della rondine e della primavera)», cit., p. 32. L'autore fa espresso riferimento alle prospettazioni di F. BENVENUTI, soprattutto lavori come *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994 e *Disegno dell'amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, 1996.

<sup>51</sup> E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Milano, 2012, p. 86.

<sup>52</sup> Il riferimento a una «scala di partecipazione» è molto diffuso in dottrina e prende spunto dal modello della «scala della partecipazione», elaborato da Sherry Arnstein negli anni Sessanta del secolo scorso, che definirebbe i tratti di un modello di assunzione delle decisioni di natura incrementale. Sul punto si vedano: S. ARNSTEIN, «A Ladder of Citizen Participation», in *Journal of the American Planning Association*, 1969, pp. 216 ss.; B. DAMAGARD, J.M. LEWIS, «Accountability and Citizen Participation», in M. BOVENS, R.E. GODIN, T. SCHILLEMANS (dir.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford, 2014, pp. 263 ss.

<sup>53</sup> La Convenzione di Aarhus prevede, a riguardo, tre distinti pilastri fondamentali del coinvolgimento del pubblico: informazione, partecipazione e giustiziabilità. La «scala di partecipazione»

pone come la preconditione essenziale per realizzare la «*water awareness*» e il c.d. *social learning* descritti nei paragrafi precedenti. Le linee guida elaborate nell'ambito della *Common Implementation Strategy*, a riguardo, indicano l'informazione come «la base di qualsiasi forma di partecipazione del pubblico»<sup>54</sup>. La dottrina, da parte sua, ha indicato l'acquisizione e la circolazione adeguata delle informazioni e delle conoscenze come condizioni indispensabili per una corretta consapevolezza dei problemi ambientali, delle modalità di tutela e per l'esercizio da parte della collettività di quel controllo diffuso sull'attività dei pubblici poteri che rappresenta un obiettivo per tutte le moderne democrazie<sup>55</sup>.

Al fine di realizzare una consapevole informazione del pubblico, con i fini brevemente richiamati, la DQA richiama, innanzitutto, il diritto di accesso «ai documenti di riferimento e alle informazioni in base ai quali è stato elaborato il progetto del piano di gestione del bacino idrografico»<sup>56</sup>, che come evidenziato nel corso del precedente capitolo, dovrebbe predisporre l'assetto economico complessivo della risorsa in questione e la stima dei costi d'implementazione delle diverse misure che ciascuno Stato è tenuto a programmare per raggiungere un'allocatione efficiente della risorsa fra diversi usi concorrenti.

Le disposizioni della DQA si affiancano, dunque, agli obblighi di trasparenza che discendono dalle disposizioni sulla tutela dei consumatori, dilatando la possibilità di accesso alle informazioni all'intero ciclo dell'acqua e all'insieme di atti di programmazione e gestione economica.

---

prevista dalla Convenzione di Aarhus non coincide, come avremo modo di evidenziare nel testo, con quella prevista dalla direttiva quadro sulle acque. Sulla struttura della partecipazione prevista dalla Convenzione di Aarhus si rinvia alla bibliografia citata alla nota 22.

<sup>54</sup> Cfr. WWF Italia, *La partecipazione pubblica nel governo delle acque. Traduzione delle linee guida sulla partecipazione pubblica in relazione alla Direttiva 2000/60/CE*, cit., p. 21.

<sup>55</sup> In questi termini si vedano, oltre alla bibliografia citata alla nota 22: A. BONOMO, «Informazione ambientale, amministrazione e principio democratico», in *RIDPC*, 2009 (6), pp. 1475; E. PELOSI, «Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della Direttiva 2003/4/CE», in *Riv. giur. amb.*, 2004, pp. 23 ss.. Quest'ultimo autore sottolinea come l'accesso alle informazioni debba essere configurato come «strumento prioritario ai fini di un'adeguata difesa dell'ambiente e l'informazione come presupposto dell'educazione ambientale»

<sup>56</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque*, cit., art. 14, § 1, alinea 2.

Congiuntamente alle disposizioni della DQA, inoltre, devono essere considerate anche quelle di portata più generale relative all'informazione in materia ambientale, stabilite dalla direttiva 2003/04/CE *sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale*. Tale direttiva, che come anticipato ha recepito parte della Convenzione di Aarhus nell'ordinamento dell'UE e abrogato la precedente direttiva 90/313/CE<sup>57</sup>, prevede un diritto di accesso ai documenti che potremmo definire come "incondizionato" e "de-soggettivato". Si tratterebbe di un diritto di accesso "incondizionato" poiché, come noto, le autorità pubbliche sono tenute «a rendere disponibile l'informazione ambientale detenuta da essi o per loro conto a chiunque ne faccia richiesta, senza che il richiedente debba dichiarare il proprio interesse»<sup>58</sup>. L'irrelevanza della legittimazione ad accedere alle informazioni determina, inoltre, che il diritto all'esibizione sia "de-soggettivizzato", nel senso che viene a dipendere unicamente dal profilo oggettivo dell'afferenza del documento alla materia e alla politica dell'ambiente, vale a dire alla sua qualificazione di «informazione ambientale». Nozione, quest'ultima, che si presenta notevolmente vasta, ricomprendo *tutte* le informazioni relative all'ambiente<sup>59</sup>, anche qualora implicino un'attività elaborativa da

---

<sup>57</sup> Cfr. Direttiva 90/313/CE del Consiglio, 7 giugno 1990, *concernente la libertà di accesso all'informazione in materia ambientale*, in *GUCE* L 58, p. 56-58. Tale direttiva, emanata «allo scopo di garantire la libertà di accesso alle informazioni relative all'ambiente in possesso di autorità pubbliche e la diffusione delle medesime» (art. 1), muoveva dall'idea che una migliore informazione in materia ambientale si realizza, innanzitutto, attraverso una corretta e libera informazione del cittadino che può così collaborare in maniera consapevole al controllo e alla tutela dei beni ambientali. In tal senso si veda, ad esempio: S. MIRATE, «La tutela dell'ambiente attraverso il libero accesso all'informazione», in *Urb. app.*, 1998, pp. 1266 ss.

<sup>58</sup> Cfr. Direttiva 2003/4/CE, *sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale*, cit., art. 3, §1.

<sup>59</sup> L'art. 2 della Direttiva 2003/4/CE fornisce una nozione d'informazione ambientale notevolmente ampia, stabilendo che «si intende per: 1) "informazione ambientale" qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o in qualunque altra forma materiale concernente: a) lo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria e l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, il paesaggio e i siti naturali, compresi gli igrotopi, le zone costiere e marine, la diversità biologica e i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, nonché le interazioni tra questi elementi; b) fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni o i rifiuti, compresi quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi e altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente di cui alla lettera a); c) le misure (comprese quelle amministrative) quali le

parte dell'amministrazione<sup>60</sup> o di soggetti aventi natura privatistica<sup>61</sup>.

---

politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori di cui alle lettere a) e b), nonché le misure o attività intese a proteggere i suddetti elementi; d) le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale; e) le analisi costi-benefici ed altre analisi e ipotesi economiche usate nell'ambito delle misure e attività di cui alla lettera c); e f) lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, ove pertinente, le condizioni della vita umana, i siti e gli edifici di interesse culturale nella misura in cui sono o possono essere influenzati dallo stato degli elementi dell'ambiente di cui alla lettera a) o, attraverso tali elementi, da qualsiasi fattore di cui alle lettere b) e c)».

<sup>60</sup> Cfr. CGCE, 17 giugno 1998, 321/96, *Wilhelm Mecklenburg c. Kreis Pinneberg – Der Landrat*, in *Racc.*, 1998, p. I-3809, punto 21. In materia va segnalata la tendenza della Corte di giustizia a garantire il più ampio accesso alle informazioni in materia ambientale; obiettivo che non si realizza solo attraverso un'interpretazione estensiva della nozione d'informazione ambientale, ma che muove da un'interpretazione restrittiva delle cause di esclusione del diritto di accesso previste dalla direttiva UE in commento (art. 4 ). Su quest'ultimo profilo si vedano, ad esempio: CGUE, 14 febbraio 2012, *Flachglas Torgau GmbH c. Bundesrepublik Deutschland*, in *Racc.*, 2012, nella quale la Corte si è pronunciata sulla questione della riservatezza delle deliberazioni delle autorità pubbliche che agiscono nell'esercizio di competenze legislative, precisando le condizioni secondo cui tale riservatezza deve essere prevista dal diritto. Tale profilo meriterebbe sicuramente maggiore spazio, ma attenendo agli aspetti generali dell'accesso alle informazioni in materia ambientale riteniamo opportuno soffermarci maggiormente sul contributo del diritto dell'UE relativo alla gestione delle acque, rinviando sul punto, anche per ragioni di spazio, alle opere di carattere generale. In particolare si vedano: C. SCIANCALEPORE, «I limiti al diritto di accesso all'informazione ambientale tra interpretazione della Corte di giustizia ed ordinamento interno», in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2012, pp. 682-691; R. CARANTA, «Il diritto di accesso in materia ambientale secondo il diritto comunitario», in R. FERRARA, P.M. VIPIANA (dir.), *I "nuovi diritti" nello Stato sociale in trasformazione*, Padova, 2002, pp. 151 ss.; E. PELOSI, «Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE», in *Riv. giur. amb.*, 2004 (1), pp. 23 ss.; C. ALIBERTI, «L'informazione ambientale nell'ordinamento comunitario», in G. RECCHIA, *Informazione ambientale e diritto di accesso*, Padova, 2007, pp. 93 ss.; S. DELIPERI, «Diritto all'informazione ambientale, un importante strumento per la difesa dell'ambiente», in *Riv. giur. amb.*, 2007 (3/4), pp. 594 ss.; M. CERUTI, «L'accesso alle informazioni ambientali in tre recenti pronunce dei giudici europei in materia di prodotti fitosanitari, quote di emissioni di gas serra e valutazioni di incidenza ambientale», in *Riv. giur. amb.*, 2011 (3/4), pp. 498 ss.

<sup>61</sup> Per quanto riguarda il profilo relativo agli enti destinatari delle istanze di accesso, la direttiva in commento fornisce una definizione che ricomprende nella nozione di autorità pubblica anche «ogni persona fisica o giuridica svolgente funzioni di pubblica amministrazione ai sensi della legislazione nazionale, compresi incarichi, attività o servizi specifici connessi all'ambiente; e ogni persona fisica o giuridica avente responsabilità o funzioni pubbliche o che fornisca servizi pubblici connessi con

Al diritto di accesso alle informazioni, che dovrebbe essere tendenzialmente gratuito<sup>62</sup>, tende ad essere affiancato anche l'attiva disseminazione delle stesse. La DQA, così come evidenziato dalle stesse linee guida elaborate nell'ambito della *Common Implementation Strategy*, richiede, in verità, solo che sia garantito l'accesso alle informazioni di riferimento e non la distribuzione attiva delle stesse<sup>63</sup>. Un obbligo generale d'informazione, tuttavia, è previsto dalle direttive 2003/35/CE<sup>64</sup> e 2003/04/CE<sup>65</sup>, che come detto nelle pagine precedenti hanno integrato la Convenzione di Aarhus nell'ordinamento giuridico dell'UE. Il Regolamento CE 401/2009 sull'Agenzia europea dell'ambiente e la rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale, inoltre, attribuisce a tale autorità amministrativa il compito di «assicurare un'ampia diffusione fra i cittadini di informazioni ambientali affidabili e

---

l'ambiente, sotto il controllo di un organismo o di una persona di cui alla lettera a) o b)» (cfr. art. 2, § 2, lett. b). e c).). Sul punto si veda anche la sentenza CGUE, 19 dicembre 2013, C-279/12, *Fish Legal e Emily Shirley c. Information Commissioner e altri*, in *Racc.*, 2013.

<sup>62</sup> Ai sensi dell'art. 5 della direttiva 2003/4/CE, «L'accesso a tutti i registri o elenchi pubblici, istituiti e mantenuti come previsto dall'articolo 3, paragrafo 5, e l'esame in situ dell'informazione richiesta sono gratuiti. 2. Le autorità pubbliche possono applicare una tassa per la fornitura dell'informazione ambientale, ma tale tassa non supera un importo ragionevole. 3. Quando sono applicate tasse, le autorità pubbliche pubblicano e mettono a disposizione dei richiedenti il relativo tariffario nonché informazioni sulle circostanze nelle quali una tassa può essere applicata o meno».

<sup>63</sup> Cfr. WWF Italia, *La partecipazione pubblica nel governo delle acque. Traduzione delle linee guida sulla partecipazione pubblica in relazione alla Direttiva 2000/60/CE*, cit., p. 21.

<sup>64</sup> L'art. 2 della direttiva 2003/35/CE, *che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale*, cit., prevede l'obbligo degli Stati membri di informare il pubblico attraverso pubblici avvisi o attraverso i mezzi di comunicazione elettronici, se disponibili, di qualsiasi proposta relativa a piani o programmi in materia ambientale e di rendere accessibili le informazioni relative a tali proposte, comprese le modalità partecipative e l'autorità competente cui rivolgere osservazioni e quesiti. La nozione di pubblico destinatario di tali informazioni, in linea a quanto detto nelle precedenti pagine, è omnicomprensiva, e la direttiva prevede inoltre che esso debba essere informato dall'autorità competente, dopo l'esame delle osservazioni e dei pareri presentati, in merito alle decisioni adottate e ai motivi e considerazioni su cui sono basate.

<sup>65</sup> L'art. 7 della direttiva 2003/4/CE, *sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale*, cit., «gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che le autorità pubbliche strutturino l'informazione ambientale rilevante per le loro funzioni e in loro possesso o detenuta per loro conto ai fini di un'attiva e sistematica diffusione al pubblico, in particolare mediante le tecnologie di telecomunicazione informatica e/o le tecnologie elettroniche».

paragonabili, in particolare sullo stato dell'ambiente, e di incoraggiare l'utilizzazione della nuova tecnologia telematica a tal fine»<sup>66</sup>; obiettivo che dovrebbe essere attuato in collaborazione sia con la Commissione europea che con gli Stati membri al fine di consentire uno scambio continuo di informazioni in materia ambientale<sup>67</sup>.

Il diritto dell'UE delinea, dunque, un dovere di diffusione delle informazioni da parte di chi (pubblica amministrazione o privati) interviene sull'ambiente e sulle sue componenti, come l'acqua. Ciò, implica anche il diritto di ricevere il massimo di informazioni e di ottenerle in maniera tempestiva da parte dei soggetti interessati. Sulla base di tale dovere/diritto discenderebbe anche il diritto all'informazione sui rischi ambientali, quale quelli relativi ad esempio alle alluvioni, che in linea di principio fornirebbe la possibilità di agire per il risarcimento dei danni nell'ipotesi di mancata informazione tempestiva<sup>68</sup>.

L'informazione del pubblico non si presenta, con tutta evidenza, come una novità degli atti relativi alla gestione delle acque. Questi ultimi, tuttavia, contribuiscono ad arricchire il profilo della qualità dell'informazione. Il diritto dell'UE, infatti, non presenta una regolazione generale e organica volta ad assicurare direttamente standard di qualità delle informazioni diffuse o utilizzate da amministrazioni pubbliche; viceversa, si ricavano di requisiti di qualità delle informazioni in una pluralità di

---

<sup>66</sup> Cfr. Regolamento (CE) n. 401/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, 23 aprile 2009, *sull'Agenzia europea dell'ambiente e la rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale*, in *GU L* 126, pp. 13-22, art. 2, lett. m).

<sup>67</sup> *Ibid.*, art. 2, lett. a). Per un'introduzione sull'uso della tecnologia telematica e sull'istituzione del c.d. *e-government* anche in materia ambientale si veda, ad esempio: M. BOMBARDELLI, «Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile», in *RIDPC*, 2002 (5), pp. 991 ss.

<sup>68</sup> Come evidenziato in dottrina, infatti, gli obblighi informativi sono espressione anche del principio di prevenzione, poiché consentono l'adozione di misure preventive in caso di disastri ambientali (cfr. M. RENNA, «Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo», in *RIDPC*, 2009, pp. 649). L'autore non manca, inoltre, di far riferimento alle note pronunce della Corte europea per i diritti dell'uomo che ha condannato le autorità italiane a corrispondere un risarcimento a favore di quaranta residenti della provincia di Manfredonia, in quanto non avevano provveduto ad informare il pubblico dei rischi derivanti dalle emissioni inquinanti provocate dallo stabilimento Enichem sito in prossimità delle loro abitazioni (cfr. Corte EDU, 19 febbraio 1998, *Guerra e altri c. Repubblica Italiana*, n. 116/1996/735/932).

disposizioni di tipo settoriale<sup>69</sup>. In materia ambientale, ad esempio, la direttiva 2003/4/CE, oltre a porre alcuni standard di qualità delle informazioni attraverso la diffusione di dati sulle metodologie utilizzate<sup>70</sup>, declina la qualità dell'informazione ambientale come necessità di aggiornamento, precisione e confrontabilità<sup>71</sup>. In tal senso, la DQA realizza tali standard prevedendo, ancor prima dell'adozione della direttiva 2003/4/CE, obblighi di pubblicazioni, secondo calendari e criteri ben precisi, delle relazioni e dei piani di bacino previsti nel corso dell'attività di gestione delle risorse idriche<sup>72</sup>.

## 5. La partecipazione del pubblico nella pianificazione di bacino

Il contributo del diritto dell'UE alla partecipazione del pubblico nella gestione dell'acqua e dei servizi a essa legati, in termini di "qualità" e novità, si coglie chiaramente con riferimento alla pianificazione di bacino. L'art. 14 della DQA, che segue la disposizione che prevede la predisposizione dei piani di bacino, impone a ciascuno Stato di procedere alla consultazione del pubblico; quest'ultima rappresenta il primo livello di partecipazione reale e, in base a specifiche scadenze (con un ciclo ripetitivo di 6 anni per i piani di gestione successivi), dovrebbe rispettare alcuni requisiti

---

<sup>69</sup> L'attività del legislatore europeo ha ampiamente avuto ad oggetto: la disciplina dei dati personali, quella dell'informazione ambientale, le norme ed i principi della statistica e finanza pubblica, le politiche sulla circolazione delle informazioni pubbliche mediante Ict, e la normativa sul riutilizzo delle informazioni del settore pubblico. Sul punto si vedano, ad esempio: T. HOEREN, «Information Quality and Law - Some reflections on Recent EU Developments», in U. GASSER (dir.), *Information Quality Regulation: Foundations, Perspectives, and Applications*, Baden-Baden, 2004; M. EPPLER, U. GASSER-M. HELFERT, «Information Quality: Organizational, Technological and Legal Perspectives», in *Studies in Communication Sciences*, 2004, pp. 1-16; E. CARLONO, «La qualità delle informazioni pubbliche. L'esperienza italiana nella prospettiva comparata», in *RTDP*, 2009 (1), pp. 155.

<sup>70</sup> Cfr. Direttiva 2003/4/CE, *sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale*, cit., art. 8. Sul punto si veda anche il considerando 20 della stessa direttiva, secondo il quale «poiché rappresenta un fattore importante per valutare la qualità dell'informazione fornita, anche il metodo utilizzato per la raccolta dell'informazione dovrebbe essere divulgato su richiesta».

<sup>71</sup> *Ibid.*, art. 7, § 2.

<sup>72</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua*, cit., artt. 13 § 6, 14 § 1, 15 § 1, 18 §§ 1 e 4.

individuati dettagliatamente dalle linee guida elaborate nell'ambito della *Common Implementation Strategy*.

La consultazione del pubblico, che dovrebbe avere luogo solo dopo il completamento o durante la preparazione delle prime versioni dei piani e degli altri documenti<sup>73</sup>, è prevista innanzitutto in forma scritta. Le linee guida elaborate nell'ambito della *Common Implementation Strategy* precisano, in particolare, che la consultazione scritta (su carta, tramite posta ordinaria o posta elettronica) è da considerare come un requisito minimo per l'attuazione della direttiva, mentre la consultazione verbale rappresenta la buona pratica<sup>74</sup>.

Secondo un particolareggiato codice di condotta delle consultazioni scritte, inoltre, gli Stati dovrebbero: specificare le scadenze per l'organizzazione della consultazione sin dall'inizio nel processo di pianificazione di un orientamento o di un servizio, fatta eccezione per quelle indicate nell'art. 14 della direttiva; stabilire chiaramente quali sono i soggetti consultati, le domande da porre, i termini di tempo e le finalità previste; rispettare dei criteri di semplicità, intellegibilità e sinteticità dei documenti oggetto di consultazione (scadenze, programma di lavoro, problemi di gestione delle acque importanti, bozza del piano di gestione del bacino idrografico), predisponendo anche una sintesi di 2 pagine riguardante le questioni principali sulle quali verte la consultazione; rendere disponibili i documenti in questione utilizzando al meglio gli strumenti elettronici, affinché siano distribuiti a tutti i gruppi e gli individui interessati. Tale codice di condotta, come si può ricavare anche dal testo della stessa direttiva, ricorda che: il pubblico interessato dovrà avere sei mesi di tempo per rispondere ai documenti; le risposte dovranno essere analizzate accuratamente e senza pregiudizi; i risultati devono essere messi a disposizione del pubblico, unitamente al resoconto delle opinioni raccolte e delle motivazioni sottese alle decisioni finali; i diversi reparti dovranno controllare e valutare le consultazioni nominando un coordinatore che garantirà la distribuzione dei risultati della consultazione<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Cfr. WWF Italia, *La partecipazione pubblica nel governo delle acque. Traduzione delle linee guida sulla partecipazione pubblica in relazione alla Direttiva 2000/60/CE*, cit., p. 40.

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> *Ibid.* p. 41.

La consultazione del pubblico, oltre ad essere obbligatoriamente prevista dalla direttiva in commento, si pone come fase di fondamentale importanza della procedura di approvazione del piano di bacino perché realizza una maggiore trasparenza nelle scelte, permettendo allo stesso tempo alla collettività di contribuire attivamente alla formazione delle stesse decisioni<sup>76</sup>. Come sottolineato in dottrina, anche se le autorità preposte all'adozione del piano di bacino non sono giuridicamente vincolate agli esiti della consultazione del pubblico, la decisione tende a configurarsi come il frutto dell'avvenuta valutazione (e ponderazione) dei diversi interessi emersi in fase di pianificazione<sup>77</sup>. Ciò esalta, innanzitutto, l'importanza del diritto di accesso alle informazioni e il dovere di divulgazione delle stesse da parte dei soggetti preposti alla pianificazione e che rivestono un ruolo di gestione delle risorse idriche: la diffusione delle notizie attinenti alle risorse idriche assume rilievo nell'ambito dei processi decisionali relativi alla realizzazione di specifici interventi che hanno ricadute rilevanti sul territorio e sulla disponibilità e accessibilità della risorsa in questione. Il diritto del cittadino a ricevere notizie in materia, dunque, assume un ruolo strumentale rispetto alla tutela del diritto di partecipare ai processi decisionali delle autorità pubbliche<sup>78</sup>. Tale diritto, alla luce dell'obiettivo dichiarato della direttiva di raggiungere un buon livello di condivisione delle misure adottate, implica dunque un ruolo "attivo" del pubblico interessato.

Il ruolo attivo richiesto al pubblico durante la consultazione non deve indurre a confondere quest'ultima con la partecipazione attiva; i due concetti, ai sensi del considerando 14 della DQA, si presentano distinti. La consultazione è intesa come un processo mediante il quale il pubblico può reagire ai piani e alle proposte elaborate dalle autorità competenti. La partecipazione attiva, così come evidenziato anche dalle linee guida elaborate nell'ambito della *Common Implementation Strategy*, implica la presenza

---

<sup>76</sup> Cfr. G. GARZIA, «La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali», in *FA*, 2006 (1), pp. 298 ss.

<sup>77</sup> *Ibid.* L'autore, a riguardo, cita F. LEDDA (cfr. «Problema partecipativo e partecipazione al procedimento», in *Dir. amm.*, 1998, p. 168), secondo il quale «scopo degli istituti di partecipazione non è quello di catturare il consenso dell'interessato, ma di suscitare una differenziazione nelle prospettive e un incremento delle possibilità di acquisizione e selezione dei fatti rilevanti».

<sup>78</sup> Cfr. A. BONOMO, «Informazione ambientale, amministrazione e principio democratico», cit., pp. 1475.

concreta delle parti interessate nel processo di pianificazione, nella discussione dei problemi e nell'apporto di contributi necessari alla loro risoluzione; dovrebbe trattarsi di una presenza tale da permettere alle parti interessate di esercitare un'influenza sul processo, senza che ciò implichi necessariamente che debbano diventare responsabili della gestione delle acque<sup>79</sup>.

La differenza tra le due nozioni in commento si ricava chiaramente anche dal fatto che, così come anticipate nelle pagine precedenti, la partecipazione attiva è indicata come un ulteriore livello di partecipazione del pubblico: i soggetti sono invitati a contribuire fattivamente al processo decisionale, discutendo le varie questioni e dando un apporto alla loro risoluzione. Quest'ultimo livello di partecipazione non è configurato come obbligatorio, diversamente dall'informazione e dalla consultazione, ma gli Stati membri sono comunque tenuti a promuoverne la diffusione in rapporto all'elaborazione, al riesame e all'aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici<sup>80</sup>.

Il riferimento alla “discussione” con il pubblico nel corso delle consultazioni, che possiamo rilevare in più parti delle linee guida elaborate nell'ambito della *Common Implementation Strategy*, indicherebbe un certo *favor* del legislatore europeo all'utilizzo di strumenti partecipativi aventi natura deliberativa<sup>81</sup>. La DQA, tuttavia, non contiene

---

<sup>79</sup> Cfr. WWF Italia, *La partecipazione pubblica nel governo delle acque. Traduzione delle linee guida sulla partecipazione pubblica in relazione alla Direttiva 2000/60/CE*, cit., p. 20.

<sup>80</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua*, cit., art. 14 § 1.

<sup>81</sup> In dottrina si è evidenziato che tale costante riferimento alla “discussione”, da intrattenere nel corso delle consultazioni, richiami gli strumenti tipici delle c.d. «arene deliberative», ossia le forme di partecipazione ai processi decisionali come il *participatory budgeting*, le *citizens' juries*, le *Planungszelle* o *planning cells*, le *consensus conferences*, i *deliberative opinion polls*, il francese *débat public*, i *town meetings*, ecc. In tal senso si veda V. MOLASCHI, «La partecipazione dei privati al governo della gestione delle acque. Riflessioni sull'attuazione della direttiva quadro 2000/60/CE», cit., p. 154. L'autrice sottolinea come tali strumenti siano retti dall'inclusione e della deliberazione, dove quest'ultima deve intendersi non già come la decisione in sé, ma l'iter che conduce ad essa. La deliberazione è intesa come un processo, antecedente alla decisione in sé, caratterizzato dal confronto tra posizioni e argomentazioni spesso contrastanti. Della stessa autrice si veda anche: «The Implementation of the Second Pillar of the Aarhus Convention in Italy. The Need for Reform and for Introduction of the so-called “Deliberative Arenas”», in B. VANHEUSDEN, L. SQUINTANI (dir.), *Environmental and Planning Law Aspects of Large*

indicazioni che vadano oltre tale *favor*, cosicché, come argomentato in dottrina, si rileva «un disallineamento tra la primarietà della funzione demandata agli apporti partecipativi e l'inadeguatezza dei moduli procedurali entro cui dovrebbe incanalarsi la presenza attiva dei cittadini»<sup>82</sup>. Il diritto dell'UE, d'altronde, prevede come obbligatoria la sola fase d'informazione e quella di consultazione, mentre come più volte sottolineato stabilisce che gli Stati debbano semplicemente favorire la partecipazione attiva.

Alla luce di quanto appena evidenziato, dunque, possiamo rilevare che il diritto dell'UE, pur introducendo una metodologia di pianificazione aperta allo scrutinio dell'opinione pubblica e al coinvolgimento dei portatori di interessi, non impone alcuna “*participatory governance*”. Le disposizioni passate in rassegna nelle pagine precedenti, infatti, non predispongono un reale coinvolgimento degli utenti/cittadini nella scelta del modello di gestione delle risorse idriche o, tanto meno, in ordine alla determinazione delle tariffe.

Sulla capacità della partecipazione del pubblico d'incidere sulle decisioni finali, dunque, è lecito sollevare dei dubbi<sup>83</sup>, ma è un dato di fatto che la previsione di obblighi informativi e della fase di consultazione imponga comunque un impegnativo approccio educativo sia per le Autorità competenti che per gli attori sociali che, collettivamente, sono chiamati a realizzare obiettivi di *social learning* e *water awareness*, così da ridurre i conflitti riguardo all'uso dell'acqua e ad aumentare l'efficienza della relativa gestione.

## **6. La partecipazione del pubblico nell'ambito della cooperazione transfrontaliera**

---

*Scale Projects*, Antwerp-Cambridge, 2016.

<sup>82</sup> Cfr. E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, cit., p. 367.

<sup>83</sup> Sull'incidenza effettiva della partecipazione del pubblico alle decisioni finali dubbi vengono sollevati dalla maggioranza degli autori citati nelle note precedenti. Per un'analisi critica sulla mancanza di previsioni obbligatorie e dettagliate sulle modalità di partecipazione attiva nella pianificazione si vedano, oltre all'autore citato nella nota precedente: A. BONOMO, «Informazione ambientale, amministrazione e principio democratico», cit., pp. 1475; V. MOLASCHI, «La partecipazione dei privati al governo della gestione delle acque. Riflessioni sull'attuazione della direttiva quadro 2000/60/CE», cit., pp. 159 ss.

Il coinvolgimento del pubblico è oggetto di un particolare e distinta attenzione in materia di cooperazione transfrontaliera. Gli attori territoriali non istituzionali e i gruppi d'interesse allocati nelle reti transfrontaliere, in particolare, sono oggetto da tempo di grande attenzione da parte delle istituzioni europee e della dottrina, alla luce della loro natura particolarmente dinamica e della loro capacità di sintetizzare le differenti esigenze legate allo sviluppo di un territorio governato da autorità appartenenti a sistemi giuridici nazionali diversi.

Le istituzioni europee hanno assegnato agli attori territoriali non istituzionali e ai gruppi d'interesse allocati nelle reti transfrontaliere un ruolo di primo piano nell'ambito delle iniziative volte a favorire lo sviluppo delle attività economiche, sociali e ambientali transfrontaliere, con il fine di rafforzare la coesione economica e sociale sul territorio dell'UE. Nei programmi d'iniziativa europea *Interreg*, ad esempio, i beneficiari dell'azione co-finanziata dai Fondi strutturali sono distinti in *policy makers* e *stakeholders*: i primi riguardano le categorie di soggetti che attueranno in via diretta le azioni previste, e che nell'ambito dell'applicazione delle disposizioni relative alla gestione dell'acqua possiamo ricondurre pacificamente agli attori istituzionali e alle autorità locali; i secondi, invece, concernono le categorie di soggetti centrali a livello socio-economico che beneficeranno dei risultati ottenuti e contribuiscono in genere al *social learning* e alla *water awareness* attraverso le loro competenze e conoscenze<sup>84</sup>.

La creazione di strutture transfrontaliere multiruolo o di strutture di cooperazione bilaterali, che si pongono come obiettivo la pianificazione e, eventualmente, anche l'erogazione di servizi pubblici transfrontalieri<sup>85</sup>, dovrebbero di conseguenza essere accompagnate da un coinvolgimento costante e strutturato in forme consultive degli attori territoriali di rilievo<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> Per una prima introduzione sul ruolo e sulla partecipazione del pubblico, nell'accezione che abbiamo dato nelle pagine precedenti del testo, in ambito di cooperazione transfrontaliera, si veda, ad esempio: L. LANZONI, «Le forme della democrazia partecipativa nell'ambito della cooperazione transfrontaliera», in *RIDPC*, 2011 (2), pp. 503.

<sup>85</sup> Sul punto si rinvia agli esempi fatti nel corso dell'ultimo paragrafo del precedente capitolo.

<sup>86</sup> Cfr. Regolamento (CE) 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, 5 luglio 2006, relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (*GECT*), in *GU L* 210, pp. 19-24, artt. 3-4. Sul punto si veda anche la COM/2000/143, dove la Commissione, riferendosi al concetto di partenariato territoriale di cui all'art. 8 del precedente Regolamento del Consiglio n. 1260/1999 in materia di Fondi

La dottrina, da parte sua, ha sottolineato da tempo l'importanza degli attori sociali, e in genere di ciò che nelle pagine precedenti abbiamo definito come «pubblico interessato», con riferimento al ruolo delle regioni nel processo integrativo europeo; ciò, muovendo da due considerazioni fondamentali: l' «insufficienza» evidente degli enti territoriali collocati a livello transfrontaliero a gestire in solitudine determinate attività e specifici servizi; il ruolo sempre crescente nelle aree di confine svolto dai c.d. «sistemi reticolari», da intendere come organizzazioni informali, dinamiche e flessibili, aperta alla possibilità di includere nuovi soggetti di rilievo ai fini dello sviluppo del territorio e in grado di far circolare sullo stesso, secondo un metodo partecipato, informazioni e prassi di valorizzazione<sup>87</sup>.

Nelle aree di cooperazione transfrontaliera, a partire dalle componenti del pubblico interessato, si instaurerebbero delle reti «di rapporti tra istituzioni e soggetti di rilievo all'interno delle collettività territoriali che supera i confini nazionali e assume il rilievo di uno strumento (prevalentemente) procedurale e (occasionalmente) istituzionale attraverso il quale si gestisce convenzionalmente il rapporto di complementarità funzionale fra una pluralità di soggetti pubblici e privati in relazione alla gestione condivisa di interessi comuni»<sup>88</sup>.

---

Strutturali, nell'attuazione dei programmi di iniziativa comunitaria Interreg III, sottolineava appunto la necessità di un coinvolgimento costante e strutturato in forme consultive degli attori territoriali di rilievo.

<sup>87</sup> In tal senso si vedano, ad esempio: R. TONIATTI, «Il regionalismo relazionale e il governo delle reti: primi spunti ricostruttivi», in S. GAMBINO (dir.), *Il nuovo ordinamento regionale*, Milano, 2003, p. 167; S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Bari, 2002, pp. 131 ss.; R. TONIATTI, «Potere estero e politica economica delle Regioni: il nuovo assetto istituzionale e le ragioni dell'economia territoriale», in *Le Regioni*, 2001, pp. 917 ss., F. CINTIOLI, «Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?», in *Quaderni costituzionali*, 2002, pp. 89 ss.

<sup>88</sup> Cfr. R. TONIATTI, «Il regionalismo relazionale e il governo delle reti: primi spunti ricostruttivi», cit., p. 183. In termini del tutto simili si vedano anche: M. ATKINSON, W. D. COLEMAN, «Policy Networks, Policy Communities and Problems of Governance», in *Governance*, 1992, pp. 154 ss.; J. CAPORASO, «The European Union and Forms of State: Westphalia, Regulatory or Post-Modern?», in *Journal of European Public Policy*, 1996, pp. 29 ss. Sulla nozione di «rete» in relazione al processo di integrazione europea, con specifico riferimento alle aree transfrontaliere, si vedano anche: C. K. H. LADEUR, «Towards a Legal Theory of Supranationality. The Viability of the Network Concept», in *ELJ*, 1997, pp. 35 ss.; L. BOBBIO, «Le arene deliberative», cit., pp. 5 ss.; F. SCHARPF, «Verso una teoria della multilevel governance in Europa», in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2002, pp. 28 ss.; A. FUNG, E.

Le disposizioni sulla cooperazione transfrontaliera confermerebbero, in termini generali, gli obblighi consultivi già previsti dalle specifiche disposizioni del diritto dell'UE. Diversamente da queste ultime, tuttavia, le forme di consultazione attuate nel contesto della cooperazione transfrontaliera evidenziano maggiormente come l'inclusione del pubblico costituisca una delle forme di attuazione della coesione sociale, economica a territoriale nello spazio dell'Unione; non si tratterebbe semplicemente della teorica declinazione di una delle possibili forme della democrazia partecipativa nell'ambito del contesto europeo, ma in modo più concreto rappresenterebbe la ridefinizione delle politiche strategiche a partire da realtà sociali che non corrispondono più a quelle istituzionali e politiche, poiché si collocano oltre i confini nazionali.

L'aspetto prettamente teorico, legato alla valorizzazione dei principi di democrazia partecipativa sanciti all'art. 11 TUE<sup>89</sup>, sembra in verità che ceda il passo al problema sollevato proprio dalla crescita esponenziale delle realtà transfrontaliere e dal superamento del rapporto rappresentativo tra queste ultime e gli attori istituzionali.

La partecipazione del pubblico nell'ambito della cooperazione transfrontaliera, infatti, è promossa principalmente a fini conoscitivi ed è generalmente basata su momenti di consultazione tra i soggetti privati di rilievo e i livelli istituzionali coinvolti nei programmi di cooperazione. Lo scopo principale è quello di ridurre ciò che è

---

O. WRIGHT, *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londra, 2003, pp. 45 ss.

<sup>89</sup> L'art. 11 TUE, noto per avere introdotto l'iniziativa legislativa dei cittadini dell'UE, stabilisce che: «1. Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. 2. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. 3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate. 4. Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati».

definito da parte della dottrina come l' «asimmetria informativa» del decisore pubblico<sup>90</sup>.

La partecipazione attiva, intesa come stadio successivo alla consultazione nei termini illustrati nelle pagine precedenti, non sembra che sia presa in considerazione; viceversa, sembra che si voglia rinsaldare il raccordo tra la società e le istituzioni, in una prospettiva classica di democrazia rappresentativa. In tal senso deporrebbe il fatto che la cooperazione transfrontaliera prevede, in via principale, forme di partecipazione legate all'assunzione dei dati, delle esigenze e delle valutazioni necessarie per individuare le soluzioni regolative più idonee a garantire l'efficacia dell'azione di cooperazione nei territori di frontiera<sup>91</sup>.

Nei casi dei programmi *Interreg*, ad esempio, si possono rilevare due fondamentali e progressivi passaggi attraverso cui si realizza la partecipazione del pubblico interessato: il primo riguarda il coinvolgimento di un numero ampio ed eterogeneo d'interlocutori appartenenti alle collettività locali, beneficiarie delle azioni di cooperazione, attraverso il metodo delle interviste strutturate; il secondo passaggio, invece, concerne la creazione di *panel* o *focus group*, gruppi di lavoro composti dai soggetti territoriali di rilievo, mediante il coordinamento da parte del livello istituzionale, incaricati di elaborare studi e proposte per le azioni di cooperazione. Tali proposte, infine, sono valutate dai livelli istituzionali di riferimento secondo le modalità previste all'interno dei singoli ordinamenti<sup>92</sup>.

Appare evidente che il diritto dell'UE non imponga nessuna forma di democrazia partecipativa e non sostituisca o modifichi in alcun modo i circuiti di rappresentanza istituzionale. La disciplina in materia di cooperazione transfrontaliera, viceversa, conferma come la partecipazione del pubblico svolga una funzione principalmente consultiva e sarebbe concepita come un rimedio alla debolezze

---

<sup>90</sup> Cfr. U. ALLEGRETTI, «Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti», in *Democrazia e diritto*, 2006, p. 59.

<sup>91</sup> Sul punto si rinvia alla bibliografia citata nelle note dell'ultimo paragrafo del precedente capitolo.

<sup>92</sup> Per una prima introduzione sul ruolo e sulla partecipazione del pubblico, nell'accezione che abbiamo dato nelle pagine precedenti del testo, si veda, ad esempio: L. LANZONI, «Le forme della democrazia partecipativa nell'ambito della cooperazione transfrontaliera», in *RIDPC*, 2011 (2), pp. 503.

strutturali della democrazia rappresentativa, volto a rafforzare quest'ultima grazie all'adozione del metodo di acquisizione delle decisioni c.d. *social learning*.

L'adozione di un tale metodo di acquisizione delle decisioni, che contempla la possibilità di coinvolgere il pubblico nelle scelte strategiche d'interesse comune, si pone tuttavia come marcatamente innovativa, soprattutto per quegli ordinamenti ai quali tale metodo di acquisizioni delle decisioni è tradizionalmente estraneo.

Nel nostro ordinamento nazionale, ad esempio, le pubbliche autorità hanno sempre mirato a essere procedimentalmente imparziali, piuttosto che eque dal punto di vista sostanziale, non ricorrendo di regola a un'ampia interazione diretta con i privati e con le loro istanze; ciò si è tradizionalmente tradotto, innanzitutto, in una gestione accentrata e non condivisa dei dati sulla programmazione nell'esercizio della funzione di governo del territorio<sup>93</sup>.

La crescente importanza data al coinvolgimento del pubblico nelle scelte relative alla gestione dell'acqua, in conclusione, testimonia come il riconoscimento di «bene pubblico di valore fondamentale per tutti i cittadini dell'Unione» implichi che l'acqua, così come argomentato in dottrina, «nella sua qualificazione giuridica non si presenta neppure più come bene (risorsa da proteggere o risultato da produrre che sia), ma comprensivamente come un servizio nella sua qualificazione di servizio pubblico in senso oggettivo ed il patrimonio idrico come un servizio per la comunità»<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Sul punto A. AVERARDI, «Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica», cit., pp. 1173. L'autore evidenzia come, a oltre vent'anni dalla proposta della Commissione Nigro di prevedere un'istruttoria pubblica per le scelte incidenti sul territorio, non esiste ancora una legge sulla partecipazione dei cittadini alle decisioni di interesse comune.

<sup>94</sup> Cfr. G. PASTORI, «Tutela e gestione delle acque: verso un nuovo modello di amministrazione», in AA.VV., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Modena, 1996, pp. 1287 ss., ed ora in *Scritti scelti*, vol. II, Napoli, 2010, p. 586.

## PARTE III

### LA TUTELA DELL'ACQUA

...

La tutela dell'acqua è indubbiamente uno dei fattori importanti dell'accesso all'acqua che, parafrasando la citazione fatta alla fine del capitolo precedente, permette di garantire la persistenza del «patrimonio idrico come un servizio per la comunità». Il riciclo e il riuso della risorsa idrica, inoltre, rappresentano componenti essenziali di una gestione integrata che consenta di ridurre i costi, contribuendo allo stesso tempo alla tutela delle risorse naturali e a una gestione adeguata dell'ambiente.

Il diritto dell'UE, in realtà, ha iniziato a occuparsi dell'acqua proprio sotto il profilo della tutela ambientale, configurando inizialmente le risorse idriche con semplici «risorse naturali» e in seguito come importante *res pubblica* poiché funzionale all'*utilitas pubblica* definita dagli interessi generali legati alla protezione dell'ambiente e della salute umana. Pur lasciando un margine di manovra agli Stati membri alla luce del principio di sussidiarietà, l'emersione della politica europea delle acque ha definito la cornice dell'intervento pubblico in materia di gestione delle acque, ponendo obiettivi ambientali tali da inquadrare l'intervento umano in un dettagliato sistema di deroghe (capitolo VII).

L'intervento pubblico in materia di tutela delle acque si concretizza, in modo evidente, nel controllo e nel trattamento delle acque, che sono dettagliatamente disciplinati dal diritto dell'UE a partire dal monitoraggio delle acque. La previsione di parametri di qualità, in particolare, definisce regime di emissioni comuni, rispetto ai quali gli Stati membri sono tenuti a esercitare la loro funzione pubblica di controllo secondo la c.d. disciplina IPPC (*integrated pollution and control*). L'obbligo generale di

adottare tutte le misure necessarie a salvaguardare la salute umana e l'ambiente che discende dai principi di prevenzione e precauzione, inoltre, impone un intervento dello Stato volto a garantire il trattamento delle acque reflue; alla luce di obbligazioni la cui portata precettiva contribuisce a rafforzare le pretese di singoli e comunità avanzate sulla base del diritto all'acqua potabile e salubre (capitolo VIII).

Le obbligazioni statali in materia di tutela delle acque, infine, trovano la loro sintesi finale in materia di pianificazione territoriale, dove la valutazione degli aspetti ambientali dell'acqua sono integrati a quelli economici e sociali. L'intervento pubblico pianificatorio, difatti, è stato previsto dal diritto europeo delle acque fin dai suoi primi atti vincolanti, precisandone nel tempo la natura e le caratteristiche di contenuto e forma. La pianificazione territoriale di settore, inoltre, è ordinata secondo specifici ambiti geografici e amministrativi, da gestire attraverso strumenti pianificatori di sintesi dell'intervento pubblico che il diritto dell'UE indica e disciplina in modo dettagliato; tra questi emergono il Piano di gestione di bacino e quello di gestione del rischio alluvionale che, ponendosi tra le più evidenti applicazioni dei principi di precauzione e prevenzione, "bloccano" la programmazione normativa ed economica dei pubblici poteri. L'incidenza e l'utilità del diritto europeo delle acque si coglie chiaramente nei casi di distretti idrografici internazionali che richiedono una necessaria cooperazione transfrontaliera e che può presentarsi di grande utilità nella gestione comune dell'insieme dei servizi idrici, compresi quelli di distribuzione (capitolo IX).

## Capitolo VII

### I PARAMETRI QUALITATIVI

SOMMARIO: – 1. L'emersione del diritto comunitario delle acque: i parametri di qualità. – 2. L'*utilitas pubblica* della tutela qualitativa dell'acqua: ambiente e salute. – 3. Il principio della protezione migliore: il *minimum standard*. – 4. Dai "frammenti" alla politica comune in materia di acque. – 5. Gli obiettivi ambientali della politica europea delle acque. – 6. *Segue*: le deroghe agli obiettivi ambientali.

#### **1. L'emersione del diritto comunitario delle acque: i parametri di qualità**

Le istituzioni europee hanno iniziato a occuparsi dell'acqua durante la vigenza del primo programma d'azione in materia ambientale (1973-1977), che prevedeva alcune misure prioritarie volte a combattere il degrado progressivo delle acque dolci e marine<sup>1</sup>. Il programma d'azione in questione dava seguito agli indirizzi del Vertice di

---

<sup>1</sup> Il Primo programma d'azione delle Comunità europee per la protezione dell'ambiente fu adottato con la *Dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio* del 22 novembre 1973, in *G.U.C.E* C 112. Sul valore della Dichiarazione si veda P. FOIS, «Il diritto ambientale nell'ordinamento dell'Unione europea», in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2005, pp. 51 ss., e in particolare, p. 55. Sul Primo programma d'azione in materia ambientale si vedano, in termini generali: F. FONDERICO, «Sesto Programma di azione UE per l'ambiente e "strategie tematiche"», in *Riv. giur. amb.*, 2007, 695 e ss., e A.L. DE CESARIS, «Le politiche comunitarie in materia di ambiente», in S. CASSESE (dir.), *Diritto ambientale comunitario*, Milano, 1995.

Parigi del 1972, nel quale gli Stati membri affermarono il bisogno di elaborare una disciplina comune in materia di gestione delle acque, fissando degli obiettivi di qualità e dei parametri validi per l'acqua<sup>2</sup>.

In assenza di una specifica competenza comunitaria in materia di ambiente, introdotta solo nel 1987 con l'Atto Unico Europeo<sup>3</sup>, Stati membri e istituzioni europee indicarono il fondamento sostanziale della loro azione nell'allora art. 2 del Trattato CE, secondo cui la Comunità Economica Europea aveva il compito di «promuovere uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità; un'espansione continua ed equilibrata e un miglioramento sempre più rapido delle condizioni di vita»<sup>4</sup>.

Le disposizioni richieste da considerazioni di tutela dell'ambiente erano valutate come «oneri per le imprese» cui si applicano e, in mancanza di un riavvicinamento delle disposizioni nazionali in materia, come «potenziali fattori distorsivi della concorrenza»<sup>5</sup>.

In linea con tale ragionamento, superate alcune iniziali resistenze statali<sup>6</sup> e della

---

<sup>2</sup> Cfr. Dichiarazione dei capi di Stati e di governo, 21 novembre 1972, cit., n° 10.

<sup>3</sup> L. KRAMER, *Manuale di diritto comunitario dell'ambiente*, Milano, 2002, p. 2.

<sup>4</sup> In tal senso si veda la già citata dichiarazione dei capi di Stato e di governo che si erano riuniti a Parigi nel 1972 per dare luce al primo programma d'azione in materia ambientale, dove si può leggere che «l'espansione economica, che non è un fine a sé stante, deve con precedenza consentire di attenuare la disparità delle condizioni di vita. Essa deve essere perseguita con la partecipazione di tutte le parti sociali e deve tradursi in un miglioramento della qualità come del tenore di vita. Conformemente al genio europeo, si dedicherà un'attenzione particolare ai valori e beni non materiali e alla protezione dell'ambiente naturale, onde porre il progresso al servizio dell'uomo».

<sup>5</sup> In tali termini si è espressa la stessa Corte di giustizia a partire dai primi contenziosi sulla base giuridica degli atti a tutela dell'ambiente (cfr. CGCE, 18 marzo 1980, 91/79 e 92/79, *Commissione c. Repubblica italiana*, in *Racc.*, 1980, p. 1099 e 1115, punto 8 della motivazione).

<sup>6</sup> Le principali resistenze furono poste dai governi francesi che, pur avendo organizzato il primo vertice europeo in materia di protezione ambientale, erano dell'opinione che le misure a tutela dell'ambiente non costituissero una competenza europea. Nell'ottica francese, la sede più appropriata per una regolamentazione ambientale doveva fondarsi necessariamente sulla cooperazione intergovernativa tra gli stessi Stati membri della Comunità. Per tale ragione, nel 1973-74 i governi francesi, sfruttando quanto stabilito dal Trattato CEE riguardo alle decisioni da prendere all'unanimità, si opposero all'adozione di misure ambientali di carattere vincolante. La Francia cambiò la propria posizione in occasione dell'adesione alla Convenzione di Parigi sulla prevenzione marina dell'inquinamento di origine

stessa Commissione<sup>7</sup>, fu dunque avviata una politica comune di tutela ambientale, comprensiva delle risorse idriche, attraverso il ricorso all'allora art. 100 TCE (oggi 114 TFUE), relativo al riavvicinamento delle legislazioni nazionali, in combinato disposto con l'allora art. 235 TCE (ex 308 TCE e attuale 352 TFUE), che come noto consente un'azione comune qualora sia necessaria al raggiungimento degli scopi stabiliti dai Trattati, ma questi ultimi non prevedano i poteri necessari<sup>8</sup>.

Sulla base degli artt. 100 e 235 TCE, nell'ambito dell'emersione della politica ambientale comunitaria, è stata dunque adottata la direttiva 75/440/CEE sulla qualità delle acque superficiali<sup>9</sup>, che rappresenta il primo atto europeo vincolante in materiale

---

tellurica, attraverso la Decisione 75/437/CEE del Consiglio, 3 marzo 1975, *relativa alla conclusione della Convenzione per la prevenzione dell'inquinamento marino di origine tellurica*, in *GU CE*, 1975, L 194/5. Sul punto si veda L. KRAMER, «L'evoluzione delle responsabilità della Comunità europea in materia ambientale», in E. MONTINI, M ALBERTON (dir.), *La governance ambientale europea in transizione*, Milano, 2008, p. 55.

<sup>7</sup> Le strutture interne della Commissione, in un primo tempo, posero alcune resistenze ad accogliere una nuova competenza in materia ambientale, anche alla luce delle difficoltà interne alle istituzioni europee, all'inadeguatezza delle risorse e del personale nel settore in questione. La Commissione europea aveva costituito nel 1973 un Servizio di Protezione dei Consumatori e dell'Ambiente, sotto l'autorità di un vice-Presidente della Commissione, composto inizialmente da appena dieci funzionari; pur essendo potenziato negli anni successivi, tuttavia, tale servizio non rispose mai adeguatamente alle esigenze richieste. In tal senso si veda, ad esempio, L. Kramer, *Manuale di diritto comunitario dell'ambiente*, cit., p. 57.

<sup>8</sup> Sulla competenza europea in materia ambientale, oltre agli autori citati nelle note precedenti, si veda, ad esempio: O. PORCHIA, «Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione europea», in *RIDPC*, 2006 (1), pp. 17 ss. Per una ricostruzione dell'emersione della politica ambientale europea, invece, si vedano: A. SAGGIO, «Le basi giuridiche comunitarie della politica ambientale nell'ordinamento giuridico comunitario dopo l'entrata in vigore dell'AUE», in *RDE*, 1990, p. 39; P. PILLITTU, *Profili costituzionali della tutela ambientale nell'ordinamento comunitario europeo*, Perugia, 1992, pp. 1 ss.; G. CATALDI, «voce Ambiente (tutela dell') Diritto della Comunità europea», in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 2001, pp. 1 ss.; N. BRUTTI, «La politica dell'ambiente», in M. COLUCCI, S. SICA, *L'Unione europea. Principi – Istituzioni-Politiche – Costituzione*, Bologna, 2004, pp. 513 ss., M. ONIDA (dir.), *Europe and the Environment. Legal Issues in Honor of Ludwig Krämer*, Groningen, 2004; E. LOUKA, *Conflicting Integration – The Environmental Law of the European Union*, London, 2005; F. GABRIELE, A.M. NICO (dir.), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, 2005.

<sup>9</sup> Cfr. Direttiva 75/440/CEE del Consiglio, 16 giugno 1975, *concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati Membri*, in *G.U.* L 194, pp. 26 - 31.

di risorse idriche e che, per tale ragione, possiamo considerare come l' "atto di nascita" del diritto comunitario delle acque<sup>10</sup>. L'intervento europeo in materia fu giustificato, da un lato, sulla base della consapevolezza che la risorsa idrica rappresenta un bene che può diventare scarsamente disponibile<sup>11</sup>, e dall'altro, alla luce del fatto che la disparità tra le disposizioni nei vari Stati membri può essere fonte di disuguaglianza nelle condizioni di concorrenza<sup>12</sup>. La necessità di garantire il buon funzionamento del mercato interno, invero, è alla base di tutti gli atti che segnano l'emersione e i primi elementi giuridici del diritto comunitario delle acque, dalla direttiva sulla procedura di campionamento delle acque potabili<sup>13</sup>, a quelle relative alla balneazione<sup>14</sup>, alla vita dei pesci<sup>15</sup>, alla molluschicoltura<sup>16</sup>, fino alla direttiva che instaura una procedura comune di scambio di informazioni sulla qualità delle acque dolci superficiali<sup>17</sup>.

Le istituzioni europee, dunque, hanno riconosciuto il valore economico dell'acqua ben prima dell'analogo riconoscimento operato dalla Conferenza dell'ONU sull'acqua svoltasi a Mar de la Plata nel 1977 e della Dichiarazione di Dublino

---

<sup>10</sup> Per un'introduzione sull'emersione della normativa europea sulla tutela delle risorse idriche si vedano, ad esempio: I. GAMBINO, *L'inquinamento degli ecosistemi idrici nell'Europa comunitaria*, Bologna, 1992; OECD, *Agriculture and the environment in the transition to a market economy*, Paris, 1994.

<sup>11</sup> Cfr. Direttiva 75/440/CEE del Consiglio, *concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati Membri*, cit., considerando 1.

<sup>12</sup> *Ibid.*, considerando 3.

<sup>13</sup> Cfr. Direttiva 79/869/CEE del Consiglio, 9 ottobre 1979, *relativa ai metodi di misura, alla frequenza dei campionamenti e delle analisi delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati Membri*, in *GU L 271*, pp. 44-53, considerando 3.

<sup>14</sup> Cfr. Direttiva 76/160/CEE del Consiglio, 8 dicembre 1975, *concernente la qualità delle acque di balneazione*, in *GU L 31*, pp. 1-7, considerando 2-3.

<sup>15</sup> Cfr. Direttiva 78/659/CEE del Consiglio, 18 luglio 1978, *sulla qualità delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci*, in *GU L 222*, pp. 1-10, considerando 4.

<sup>16</sup> Cfr. Direttiva 79/923/CEE del Consiglio, 30 ottobre 1979, *relativa ai requisiti di qualità delle acque destinate alla molluschicoltura*, in *GU L 281*, pp. 47-52, considerando 4.

<sup>17</sup> Cfr. Decisione del Consiglio, 12 dicembre 1977, *che instaura una procedura comune di scambio di informazioni sulla qualità delle acque dolci superficiali nella Comunità*, in *GU L 334*, pp. 29-36, considerando 2.

sull'acqua e lo sviluppo sostenibile del 1992<sup>18</sup>.

Alla luce del riconoscimento del valore economico dell'acqua, inoltre, le istituzioni comunitarie hanno giustificato gli atti volti ad armonizzare l'esecuzione da parte degli Stati membri degli obblighi internazionali in materia ambientale. Tutti gli strumenti volti ad armonizzare le legislazioni degli Stati membri in materia d'inquinamento delle acque, ad esempio, fanno esplicito riferimento agli strumenti internazionali rilevanti in materia e alla necessità di garantirne l'applicazione coordinata all'interno del mercato comune al fine di evitare distorsioni nelle condizioni di concorrenza. In tal senso si possono vedere gli atti volti ad armonizzare le legislazioni nazionali nei settori riguardanti: l'inquinamento idrico provocato da talune sostanze pericolose<sup>19</sup>; l'inquinamento marino provocato da idrocarburi e da altre sostanze pericolose<sup>20</sup>; la protezione delle acque da nitrati provenienti da fonti agricole<sup>21</sup>; la

---

<sup>18</sup> Sul punto si veda quanto detto nel primo paragrafo del secondo capitolo del presente lavoro, in cui si evidenzia come la protezione dell'acqua, della sua qualità e della sua disponibilità sia stata ricollegata al riconoscimento del suo valore economico (cfr. Principio 4 della Dichiarazione di Dublino, Conferenza internazionale sull'acqua e lo sviluppo sostenibile, 26-31 gennaio 1992, in *Environmental Policy and Law*, 1992, pp. 54-55. In senso del tutto identico si vedano anche: *Agenda 21*, programma d'azione che accompagna il rapporto della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo di Rio, 3-14 giugno 1992, Doc. NU A/CONF.151/26/Rev. 1; Banca mondiale, *Water resources Management*, n° 12335, 1993, p. 27; Banca mondiale, *Water Resources Sector Strategy, Strategy Directions for World Bank Engagement*, n° 28114, 2004, p. 9.

<sup>19</sup> Cfr. Direttiva del Consiglio 76/464/CEE, 4 maggio 1976, *concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità*, in *G.U.CE*. L 129, p. 23; nonché Direttiva del Consiglio 80/68/CEE, 17 dicembre 1979, *concernente la protezione delle acque sotterranee dell'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose*, in *G.U.CE*. L 20, p. 43.

<sup>20</sup> Cfr. Risoluzione del Consiglio, 26 giugno 1978, *concernente un programma d'azione delle Comunità europee in materia di controllo e di riduzione dell'inquinamento marino da idrocarburi*, in *G.U.CE*. C 162, p. 1; Decisione del Consiglio n. 80/686/CEE, 25 giugno 1980, *relativa all'istituzione di un comitato consultivo in materia di controllo e di riduzione dell'inquinamento marino da idrocarburi*, in *G.U.CE*. L 188, p. 11; Decisione del Consiglio n. 86/85/CEE, 6 marzo 1986, *che instaura un sistema comunitario di informazione in materia di controllo e di riduzione dell'inquinamento causato da spandimento in mare di idrocarburi e di altre sostanze pericolose*, in *G.U.CE*. L 77, p. 33.

<sup>21</sup> Cfr. Direttiva del Consiglio n. 91/676/CEE, *relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole*, in *G.U.CE*. L 375, p. 1.

fissazione di valori limiti e di obiettivi di qualità per gli scarichi di mercurio<sup>22</sup>, di cadmio<sup>23</sup>, di esaclorocicloesano<sup>24</sup> e di altre sostanze pericolose<sup>25</sup>.

Sulla base dei primi atti fondativi del diritto comunitario delle acque, dunque, sembra che l'acqua sia considerata una *res* dedicata alla c.d. *utilitas privatorum*, in linea con la c.d. teoria dell'appropriazione privata dell'ambiente che considera l'acqua come semplice bene ambientale.

In questa prima fase, in effetti, le autorità pubbliche sono semplicemente chiamate a definire e controllare i requisiti qualitativi delle acque in ragione dell'uso della risorsa idrica: acqua potabile e acqua destinata al consumo umano; acque minerali; acque di balneazione; acque dolci idonee alla vita dei pesci; acque destinate alla molluschicoltura.

Attraverso la determinazione degli «obiettivi di qualità» per un ambiente idrico definito in base all'uso, si perseguiva l'obiettivo primario di ridurre per poi eliminare del tutto l'inquinamento delle risorse idriche, possibilmente alla fonte. Il fine dichiarato non è quello di garantire il diritto all'acqua, in quella che nelle pagine precedenti abbiamo indicato come la «componente della qualità», ma rendere compatibile e uniforme l'uso di una determinata risorsa, l'acqua appunto, da parte degli utenti all'interno del mercato comune<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Cfr. Direttiva del Consiglio n. 82/176/CEE, 22 marzo 1982, *concernente i valori e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di mercurio del settore dell'elettrolisi dei cloruri alcalini*, in *G.U.CE*. L 81, p. 29.

<sup>23</sup> Cfr. Direttiva del Consiglio n. 83/513/CEE, 26 settembre 1983, *concernente i valori e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di cadmio*, in *G.U.CE*. L 291, p. 1.

<sup>24</sup> Cfr. Direttiva del Consiglio n. 84/491/CEE, 9 ottobre 1984, *concernente i valori e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di esaclorocicloesano*, in *G.U.CE*. L 274, p. 11.

<sup>25</sup> Cfr. Direttiva del Consiglio n. 86/280, 12 giugno 1986, *concernente i valori limite e gli obiettivi per gli scarichi di talune sostanze pericolose che figurano nell'elenco I dell'allegato della direttiva n. 74/464/CEE*, in *G.U.CE*. L 181; Direttiva del Consiglio n. 88/347/CEE del 16 giugno 1988, *che modifica l'allegato II della direttiva n. 86/280/CEE concernente i valori e gli obiettivi di qualità per gli scarichi di talune sostanze pericolose che figurano nell'elenco I dell'allegato della direttiva n. 74/464/CEE*, in *G.U.CE*. L 158, p. 35.

<sup>26</sup> In tali termini si veda F. LETTERA, «La disciplina comunitaria dell'ambiente idrico», in *Nuovo diritto agrario*, 1987, pp. 217 ss.

## 2. L'*utilitas publica* della tutela qualitativa dell'acqua: ambiente e salute

Con l'introduzione delle disposizioni sull'ambiente nei Trattati CE, seguita dalla graduale affermazione dell'ambiente quale valore autonomo dell'ordinamento europeo<sup>27</sup>, le motivazioni prettamente economiche alla base della tutela qualitativa dell'acqua hanno fatto esplicitamente spazio a finalità generali di più ampio respiro. Finalità coincidenti con quelle elencate all'art. 191 TFUE (ex art. 174 TCE), dedicato appunto all'ambiente, che come noto riguardano: «la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente; la protezione della salute umana; l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici». Così, ad esempio, la direttiva 91/676 sulla protezione delle acque dall'inquinamento provocato da nitrati provenienti da fonti agricole, che rappresenta uno dei primi atti di diritto europeo delle acque fondato sulle disposizioni ambientali, è stata adottata «per tutelare la salute umana, le risorse viventi e gli ecosistemi acquatici e per salvaguardare altri usi legittimi dell'acqua»<sup>28</sup>.

L'attuale art. 191 TFUE si pone come base giuridica di tutti gli atti che hanno come obiettivo principale la tutela dell'acqua, e che a tal fine fissano degli standard di qualità e dei parametri validi per l'acqua. Ai sensi di tale disposizione sono state adottate, per citare le disposizioni più note: la direttiva quadro sulle acque (DQA), che

---

<sup>27</sup> L'affermazione dell'ambiente quale valore autonomo del diritto dell'UE, oggetto di tutela diretta in quanto tale e non più solo di protezione mediata in quanto valore potenzialmente compromettibile con il processo di crescita economica dell'Unione, ha conosciuto la sua consacrazione formale con il Trattato di Amsterdam che ha operato la riformulazione dell'art. 2 del Trattato Ce, menzionando l'obiettivo di promuovere «un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo». Sul punto, oltre ai principali manuali di diritto europeo dell'ambiente, italiani e stranieri, e alla bibliografia citata nelle note precedenti, si vedano: S. STETTER, «Maastricht, Amsterdam and Nice: the Environmental Lobby and Greening the Treaties», in *EELR*, 2001 (1), pp. 150-159; M. LEE, «The Environmental Implications of the Lisbon Treaty», in *ELR*, 2008 (1), pp. 131-138; H. VEDDER, «The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy», in *JEL*, 2010 (2), pp. 285-299.

<sup>28</sup> Cfr. Direttiva del Consiglio 91/676/CEE, 12 dicembre 1991, *relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole*, in *G.U.CE*. L 375, p. 1.

ha definito un quadro europeo per tutelare le acque pulite e ripristinare la qualità delle stesse<sup>29</sup>; la direttiva sulle acque reflue, che rappresenta il più importante atto in materia di tutela della qualità delle acque nelle aree antropomorfizzate<sup>30</sup>; la direttiva sulla protezione delle acque sotterranee<sup>31</sup> e quella relativa alla protezione dell'ambiente marino<sup>32</sup>.

La necessità di fissare in comune degli obiettivi di qualità e dei parametri validi per l'acqua, in questi casi, è stata esplicitamente ricollegata a una "*utilitas publica*", quella della protezione dell'ambiente e della salute umana, che si affianca alla tradizionale *utilitas privatorum*, rappresentata dagli «altri usi legittimi dell'acqua»; in tal modo si recepisce il binomio inestricabile ambiente/salute pubblica, ampiamente emerso nel diritto internazionale<sup>33</sup>, dando anche applicazione all'obbligo generale di

---

<sup>29</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua*, in *GUCE* L 327.

<sup>30</sup> Cfr. Direttiva del Consiglio 91/271/91, 21 maggio 1991, *concernente il trattamento delle acque reflue urbane*, in *G.U.CE.* L 135, p. 40, successivamente modificata dalla direttiva della Commissione 98/15/CE, 27 febbraio 1998, in *G.U.CE.* L 67.

<sup>31</sup> Cfr. Direttiva 2006/118/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 12 dicembre 2006, *sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento*, in *GU* L 372, pp. 19-31.

<sup>32</sup> Cfr. Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 17 giugno 2008, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino*, in *GU* L 164, pp. 19-40.

<sup>33</sup> L'Organizzazione mondiale della Sanità (OMS) ha sottolineato il legame strutturale tra ambiente e salute, con specifico riferimento all'acqua, in tutte le diverse edizioni, pubblicate a intervalli di dieci anni, sugli *Standard internazionali per l'acqua potabile* e sulle *Linee Guida per la qualità dell'acqua potabile* («*Guidelines for Drinking-water Quality, World Health Organization*» – WHO). Sul punto si vedano, ad esempio: C. LONDON, «Santé et environnement», in *LPA*, 2001, pp. 4-10; P. THIEFFRY, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, Brussels, 2008, con particolare riferimento al capitolo XIII, intitolato «La santé humaine et l'environnement», pp. 892-923. In termini ancor più generali, si consideri che la protezione della salute pubblica è un obiettivo che presiede a tutte le politiche condotto dall'UE; l'art. 168 TFUE, che apre il titolo XIV del Trattato intitolato «Sanità pubblica», esordisce affermando che «Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana. L'azione dell'Unione, che completa le politiche nazionali, si indirizza al miglioramento della sanità pubblica, alla prevenzione delle malattie e affezioni e all'eliminazione delle fonti di pericolo per la salute fisica e mentale. Tale azione comprende la lotta contro i grandi flagelli, favorendo la ricerca sulle loro cause, la loro propagazione e la loro prevenzione, nonché l'informazione e l'educazione in materia sanitaria, nonché la sorveglianza, l'allarme

gestione equa e ragionevole dell'acqua, codificato agli articoli 5 e 6 della Convenzione di New York sui corsi d'acqua internazionali e sugli usi diversi dalla navigazione del 1997<sup>34</sup>.

La dimensione "ambientale" e di *utilitas publica* dell'acqua si affianca alla dimensione "economica" e di *utilitas privatorum*, senza tuttavia sostituirla. L'acqua continua a essere configurata come bene ambientale; risorsa naturale da utilizzare in maniera «accorta e razionale» al fine di salvaguardarne gli «usi legittimi». Come autorevolmente evidenziato in dottrina, le risorse idriche continuano a essere obiettivo privilegiato di altre politiche, come la politica agricola, dei trasporti, regionale, della concorrenza, energetica, del turismo, industriale e commerciale<sup>35</sup>. Per tali ragioni, l'introduzione di uno specifico titolo dedicato all'ambiente non ha eliminato la possibilità o la necessità di ricorrere ad altre basi giuridiche.

La valenza economica dell'acqua, come quella delle altre risorse naturali, continua a richiedere in alcuni casi l'applicazione delle disposizioni sul riavvicinamento delle legislazioni, contenute nell'attuale art. 114 TFUE, tanto che in dottrina tali disposizioni sono state qualificate come «base giuridica indiretta» della stessa politica ambientale<sup>36</sup>.

Le disposizioni in materia di ambiente non si pongono come base giuridica esclusiva poiché, come affermato dalla stessa Corte di giustizia, le disposizioni sull'ambiente lasciano impregiudicate le competenze di cui dispone l'Unione in forza di altre disposizioni, anche se i provvedimenti adottati in virtù di questi ultime perseguono al tempo stesso degli obiettivi di tutela dell'ambiente<sup>37</sup>. Le finalità ambientali di un provvedimento, secondo il ragionamento della Corte, non sono di per sé sufficienti a giustificare il riferimento alle disposizioni specifiche; ciò alla luce del fatto che le finalità "verdi" dell'Unione presiederebbero all'esercizio di tutte le politiche europee in

---

e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero».

<sup>34</sup> Sul punto si rinvia ai paragrafi 3, 4 e 5 del primo capitolo del presente lavoro.

<sup>35</sup> In tal senso, tra gli autori citati nelle note precedenti, si vedano, ad esempio: L. KRÄMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, cit., pp. 42 ss.; P. FOIS, «Il diritto ambientale nell'ordinamento dell'Unione europea», cit., p. 75.

<sup>36</sup> Cfr. O. PORCHIA, «Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione europea», cit., pp. 17 ss.

<sup>37</sup> CGCE, 29 marzo 1990, C-62/88, *Repubblica ellenica c. Consiglio delle Comunità europee*, in *Racc.*, 1990, p. I-01527, punto 19.

virtù del principio d'integrazione ambientale, previsto all'art. 11 TFUE e all'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali<sup>38</sup>.

La Corte di giustizia, come noto, ha indicato i criteri della scelta della base giuridica a partire dalla celebre sentenza *Biossido di Titanio*<sup>39</sup>, precisando nel tempo che tale scelta deve fondarsi su elementi che possono costituire oggetto di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto<sup>40</sup>. Nell'ipotesi in cui l'atto persegua una duplice finalità e sia possibile identificare una di queste come principale o preponderante e l'altra solo accessoria, l'atto deve trovare il fondamento giuridico nella componente principale o preponderante (c.d. teoria del centro di gravità)<sup>41</sup>, da rilevare a volte attraverso l'individuazione della prevalenza o dell'accessorietà degli effetti<sup>42</sup>.

In via eccezionale, se si accerta che l'atto persegue contemporaneamente vari obiettivi, connessi tra di loro in maniera inscindibile e senza che l'uno sia subordinato e

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, punto 20. Sulla sentenza in commento si veda: L. NICOLSI, «Sulla "base giuridica" degli atti comunitari», in *Giustizia civile* 1992, pp. 570-573. Per una ricostruzione storica-evolutiva del principio dell'integrazione ambientale all'interno dell'Unione si vedano, ad esempio: J. JORDAN, A. LENSCHOW, *Innovation in Environmental policy? Integrating the environment for sustainability*, Edward Elgar Publishing, 2008; S. IZZO, *Il principio di integrazione ambientale nel diritto comunitario*, Napoli, 2006, pp. 136-141; E. R. KLATTE, *The principle of Integration after 25 years of Community Environmental Policy*, in *LEA*, 1999, pp. 370 ss.; A. LENSCHOW, (dir.), *Environmental Policy Integration: greening sectorial policies in Europe*, London, 2002; J. SCOTT (dir.), *Environmental Protection: European Law and Governance*, Oxford, 2009.

<sup>39</sup> Cfr. CGCE, 11 giugno 1991, C-300/89, *Commissione delle Comunità europee c. Consiglio delle Comunità europee*, in *Racc.*, 1991, p. I-02867.

<sup>40</sup> Cfr. CGCE, 11 dicembre 2002, C-491/01, *The Queen Secretary e al.*, in *Racc.* 2002, p. 11453; CGCE, 9 dicembre 2000, C-269/97, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.*, 2000, p. 2257; CGCE, 30 gennaio 2001, C-36/98, *Spagna c. Consiglio*, in *Racc.*, 2001, p. 779.

<sup>41</sup> Cfr. CGCE, 17 marzo 1993, C-155/91, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.* 1993, I, p. 939; CGCE, 23 gennaio 1999, C-42/97, *Parlamento c. Consiglio*, in *Racc.*, 1999, p. 869; CGCE, 25 febbraio 1999, C-164/97 e C-165/97, *Parlamento europeo c. Consiglio*, in *Racc.*, 1999, p. 1139; CGCE, 30 gennaio 2001, C-36/98, *Spagna c. Consiglio* cit., punto 59. Sulla teoria del centro di gravità, con specifico riferimento alla materia ambientale, si veda, ad esempio, L. KRÄMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, cit., pp. 107 ss.

<sup>42</sup> Cfr. A.G. COCCO, R. MARZANATI, R. PUPINELLA, A. RUSSO, «Ambiente», in S. CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2000, Tomo I, p. 106.

indiretto rispetto all'altro, la Corte ha ammesso che l'atto possa avere diversi fondamenti giuridici<sup>43</sup>.

La Direttiva 2009/54/CE sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali, ad esempio, è stata adottata ai sensi dell'art. 114 TFUE, poiché l'obiettivo principale di tale direttiva è quello di disciplinare in maniera uniforme l'uso dell'acqua intesa come "risorsa economica"<sup>44</sup>.

Uno degli obiettivi prioritari rimane, tuttavia, quello di garantire la salute pubblica<sup>45</sup>, che congiuntamente all'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente definisce i primi confini dello spazio "politico" e del ruolo di "supervisore" che gli Stati dovrebbero avere rispetto ai servizi idrici, nei termini che abbiamo tracciato nei capitoli precedenti<sup>46</sup>.

I criteri di scelta di una base normativa in materia ambientale sono stati ampiamente criticati in dottrina, poiché apparentemente frutto di considerazioni contingenti e di opportunità piuttosto che di criteri sistematici. In ordine alla teoria del centro di gravità, al di là dell'eventuale espresso richiamo nella sua motivazione, non sempre risulta agevole rilevare la componente principale, tanto che la Corte ha inserito il criterio aggiuntivo degli «effetti prevalenti», che appare anch'esso particolarmente elastico ed opinabile<sup>47</sup>.

La questione della base giuridica con riferimento alla gestione della qualità dell'acqua, ad opinione di chi scrive, si presenta tuttavia di rilievo prevalentemente teorico, quanto meno per due ordini di ragioni: in primo luogo, come già detto, tutti gli

---

<sup>43</sup> Cfr. CGCE di giustizia, 11 dicembre 2002, C-491/01, *The Queen Secretary*, cit., punto 94; CGCE, 6 dicembre 2001, Parere 2/00, *Protocollo di Cartagena alla Convenzione sulla diversità biologica*, in *Racc.* 2001, I, p. 9713, punto 23.

<sup>44</sup> Cfr. Direttiva 2009/54/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 18 giugno 2009, *sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali (Rifusione)*, in *GU L* 164, pp. 45–58.

<sup>45</sup> *Ibid.*, considerando 5.

<sup>46</sup> Per una disamina approfondita sulla protezione della salute umana e della qualità ambientale quale obiettivo prioritario autonomo del diritto dell'UE si veda, ad esempio: D. MISONNE, *Droit européenne de l'environnement et de la santé*, Paris, 2011.

<sup>47</sup> In tal senso di vedano: L. KRAMER, *Manuale di diritto comunitario dell'ambiente*, cit., p. 138; P. DELL'ANNO, «Il principio di maggiore protezione nella materia ambientale e gli obblighi comunitari di riavvicinamento delle legislazioni nazionali», in *FA*, 2002 (4), pp. 1431 ss.

atti di diritto dell'UE volti a fissare i parametri di qualità ambientali sono stati adottati sulla base dell'attuale art. 191 TFUE, considerato che l'individuazione della componente principale o preponderante si è rilevata sufficientemente pacifica sia in sede istituzionale che in dottrina; in secondo luogo, la scelta di una base giuridica a scapito di un'altra, dopo l'adozione del Trattato di Amsterdam, non produce più effetti sul grado di coinvolgimento del Parlamento europeo<sup>48</sup>, limitandosi a fornire maggiori possibilità derogatorie agli Stati, con riferimento soprattutto alla clausola di salvaguardia nazionale contenuta nell'art. 193 TFUE.

### **3. Il principio della maggiore protezione: il *minimum standard***

L'art. 193 TFUE, citato alla fine del paragrafo precedente, codifica il c.d. «principio della maggiore protezione in materia ambientale», permettendo agli Stati membri «di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora

---

<sup>48</sup> Prima del Trattato di Amsterdam, le disposizioni in materia di ambiente prevedevano come procedura di adozione degli atti quella di consultazione, che realizzava così una vera e propria marginalizzazione del Parlamento europeo e una riduzione del grado di democraticità di atti fino ad allora adottati secondo la procedura di codecisione prevista dalle disposizioni sul riavvicinamento delle legislazione. Nel noto caso *Biossido di Titanio*, come noto, la Corte di giustizia aveva deciso di annullare la direttiva adottata sulla base della normativa ambientale proprio alla luce del carattere più “democratico” della procedura prevista dall'allora art. 100 TCE. Con l'introduzione della procedura legislativa ordinaria anche per gli atti coperti dagli artt. 191-192 TFUE, la questione ha perso evidentemente parte della sua importanza, eccetto che per i casi eccezionali previsti dall'art. 192 § 2 TFUE. Quest'ultimo ammette la possibilità del Consiglio di deliberare all'unanimità, secondo una procedura legislativa speciale, nei casi relativi alle misure aventi incidenza sull'assetto territoriale, sulla gestione quantitativa delle risorse idriche o aventi rapporto diretto o indiretto con la disponibilità delle stesse. Sul dibattuto rapporto tra le basi giuridiche in questione si vedano, ad esempio: G. SCOGNAMIGLIO, «Le basi giuridiche dell'azione ambientale: relazione tra l'art. 100 A e l'art. 130 S del Trattato (delimitazione del rispettivo campo di applicazione)», in *DCSI*, 1992, pp. 683-685; P.A. PILLITU, «Sulla “base giuridica” degli atti comunitari in materia ambientale», in *FI*, 1991, pp. 369-383; J. ROBINSON, «The Legal Basis of EC Environmental Law», in *JEL*, 1992 (4), pp. 112-120; R. BARENTS, «The Internal Market Unlimited: Some Observations on the Legal Basis of Community Legislation», in *CMLR*, 1993, pp. 85-109; C. BARNARD, «Where Politicians Fear to Tread?», in *ELR*, 1992, pp. 127-133; BRADLEY, KIERAN ST.C., «L'arrêt dioxyde de titane. Un jugement de Salomon?», in *Cah. dr. eur.*, 1992, pp. 609-630.

maggiore». Tale disposizione suggerisce che gli atti adottati ai sensi dell'art. 191-192 TFUE, quali quelli relativi alla protezione qualitativa dell'acqua, solo volti a dettare un *minimum standard*, lasciando ampio margine di manovra alle autorità statali e locali.

A favore di quanto appena evidenziato deporrebbe la giurisprudenza della Corte di giustizia sul rispetto del principio di sussidiarietà che, come noto, è stato inserito per la prima volta nei Trattati proprio con riferimento alla politica ambientale<sup>49</sup>. I giudici del *Plateau du Kirchberg*, nei casi in cui sono stati chiamati a pronunciarsi sugli atti adottati sulla base delle disposizioni ambientali, hanno tradizionalmente giustificato l'intervento europeo in materia nella misura in cui si limitava a dettare un *minimum standard*, rilevando che «la normativa comunitaria non mira, nel settore dell'ambiente, ad un'armonizzazione completa» e che «la politica della Comunità in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità»<sup>50</sup>.

La politica europea in materia ambientale, compresa quella in materia di tutela delle acque, sarebbe dunque diretta a fornire un'armonizzazione minimale, che richiede un'azione comune in termini generali e uno spazio riservato a livello statale e locale in

---

<sup>49</sup> Sul punto si veda, in particolare, C. BLUMANN, «Historique de la politique communautaire de l'environnement», in J. DUTHEIL DE LA ROCHERE (dir.), *Le Droit communautaire de l'environnement. Mise en œuvre et perspectives*, Paris, 1998, pp. 25 ss., secondo la quale l'art. 130 R, che ha introdotto la competenza europea in materia ambientale, rappresenta la prima illustrazione esplicita in diritto comunitario del principio di sussidiarietà. In termini del tutto simili si vedano, ad esempio: G. CATALDI, «voce Ambiente (tutela dell') Diritto della Comunità europea», cit., p. 1; R. GARABELLO, «The Treaty of Amsterdam and the Developments of European Integration in the Field of the Environment», in T. SCOVAZZI (dir.), *The Protection of the Environment in a Context of Regional Economic Integration*, Milano, 2001, pp. 79 ss.; P. PILLITTU, *Profili costituzionali della tutela ambientale nell'ordinamento comunitario europeo*, cit., p. 119 ss.; G. CROSS, «Subsidiarity and the Environment», in *YEL*, 1995, pp. 107 ss.; K. LENAERTS, «The Principle of Subsidiarity and the Environment in the European Union: Keeping the Balance of Federalism», in *Fordham Int. Law*, 1994, pp. 875 ss.; R. PISILLO MAZZESCHI, «Competenze della Comunità europea e competenze statali nella tutela dell'ambiente», in G. BATTAGLINI (dir.), *Problemi della protezione internazionale dell'ambiente*, Ferrara, 1995, pp. 61 ss.; C. ZILIOLI, «L'applicazione del principio di sussidiarietà nel diritto comunitario dell'ambiente», in *Riv. giur. amb.*, 1995, p. 533.

<sup>50</sup> Cfr. CGCE, 22 giugno 2000, C-318/98, *Procedimento penale a carico di Giancarlo Fornasar, Andrea Strizzolo, Giancarlo Toso, Lucio Mucchino, Enzo Peressutti e Sante Chiarcosso*, in *Racc.*, 2000, p. I-04785, punto 46.

sede di attuazione<sup>51</sup>. Il riferimento costante della Corte di giustizia alla «diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione», inoltre, ha portato parte della dottrina a sostenere che il potere di deroga previsto dall'art. 193 può essere utilizzato anche per introdurre norme distinte che tengano conto delle specificità locali, posto che tali specificità siano tali da garantire comunque un grado di tutela della qualità dell'acqua pari a quello previsto dalle direttive cui s'intende derogare<sup>52</sup>.

Sul piano dei requisiti sostanziali, l'art. 193 TFUE si limita a prevedere l'obbligo di compatibilità con i Trattati, compresi evidentemente i principi generali quali, ad esempio, quello di proporzionalità.

Dal punto di vista procedurale, invece, lo Stato ha il solo obbligo di notificare le misure alla Commissione. In tal senso, il potere derogatorio concesso agli Stati ai sensi dell'art. 193 è più ampio rispetto alla disciplina prevista all'art. 191 § 2, sempre in materia di politica ambientale, e all'art. 114 TFUE, in tema di riavvicinamento delle legislazioni.

L'art. 114 TFUE, come noto, pone allo Stato l'obbligo di notificare alla Commissione le disposizioni nazionali preesistenti che intende conservare nonostante l'intervento di armonizzazione europea, riconoscendo anche la facoltà di introdurre disposizioni nazionali fondate su nuove prove scientifiche, inerenti alla protezione dell'ambiente, giustificate da un problema specifico a detto Stato membro e sorto dopo l'adozione della misura di armonizzazione<sup>53</sup>. In entrambi i casi appena citati spetta alla Commissione, nel termine di sei mesi, approvare o respingere le disposizioni nazionali, dopo aver verificato se esse costituiscano uno strumento di discriminazione arbitraria o

---

<sup>51</sup> In tali termini si vedano: O. PORCHIA, «Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione europea», cit., pp. 17 ss.; M. TRIMARCHI, «Tutela dell'ambiente nel diritto comunitario», in A. TIZZANO (dir.), *Il Diritto privato dell'Unione europea*, Torino, 2000, pp. 203 ss., e in particolare p. 214; P. FOIS, «Il diritto ambientale nell'ordinamento dell'Unione europea», cit., p. 70.

<sup>52</sup> In tal senso si vedano: P. PILLITU, «Art. 174», in F. POCAR, *Commentario breve dei Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001, p. 665; P. FOIS, «Il diritto ambientale nell'ordinamento dell'Unione europea», cit., p. 86. Per un'attenta disamina del principio in commento e della sua codificazione nell'attuale art. 193 TFUE, si veda: P. DELL'ANNO, «Il principio di maggiore protezione nella materia ambientale e gli obblighi comunitari di riavvicinamento delle legislazioni nazionali», in *FA*, 2002 (4), pp. 1431 ss.

<sup>53</sup> Cfr. art. 114, §§ 4-5, TFUE.

una restrizione dissimulata nel commercio tra Stati membri e se rappresentino un ostacolo al funzionamento del mercato interno<sup>54</sup>. Nei casi in cui lo Stato sia autorizzato a mantenere o a introdurre una disposizione che si presenta come derogatoria rispetto alla legislazione europea, la Commissione mantiene il potere di proporre misure di adeguamento della misura di armonizzazione<sup>55</sup> o proporre misure adeguate al Consiglio nel caso in cui uno Stato membro sollevi un problema specifico di pubblica sanità in un settore armonizzato<sup>56</sup>, disponendo inoltre della facoltà di portare lo Stato membro direttamente davanti alla Corte di giustizia, senza necessità di emettere un parere motivato, in deroga alla procedura prevista dagli artt. 258 e 259 TFUE<sup>57</sup>.

L'art. 191, § 2, invece, prevede la possibilità che «le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione»<sup>58</sup>. Il tipo di controllo è definito dall'atto di armonizzazione che prevede la clausola di salvaguardia, cosicché si può avere un controllo preventivo o successivo; l'obbligo di notifica, di conseguenza, può precedere o seguire l'adozione della misura da parte delle autorità nazionali e la Commissione nell'ambito della

---

<sup>54</sup> *Ibidem*, § 6. La disposizione in commento prevede anche il caso del silenzio, e in mancanza di una decisione nel periodo indicato indica che le disposizioni nazionali debbano considerarsi approvate. Il termine può essere prolungato per un periodo di sei mesi al massimo, qualora si tratti di una situazione complessa e solo se non vi sia pericolo per la salute umana.

<sup>55</sup> *Ibid.*, § 7.

<sup>56</sup> *Ibid.*, § 8.

<sup>57</sup> *Ibid.*, § 9. Sulle possibilità derogatorie previste dall'art. 114 TFUE si vedano: L.S. ROSSI, *Il "buon funzionamento del mercato comune" - Delimitazione dei poteri fra CEE e Stati membri*, Milano, 1990, pp. 189 ss.; IDEM, «L'art.100 A ed il funzionamento del mercato interno», in *FI*, 1996, IV, pp. 284 ss.; F. BERTOLINI, «Il riavvicinamento delle legislazioni», in G. COLAVITTI, *L'ordinamento europeo*, Milano, 2006, pp. 443-446 ss.

<sup>58</sup> Tale formulazione richiama con tutta evidenza la clausola di salvaguardia prevista dall'art. 114, §10, TFUE, secondo la quale le «misure di armonizzazione di cui sopra comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri ad adottare, per uno o più dei motivi di carattere non economico di cui all'articolo 36, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione». Tale vicinanza tra le due disposizioni, come evidenziato in dottrina, consente di attenuare le possibili divergenze portate da una scelta errata della base giuridica (cfr. O. PORCHIA, «Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione europea», cit., pp. 17 ss.).

procedura può adottare pareri o raccomandazioni<sup>59</sup>. L'esercizio del potere di deroga ai sensi dell'art. 191 TFUE è, dunque, subordinato a un'espressa autorizzazione contenuta nell'atto di armonizzazione, al pari di quanto avviene con riferimento all'art. 114 TFUE. La misura derogatoria, inoltre, nella misura in cui «deve essere necessaria per realizzare obiettivi ambientali di natura non economica», deve avere carattere provvisorio ed è giustificata solo per il tempo necessario a realizzare l'interesse pubblico prefigurato<sup>60</sup>.

Il principio della maggiore protezione, codificato all'art. 193, prevede dunque un potere di deroga e un margine d'azione per le autorità statali notevolmente più ampio di quelli previsti dalle altre disposizioni in materia ambientale, vale a dire l'art. 191 § 2, e in quella del riavvicinamento delle legislazioni nazionali. Nel rispetto dei Trattati e delle libertà fondamentali da essi stabiliti, gli atti derogatori adottati ai sensi dell'art. 193 TFUE, volti a garantire una maggiore protezione o a tener conto delle specificità locali, non sono di natura provvisoria, come quelli adottati sulla base dell'art. 191 § 2, né sono sottoposti alla necessaria autorizzazione della Commissione, di fronte alla quale lo Stato ha il solo obbligo di notifica.

Riteniamo utile ricordare, tuttavia, che tale margine d'azione degli Stati membri tende a ridursi in modo significativo nei casi in cui la norma che s'intende derogare

---

<sup>59</sup> A titolo esemplificativo si veda la Direttiva 98/83/CE del Consiglio, 3 novembre 1998, *concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano*, in *G.U.C.E.* L 330, p. 32, artt. 9, 12 e 15. Tra le specifiche forme di controllo previste dal legislatore europeo, parte della dottrina fa riferimento anche alla procedura di «comitologia», definita nella decisione 1999/468/CE, 28 giugno 1999, *recante modalità per l'esercizio di competenze di esecuzione conferite alla Commissione*, in *G.U.C.E.* L 184, p. 23 (cfr. S. AMADEO, voce «Ambiente», in A. TIZZANO (dir.), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 878).

<sup>60</sup> La disposizione in commento richiama, con tutta evidenza, la nota categoria delle esigenze imperative in materia ambientale, sviluppata e precisata in tema di deroghe alle norme sulla libera circolazione di merci a partire dalla nota e complessa vicenda relativa al blocco dell'autostrada del Brennero (cfr. CGCE, 15 novembre 2005, C-320/03, *Commissione c. Austria*, in *Racc.*, 2005, p. I-09871. Su tale filone giurisprudenziale si vedano, ad esempio: A. DAWES, «Commission c Autriche "Vallée de l'Inn"», in *RDUE*, 2005 (4), pp. 835-839; D. CASALINI, «Il sindacato di proporzionalità sulle deroghe nazionali alla libera circolazione delle merci disposte per ragioni di tutela ambientale», in *FA*, 2006, pp. 25-42. Sulla clausola prevista dall'art. 191, § 2, viceversa, si vedano, ad esempio: O. PORCHIA, «Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione europea», cit., pp. 17 ss.; P. FOIS, «Il diritto ambientale nell'ordinamento dell'Unione europea», cit., p. 86.

presenta una struttura diversa da quelle c.d. di qualità, come ad esempio: norme di emissione; sui procedimenti e sui prodotti; norme che impongono un divieto assoluto; norme che consentono una ponderazione d'interessi<sup>61</sup>. In questi casi, che approfondiremo nel prossimo capitolo, la libertà degli Stati deve ritenersi ristretta nei limiti e alle condizioni previste dalla disciplina europea<sup>62</sup>.

#### 4. Dai “frammenti” alla politica comune in materia di acque

Uno dei principali limiti della prima fase di emersione del diritto europeo delle acque è stato indubbiamente l'approccio metodologico fortemente settoriale e frammentato adottato dal legislatore europeo. Le istituzioni europee, come in parte emerso nelle pagine precedenti, hanno tradizionalmente proceduto all'adozione di atti in relazione a singole sostanze o a singole famiglie di sostanze, oppure in funzione della tipologia di acque, siano esse acque interne superficiali, acque marine territoriali, acque interne del litorale o acque sotterranee, creando così un “mosaico legislativo” in cui non è del tutto agevole orientarsi<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Sul diverso grado di discrezionalità riservato agli Stati in base alla struttura della norma di armonizzazione si veda, ad esempio: R. GIUFFRIDA, «Evoluzione della politica ambientale comunitaria», in A. TIZZANO (dir.), *Il Diritto privato dell'Unione europea*, cit., pp. 219 ss., e in particolare p. 220.

<sup>62</sup> In materia ambientale i casi più dibattuti sono quelli relativi agli strumenti normativi qualificati dalla dottrina nei termini di *balancing norms*, che affidano agli Stati la ponderazione degli interessi in gioco, In tali casi il legislatore europeo ha spesso adottato delle formule che pongono dei limiti ben precisi alle scelte degli Stati, come la formula BAT (*best available technology*), che impone l'obbligo dello Stato di individuare la migliore tecnologia disponibile; la c.d. formula BATNEEC (*best available technology not entailing excessive cost*), la quale impone di utilizzare la tecnologia che non implichi costi eccessivi; oppure la nota procedura BEP (*best environmental practice*) che prevede l'applicazione della migliore pratica ambientale. Sul punto si veda, ad esempio: H. SOMSEN, «Discretion in European Community Environmental Law: an Analysis of ECJ Case Law», in *CMLR*, 2003, pp. 1413 ss., e in particolare p. 1426 ss.; R. GIUFFRIDA, «Evoluzione della politica ambientale comunitaria», in A. TIZZANO (dir.), *Il Diritto privato dell'Unione europea*, cit., pp. 219 ss., e in particolare p. 237.

<sup>63</sup> Sul carattere frammentato e settoriale del diritto comunitario delle acque, almeno nella sua prima fase di emersione, si vedano, ad esempio: F. LETTERA, «La disciplina comunitaria dell'ambiente idrico», cit., pp. 238 ss.; A. CAPRIA, *Direttive ambientali Cee. Stato di attuazione in Italia*, Milano, 1995, pp. 56 ss.; N. LUGARESI, *Le acque: profili dominicali, di tutela di gestione*, Milano, 1995, pp. 160 ss.; A. GRATANI, «La tutela delle acque nell'Unione europea: un confronto tra gli Stati membri», in *Riv. giur.*

La natura frammentata e settoriale del diritto europeo delle acque appare evidente se si considera che nella storica direttiva 75/440/CEE, relativa alla qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile, non rientrano le acque sotterranee, le acque salmastre e le acque destinate alla rialimentazione delle falde sotterranee.

Nella direttiva 80/778/CEE, che ha consentito di determinare a livello europeo le norme minime di qualità e di controllo delle acque destinate al consumo umano, non ricadono le acque medicinali e le acque minerali naturali<sup>64</sup>.

Queste ultime, inoltre, dispongono di una disciplina a sé stante che, inaugurata con la direttiva 80/777/CEE, ha subito nel tempo diverse e sostanziali modifiche che hanno approfondito vari aspetti, come il trattamento da riservare alle acque alla sorgente, e che hanno condotto per motivi di chiarezza a una sua rifusione nella direttiva 2009/54/CE<sup>65</sup>.

Il quadro è reso ancora più frammentato se si considerano: le disposizioni sulla salvaguardia delle acque di balneazione, che a loro volta non si estendono alle acque destinate ad usi terapeutici e alle acque di piscina<sup>66</sup>; quelle relative alla salvaguardia

---

*Amb.*, 2000, pp. 150 ss.

<sup>64</sup> La direttiva n. 80/778/CEE si distingue dalla direttiva n. 75/440/CEE (destinata a scopi alimentari *latu sensu*), in quanto concerne tutte le acque che, nello stato in cui si trovano e dopo i trattamenti, sono idonee per essere destinate al consumo umano, sia che vengano fornite direttamente al consumo, sia che si tratti di acque utilizzate da un'impresa alimentare per la fabbricazione, il trattamento, la conservazione, l'immissione sul mercato di prodotti destinati al consumo umano e che possono avere conseguenze sulla salubrità del prodotto. La direttiva n. 80/778/CEE è stata nel tempo modificata con la direttiva 98/83/CE, 3 novembre 1998, *concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano*, e dalla direttiva 2013/51/Euratom del Consiglio, 22 ottobre 2013, *che stabilisce requisiti per la tutela della salute della popolazione relativamente alle sostanze radioattive presenti nelle acque destinate al consumo umano*.

<sup>65</sup> Cfr. Direttiva 2009/54/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 18 giugno 2009, *sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali (Rifusione)*, in *GU L* 164, pp. 45–58.

<sup>66</sup> La normativa sulle acque da balneazione è uno strumento per la salute pubblica, in quanto tende a garantire che le acque di balneazione soddisfino criteri minimi di qualità, istituendo una serie di valori imperativi e valori guida UE per alcuni parametri fondamentali e impone agli Stati membri di procedere periodicamente al monitoraggio della qualità delle acque. Istituita con la già citata direttiva 76/160/CEE, la disciplina ha subito diverse modifiche, rifuse nella Direttiva 2006/7/CE del Parlamento

delle acque destinate alla vita dei pesci e dei molluschi, dalle quali sono escluse le acque dei bacini naturali o artificiali utilizzati per l'allevamento intensivo dei pesci<sup>67</sup>.

L'insieme di tali atti, infine, deve raccordarsi con le numerose disposizioni sull'inquinamento idrico da sostanze pericolose e con quelle sulla protezione delle acque sotterranee<sup>68</sup> e dell'ambiente marino<sup>69</sup>.

La natura frammentata del diritto europeo delle acque, in parte, è strettamente legata alla stessa natura della materia in questione, strutturalmente composta da una pluralità di dimensioni tra loro di non facile conciliazione; in parte, si tratta di una diretta conseguenza della prolungata assenza di una vera e propria politica europea delle acque, capace di armonizzare e conciliare le diverse dimensioni di un diritto talmente variegato e interdisciplinare come quello relativo all'acqua. Alla luce di ciò, a partire dalla metà degli anni novanta del secolo scorso la Commissione europea ha avviato la

---

europeo e del Consiglio, 15 febbraio 2006, *relativa alla gestione della qualità delle acque di balneazione e che abroga la direttiva 76/160/CEE*, in *GU L* 64, pp. 37-51.

<sup>67</sup> Le disposizioni sulla salvaguardia delle acque destinate alla vita dei pesci e dei molluschi sono contenute nelle già citate direttive del Consiglio n. 78/659/CEE e n. 79/923/CEE. Entrambe le direttive sono state nel tempo oggetto di modifica. La prima, dopo una modifica all'inizio degli anni novanta, è stata abrogata e "assorbita" dalla direttiva quadro sulle acque del 2000; la seconda, invece, è stata rifusa nella direttiva 2006/113/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 12 dicembre 2006, relativa ai requisiti di qualità delle acque destinate alla molluschicoltura (versione codificata), in *GU L* 376, pp. 14-20. La disciplina in questione, suddivide le acque idonee alla vita dei pesci in acque salmonicole e acque ciprinicole e gli Stati membri sono tenuti a designare le acque costiere e salmastre che devono essere considerate come acque destinate alla molluschicoltura e a stabilire i relativi valori nel quadro degli orientamenti previsti dalla direttiva.

<sup>68</sup> Cfr. Direttiva 2006/118/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 12 dicembre 2006, *sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento*, in *GU L* 372, pp. 19-31.

<sup>69</sup> Il primo strumento legislativo dell'UE in materia di protezione della biodiversità marina è la c.d. direttiva sull'ambiente marino (cfr. direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 17 giugno 2008, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino*, in *GU L* 164, pp. 19-40), che definisce una politica marittima e costiera dell'UE tendenzialmente autonoma, ma comunque parte nel diritto europeo delle acque. Essa, come indicato dalla Commissione, costituisce il pilastro ambientale della politica marittima integrata, a vocazione trasversale il cui obiettivo è la piena realizzazione del potenziale economico dei mari senza che l'ambiente ne risulti compromesso (cfr. Comunicazione della Commissione UE, *Una politica marittima integrata per l'Unione europea*, COM(2007) 574 def., pp. 2 ss.).

riflessione per l'adozione di una direttiva quadro sulle risorse idriche, capace di operare un riordino della normativa europea alla luce un una vera e propria politica europea delle acque<sup>70</sup>.

Tale riordino è stato operato con l'adozione della direttiva 2000/60/CE «che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque»<sup>71</sup>, con la quale è stata gradualmente assorbita e sostituita parte della legislazione europea in materia<sup>72</sup>. Il legislatore europeo, nello specifico, ha unificato parte della legislazione in materia, prevedendo un sistema comune che affida al Parlamento UE e al Consiglio il compito di elaborare quelle che sono tradizionalmente definite come «direttive derivate»<sup>73</sup>, volte a garantire «la protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee»<sup>74</sup>.

Ai sensi dell'art. 16 della DQA, ad esempio, le istituzioni europee sono chiamate a definire una strategia comune per combattere l'inquinamento idrico, improntando un elenco di sostanze prioritarie in materie di acque, da aggiornare ogni quattro anni mediante una specifica direttiva<sup>75</sup>. Tale atto è completato dalla direttiva sugli *standard*

---

<sup>70</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione, 21 febbraio 1996, *relativa alla politica comunitaria in materia di acque*, Com (96) 59 def.

<sup>71</sup> Per un'introduzione sulla direttiva quadro sulle acque e sul dibattito che ha accompagnato la sua adozione si vedano i riferimenti bibliografici citati alla nota 37 del capitolo V del presente lavoro.

<sup>72</sup> In conformità a una precisa tabella di marcia, contenuta nell'art. 22 della direttiva in commento, nel 2007 sono state abrogate: la direttiva 75/440/CEE, relativa alla qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile, e l'insieme degli atti comunitari relativi al campionamento delle acque. Nel 2013, invece, sono state abrogate: la direttiva 78/659/CEE sulla qualità delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci; la direttiva 79/923/CEE, relativa ai requisiti di qualità delle acque destinate alla molluschicoltura; la direttiva 76/464/CEE concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose e la direttiva 80/68/CEE sulla protezione delle acque sotterranee.

<sup>73</sup> Cfr. S. LEPRINCE, «La Directive cadre 2000/60/CE "Eau": exposé général et premières considérations relatives à sa mise en œuvre», in J.F. NEURAY, *La directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau : droit européen, droit interne, droit comparé*, cit., p. 22.

<sup>74</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque*, cit., art. 1.

<sup>75</sup> Tale particolare direttiva «derivata» è comunemente definita come «direttiva sostanze prioritarie». L'ultima, in ordine di tempo, è la Direttiva 2013/39/UE del Parlamento europeo e del

di qualità ambientale<sup>76</sup>, che fissa appunto gli *standard* di qualità ambientale (SQA) per tali sostanze prioritarie e il cui rispetto si pone come *conditio sine qua non* per il raggiungimento di un buono stato chimico ed ecologico dei corpi idrici presenti sul territorio dell'Unione<sup>77</sup>.

---

Consiglio, 12 agosto 2013, *che modifica le direttive 2000/60/CE e 2008/105/CE per quanto riguarda le sostanze prioritarie nel settore della politica delle acque*, in *G.U. L 226*, p. 1. Il *focus* di tale direttiva è costituito da un aggiornamento dell'elenco di sostanze chimiche considerate «prioritarie» perché presentano un rischio significativo per l'ambiente acquatico o proveniente dall'ambiente acquatico a livello dell'UE ed elencate nell'allegato X della direttiva quadro sulle acque. Le sostanze prioritarie, nello specifico, comprendono un gruppo di sostanze industriali, pesticidi, biocidi e metalli. Alcune di esse sono classificate come «sostanze pericolose prioritarie» a causa della loro persistenza, bioaccumulo e/o tossicità o perché danno adito a preoccupazioni analoghe. Per ciascuna sostanza è specificata, in base alle sue proprietà intrinseche, una matrice per i controlli; per le sostanze che si comportano come sostanze persistenti, bioaccumulabili e tossiche ubiquitarie, sono aggiunte delle disposizioni specifiche. Per un approfondimento sulle novità introdotte dalla direttiva sulle sostanze prioritarie del 2013 si veda, ad esempio N. NOTARO, «La nuova direttiva sostanze prioritarie nel settore della politica delle acque», in *Riv. giur. amb.*, 2014 (1), pp. 119 ss.

<sup>76</sup> Cfr. Direttiva 2008/105/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 16 dicembre 2008, *relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive del Consiglio 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE e 86/280/CEE, nonché modifica della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio*, in *G.U. L 348*, p. 84.

<sup>77</sup> Lo standard di qualità ambientale è definito come «la concentrazione di un particolare inquinante o gruppo di inquinanti nelle acque, nei sedimenti e nel biota che non deve essere superata, per tutelare la salute umana e l'ambiente» (cfr. DQA, art. 2, § 35). Gli SQA sono anch'essi oggetto di revisione ogni volta che viene aggiornato l'elenco delle sostanze prioritarie. Sulla base delle direttive appena citate, le autorità nazionali sono tenute a controllare le sostanze prioritarie presenti nei corpi idrici superficiali e a segnalare i superamenti degli SQA, secondo il principio d'azione dell'approccio combinato di fonti puntali e diffuse d'inquinamento stabilito all'art. 10 della direttiva quadro sulle acque. Tale approccio consiste nella determinazione concomitante, per le fonti puntali, di valori limiti di emissioni e di controllo basati sulle migliori tecniche disponibili; per le fonti diffuse d'inquinamento, le pratiche ambientali e i valori stabiliti dalle altre direttive rilevanti in materia. L'art. 10 rinvia, in particolare, alla direttiva 96/61/CE del Consiglio, 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento; alla direttiva 91/271/CEE del Consiglio, 21 maggio, 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane; alla direttiva 91/676/CEE del Consiglio, 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dell'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole; alle direttive adottate a norma dell'articolo 16 della direttiva quadro sulle acque e elencate nell'allegato IX

Da quanto appena evidenziato si ricava che la DQA non riduce in modo significativo dal punto di vista “quantitativo” il mosaico legislativo che definisce il diritto europeo delle acque, ma “unifica” le disposizioni generali sulla protezione delle acque superficiali e quelle relative alle acque sotterranee, prevedendo come “novità” le acque costiere e di transizione. In tal modo, il legislatore europeo razionalizza la produzione delle norme relative alle risorse idriche, compiendo quella che in dottrina è stata definita come una «rivoluzione copernicana nell’ambito della politica delle acque»<sup>78</sup>: viene stabilito un quadro comune al fine di coordinare, e in parte sostituire, il mosaico di testi normativi comunitari e nazionali in vigore, adottando un approccio «olistico». In tal senso, come in parte anticipato nel capitolo V del presente lavoro, la DQA ha definito un quadro legislativo trasparente, efficace e coerente finalizzato, ai sensi dell’art. 1 della stessa direttiva, alla «protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee».

## **5. Gli obiettivi ambientali della politica europea delle acque**

Il quadro legislativo definito dalla DQA, oltre a porsi come fondamento comune essenziale al coordinamento del mosaico delle normative europee e nazionali in vigore, contribuisce alla coerenza generale del sistema ponendo obiettivi ambientali volti a

---

della stessa, oltre a ogni altra normativa europea pertinente. Per quanto riguarda le acque sotterranee, invece, i criteri, gli standard di qualità e le misure per prevenire o limitare immissioni di inquinanti sono stabiliti da una direttiva distinta, dedicata appunto alle acque sotterranee, che integra la direttiva quadro sulle acque ai sensi dell’art. 17 di quest’ultima. La direttiva 2006/118/CE *sulla protezione delle acque sotterranee dall’inquinamento e dal deterioramento*, in particolare, stabilisce criteri specifici per la valutazione del buono stato chimico delle acque sotterranee, per individuare tendenze significative e durature all’aumento e determinare i punti di partenza da utilizzare per le inversioni di tendenza. Tutti i limiti per le sostanze inquinanti, ad eccezione dei nitrati e dei pesticidi, per i quali i limiti sono stabiliti dalle direttive citate nella nota precedente, sono tuttavia fissati dagli Stati membri. Per un’introduzione sulla disciplina concernente le acque sotterranee e sul loro utilizzo si veda, ad esempio: S. MARCHISIO, F. BASSIOUNI, M.C. ZUCCA, *Groundwater Law and Administration for Sustainable Development*, Milano, 2002, volume nel quale sono raccolti gli Atti di un incontro italo-egiziano sulla tutela delle acque sotterranee e sulla loro gestione, nel quadro di uno sviluppo sostenibile per l’ambiente.

<sup>78</sup> E. MORGERA, «Water Management and Protection in the EU» in *Environmental protection in multi-layered systems*, 2012, pp. 265-287, e in particolare p. 26.

«raggiungere un buono stato delle acque superficiali e sotterranee in tutta l'Unione»<sup>79</sup>. Ciò segna un salto qualitativo significativo dell'azione delle istituzioni europee e degli Stati membri poiché, per la prima volta, si pone come obiettivo la realizzazione di standard qualitativi che riguardano l'acqua "globalmente considerata", ossia non più per singoli settori ma in relazione al ciclo naturale della risorsa.

Sul contributo della previsione di obiettivi ambientali che riguardano l'acqua non più settorialmente considerata, tuttavia, possono essere avanzati alcuni dubbi, alimentati dalla complessità di un quadro legislativo che rimane di difficile comprensione, come testimoniano l'adozione dei numerosi atti esplicativi<sup>80</sup>, la creazione di banche dati specializzate<sup>81</sup> e la proliferazione esponenziale di lavori di ricerca nell'ambito del 7° programma quadro di ricerca dell'Unione europea<sup>82</sup>.

Le difficoltà appena richiamate, così come rilevato dall'avvocato generale Jääskinen nelle sue conclusioni al caso *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV*<sup>83</sup>, hanno alimentato la contrapposizione di due visioni completamente antitetiche della DQA, che muovono dal diverso valore attribuito agli obiettivi ambientali posti da quest'ultima: la prima, indicata come «minimalista», riduce la DQA a uno strumento di pianificazione su larga scala della gestione delle acque; la seconda, invece, individua nella DQA una nuova metodologia della gestione delle acque che ricompre non solo il livello della pianificazione, bensì anche quello dell'attuazione degli obiettivi ambientali vincolanti, richiedendo l'adozione di misure concrete e specifiche<sup>84</sup>.

---

<sup>79</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua, cit., considerando 25.

<sup>80</sup> Si vedano a riguardo i documenti di orientamento della Commissione elencati al seguente indirizzo: <http://www.waterframeworkdirective.wdd.moa.gov.cy/guidance.html>.

<sup>81</sup> Le banche dati cui si fa riferimento sono, ad esempio: la *Water Information System for Europe* (WISE); la *Infrastructure for spatial information in the European Community* (INSPIRE); la *Shared Environmental information System* (SEIS), e il *Programme européen de surveillance de la Terre* (GMES).

<sup>82</sup> In tal senso si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 11 ottobre 2012, *Piano di salvaguardia per le risorse idriche europee*, COM(2012) 673 final, p. 18.

<sup>83</sup> Cfr. Conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen, 23 ottobre 2014, C-461/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV c. Bundesrepublik Deutschland*, in *Racc.*, 2014.

<sup>84</sup> *Ibid.*, punto 5.

La visione «minimalista» ha fatto leva sulla definizione della DQA quale «direttiva quadro [...] che stabilisce principi comuni e un quadro globale per l'azione comunitaria in materia di acque, e coordina, integra e, nel lungo periodo, sviluppa ulteriormente i principi generali e le strutture idonei a garantire la protezione e un utilizzo sostenibile delle acque nell'Unione europea, [ma incarica] poi gli Stati membri a sviluppare ulteriormente i principi comuni e il quadro globale così decisi, adottando una serie di misure specifiche entro i termini che essa impartisce»<sup>85</sup>. Alla luce di ciò, la DQA prescriverebbe un approccio prettamente programmatico, nel senso che essa lascerebbe agli Stati membri un'ampia discrezionalità quanto alla sua attuazione.

La seconda visione, viceversa, muove dalle modalità particolarmente dettagliate di definire gli obiettivi ambientali previsti dalla DQA. L'art. 4, § 1 della DQA, dedicato agli «obiettivi ambientali» che gli Stati membri sono tenuti a conseguire, impone due obiettivi distinti, pur se intrinsecamente legati. In primo luogo, gli Stati membri sono tenuti ad attuare le misure necessarie per impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici<sup>86</sup>; in secondo luogo, s'impone l'obbligo di proteggere, migliorare e ripristinare tutti i corpi idrici al fine di raggiungere un buono stato al più tardi per la fine del 2015<sup>87</sup>.

Con riferimento a tali obiettivi, anche se gli Stati membri muovono dalle peculiarità e delle caratteristiche dei corpi idrici individuati nel loro territorio, è altrettanto vero che la loro definizione è disciplinata in dettaglio dalla DQA fino alla fissazione di specifici criteri scientifici<sup>88</sup>. Da ciò si ricava che, pur non procedendo a

---

<sup>85</sup> In tal senso si vedano: CGCE, 30 novembre 2006, C-32/05, *Commissione delle Comunità europee c. Granducato del Lussemburgo*, in *Racc.* 2006, p. I-11323, punto 41; CGUE, 11 settembre 2014, C-525/12, *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, in *Racc.*, 2014, punto 50.

<sup>86</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua*, cit., art. 4, § 1, lett. a), punto i).

<sup>87</sup> *Ibid.*, art. 4, § 1, lett. a), punti ii) e iii).

<sup>88</sup> Si fa riferimento, ad esempio, alla c.d. operazione dell'*intercalibrazione*, prescritta ai punti 1.4.1, sub da iv) a ix), dell'allegato V della DQA. Tale operazione consiste nel confrontare i risultati di classificazione dei sistemi nazionali di monitoraggio per ciascun elemento biologico e per ciascun tipo di corpo idrico superficiale comune tra gli Stati membri nello stesso gruppo di intercalibrazione geografico, e nel valutare la coerenza dei risultati con le definizioni normative di cui all'allegato V, punto 1.2, della DQA. L'operazione di intercalibrazione serve a delimitare gli stati delle classi «elevato», «buono» e «sufficiente». I valori limite degli Stati membri, in particolare, sono stati stabiliti dalla decisione della

un'armonizzazione completa, la DQA non si limita neanche a un approccio meramente «programmatico», tale da lasciare agli Stati membri ampia discrezionalità nel fissare gli obiettivi ambientali e le misure da adottare o prevedere. Gli obiettivi ambientali devono essere formulati rispetto a un determinato stato dei corpi idrici, il che esclude l'ipotesi secondo la quale l'art. 4 DQA enuncerebbe un mero obiettivo non vincolante<sup>89</sup>.

Il divieto di deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici, come argomentato dall'avvocato generale Jääskinen, «costituisce, infatti, sia una proibizione sia una norma di incentivazione intesa ad ottenere i risultati prescritti dalla DQA nel suo complesso. In tal senso, gli Stati membri sono tenuti non solo a vietare un deterioramento, bensì anche ad attuare in maniera efficace tale divieto. L'attuazione effettiva dell'obiettivo di «evitare un deterioramento», il quale costituisce la traduzione concreta dell'obbligo generale di tutela previsto all'articolo 1 della DQA, è possibile unicamente mediante l'adozione delle misure concrete destinate ad evitare deterioramenti, nonché alterazioni idonee ad esplicare effetti significativi con riferimento agli obiettivi di tale direttiva»<sup>90</sup>.

L'interpretazione della portata degli obiettivi ambientali avanzata dall'avvocato generale Jääskinen e accettata dalla Corte di giustizia UE, inoltre, è stata motivata anche sulla base dei lavori preparatori della DQA, che hanno registrato un numero significativo di modifiche dell'art. 4 §1 lett. a) della DQA<sup>91</sup>. L'analisi di tali modifiche evidenzia, in particolare, la contrapposizione tra la posizione del Consiglio e degli Stati membri, volta a ridurre la portata prescrittiva della disposizione in commento, e quella del Parlamento europeo, che ha particolarmente insistito per una formulazione del testo

---

Commissione, 20 settembre 2013, *che istituisce, a norma della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, i valori delle classificazioni dei sistemi di monitoraggio degli Stati membri risultanti dall'esercizio di intercalibrazione e che abroga la decisione 2008/915/CE*, in GU L 266, pp. 1 ss.

<sup>89</sup> Cfr. CGUE, 1 luglio 2015, C-461/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. c. Bundesrepublik Deutschland*, in *Racc.*, 2015, punto 43.

<sup>90</sup> Cfr. Conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV c. Bundesrepublik Deutschland*, cit., punto 59.

<sup>91</sup> Si vedano a riguardo: Commissione UE, 26 febbraio 1997, *Proposta per una direttiva quadro sull'acqua*, COM 1997/49; la proposta di modifica [COM(1999) 271 def., 16-22]; la posizione comune del Consiglio n. 41/1999, 22 ottobre 1999, (GU C 343, p. 1); il progetto comune approvato dal comitato di conciliazione, previsto all'articolo 251, paragrafo 4, del Trattato CE, PE-CONS 3639/00, ENV 221, CODEC 513.

in termini imperativi, con l'adozione finale della posizione di quest'ultimo<sup>92</sup>.

Dai lavori preparatori, inoltre, si evince che il divieto di deterioramento è stato concepito in maniera autonoma, al fine di preservare lo stato dei corpi idrici qualora esso sia perlomeno «buono»<sup>93</sup>. Rispetto all'obbligo di miglioramento di cui all'art. 4, § 1, lett. a), punto ii), della DQA, il divieto di deterioramento è collocato in primo piano, come si può evincere dalla struttura dell'art. 1 della DQA<sup>94</sup>. Inoltre, mentre l'obbligo di miglioramento è accompagnato sia da un calendario di realizzazione sia da possibilità di proroga, ai sensi dell'art. 4 §§ 5 e 6 della DQA, il divieto di deterioramento non è subordinato ad alcun termine, circostanza che ci induce a concludere che l'adozione delle misure intese a vietare un deterioramento è immediata e generale.

In conclusione, anche se la DQA definisce un quadro legislativo improntato al rispetto del principio della sussidiarietà e non persegue un'armonizzazione totale delle normative statali<sup>95</sup>, lasciando agli Stati membri il compito di «sviluppare i principi comuni e il quadro globale così decisi»<sup>96</sup>, la previsione di obiettivi ambientali di portata generale limita fortemente il margine di manovra degli Stati, soprattutto nei casi in cui progetti o determinati usi delle risorse idriche possano comportare un deterioramento dello stato ecologico dei corpi idrici<sup>97</sup>.

---

<sup>92</sup> Sul punto si veda la dettagliata ricostruzione riportata nelle Conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV c. Bundesrepublik Deutschland*, cit., punti 60-64.

<sup>93</sup> *Ibid.*, punto 66.

<sup>94</sup> La lett. a) dell'art. 1 della DQA stabilisce che lo scopo perseguito dalla direttiva in commento è istituire un quadro per la protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee che, in primo luogo, «impedisca un ulteriore deterioramento», ed in secondo luogo «protegga e migliori lo stato degli ecosistemi acquatici e degli ecosistemi terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici sotto il profilo del fabbisogno idrico».

<sup>95</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua*, cit., considerando 14.

<sup>96</sup> Cfr. CGCE, *Commissione delle Comunità europee c. Granducato del Lussemburgo*, cit., punto 41; CGUE, *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, cit., punto 50.

<sup>97</sup> La nozione di «deterioramento dello stato ecologico» dei corpi d'acqua, che non è precisata dalla DQA, è oggetto di un ampio dibattito dottrinale che contrappone i sostenitori della teoria secondo la quale la nozione di deterioramento corrisponderebbe a una classificazione in una categoria inferiore ai sensi dell'allegato V della DQA (*teoria detta «delle classi»*) ai sostenitori della teoria secondo la quale la nozione di deterioramento corrisponderebbe a ogni modifica dello stato dei corpi idrici (*teoria detta*

## 6. Segue: le deroghe agli obiettivi ambientali

La portata vincolante e prescrittiva degli obiettivi ambientali posti dalla DQA si ricava agevolmente anche alla luce delle deroghe previste dall'art. 4 della DQA e sottoposte a dettagliate e stringenti condizioni. Tale disposizione, in particolare, prevede quattro distinte categorie di deroga.

La prima categoria di deroga riguarda le possibili proroghe ai termini stabiliti dalla DQA per il raggiungimento di un buono stato delle acque, previste dall'art. 4 § 4 della DQA. Tale disposizione concerne, innanzitutto, l'obbligo di ripristinare il buono stato delle acque, mentre il divieto di deterioramento non viene relativizzato. Di conseguenza, tale deroga non potrebbe essere applicata per autorizzare una misura che incida sullo stato delle acque; viceversa può essere utilizzata allo scopo di conseguire «gradualmente» gli obiettivi per quanto riguarda i corpi idrici se: «i) la portata dei miglioramenti necessari può essere attuata, per motivi di realizzabilità tecnica, solo in fasi che superano il periodo stabilito; ii) il completamento dei miglioramenti entro i termini fissati sarebbe sproporzionatamente costoso; iii) le condizioni naturali non consentono miglioramenti dello stato del corpo idrico nei tempi richiesti»<sup>98</sup>.

Lo Stato che si avvale della deroga prevista dall'art. 4 § 4 della DQA, tuttavia, è

---

«dello status quo»). La Corte di giustizia si è pronunciata sul punto, muovendo dal sistema di classificazione dei corpi idrici stabilito dal diritto europeo delle acque (per la presentazione dettagliata del sistema di classificazione, v. *Common Implementation Strategy, Guidance Document n. 13*, intitolato «*Overall approach to the classification of ecological status and ecological potential*»); nello specifico, i giudici del *Plateau du Kirchberg*, hanno precisato che «la nozione di «deterioramento dello stato» di un corpo idrico superficiale, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub i), della direttiva 2000/60 dev'essere interpretata nel senso che si è in presenza di un deterioramento quando lo stato di almeno uno degli elementi di qualità ai sensi dell'allegato V di detta direttiva sia degradato di una classe, anche se tale deterioramento non si traduce in un deterioramento nella classificazione, nel complesso, del corpo idrico superficiale. Tuttavia, se l'elemento di qualità di cui trattasi, ai sensi di tale allegato, si trova già nella classe più bassa, qualunque deterioramento di detto elemento costituisce un «deterioramento dello stato» di un corpo idrico superficiale ai sensi di tale articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sub i). (cfr. CGUE, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. c. Bundesrepublik Deutschland*, cit., punto 70).

<sup>98</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua*, cit., art. 4, § 4, lett. a).

tenuto a motivare tale decisione in modo dettagliato, inserendola nel piano di gestione del bacino idrografico<sup>99</sup>. Le proroghe non possono superare il periodo corrispondente a due ulteriori aggiornamenti del piano di gestione del bacino idrografico, tranne i casi in cui le condizioni naturali non consentono di conseguire gli obiettivi entro tale periodo<sup>100</sup>. Nel piano di gestione del bacino idrografico, inoltre, devono essere comunque previste le misure necessarie affinché i corpi idrici raggiungano progressivamente lo stato richiesto entro il termine prorogato; la giustificazione di ogni significativo ritardo nell'attuazione di tali misure, nonché il relativo calendario di attuazione. Negli aggiornamenti del piano di gestione del bacino idrografico, infine, devono essere inclusi un riesame dell'attuazione di tali misure e un elenco delle eventuali misure aggiuntive<sup>101</sup>.

La seconda categoria di deroghe, invece, consente di fissare obiettivi ambientali meno rigorosi per corpi idrici specifici, se le incidenze dell'attività umana hanno reso il conseguimento degli obiettivi generali non fattibile o esageratamente oneroso<sup>102</sup>. Tale deroga, come evidenziato dall'avvocato generale Kokott al caso *Nomarchiaki Aftodioikisi*<sup>103</sup>, non può essere utilizzata per autorizzare un progetto su un determinato corpo idrico, quanto piuttosto per giustificare degli usi sullo stesso che gli Stati non sono in grado di sostituire al fine di migliorare lo stato delle acque<sup>104</sup>. In tal senso, anche tale disposizione concerne principalmente l'obbligo di ripristinare il buono stato delle acque ma non relativizza il divieto di deterioramento.

L'art. 4, § 5, stabilisce, infatti, che la deroga in commento può essere invocata, in primo luogo, quando «i bisogni ambientali e socioeconomici cui sono finalizzate dette attività umane del corpo idrico non possono essere soddisfatti con altri mezzi i quali rappresentino un'opzione significativamente migliore sul piano ambientale e tale

---

<sup>99</sup> *Ibid.*, art. 4, § 4, lett. b).

<sup>100</sup> *Ibid.*, art. 4, § 4, lett. c).

<sup>101</sup> *Ibid.*, art. 4, § 4, lett. d).

<sup>102</sup> *Ibid.*, art. 4, § 5.

<sup>103</sup> Cfr. Conclusioni dell'avvocato generale Kokott, 13 ottobre 2011, C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e altri c. Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon e altri*, in *Racc.*, 2012.

<sup>104</sup> *Ibid.*, punto 70.

da non comportare oneri esagerati»<sup>105</sup>. In secondo luogo, gli Stati membri devono comunque garantire «per le acque superficiali, il raggiungimento del migliore stato ecologico e chimico possibile, tenuto conto degli impatti che non avrebbero potuto ragionevolmente essere evitati data la natura dell'attività umana o dell'inquinamento; per le acque sotterranee, le minime modifiche possibili allo stato delle acque sotterranee, tenuto conto degli impatti che non avrebbero potuto ragionevolmente essere evitati data la natura dell'attività umana o dell'inquinamento»<sup>106</sup>. Infine, la disposizione specifica che la fissazione di obiettivi ambientali meno rigorosi non deve implicare «alcun ulteriore deterioramento dello stato del corpo idrico in questione»<sup>107</sup>.

La terza categoria di deroghe, a sua volta, presenta un carattere del tutto eccezionale e temporaneo, in quanto legate a circostanze naturali o di forza maggiore eccezionali e ragionevolmente imprevedibili, come ad esempio alluvioni violente, siccità prolungate o incidenti ragionevolmente imprevedibili<sup>108</sup>. In tale ipotesi, lo Stato è comunque tenuto a fare «tutto il possibile per impedire un ulteriore deterioramento dello stato e per non compromettere il raggiungimento degli obiettivi della presente direttiva in altri corpi idrici non interessati da dette circostanze»<sup>109</sup>. Tali casi eccezionali, che gli Stati sono tenuti a contemplare nei loro piani di bacino con le relative eventuali misure<sup>110</sup>, sono inoltre sottoposti a revisione annuale<sup>111</sup>.

La quarta categoria di deroghe, infine, concerne i casi di «prioritari interessi pubblici» che determinano l'incapacità d'impedire il deterioramento di un determinato corpo idrico<sup>112</sup>. Si tratta della deroga probabilmente più rilevante, poiché è quella che relativizza il divieto di deterioramento delle acque e che, per tale ragione, è stata maggiormente invocata dagli Stati membri.

Sulla possibilità da parte degli Stati di ricorrere all'art. 4, § 7, della DQA, la

---

<sup>105</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua*, cit., art. 4, § 5, lett. a).

<sup>106</sup> *Ibid.*, art. 4, § 5, lett. b).

<sup>107</sup> *Ibid.*, art. 4, § 5, lett. c).

<sup>108</sup> *Ibid.*, art. 4, § 6.

<sup>109</sup> *Ibid.*, art. 4, § 6, lett. a).

<sup>110</sup> *Ibid.*, art. 4, § 6, lett. b) e c).

<sup>111</sup> *Ibid.*, art. 4, § 6, lett. d).

<sup>112</sup> *Ibid.*, art. 4, § 7.

Corte di giustizia UE ha avuto modo di precisare quali «prioritari interessi pubblici» possono giustificare la deroga al divieto di deterioramento e a quali condizioni gli Stati possano legittimamente avvalersene.

Per quanto riguarda i «prioritari interessi pubblici, come in parte anticipato nella seconda parte del presente lavoro, i giudici del *Plateau du Kirchberg* hanno riconosciuto che la fornitura idrica, le irrigazioni e la produzione di energia elettrica rappresentano «interessi pubblici giustificati»<sup>113</sup>. A questi ultimi, tuttavia, la Corte ha attribuito un valore diverso e inferiore rispetto alla fornitura idrica; così come già evidenziato nel corso del capitolo IV del presente lavoro, infatti, la fornitura idrica per usi domestici presenta una *primauté* dovuta alla sua connessione diretta a considerazioni attinenti la salute delle persone, che viceversa non è rilevabile per l'irrigazione e la produzione di energia elettrica<sup>114</sup>. Ciò avrebbe delle inevitabili ripercussioni sulla ponderazione tra l'utilità della deroga al divieto di deterioramento e gli effetti negativi che tale deroga può produrre sul mantenimento o il raggiungimento di un buono stato delle acque, espressamente prevista dall'art. 4, § 7, lett. c). Come evidenziato dall'avvocato generale Kokott, «se l'interesse pubblico che riveste una misura è diverso – e per sua natura meno importante – a maggior ragione dovrà essergli attribuito un peso maggiore rispetto ai suoi effetti negativi perché possa essere riconosciuto come prioritario»<sup>115</sup>.

Nell'operare tale ponderazione gli Stati membri devono poter disporre di un margine di manovra adeguato, trattandosi di una decisione complessa che comprende una componente previsionale<sup>116</sup>. In termini generali, le azioni volte a soddisfare «i

---

<sup>113</sup> Cfr. CGUE, 11 settembre 2012, C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e a. c. Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon e a.*, in *Racc.*, 2012, punto 128.

<sup>114</sup> *Ibid.*, punti 125-126.

<sup>115</sup> Cfr. Conclusioni dell'avvocato generale Kokott, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e a. c. Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon e a.*, cit., punto 89.

<sup>116</sup> Nelle conclusioni citati nella nota che precede, l'avvocato generale Kokott, al fine di giustificare il necessario margine di manovra delle autorità nazionali in funzione della componente previsionale, fa riferimento, per analogia, alla giurisprudenza relativa agli obiettivi in materia di politica sociale e occupazionale, e in particolare, alle sentenze della CGCE: 21 settembre 1999, C-67/96, *Albany*, in *Racc.*, 1999, p. I-5751, punto 119; 11 settembre 2003, C-77/02, *Steinicke*, in *Racc.*, 2003, p. I-9027, punto 61; 22 novembre 2005, C-144/04, *Mangold*, in *Racc.*, 2005, p. I-9981, punto 63; 12 ottobre 2010, C-45/09, *Rosenblatt*, in *Racc.*, 2010, p. I-9391, punti 41 e 68.

prioritari interessi pubblici, ai sensi dell'art. 4, § 7, lett. c), della DQA, devono contribuire alla realizzazione degli obiettivi sottostanti (fornitura idrica, irrigazione o energia idroelettrica) in misura maggiore di quanto non ostacolino la realizzazione degli obiettivi ambientali.

Per determinare il peso da attribuire agli obiettivi di cui sopra, in particolare, le autorità statali devono muovere da dettagliati studi scientifici dai quali risulti che, per ragioni di fattibilità tecnica o sproporzione dei costi, i vantaggi derivanti dalle misure implicanti la deroga al divieto di deterioramento non possano essere conseguiti con altri mezzi che rappresenterebbero una soluzione notevolmente migliore sul piano ambientale<sup>117</sup>. Ciò implica la verifica delle soluzioni alternative<sup>118</sup>, che deve essere necessariamente inserita e motivata nel piano di gestione di bacino<sup>119</sup>.

La categoria di deroghe previste all'art. 4, § 7, della DQA, in conclusione, conferma l'applicabilità del requisito della prevenzione di un deterioramento all'autorizzazione dei progetti idonei a provocare un deterioramento dello stato di un corpo idrico. Inoltre, ciò supporta ulteriormente la posizione volta ad attribuire un carattere obbligatorio al divieto di deterioramento dei corpi idrici presenti su un determinato bacino idrografico. Ogni progetto volto a soddisfare gli «interessi pubblici prioritari» prima individuati, infatti, è suscettibile d'incidere sullo stato di un determinato corpo idrico, con la conseguenza che essi rientrano nell'ambito del divieto generale di deterioramento dello stato dei corpi idrici e in quello di una deroga ai sensi dell'art. 4, § 7, della DQA. Ciò implica il necessario bilanciamento degli interessi in gioco e, secondo quanto evidenziato anche dall'avvocato generale Jääskinen, permetterebbe «l'attuazione di progetti che rispondono ad altri imperativi (segnatamente

---

<sup>117</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua*, cit., art. 4, § 7, lett. d).

<sup>118</sup> Nel caso in cui l'«interesse prioritario» sia l'irrigazione di determinate colture, ad esempio, si devono necessariamente prendere in esame le ipotesi di conversione dell'attività agricola in colture bisognose di minore irrigazione (in tal senso si veda lo studio commissionato dalla Commissione europea ad Alliance Environnement, *Évaluation des impacts sur l'environnement des mesures de la PAC relatives au coton* (2007), consultabile al seguente indirizzo: [http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/coton/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/coton/index_fr.htm).

<sup>119</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua*, cit., art. 4, § 7, lett. b).

economici), rispettando al contempo l'oggetto e gli obiettivi principali della DQA, nella misura in cui permettono di munire l'autorizzazione delle condizioni e dei limiti adeguati»<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> Cfr. Conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV c. Bundesrepublik Deutschland*, cit., punto 83.

## Capitolo VIII

### IL CONTROLLO E IL TRATTAMENTO DELLE ACQUE

SOMMARIO: – 1. Il monitoraggio delle acque. – 2. I regimi di emissione: la funzione pubblica di controllo. – 3. La disciplina IPPC – *integrated pollution and control*. – 4. Il trattamento delle acque reflue. – 5. *Segue*: la portata degli obblighi in materia di trattamento delle acque. – 6. Il contributo della direttiva sulle acque reflue al diritto ai servizi igienico-sanitari e all'acqua potabile.

#### **1. Il monitoraggio delle acque**

Il controllo e il trattamento delle acque rappresentano le principali implicazioni degli obiettivi ambientali stabiliti dalla politica europea delle acque: impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici e raggiungere un buono stato ecologico comporta, infatti, un costante controllo e il necessario trattamento delle acque utilizzate dall'uomo.

La raccolta, la valutazione e l'analisi dei dati idrogeologici e di quelli rilevanti per le acque (di ordine fisico, economico, sociale, giuridico e istituzionale) sono strumenti indispensabili per la realizzazione dell'obiettivo di una gestione sana delle risorse idriche, oltre che per la pianificazione, la costruzione e lo sviluppo delle necessarie infrastrutture idrauliche. In tal senso, il monitoraggio delle acque si pone come il primo e indispensabile strumento dell'intervento dello Stato sull'acqua quale risorsa naturale di evidente *utilitas pubblica*.

Nella maggioranza degli Stati, i dati sono spesso raccolti da istituzioni operanti sia a livelli differenti (nazionale, regionale, di bacino, locale), sia in funzione agli usi particolari delle acque (domestiche, agricole, industriali, per la produzione d'energia, la navigazione, ecc.), sulla base di norme e procedure differenti. Ciò, come autorevolmente evidenziato in dottrina, ha posto l'esigenza di prevedere meccanismi giuridici che permettano: il coordinamento in materia di raccolta dati sulle acque; la creazione di un'unità incaricata della centralizzazione della raccolta dei dati e dell'archiviazione dei dati idrologici, o banche dei dati, su scala nazionale o di bacino; la normalizzazione dei dati, vale a dire degli elementi che devono essere inclusi nella raccolta dei dati; la pubblicazione periodica di tali dati secondo un metodo normalizzato<sup>1</sup>.

Il diritto dell'UE evidenzia l'importanza del monitoraggio delle acque e della sua armonizzazione, avendo affermato fin dalle prime disposizioni in materia di acque obblighi di controllo delle risorse idriche e d'informazione nei confronti della Commissione.

L'obbligo di controllo costante e di trasmissione dei dati alla Commissione, accompagnato da dettagliate norme di procedura, è rilevabile fin dalla direttiva 75/440/CEE sulla qualità delle acque superficiali<sup>2</sup>. Quest'ultima, che come evidenziato nel capitolo precedente ha avviato l'emersione del diritto comunitario delle acque, poneva l'obbligo generale di trasmettere alla Commissione i piani nazionali d'azione organici per il risanamento delle acque di superficie<sup>3</sup>, prevedendo anche l'adozione di una politica comunitaria relativa alla frequenza dei campionamenti e dell'analisi dei parametri, nonché ai metodi di misura<sup>4</sup>. Tale politica di rilevamento comune è stata avviata con la direttiva 79/869/CEE sulla procedura di campionamento delle acque

---

<sup>1</sup> In tal senso si veda D. A. CAPONERA, *Les principes du droit e de l'administration des eaux. Droit international e droit interne*, Paris, 2007, (seconda edizione rivista e aggiornata da M. Nanni), pp. 264.

<sup>2</sup> Cfr. Direttiva 75/440/CEE del Consiglio, 16 giugno 1975, *concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati Membri*, in *G.U. L* 194, pp. 26 - 31.

<sup>3</sup> *Ibid.*, art. 4, § 2.

<sup>4</sup> *Ibid.*, art. 5, § 2.

potabili<sup>5</sup>, che ha armonizzato le norme tecniche rilevanti in materia, prevedendo l'istituzione di un comitato per l'adeguamento al progresso scientifico e tecnico<sup>6</sup> e alcuni obblighi d'informazione verso la Commissione<sup>7</sup>, che a sua volta è stata incaricata della sintesi dei dati ricevuti e dalla loro divulgazione<sup>8</sup>.

La disciplina europea sul monitoraggio delle acque si presenta, dunque, come una normativa tecnica, costantemente aggiornata, che lascia un margine notevolmente ristretto agli Stati membri e che, inoltre, si pone come il primo pilastro per la formazione di una politica comune in materia di risorse idriche.

La direttiva quadro sulle acque (DQA)<sup>9</sup>, che ha abrogato le direttive 75/440/CEE e 79/869/CEE, realizza in parte l'esigenza appena evidenziata, formalizzando un approccio europeo "globale" sul controllo delle risorse idriche all'interno dell'UE. L'art. 8 della DQA, in particolare, impone l'obbligo di elaborare programmi di monitoraggio dello stato delle acque superficiali, sotterranee e delle aree protette, definendo alcuni limiti all'interno dei quali gli Stati sono tenuti ad agire.

Per quanto riguarda il monitoraggio delle acque superficiali, ad esempio, gli Stati devono istituire una rete di monitoraggio capace di fornire una panoramica coerente e complessiva dello stato ecologico e chimico all'interno di ciascun bacino

---

<sup>5</sup> Cfr. Direttiva 79/869/CEE del Consiglio, 9 ottobre 1979, *relativa ai metodi di misura, alla frequenza dei campionamenti e delle analisi delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati Membri*, in *GU L 271*, pp. 44-53.

<sup>6</sup> *Ibid.*, artt. 10 e 11. Il comitato per l'adeguamento scientifico e tecnico è composto di rappresentanti degli Stati membri ed è presieduto da un rappresentante della Commissione, da cui partano tutte le proposte di misure necessarie per realizzare gli obiettivi della direttiva in questione.

<sup>7</sup> Ai sensi dell'art. 8 della direttiva citata nel testo «gli Stati membri forniscono alla Commissione, su sua richiesta, ogni informazione pertinente concernente: - i metodi di analisi utilizzati, - la frequenza delle analisi. 2. La Commissione predispone, ad intervalli regolari, un rapporto di sintesi fondato sulle informazioni così raccolte». Agli obblighi di informazione verso la Commissione europea sono stati previsti anche obblighi d'informazione tra gli Stati membri a partire dalla decisione del Consiglio, 12 dicembre 1977, *che instaura una procedura comune di scambio di informazioni sulla qualità delle acque dolci superficiali nella Comunità*, in *GU L 334*, pp. 29-36.

<sup>8</sup> Cfr. Direttiva 79/869/CEE, *relativa ai metodi di misura, alla frequenza dei campionamenti e delle analisi delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati Membri*, cit. art. 8, § 2.

<sup>9</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua*, in *GUCE L 327*.

idrografico, secondo la classificazione dei corpi idrici in cinque classi (fiumi, laghi, acque di transizione, acque costiere e corpi idrici superficiali artificiali o fortemente modificati). Per ciascuno di tali corpi idrici gli allegati stabiliscono in modo dettagliato gli elementi qualitativi e le definizioni normative per la classificazione dello stato ecologico<sup>10</sup>, che devono essere presi in considerazione nei programmi di monitoraggio di sorveglianza e operativi.

I programmi di monitoraggio di sorveglianza, che integrano la c.d. valutazione d'impatto delle pressioni antropiche<sup>11</sup>, devono essere predisposti sulla base di punti di monitoraggio, elementi di qualità ed intervalli di tempo accuratamente stabiliti dal legislatore europeo sempre negli allegati della DQA<sup>12</sup>.

Indicazioni di uguale tenore sono formulate anche per i programmi di sorveglianza operativi, volti a stabilire lo stato dei corpi che si reputa rischino di non soddisfare gli obiettivi ambientali, e per gli eventuali programmi di monitoraggio d'indagine, che devono essere istituiti per appurare le cause del superamento di determinati limiti o per valutare l'ampiezza e gli impatti dell'inquinamento accidentale<sup>13</sup>. Gli allegati si dilungano anche sulle norme supplementari per le aree protette e sulla classificazione e presentazione dello stato ecologico prodotta dall'attività di monitoraggio<sup>14</sup>.

Indicazioni analoghe e altrettanto dettagliate sono previste anche per il monitoraggio dello stato chimico delle acque sotterranee<sup>15</sup>, per le quali vi sono disposizioni aggiuntive relative allo stato quantitativo. Anche in tale ipotesi legislatore europeo fornisce norme dettagliate concernenti: i parametri per la classificazione dello stato quantitativo e la loro definizione normativa; gli intervalli spaziali tra i siti di monitoraggio; la frequenza temporale del monitoraggio; la presentazione dello stato

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, Allegato V, sezioni 1.1. e 1.2.

<sup>11</sup> Si tratta della valutazione sulla presenza delle attività umane sui corpi idrici, necessaria per la programmazione e progettazione territoriale. Tale valutazione è dettagliatamente disciplinata nell'allegato II della DQA.

<sup>12</sup> Cfr. direttiva 2000/60/CE, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua*, cit., Allegato V, sezioni 1.3.

<sup>13</sup> *Ibid.*, Allegato V, sezione 1.3.3

<sup>14</sup> *Ibid.*, Allegato V, sezione 1.3.5

<sup>15</sup> *Ibid.*, Allegato V, sezioni 2.3, 2.4, 2.5.

quantitativo delle acque sotterranee<sup>16</sup>.

La previsione di parametri di qualità, dunque, è stata affiancata da norme tecniche, di procedura che vanno ben al di là dell'armonizzazione minimale e che pongono le basi di una politica comune europea in materia di acque.

Il legislatore europeo non si limita a prevedere il semplice obbligo di controllo dei parametri di qualità, ma stabilisce in modo dettagliato le modalità di tale controllo, collocando le autorità nazionali in una rete di monitoraggio che vede al suo vertice la Commissione UE.

Una tale rete si fonda sull'obbligo di trasmissione dei dati alla Commissione UE, che ne ha permesso la rielaborazione centralizzata e che dal 2007 sono oggetto di efficace accessibilità grazie al sistema di informazione sulle acque per l'Europa (*Water Information System for Europe – WISE*)<sup>17</sup>. Gli Stati sono tenuti a sottoporre le relazioni elettroniche sullo stato delle acque, richieste dalle diverse disposizioni del diritto europeo delle acque, a tale sistema di raccolta dati, che procede alla rielaborazione e alla normalizzazione delle informazioni rilevanti. Il WISE si pone, in tal senso, come il principale strumento per la raccolta e lo scambio di dati e informazioni e per il monitoraggio delle sostanze inquinanti nelle acque superficiali o nell'ambiente acquatico a livello di Unione europea<sup>18</sup>.

## **2. I regimi di emissione: la funzione pubblica di controllo**

L'elaborazione di parametri di qualità contribuisce alla formazione di una politica europea comune delle acque, oltre che per la previsione di una rete di monitoraggio comune, nella misura in cui determina la formazione di regimi di emissione uniformi su tutto il territorio dell'Unione.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, Allegato V, sezioni 2.1, 2.2.

<sup>17</sup> Cfr. <http://water.europa.eu> e in particolare <http://www.eea.europa.eu/themes/water/interactive/water-live-maps/wfd>.

<sup>18</sup> L'importanza del WISE è sottolineata dalla relazione della Commissione relativa all'attuazione della direttiva quadro, nella parte in cui si analizza la qualità delle relazioni degli Stati membri. Cfr. Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, 14 novembre 2012, *concernente l'attuazione della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE)*, COM(2012) 670 final, pp. 5 ss.

Le direttive che hanno segnato la nascita del diritto europeo delle acque, infatti, hanno definito gli obiettivi di qualità stabilendo: la concentrazione massima di una sostanza ammissibile negli scarichi; la quantità massima di sostanza ammissibile nello scarico durante uno o più periodi di tempo determinati; le unità di misura delle sostanze in questione; gli obblighi di rilascio, rifiuto o ritiro di una determinata autorizzazione<sup>19</sup>. Il legislatore europeo non si è limitato a porre dei generici obiettivi di qualità, ma ha posto gli elementi di base che definiscono regimi di emissione tendenzialmente comuni.

La direttiva concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico<sup>20</sup>, ad esempio, stabilisce un sistema di autorizzazione per un primo elenco di sostanze o di gruppi di sostanze ritenute più pericolose per l'ambiente idrico a causa della loro tossicità, persistenza e bioaccumulazione<sup>21</sup>. Rispetto a tale primo elenco di sostanze, la direttiva delinea un regime basato sul meccanismo dell'autorizzazione preventiva allo scarico. Tale autorizzazione, rilasciata per un periodo limitato dalle autorità competenti individuate dagli Stati membri, deve indicare, in relazione al singolo scarico, le norme di emissione che l'autore dello scarico è obbligato a rispettare puntualmente nei termini stabiliti. Termini che, viceversa, non sono comunemente stabiliti, ma demandati alle autorità statali, per il secondo elenco di sostanze nocive. Questo secondo elenco, denominato come «lista grigia», indica una serie di sostanze o di famiglie di sostanze che hanno sull'ambiente idrico effetti nocivi più limitati, e correlati ad una certa zona, alla qualità del corpo recettore o alla sua localizzazione. Se, in base all'art. 2 della direttiva in commento, gli Stati membri

---

<sup>19</sup> Si veda, ad esempio, la Direttiva del Consiglio n. 76/464/CEE, 4 maggio 1976, *concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità*, in *G.U.CE* L 129, p. 23, art. 5. Tale direttiva è stata modificata in modo sostanziale a più riprese fino a una sua rifusione, a fini di razionalità e chiarezza, nella direttiva 2006/11/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 15 febbraio 2006, *concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità (Versione codificata)*, in *GU* L 64, pp. 52–59. Le disposizioni citate e la struttura della direttiva rimangono sostanzialmente invariate.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Tale elenco, battezzato “lista nera”, è stato ampliato più volte dalla Commissione, in relazione agli elenchi compilati dall'Agenzia europea dell'ambiente, all'elenco predisposto dalle autorità canadesi, e a catalogo delle sostanze pericolose per le acque dell'Ufficio per l'ambiente della Repubblica federale tedesca. Ciascuna sostanza inserita nell'elenco è contraddistinta da un codice numerico. Nelle direttive accanto a questo codice è riportato anche il codice CAS (*Chemical Abstraction Service*).

s'impegnavano a eliminare l'inquinamento delle acque causato dalle sostanze indicate nella lista nera, con riferimento alle sostanze nella seconda lista le stesse autorità s'impegnavano semplicemente a ridurre l'inquinamento causato.

La direttiva concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico prevede, dunque, l'obbligo da parte delle competenti autorità nazionali di adottare strumenti autoritativi che rientrano nella tradizionale categoria dei c.d. strumenti di *command and control*<sup>22</sup>; procedimenti permissivi, divieti e sanzioni che definiscono, come noto, la cornice pubblica della gestione delle risorse naturali e traducono il modello prevalente nei rapporti presenti nel settore dell'ambiente, nel quale l'attività dei privati è quasi sempre soggetta ad atti abilitativi preventivi e comunque sottoposta continuamente a controlli<sup>23</sup>.

Il diritto europeo delle acque non si limiterebbe a predisporre dei semplici, per quanto dettagliati, obblighi di qualità, ma istituirebbe un sistema di autorizzazione comune che supera la semplice armonizzazione della disciplina sostanziale relativa agli standard qualitativi. Tale normativa, in altri termini, segnerebbe il passaggio dal coordinamento delle obbligazioni internazionali statali in materia ambientale alla nascita di un vero e proprio sistema di diritto delle acque tendenzialmente autonomo in cui, da un lato, i parametri di qualità definiscono l'interesse pubblico della protezione della salute e dell'ambiente, e dall'altro, gli strumenti autoritativi fissano la cornice pubblica di gestione dell'acqua.

Il carattere autonomo del sistema di diritto delle acque europeo è suggerito dalla circostanza che le autorità nazionali responsabili dell'applicazione e del rispetto dei

---

<sup>22</sup> Per un'analisi della direttiva in commento si veda, ad esempio: A. DE MICHELE, «Scarico di sostanze pericolose e inquinamento idrico», in *RIDPC*, 2001 (6), pp. 1178.

<sup>23</sup> Sul modello di rapporti definito dagli strumenti di *command and control* si vedano, ad esempio: S. CASSESE (dir.), *Diritto ambientale comunitario*, Milano, 1995, pp. 30 ss.; P. SANDS ET AL., *Principles of international environmental law I*, Manchester-New York, 1995, pp. 20 ss.; C.S. HOLLING, G.K. MEFFE, «Command and Control and the Pathology Resource Management», in *Conservation Biology*, 1996 (2), pp. 328 ss.; S. BRIGGS, «Command and Control in Natural Resource Management: Revisiting Holling and Meffe», in *Ecological Management and Restoration*, 2003 (3), pp. 161 ss.; T. HANDLER, *Regulating the European Environment*, Chichester, 1997; A. KISS, D. SHELTON, *Manual of european environmental law*, Cambridge, 1997, pp. 10 ss.; R. ROMI, *L'Europe et la protection juridique de l'environnement*, Nantes, 1993; L. KRAMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2002.

parametri qualitativi dell'acqua sono chiamate "direttamente" dal diritto dell'UE a esercitare peculiari poteri autoritativi, idonei a produrre effetti giuridici nella sfera dei cittadini senza il loro consenso.

Come ampiamente emerso nel corso delle precedenti pagine, le direttive fino ad ora citate tendono a presentarsi come «direttive dettagliate», che lasciano un margine di manovra ristretto al legislatore nazionale e che, in ogni caso, concorrono a definire i servizi nazionali responsabili della tutela della salute umana e della protezione dell'ambiente come «espressione del momento dell'autorità (dell'esercizio del potere) che realizza la cura di un determinato interesse pubblico»<sup>24</sup>.

Il diritto europeo delle acque avrebbe stabilito, in tal senso, una vera e propria "funzione pubblica" di matrice europea sulla cui efficacia e coerenza si è pronunciata più volte la stessa Corte di giustizia.

Nel noto caso *Commissione c. Italia* sulla mancata attuazione della direttiva sulle acque sotterranee<sup>25</sup>, ad esempio, la Corte di giustizia ha ritenuto incompatibile con il diritto dell'UE la legge italiana del 10 maggio 1976, n. 319, recante il titolo «Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento» (nota come «legge Merli»), per aver introdotto il silenzio assenso per le autorizzazioni allo scarico di determinate sostanze. I giudici del *Plateau du Kirchberg*, nello specifico, hanno valutato la procedura in questione, quella della silenzio-assenso, come carica di potenziali effetti negativi tanto sull'autorizzazione quanto sul controllo, non essendo per nulla certo, in caso di autorizzazione tacita, che il controllo sia stato effettuato e che quest'ultimo abbia rispettato le condizioni prescritte dalla direttiva in questione<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Cfr. R. CHIEPPA, «Le nuove forme di esercizio del potere e l'ordinamento comunitario», in *RIDPC*, 2009 (6), pp. 1319 ss.

<sup>25</sup> Cfr. CGCE, 28 febbraio 1991, C-360/87, *Commissione c. Repubblica italiana*, in *Racc.* 1991, p. I-00791.

<sup>26</sup> In senso del tutto simile, ammettendo il principio della necessità dell'adozione di un provvedimento espresso di divieto o di autorizzazione, si vedano anche: CGCE, 28 febbraio 1991, C-131/88, *Commissione c. Germania*, in *Racc.* 1991, p. I-00825; CGCE, 14 giugno 2001, C-230/00, *Commissione c. Regno del Belgio*, in *Racc.* 2001, p. I-04591. Per un commento in dottrina su tale filone giurisprudenziale si vedano, ad esempio: G. VESPERINI, «Celerità dell'azione amministrativa, tutela di interessi ambientali e regole di utilizzazione del silenzio assenso: alcune osservazioni in margine ad una recente decisione della Corte di giustizia delle Comunità europee», in *RIDPC*, 1992, pp. 901-911; G. AMENDOLA, «Sono tutti fuorilegge gli scarichi produttivi italiani?», in *FI*, 1991 (IV), pp. 323-326; J.

La predisposizione di una cornice pubblica della gestione delle acque, definita dai parametri di qualità che le pubbliche autorità sono tenute a monitorare e controllare in modo autoritativo, concorrerebbe anche a stabilire un vero e proprio regime di diritto pubblico delle acque di matrice europea. Tali regimi, come noto, sono tradizionalmente caratterizzati, da un lato, dalla titolarità da parte delle autorità pubbliche di maggiori prerogative rispetto a quelle esistenti in un rapporto di diritto privato, e dall'altro, si pongono come presupposto necessario per realizzare l'integrazione europea e per procedere alla disapplicazione della legislazione interna configgente con il diritto dell'UE<sup>27</sup>. Il diritto europeo delle acque, in tal senso, disciplinerebbe gli «usi legittimi dell'acqua» attribuendo ai servizi responsabili della gestione e della protezione dell'acqua poteri esorbitanti e non derogabili rispetto alle norme applicabili alle relazioni tra soggetti privati.

Parafrasando un noto studioso, con la previsione di regimi comuni di emissione si «oggettivizza la gestione della risorsa, che deve corrispondere in alcuni suoi accadimenti essenziali a moduli prefissati (dalla norma o dall'autorità competente). In tal modo, si realizza quella subordinazione degli interessi privati agli interessi pubblici, che costituisce la funzione generale del procedimento autorizzatorio»<sup>28</sup>.

Con la definizione di regimi di emissioni comuni, in conclusione, il diritto dell'UE contribuisce a configurare l'acqua quale *res* di evidente *utilitas pubblica*, subordinando a quest'ultima l'*utilitas privatorum* che può discendere dai suoi diversi usi e stabilendo, allo stesso tempo, il fondamentale bisogno dell'intervento pubblico in termini di controllo e regolamentazione. In tal senso, il diritto europeo delle acque concorre a definire uno specifico regime giuridico "pubblico" delle risorse idriche, nel

---

SAMBON, «Le "permis tacite" censuré par la Cour de justice des Communautés européennes et par la Cour d'Arbitrage», in *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 2001, pp. 1207-1216.

<sup>27</sup> In dottrina si è osservato che l'applicabilità di un regime di diritto pubblico, caratterizzato dalla titolarità di maggiori prerogative rispetto a quelle esistenti in un rapporto di diritto privato, costituisce condizione indispensabile affinché possa essere imposto a un soggetto (anche se formalmente dotato di personalità distinta da quella dello Stato) l'obbligo di procedere alla disapplicazione della legislazione interna configgente con i principi *self-executing* di matrice europea. In tal senso si veda: N. BASSI, *Gli accordi tra soggetti pubblici nel diritto europeo*, Milano, 2004, p. 20.

<sup>28</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Contributo allo studio dei procedimenti autorizzatori*, Padova, 1989, p. 233.

quale l'acqua cessa di essere valutata semplicemente in relazione a specifici usi settoriali e, viceversa, viene considerata in funzione del suo stato ecologico "globalmente" preso in esame.

### **3. La disciplina IPPC - *integrated pollution prevention and control* -**

L'esigenza di considerare l'acqua in relazione al suo stato ecologico "globale", che non conosce i limiti tracciati artificialmente dall'uomo, è stata riconosciuta dal Consiglio fin dai primi anni ottanta del secolo scorso, evidenziando l'opportunità d'instaurare una protezione integrata delle acque interne, di quelle marine e del sottosuolo<sup>29</sup>.

Di fronte alla proliferazione degli atti delle istituzioni europee e alla formazione di un vero e proprio mosaico legislativo, inoltre, il Consiglio invitava gli Stati a procedere in modo uniforme sul piano esterno<sup>30</sup>, coordinandosi nella prevenzione degli incidenti marini<sup>31</sup> e nella tutela delle acque del sottosuolo<sup>32</sup>.

L'idea d'instaurare un approccio integrato alla protezione dell'acqua, e dell'ambiente in generale, è stata affermata in modo chiaro, per la prima volta, con il quarto programma d'azione del 1987; per tale motivo, quest'ultimo è stato indicato come l'atto all'origine della formazione all'interno dell'ordinamento giuridico dell'UE della c.d. disciplina IPPC (*Integrated Pollution Prevention and Control*), secondo la quale la tutela dell'ambiente e dei singoli comparti deve procedere sulla base di un approccio integrato che valuti ogni elemento alla luce delle altre componenti

---

<sup>29</sup> Cfr. Risoluzione del Consiglio, 7 febbraio 1983, *relativa alla lotta contro l'inquinamento dell'ambiente idrico*, in *G.U.CE*. C 46, p. 17.

<sup>30</sup> Cfr. Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede in Consiglio, 3 ottobre 1984, *sulle nuove forme di cooperazione in materia di acqua*, in *G.U.CE*. C 272, p. 2.

<sup>31</sup> Cfr. Risoluzione del Consiglio del 19 giugno 1990, *relativa alla prevenzione degli incidenti in mare che provocano l'inquinamento dei mari*, in *G.U.CE*. C 106, p. 1.

<sup>32</sup> Cfr. Risoluzione del Consiglio del 25 febbraio 1992, *relativa alla futura politica comunitaria per le acque sotterranee*, in *G.U.CE*. C 59, p. 2. In senso del tutto identico si veda anche la Risoluzione del Consiglio, 20 febbraio 1995, *relativa alla protezione delle acque sotterranee*, in *G.U.CE*. C 49, p. 1.

ambientali<sup>33</sup>.

L'acqua, alla luce di tale approccio, sarebbe un bene il cui sfruttamento deve essere concesso e tutelato alla luce degli usi legittimi degli altri beni ambientali, quali il suolo e l'aria<sup>34</sup>; ogni bene ambientale, in altri termini, dovrebbe essere "globalmente" considerato, poiché il suo sfruttamento incide inevitabilmente sulla qualità e sulle possibilità di godimento di tutti gli altri beni ambientali, trascendendo i confini tracciati dagli Stati e assumendo così una dimensione, appunto, "globale".

La disciplina IPPC, ispirata all'esperienza normativa svedese<sup>35</sup>, è stata introdotta per la prima volta nell'ordinamento dell'UE con la direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e sulla riduzione integrata dell'inquinamento<sup>36</sup>. Tale direttiva, come noto, ha elaborato una vera e propria valutazione d'impatto ambientale, paragonata nei primi commenti a quella instaurata dalla direttiva del Consiglio 85/337/CEE<sup>37</sup>, avendo però a riguardo esclusivamente quegli impianti, o quelle parti di essi, che possono essere considerati altamente pericolosi per il loro alto potenziale di inquinamento atmosferico, idrico e del suolo.

---

<sup>33</sup> L'idea d'instaurare un approccio integrato alla protezione dell'ambiente, comprensivo delle risorse idriche, fu affermata in modo chiaro, per la prima volta, con il quarto programma d'azione del 1987. Per una ricostruzione dell'origine della disciplina in commento si veda, ad esempio: L. BUTTI, «Le imprese e il problema ambientale nella prospettiva europea: dal semplice rispetto della normativa all'approccio integrato e all'ecogestione», in *RIDPC*, 1996, p. 1091 ss.

<sup>34</sup> Cfr. A. GRATANI, «Acqua, Aria e suolo: la lotta all'inquinamento», in *Consulenza e Ambiente*, 1997 (2). pp. 777 ss.

<sup>35</sup> In Svezia un approccio integrato alle problematiche ambientali era già stato accolto nell'*Environmental Protection Act*, del 1969. A tale normativa si sono ispirate, prima dell'azione della direttiva 96/61/CE, la Gran Bretagna nel 1990, con l'emanazione dell'*Environmental Protection Act*, e i Paesi Bassi nel 1993, con l'*Environmental Management Act*. Per un confronto tra l'evoluzione del principio in commento, con riferimento alla "sintesi europea", si veda, ad esempio: L. HENSHAW, M. AALDERS E P. MOLANDER, «Implementation of the EC Directive on Integrated Pollution Prevention and Control (96/61): a comparative study», in *Env. Liability*, July 1998, p. 39.

<sup>36</sup> Cfr. Direttiva 96/61/CE del Consiglio, 24 settembre 1996, *sulla prevenzione e sulla riduzione integrata dell'inquinamento*, in *G.U.CE*. L 257, 1996.

<sup>37</sup> La direttiva 85/337/CEE del Consiglio, 27 giugno 1985, *concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati*, in *GU* L 175, pp. 40-48, è stata presa a mo' di esempio da A. GRATANI, «La tutela delle acque nell'Unione europea: un confronto tra gli Stati membri», in *Riv. giur. amb.*, 2000, pp. 150 ss.

Si tratterebbe di una valutazione che s'impennerebbe sullo studio delle interrelazioni tra fattori inquinanti, presupponendo un'analisi "a monte" degli stessi, attraverso il monitoraggio dell'intero percorso produttivo e con la facoltà di poter intervenire nelle varie fasi del processo. Ciò la distinguerebbe dall'approccio tradizionale, definito come tecnica *end of pipe*, che viceversa si fonda sulla semplice riduzione dell'inquinamento "a valle", attraverso la previsione di accorgimenti ai punti di emissione dell'impianto<sup>38</sup>.

L'idea di procedere per soggetti inquinanti, valutandone l'impatto rispetto alla tutela dell'acqua, del suolo e dell'aria, muove dalla presa di coscienza che la lotta all'inquinamento basata su interventi settoriali spesso si limita a spostare i carichi inquinanti dal settore più tutelato a quello meno tutelato, senza che sia efficacemente garantita la qualità della stessa risorsa "più tutelata".

L'eventuale inquinamento del suolo o dell'aria, ad esempio, ha inevitabili ripercussioni sulla contaminazione delle risorse idriche. Un uso non equilibrato delle risorse idriche, viceversa, può provocare effetti nefasti sul suolo e sul suo assetto. Una politica efficiente ed efficace nella lotta al degrado delle risorse naturali può essere perseguita soltanto attraverso un costante coordinamento degli interventi<sup>39</sup>.

Con la disciplina in commento, così come modificata nel tempo<sup>40</sup>, si è dunque

---

<sup>38</sup> Per un primo commento sulla direttiva in questione si vedano, ad esempio: L. KRÄMER, *EU environmental law*, London, 2000, p. 115; N. EMMOTT E N. HAIGH, «Integrated pollution prevention and control: UK and EC approaches and possible next steps», in *JEL*, 1996 (8), p. 301; A. METHA E K. HAWKINS, «Integrated Pollution Control and its impact: perspectives from industry», in *JEL*, 1998 (10), p. 61.

<sup>39</sup> In tal senso si veda, ad esempio: A. DE MICHELE, «Scarichi di sostanze pericolose e inquinamento idrico», cit., pp. 1178 ss.

<sup>40</sup> La direttiva 96/61/CE è stata modificata dalla direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 15 gennaio 2008, *sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento*, in *GU L* 24, pp. 8–29. Tale direttiva non ha apportato modifiche sostanziali, limitandosi ad aggiornare la precedente disciplina europea alla luce delle successive modifiche e integrazioni, ed è stata in seguito abrogata dalla direttiva 2010/75/UE del Consiglio e del Parlamento, 24 novembre 2010, *relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento)*, in *G.U.UE L* 334, pp. 17-119. Quest'ultima direttiva ricompone in un unico testo diverse normative di settore connesse alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento da fonti industriali. Oltre alla direttiva 2008/1/CE (IPPC), sono state sostituite dal 7 gennaio 2014, le direttive 78/176/CEE, 82/883/CEE, 92/112/CEE, relative

introdotto il principio dell'interconnessione dei diversi aspetti ambientali derivanti dall'attività umana, in termini generali, e da quella produttiva, in modo particolare.

Sul piano procedurale, un tale principio dovrebbe tradursi in una complicata interconnessione tra le diverse autorizzazioni e valutazioni d'impatto ambientali che, in linea teorica, dovrebbe favorire l'efficacia e l'efficienza dell'azione di controllo e regolazione delle autorità pubbliche.

Come evidenziato in dottrina, l'IPPC ha «la finalità di superare la frammentazione delle autorizzazioni di settore, spesso svincolate dalla conoscenza approfondita del processo produttivo, e di favorire l'integrazione, nell'istruttoria tecnica, di considerazioni inerenti le tecniche a monte di riduzione degli impatti e gli effetti di migrazione dell'inquinamento tra le varie matrici ambientali»<sup>41</sup>.

Ciò non significa, diversamente da quanto sostenuto da parte della dottrina, che la disciplina europea imponga l'introduzione di un'unica autorizzazione<sup>42</sup>. Le direttive europee IPPC, così come evidenziato da un'altra parte della dottrina, si limitano a richiedere una valutazione contestuale delle forme d'inquinamento derivanti da una medesima attività, senza imporre in maniera specifica un procedimento unitario o la sostituzione dei diversi titoli abilitativi con una sola autorizzazione<sup>43</sup>.

---

all'inquinamento provocato dall'industria del biossido di titanio, la direttiva 99/13/CEE sui limiti alle emissioni di composti organici volatili, la direttiva 2000/76/CE sull'incenerimento dei rifiuti; dal 1° gennaio 2016, invece, è stata sostituita la direttiva 2001/80/CEE relativa alle emissioni in atmosfera dei grandi impianti di combustione.

<sup>41</sup> Cfr. M. CALABRÒ, «Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela ambientale. L'autorizzazione integrata ambientale», in *Riv. giur. edilizia*, 2010 (5), pp. 239 ss. In termini del tutto simili si vedano anche: F. NANETTI, «Impatti del testo unico ambientale sulla normativa IPPC», in [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com); E. LANZI, «L'autorizzazione integrata ambientale: il nuovo IPPC», in S. MAGLIA, M. TAINA, *Emissioni in atmosfera. Autorizzazioni, obblighi, sanzioni, controlli. Emission trading, nuovo IPPC, fumo inceneritori*, Roma, 2005, 189 ss.

<sup>42</sup> Nel senso della previsione di un'autorizzazione unica da parte della disciplina europea IPPC si vedano, ad esempio: A. DE MICHELE, «Scarichi di sostanze pericolose e inquinamento idrico», cit., pp. 1178 ss.; T. MAROCCO, «La direttiva IPPC e il suo recepimento in Italia», in *Riv. giur. amb*, 2004 (1), pp. 35 ss.

<sup>43</sup> In tal senso si vedano, ad esempio: S. VERNILE, «L'autorizzazione integrata ambientale tra obiettivi europei e istanze nazionali: tutela dell'ambiente vs. semplificazione amministrativa e sostenibilità socio-economica», in *RIDPC.*, 2015 (6), pp. 1697 ss.; M. CALABRÒ, «Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela ambientale. L'autorizzazione integrata ambientale», cit., pp. 239 ss.

La disciplina europea non richiede neppure d'individuare un'unica amministrazione competente, e ciò è facilmente ricavabile dalla direttiva 2010/75/UE, «relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento)», laddove all'art. 5, dedicato al rilascio dell'autorizzazione, si specifica che «gli Stati membri adottano le misure necessarie per il pieno coordinamento delle procedure e delle condizioni per il rilascio dell'autorizzazione quando sono coinvolti più autorità competenti o più gestori oppure è concessa più di un'autorizzazione, al fine di garantire un approccio integrato effettivo di tutte le autorità competenti per questa procedura».

Il legislatore europeo richiede, dunque, che siano individuati modelli procedimentali in grado di garantire un approccio integrato alla valutazione degli effetti inquinanti, ma non opera contestualmente alcun richiamo a esigenze di semplificazione<sup>44</sup>. Quest'ultime, viceversa, sono ampiamente presenti nel recepimento italiano dell'IPPC che, attraverso l'istituzione della nota autorizzazione unica ambientale, persegue l'obiettivo di semplificazione amministrativa in concomitanza con quello di una tutela integrata dell'ambiente<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> M. CALABRÒ, «Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela ambientale. L'autorizzazione integrata ambientale», cit., pp. 239 ss., sottolinea che è predominante l'obiettivo di eliminare l'inquinamento e per tale ragione le esigenze di semplificazione o di unificazione dei procedimenti non sono esplicitamente prese in considerazione, «ben potendosi raggiungere i medesimi standard di tutela attraverso molteplici *iter* (coordinati, ma non unificati) destinati a confluire in distinti titoli abilitativi rilasciati da più autorità competenti.

<sup>45</sup> Sul recepimento in Italia della disciplina IPPC, attraverso la nota disciplina dell'Autorizzazione integrata ambientale (AIA) con cui il legislatore nazionale ha individuato un'unica autorità competente ed ha fuso le procedure dando luogo ad un'unica autorizzazione, la bibliografia è notevolmente vasta. Oltre alla bibliografia citata nelle note precedenti, si vedano, ad esempio: F. NANETTI, «Aspetti rilevanti della nuova disciplina IPPC: il d. lgs. n. 59/2005 a confronto con l'abrogato d. lgs. n. 372/1999», in [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com); F. FIGORILLI, «L'autorizzazione integrata ambientale quale ulteriore strumento di semplificazione», in *Nuove Autonomie*, 2008 (3/4), pp. 685 ss.; A. SCARCELLA, *L'autorizzazione integrata ambientale. Il nuovo sistema unitario di prevenzione e controllo delle fonti inquinanti dell'ambiente: principi, procedure e sistema sanzionatorio*, Milano, 2005; P. LAZZARA, «La semplificazione dell'azione amministrativa ed il procedimento tra diritto interno e diritto comunitario», in *Nuove Autonomie*, 2008 (3/4), pp. 485 ss.; M. RENNA, «Semplificazione e ambiente», in *Riv. giur. edilizia*, 2008, pp. 37 ss.; G. GARZIA, «L'autorizzazione integrata ambientale e i rapporti con le altre autorizzazioni ambientali», in *Ambiente – consulenza e pratica per l'impresa*, 2005 (9), pp. 16-21; A

Con la disciplina IPPC, dunque, il legislatore europeo intende chiaramente promuovere un diverso approccio alle questioni ambientali che superi la tutela individuale dei singoli comparti. Le direttive in materia segnano, in tal senso, il superamento del modello di tutela dell'inquinamento settoriale, sancendo così l'adozione di un approccio integrato che, da un lato, "muove" dai principi di precauzione e prevenzione, e dall'altro, "promuove" la predisposizione di misure idonee a ridurre il rischio di un pregiudizio.

#### **4. Il trattamento delle acque reflue**

Il trattamento delle acque reflue, finalizzato come noto a rendere le acque utilizzate dall'uomo nuovamente compatibili con l'ambiente circostante, rappresenta uno dei principali settori sul quale le istituzioni europee si sono soffermate alla luce dell'adozione dell'approccio integrato alla protezione delle risorse idriche. L'invito alla Commissione ad avviare il procedimento per l'adozione di una direttiva sul trattamento delle acque reflue, infatti, è stato formulato nell'ambito della risoluzione del Consiglio, del 28 giugno 1988, sulla protezione del Mare del Nord e di altre acque della Comunità, dove l'insufficiente e inadeguato trattamento delle acque reflue era indicato come una delle principali cause dell'inquinamento di mari e fiumi<sup>46</sup>.

Il principale atto che si occupa del trattamento delle acque reflue è la direttiva del Consiglio 91/271/CE<sup>47</sup> che, nell'ottica appena citata dell'approccio integrato alla tutela dell'acqua, ha come scopo principale quello di proteggere l'ambiente dalle conseguenze negative dello scarico di acque reflue delle aree urbane (centri urbani di grandi/piccole dimensioni) e di acque reflue industriali biodegradabili provenienti dal

---

MURATORI, «Direttiva IPPC: anche l'Italia (finalmente) si adegua», in *Ambiente – consulenza e pratica per l'impresa*, 2005 (8), pp. 705 ss.; A. MILONE, «L'autorizzazione integrata ambientale dopo il d.lgs. n. 128/2010», in *Riv. giur. edilizia*, 2011 (4), pp. 145. ss.; A. MURATORI, «Autorizzazione integrata ambientale: a presto un ulteriore restyling», in *Ambiente e sviluppo*, 2012 (4), pp. 305-308.

<sup>46</sup> Cfr. Risoluzione del Consiglio, 28 giugno 1988, *sulla protezione del Mare del Nord e di altre acque della Comunità*, in *GU* n. C 209, p. 3.

<sup>47</sup> Cfr. Direttiva del Consiglio 91/271/91, 21 maggio 1991, *concernente il trattamento delle acque reflue urbane*, in *G.U.CE*. L 135, p. 40, successivamente modificata dalla direttiva della Commissione n. 98/15/CE, 27 febbraio 1998, in *G.U.CE*. L 67.

settore agroalimentare (come ad esempio l'industria del latte, industria delle carni, birrerie, ecc.)<sup>48</sup>.

La nozione di «acque reflue» è contenuta nell'art. 2 della direttiva in commento, che prevede tre tipologie di acque reflue: «domestiche», «industriali» e «urbane», definite, rispettivamente alle lettere *g*), *h*) e *i*) della medesima norma. Le prime, «le acque reflue domestiche» sono le acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche. Le seconde, «le acque reflue industriali», sono quelle scaricate da edifici o installazioni in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento. Le «acque reflue urbane», infine, sono le acque reflue domestiche oppure il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie anche separate, e provenienti da agglomerato<sup>49</sup>.

Muovendo dalla tutela di una determinata tipologia di acque (le acque reflue), in particolare, s'intende garantire la qualità di tutte altre categorie di acque (acque interne superficiali, acque marine territoriali, acque interne del litorale o acque sotterranee, ecc.). Il trattamento insufficiente delle acque reflue, difatti, rappresenta una delle principali cause dell'inquinamento organico di fiumi e laghi, nonché dell'accumulo di carichi di nutrienti eccessivi (eutrofizzazione)<sup>50</sup> in ambienti particolarmente sensibili, quali acque costiere e marine<sup>51</sup>; e per tale ragione, la piena attuazione della direttiva sulle acque reflue è stata presentata come «condizione preliminare per il

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, art. 1.

<sup>49</sup> Per un approfondimento sulla nozione di «acque reflue» si veda, ad esempio: A.L. DE CESARIS, «Scarichi di acque reflue: nuove definizioni», in *Riv. giur. amb.*, 2000 (6), pp. 919 ss. Sulla questione, tutta interna all'ordinamento italiano, dell'inclusione delle acque piovane nella categoria delle acque reflue industriali, si veda P. GIAMPIETRO, «Le acque meteoriche di dilavamento non sono più "assimilabili" alle acque reflue industriali», in *Rivista di Diritto ambientale urbanistico*, 2015, pp. 1-30.

<sup>50</sup> Con il termine «eutrofizzazione» si fa riferimento, secondo la definizione fornita dall'art. 2, para. 11 della direttiva 91/271/CEE, all'arricchimento dell'acqua con composti azotati e/o fosforo, il quale causa una crescita rapida delle alghe e di forme di vita vegetale più elevate, con conseguente e indesiderabile rottura dell'equilibrio degli organismi presenti in tali acque e deterioramento della qualità delle acque in questione.

<sup>51</sup> Cfr. Commissione UE, *Settima relazione sull'attuazione della direttiva concernente il trattamento delle acque reflue urbane (direttiva 91/271/CEE)*, cit., p. 3.

raggiungimento degli obiettivi ambientali stabiliti dalla direttiva quadro sulle acque dell'UE e dalla direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino»<sup>52</sup>.

Il trattamento delle acque, dunque, è collocato in un quadro complessivo e inevitabilmente interconnesso di tutela delle risorse idriche, come è ormai ampiamente riconosciuto ed oggi enfatizzato, ad esempio, dal 7° programma di azione in materia di ambiente (7° PAA)<sup>53</sup> e dal «Piano di salvaguardia per le risorse idriche europee»<sup>54</sup>.

L'obbligo di un trattamento sufficiente e adeguato delle acque reflue si presenta, dunque, come un'applicazione specifica dell'approccio integrato alla protezione dell'acqua e dell'obbligo generale di predisporre tutte le misure necessarie a ridurre il rischio di pregiudizi alla salute umana, che discende dai principi di prevenzione e precauzione<sup>55</sup>. Si tratterebbe, in altri termini, di una traduzione specifica dei principi di

---

<sup>52</sup> Cfr. Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 7 agosto 2013, *Settima relazione sull'attuazione della direttiva concernente il trattamento delle acque reflue urbane (direttiva 91/271/CEE)*, COM/2013/0574 final, p. 3.

<sup>53</sup> Cfr. Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 20 novembre 2013, *su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta»*, in *GUUE* L 354/171, pp. 171-200, punti 17 e 26.

<sup>54</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 11 ottobre 2012, *Piano di salvaguardia per le risorse idriche europee*, COM(2012) 673 final, p. 8.

<sup>55</sup> Sui principi di prevenzione e di precauzione la letteratura è notevolmente vasta. A titolo esemplificativo, oltre i principali manuali di diritto dell'ambiente italiani e stranieri, si vedano: F. EWALD, CH. GOLLIER, N. DE SADELEER, *Le principe de précaution, Que sais-je ?*, Paris, 2001; A. DOYLE, T. CARNEY, «Precaution and Prevention: Giving Effect to Article 130R without Direct Effect», in *ELR*, 1999, pp. 44 ss.; A. ASTAZI, «Il principio di prevenzione nell'ambito della politica comunitaria e la necessità di garantirne l'effettività», in *Dir. e gestione dell'ambiente*, 2001 (3), pp. 127 ss.; G. MANFREDI, «Note sull'attuazione del principio di precauzione nel diritto pubblico», in *Dir. pubbl.*, 2004, pp. 1075 ss.; A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, 2006; M.P. CHITI, «Il rischio sanitario e l'evoluzione dell'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale», in *RIDPC*, 2006, pp. 7 ss.; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2006; ID., «Il principio di precauzione», in M. RENNA-F. SAITTA (dir.), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, pp. 413 ss.; M. ANTONIOLI, «Precauzionalità, gestione del rischio e azione amministrativa», in *RIDPC*, 2007, pp. 60 ss.; A. ZEI, «Principio di precauzione», in *Digesto (disc. pubbl.)*, Agg., vol. III, Torino, 2008, pp. 670 ss.; P. SAVONA, «Dal pericolo al rischio: l'anticipazione dell'intervento pubblico», in *Dir. amm.*, 2010, pp. 355 ss.; B. MARCHETTI, «Il principio di precauzione», in M.A. SANDULLI, *Codice*

prevenzione e precauzione che, come sottolineato in dottrina, «convivono nella prassi applicativa tanto pacificamente quanto proficuamente in una endiadi molto stretta»<sup>56</sup>.

La direttiva sulle acque reflue, in particolare, avrebbe attribuito ai principi di prevenzione e precauzione un valore prescrittivo e precettivo ben preciso, spingendoli nel caso di specie ad abbandonare parte della loro dimensione prettamente programmatica. Al fine di realizzare gli obiettivi su brevemente richiamati, infatti, il legislatore europeo ha previsto un insieme di obblighi che prevedono: la garanzia di reti fognarie in ogni agglomerato con più di 2000 abitanti<sup>57</sup>; il rispetto di obiettivi di qualità

---

*dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, pp. 149 ss.; P. PALLARO, «Il principio di precauzione tra mercato interno e commercio internazionale: un'analisi del suo ruolo e del suo contenuto nell'ordinamento comunitario», in *Dir. comm. int.*, 2002, pp. 15 ss.; A. GRAGNANI, «Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo, delle generazioni future», in *Riv. dir. civ.*, 2003 (2), pp. 9 ss.; T. MAROCCO, «Il principio di precauzione e la sua applicazione in Italia e in altri Stati membri della Comunità europea», in *RIDPC*, 2003, pp. 1233 ss.; G. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, Padova, 2004; G.D. COMPORI, «Contenuto e limiti del governo dell'inquinamento alla luce del principio di precauzione», in *Riv. giur. amb.*, 2005, pp. 215 ss.; F. TRIMARCHI, «Principio di precauzione e "qualità" dell'azione amministrativa», in *RIDPC*, 2005, pp. 1673 ss.; M. ANTONIOLI, «Precauzionalità, gestione del rischio e azione amministrativa», in *RIDPC*, 2007 (1), pp. 51 ss. In termini più generali, infine, si vedano: S. AMADEO, «Art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea», in A. TIZZANO (dir.), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, pp. 1622 ss.; L. PINESCHI, «I principi del diritto internazionale dell'ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come *common concern*», in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (dir.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, 2014, Milano, p. 93 ss.

<sup>56</sup> In questi termini si veda R. FERRARA, «I principi comunitari della tutela dell'ambiente», in *Dir. amm.*, 2005 (3), p. 509. Non sembra di particolare utilità, ai fini del nostro studio, ripercorrere la questione del rapporto tra la regola della prevenzione e il principio di precauzione in senso stretto, sul quale la Commissione europea è ormai pervenuta a un elevato livello di elaborazione pratico/teorica nella sua nota Comunicazione del 2 febbraio 2000 sul principio di precauzione (cfr. COM(2000) 1 final) e in merito al quale sembra che sussistano ben pochi dubbi. La prevenzione appare come la più fondamentale e generale regola di ordinamento; la precauzione, invece, sarebbe il principio che riempie di contenuti concreti il valore della regola generale della prevenzione, consentendole in alcuni casi di passare dalla dimensione della semplice programmaticità a quella maggiormente reale e foriera di conseguenze pratiche della precettività.

<sup>57</sup> Cfr. Direttiva 91/271/CEE, *concernente il trattamento delle acque reflue urbane*, cit., *Ibidem*, art. 3.

e metodi di controllo ben precisi<sup>58</sup>; l'introduzione di controlli sullo smaltimento dei fanghi di depurazione e l'eliminazione gradualmente dello scarico dei fanghi in mare<sup>59</sup>.

Gli obblighi brevemente richiamati, inoltre, non presentano una natura generica e "aleatoria", ma sono stati scanditi da una specifica tabella di attuazione sulla base della quale, una volta spirati i termini previsti, la Commissione ha avviato non poche procedure d'infrazione per violazione del diritto dell'UE<sup>60</sup>, conclusesi con delle brevi ma incisive condanne degli Stati inadempienti<sup>61</sup>.

La direttiva sul trattamento delle acque reflue, dunque, traduce l'obbligo generale di predisporre tutte le misure necessarie a ridurre il rischio di pregiudizi alla salute umana e all'ambiente in regole forti di azione e comportamento che, muovendo dai principi di precauzione e prevenzione, "bloccano" la programmazione normativa ed economica dei pubblici poteri europei e nazionali.

## **5. Segue: la portata degli obblighi in materia di trattamento delle acque**

Il margine di manovra degli Stati nell'applicazione della direttiva sul trattamento delle acque si presenta notevolmente ristretto. Alla dettagliata previsione dei tempi di realizzazione, infatti, il legislatore europeo ha affiancato l'indicazione dei requisiti

---

<sup>58</sup> *Ibid.*, art. 4 e allegato I.

<sup>59</sup> *Ibid.*, art. 14 e 15.

<sup>60</sup> Gli aspetti finanziari della predisposizione delle infrastrutture necessarie sono, con tutta evidenza, alla base delle principali difficoltà di attuazione della direttiva sulle acque reflue da parte degli Stati membri. Sul tasso di conformità delle situazioni degli Stati membri alla direttiva sulla acque reflue si vedano le relazioni della Commissione sull'attuazione della direttiva in commento, consultabili all'indirizzo: [http://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/index_en.html).

<sup>61</sup> Per quanto riguarda l'Italia, ad esempio, la Commissione ha rilevato un numero elevatissimo di piccoli e medi comuni privi delle strutture igienico-sanitari di base, avviando alcune procedure d'infrazione che si sono concluse in breve tempo con una condanna del governo italiano. Sul punto si veda, ad esempio, la sentenza CGUE, 19 luglio 2012, C-565/10, *Commissione europea c. Repubblica italiana*, in *Racc.*, 2012, e il commento di P. BERTOLINI, «Il colpevole ritardo italiano nella realizzazione di adeguate reti fognarie e di impianti di trattamento delle acque reflue», in *Riv. giur. amb.*, 2013 (1), pp. 57 ss. Tra le pronunce più note sul punto, inoltre, si vedano anche: CGUE, 6 novembre 2014, C-395/13, *Commissione europea c. Regno del Belgio*, in *Racc.* 2014, p. 2347; CGUE, 28 gennaio 2016, C-398/14, *Commissione europea c. Repubblica portoghese*, in *Racc.*, 2016, p. 61.

necessari che i sistemi di trattamento devono soddisfare<sup>62</sup>, precisando il tipo di trattamento secondario al quale devono essere sottoposte le acque reflue<sup>63</sup>.

Come sottolineato dall'avvocato generale Cruz Villalón nelle sue conclusioni al caso *Commissione c. Portogallo*<sup>64</sup>, non è di per sé «sufficiente installare impianti di depurazione (obbligo imposto dall'art. 3 della direttiva 91/271), bensì occorre che gli impianti siano in funzione e operino in modo tale che le acque trattate rispondano ai requisiti previsti nell'allegato I di detta direttiva»<sup>65</sup>. Come sostenuto dalla Commissione nel caso appena citato, infatti, «non è sufficiente la costruzione di un impianto di depurazione, bensì occorre che detto impianto funzioni correttamente, in quanto lo scopo della direttiva 91/271 è garantire la qualità delle acque trattate, e non la mera costruzione di impianti di depurazione»<sup>66</sup>.

L'art. 15 della direttiva in commento, a riguardo, impone alle autorità statali competenti l'obbligo di vigilare sugli scarichi «al fine di verificarne la conformità ai requisiti dell'allegato I B, secondo le procedure di controllo stabilite nell'allegato I D», così da garantire il corretto funzionamento degli impianti di trattamento. L'allegato I D, in particolare, stabilisce «un obbligo continuato inteso a garantire che gli scarichi rispondano nel tempo ai requisiti di qualità che devono essere soddisfatti a partire dall'attivazione dell'impianto»<sup>67</sup>.

La direttiva sulle acque reflue, inoltre, modula le obbligazioni richieste agli Stati in relazione alle c.d. «aree d'igiene». La prima di tali aree d'igiene, oggetto principale di tutte le prestazioni richieste dalla direttiva in commento, è la c.d. «zona d'igiene

---

<sup>62</sup> Cfr. Direttiva 91/271/CEE, *concernente il trattamento delle acque reflue urbane*, cit., Allegato I A, modificabile attraverso la specifica procedura prevista dall'art. 18 della stessa direttiva.

<sup>63</sup> La definizione di trattamento secondario è fornita dall'art. 2, para. 8 della direttiva 91/271/CEE, secondo il quale deve intendersi per trattamento secondario: «trattamento delle acque reflue urbane mediante un processo che in genere comporta il trattamento biologico con sedimentazioni secondarie, o un altro processo in cui vengano rispettati i requisiti stabiliti nella tabella I dell'allegato I». Alcune eccezioni sono previste per le regioni di alta montagna (a 1500 m al di sopra del livello del mare) e per situazioni inconsuete dovute a piogge abbondanti.

<sup>64</sup> Cfr. conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón del 22 settembre 2015, C-398/14, *Commissione europea c. Repubblica portoghese*, in *Racc.*, 2015, p. 625.

<sup>65</sup> *Ibid.*, punto 19.

<sup>66</sup> *Ibid.*, punto 20.

<sup>67</sup> *Ibid.*, punto 43.

collettiva», vale a dire la parte di una comunità urbana che dovrebbe disporre di un sistema di raccolta e depurazione collettivo<sup>68</sup>.

Alla zona «zona d'igiene collettiva» si contrappongono le c.d. «zone d'igiene non collettive», definite da sistemi individuali di raccolta e trattamento delle acque, rispetto alle quali gli Stati hanno semplici obblighi di controllo. L'art. 3, § 1 della direttiva 91/271/CE, a riguardo, ammette la possibilità di ricorrere a sistemi di raccolta e trattamento delle acque individuali «laddove la realizzazione di una rete fognaria non sia giustificata o perché non presenterebbe vantaggi dal punto di vista ambientale o perché comporterebbe costi eccessivi», posto che sia garantito lo stesso livello di protezione dell'ambiente fornito dai sistemi collettivi.

Alle zone d'igiene definite dal tipo di sistema di raccolta e trattamento, si aggiungono le c.d. «zone d'igiene sensibili», classificate in base al grado (reale e potenziale) d'inquinamento di un dato sistema idrico.

La prima di tali aree sensibili comprenderebbe laghi naturali, altre acque dolci, estuari e acque del litorale già eutrofizzati, o probabilmente esposti a prossima eutrofizzazione, in assenza di interventi protettivi specifici<sup>69</sup>.

Una seconda categoria di aree sensibili riguarderebbe le acque dolci superficiali destinate alla produzione di acqua potabile che potrebbero contenere, in assenza d'interventi, una concentrazione di nitrato superiore a quella stabilita dalle direttive sulla salvaguardia della qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile.

---

<sup>68</sup> In tal senso si veda, ad esempio, B. TEISSONNIER-MUCCHIELLI, *L'impact du droit communautaire sur la distribution et l'assainissement*, Paris, 2003, p. 277.

<sup>69</sup> Secondo quanto si legge nell'Allegato II della direttiva sulle acque reflue, «per individuare il nutriente da ridurre mediante ulteriore trattamento, vanno tenuti in considerazione i seguenti elementi: i) nei laghi e nei corsi d'acqua che si immettono in laghi/bacini/baie chiuse con scarso ricambio idrico e ove possono verificarsi fenomeni di accumulazione la sostanza da eliminare è il fosforo, a meno che non si dimostri che tale intervento non avrebbe alcun effetto sul livello dell'eutrofizzazione. Nel caso di scarichi provenienti da ampi agglomerati si può prevedere di eliminare anche l'azoto; ii) negli estuari, nelle baie e nelle altre acque del litorale con scarso ricambio idrico, ovvero in cui si immettono grandi quantità di nutrienti, se, da un lato, gli scarichi provenienti da piccoli agglomerati urbani sono generalmente di importanza irrilevante, dall'altro, quelli provenienti da agglomerati più estesi rendono invece necessari interventi di eliminazione del fosforo e/o dell'azoto, a meno che non si dimostri che ciò non avrebbe comunque alcun effetto sul livello dell'eutrofizzazione».

Nella terza categoria, infine, ricadrebbero le aree che necessitano di un trattamento complementare a quello definito come secondario.

Le obbligazioni a carico degli Stati sono evidentemente più importanti nelle zone così individuate, così come sono più brevi i tempi richiesti per la realizzazione delle infrastrutture necessarie e più elevati i livelli di depurazione indicati rispetto alle aree meno sensibili<sup>70</sup>.

Un'«area meno sensibile», a sua volta, è definita dall'allegato II come «un sistema o un ambiente idrico marino in cui lo scarico di acque reflue non ha conseguenze negative sull'ambiente, per le particolari condizioni morfologiche, idrologiche o più specificamente idrauliche dell'area in questione». Nell'individuare tali aree, nello specifico, gli Stati membri devono tener conto del rischio di un'eventuale diffusione degli scarichi in aree adiacenti in cui simile apporto può avere effetti nocivi dal punto di vista ambientale. Gli Stati membri devono, in tal caso, individuare la presenza di aree sensibili anche al di fuori della loro giurisdizione. Sempre ai sensi dell'allegato II, i fini dell'individuazione delle aree meno sensibili, vanno tenute in considerazione: le baie aperte, gli estuari e le altre acque del litorale con un buon ricambio idrico, non soggette a eutrofizzazione o ad una riduzione d'ossigeno, ovvero difficilmente esposte ai suddetti fenomeni in conseguenza dello scarico di acque reflue urbane.

La modulazione dell'ampiezza delle prestazioni richieste agli Stati in relazione alle aree d'igiene, congiuntamente alla precisazione dettagliata degli obiettivi di qualità e dei metodi di controllo, conferma come l'obbligo di garantire sistemi di trattamento delle acque, quale concretizzazione dell'obbligo generale di predisporre tutte le misure necessarie a ridurre il rischio di pregiudizi alla salute umana e all'ambiente, non sia generico ma ben definito. La direttiva in commento, in altri termini, richiede *de facto* un intervento dello Stato capace di garantire la predisposizione di un piano d'investimenti per le necessarie infrastrutture, quali sistemi fognari e impianti di trattamento, “bloccando” così la programmazione normativa ed economica dei pubblici poteri nazionali.

---

<sup>70</sup> In tal senso si vedano gli artt. 3, 4 e 5 della direttiva 91/271/CE, per quanto riguarda la diversa modulazione degli obblighi rispetto alle aree sensibili. Si veda, inoltre, l'art. 6 per le obbligazioni individuate rispetto alle c.d. aree meno sensibile.

Le disposizioni relative al trattamento delle acque reflue, in definitiva, si presentano come complete, precettive e non meramente programmatiche, vale a dire *self-executing*. In tal senso, vincolano “direttamente” i governi nazionali a predisporre i piani per garantire i servizi necessari al trattamento delle acque e mostrano, inoltre, come i principi di prevenzione e precauzione siano capaci di produrre *inputs* vincolanti e precettivi nella misura in cui siano successivamente definiti ad opera di più concrete ed operative decisioni di indirizzo.

## **6. Il contributo della direttiva sulle acque reflue al diritto ai servizi igienico-sanitari e all’acqua potabile**

La formulazione dell’obbligo di garantire i servizi igienico-sanitari, attraverso norme che si presentano come *self-executing*, sembra che sia capace di attribuire corrispettivi diritti in capo ai singoli, tutelabili in giudizio, coerentemente all’affermazione di principio contenuta nella sentenza *Van Gend and Loos* secondo la quale i diritti dei singoli sussistono «non soltanto nei casi in cui il Trattato espressamente li menziona, ma anche come contropartita di precisi obblighi imposti dal Trattato ai singoli, agli Stati membri o alle istituzioni comunitarie»<sup>71</sup>.

In linea con la giurisprudenza europea, che ha riconosciuto a diverse direttive in materia ambientale la capacità di generare diritti che i giudici nazionali devono tutelare, si può ipotizzare che la direttiva 91/271/CE implichi l’attribuzione ai residenti delle zone d’igiene collettive un vantaggio qualificabile in termini di diritto acquisito, quello di poter disporre di sistemi di raccolta e purificazione delle acque, il cui contenuto è stato adeguatamente individuato.

Nella pronuncia *Dieter Janecek c. Freistaat Bayern*, ad esempio, la Corte di giustizia, sulla base della direttiva 96/62/CE in materia di valutazione e di gestione della qualità dell’aria e dell’ambiente, ha ricavato il diritto delle persone fisiche e giuridiche di pretendere dalle competenti autorità nazionali la predisposizione di un piano di

---

<sup>71</sup> Cfr. CGCE, 5 febbraio 1963, 26/62, *Van Gend en Loos*, in Racc., 1963, p. 3.

azione nell'ipotesi di un rischio di superamento dei valori massimi o delle soglie di allarme di emissione fissate per le particelle di polveri fini<sup>72</sup>.

Analogamente, sulla base della direttiva 91/271/CE, persone fisiche e giuridiche potrebbero pretendere dalle competenti autorità nazionali la predisposizione di un piano di azione per la garanzia dei servizi igienico-sanitari, nell'ipotesi d'inerzia, o per la modifica e l'adeguamento dei servizi esistenti, nel caso in cui non siano rispettati i requisiti stabiliti dalla normativa europea.

La possibilità per i soggetti dell'ordinamento dell'UE di far valere nei confronti delle autorità pubbliche disposizioni categoriche e sufficientemente precise è prevista da tempo da una giurisprudenza consolidata<sup>73</sup>, ed è stata ammessa con riferimento alle direttive relative alla gestione delle risorse idriche già con riferimento alla direttiva 75/440/CEE, concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri, e alla direttiva 79/869/CEE, relativa ai metodi di misura, alla frequenza dei campionamenti e delle analisi delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri<sup>74</sup>.

Nei casi appena citati, i giudici del *Plateau du Kirchberg* hanno osservato che, «come risulta dal secondo 'considerando' della direttiva 75/440, quest'ultima e, conseguentemente, la direttiva 79/869 che la completa sono volte alla protezione della sanità pubblica nonché all'espletamento, finalizzato a tale scopo, di un controllo sulle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile e sulla loro depurazione. Ciò implica, pertanto, che ogniqualvolta l'inosservanza delle misure prescritte dalle direttive di cui trattasi possa mettere in pericolo la salute delle persone, queste ultime possono giovarsi di tali norme imperative per tutelare i propri diritti»<sup>75</sup>.

Alla luce del filone giurisprudenziale appena citato, gli individui potrebbero agire in giudizio anche nei casi in cui lo Stato non abbia garantito il trattamento delle

---

<sup>72</sup> Cfr. CGCE, 25 luglio 2008, C-237/07, *Dieter Janecek c. Freistaat Bayern*, in *Racc.*, 2008, p. I-06221. Per un commento in dottrina su tale pronuncia, si vedano: S. PALERMO, «Qualità dell'aria: diritto di un terzo vittima di danni alla salute alla predisposizione di un piano d'azione», in *Ras. avv. St.*, 2008, 4 Sez. II, pp. 117-121; G. VITALE, *L'"autonomia procedurale" nel caso Janecek e le possibili ricadute sull'ordinamento giuridico italiano*, in *Dir. Un. Eur.*, 2009, pp. 403-425.

<sup>73</sup> Cfr. CGCE, 5 aprile 1979, 148/78, *Ratti*, in *Racc.*, 1979, p. 1629, punto 20.

<sup>74</sup> Cfr. CGCE, 17 ottobre 1991, C-58/89, *Commissione c. Germania*, in *Racc.*, 1991, pp. I-4983.

<sup>75</sup> *Ibid.*, punto 14.

acque nelle c.d. zone sensibili, pur non essendovi residenti, nel caso in cui l'inadempienza statale comporti un rischio alla salute per i soggetti interessati. Condizione che ci sembra possa considerarsi realizzata se il contestato mancato trattamento delle acque possa implicare, considerato anche il ciclo naturale dell'acqua, il rischio di superamento dei parametri qualitativi delle risorse idriche che interessano i ricorrenti.

In tali ipotesi, ad opinione di chi scrive, è possibile agire in giudizio per ottenere la predisposizione di un piano d'intervento, anche se l'ordinamento nazionale prevede altre procedure e azioni per ottenere dalle medesime autorità l'adozione misure di lotta all'inquinamento delle acque<sup>76</sup>.

La condizione del "rischio della salute" appare logica e coerente se si considera il diritto ai servizi igienico-sanitari, di cui stiamo ipotizzando l'esistenza, come concreta espressione del diritto a un ambiente salubre e alla protezione della salute.

La prospettiva potrebbe cambiare significativamente, viceversa, se lo stesso diritto fosse ricollegato al diritto all'acqua potabile, così come esplicitamente richiesto dai cittadini europei attraverso l'iniziativa legislativa dei cittadini *Right2Water*. Come evidenziato nel corso capitolo IV del presente lavoro, con tale proposta i cittadini hanno inviato esplicitamente la Commissione a «proporre una normativa che sancisca il diritto umano universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari, come riconosciuto dalle Nazioni Unite, e promuova l'erogazione di servizi idrici e igienico-sanitari in quanto servizi pubblici fondamentali per tutti»<sup>77</sup>. In tale ipotesi, la possibilità di agire in giudizio non sarebbe più legata alla presenza di rischi alla salute, ma all'autonomo diritto di poter disporre di acqua salubre e potabile, in modo costante ed economicamente accessibile.

Il diritto ai servizi igienico-sanitari, che muove dalla direttiva 91/271/CE, s'intreccia ed è rafforzato dall'affermazione del diritto all'acqua potabile, che è richiamato sempre in stretta connessione ai servizi igienico-sanitari. La Commissione europea nella sua risposta all'iniziativa legislativa dei cittadini *Right2Water*, ad esempio, fa costante riferimento ai settori WASH (approvvigionamento idrico e strutture igienico-sanitarie), lasciando intendere che le obbligazioni degli Stati rispetto

---

<sup>76</sup> Per analogia si veda CGCE, *Dieter Janecek c. Freistaat Bayern*, cit., punto 48.

<sup>77</sup> Cfr. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003>.

alle infrastrutture da garantire riguardino l'intero ciclo dell'acqua<sup>78</sup>. Il Parlamento europeo, a sua volta, indica nel riciclo e nel riuso delle acque gli elementi essenziali della gestione integrata della risorsa idrica, intesa come l'unica modalità di gestione che possa consentire di ridurre i costi, contribuendo alla tutela delle risorse naturali e a una gestione adeguata dell'ambiente<sup>79</sup>.

L'intreccio tra diritto all'acqua potabile e obblighi di trattamento delle acque suggerisce l'emersione di quella che in dottrina è stata definita «l'unificazione del piccolo ciclo dell'acqua»<sup>80</sup>, che riflette un'unità giuridica che tende ad adeguarsi alla realtà fisica dell'acqua, il ciclo idrologico. La protezione delle risorse idriche, così come rafforzata dal diritto all'acqua e completata dagli altri obiettivi della politica comune delle acque, sarebbe giuridicamente realizzabile attraverso un unico sistema che ingloba il processo di captaggio, distribuzione e trattamento delle acque.

L'emersione di una tale "unità giuridica", inoltre, sarebbe supportata dalla relazione strettamente interdipendente tra la rete di acquedotto e quella di fognatura che, nel loro insieme, definiscono le c.d. reti idriche. Tali reti rappresentano, come noto, un sistema che segue il ciclo integrato delle acque, che inizia dal captaggio ed è concluso dal trattamento delle acque reflue<sup>81</sup>; al fine di garantire un'efficiente gestione delle

---

<sup>78</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione, 19 marzo 2014, *relativa all'iniziativa dei cittadini europei "Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!"*, COM(2014) 177 final.

<sup>79</sup> Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo, 8 settembre 2015, *sul seguito all'iniziativa dei cittadini europei "L'acqua è un diritto" (Right2Water)*, 2014/2239(INI), punto 16.

<sup>80</sup> Cfr. J. GUDEFIN, *Le statut juridique de l'eau à l'épreuve des exigences environnementales*, Paris, 2015, p. 728.

<sup>81</sup> Una rete idrica si compone, per quanto riguarda il sistema acquedottistico a uso civile, di cinque elementi che seguendo il ciclo integrato delle acque. Il primo sono le opere di presa (da sorgenti, da corpi idrici superficiali, da acque superficiali). Il secondo è la c.d. adduzione, costituita dal sistema di condotte che portano l'acqua dalla fonte di approvvigionamento idrico alla rete di distribuzione. Il terzo riguarda la potabilizzazione, che è l'insieme delle strutture finalizzate a rendere potabili le acque. Il quarto è rappresentato dalla distribuzione, relativa al complesso dei manufatti che si sviluppano nei centri abitati per rifornire i singoli utenti. Il sottosistema della rete di distribuzione, a sua volta, si articola di tre componenti, ossia: le condotte primarie, secondarie e di minuta distribuzione; i serbatoi di compensazione; e, infine, l'allacciamento degli utenti, comprendente le tubazioni e i dispositivi di erogazione. Il quinto elemento, infine, concerne i serbatoi che svolgono la duplice funzione di compensazione dei consumi e di riserva idrica. Il ciclo delle acque si conclude con il sistema di

acque, tale ciclo deve essere necessariamente considerato nel suo complesso, tanto che in alcuni ordinamenti giuridici è addirittura vietato separare la gestione delle reti dalla distribuzione dell'acqua<sup>82</sup>. All'interno dell'ordinamento italiano, ad esempio, la necessità di considerare e gestire in modo unitario e integrato il c.d. «piccolo ciclo dell'acqua» è stata tradotta nella nota nozione di «servizio idrico integrato», che favorisce l'accentramento in un unico gestore delle principali attività afferenti all'acqua, garantendo così l'equilibrio fra le disponibilità di risorse reperibili o attivabili nell'area di riferimento<sup>83</sup>.

Fermo restando la diversa competenza attribuita alle istituzioni europee sulle questioni quantitative rispetto a quelle qualitative, rilevata nel corso del capitolo V del presente lavoro<sup>84</sup>, l'eventuale emersione dell'unità giuridica del c.d. «piccolo ciclo dell'acqua» potrebbe contribuire a definire i confini entro i quali il diritto all'acqua dovrebbe produrre i suoi effetti. Con riferimento alla distribuzione dell'acqua, ad

---

collettamento delle acque di scarico, vale a dire le acque reflue, successivamente all'utilizzo, che si compone della rete di fognatura e di depurazione. L'impianto di fognatura, a sua volta, è costituito dall'insieme delle canalizzazioni finalizzato a raccogliere ed allontanare le acque reflue provenienti dalle varie attività umane. L'impianto di depurazione è, altresì, costituito dall'insieme delle opere necessarie al trattamento delle acque reflue, finalizzato renderle nuovamente compatibili con l'ambiente circostante nel quale esse verranno, a conclusione della depurazione, nuovamente rilasciate.

<sup>82</sup> E' il caso, ad esempio, dell'ordinamento giuridico italiano, nel quale vige il divieto di separare la gestione delle reti dall'attività di distribuzione. Sul punto si veda, ad esempio: R. TUMBILOLO, «Servizio idrico integrato: separazione della gestione delle reti dall'attività di erogazione e affidamento di quest'ultima mediante gara», in *Riv. giur. amb.*, 2010 (2), pp. 341; M. LEGNAIOLI, «Le prospettive di riforma del governo dei servizi idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti dopo la soppressione delle autorità di ambito territoriali», in *FA*, 2011, pp. 3315 ss.; F. CASTOLDI, «La riforma dei servizi pubblici locali a rilevanza economica al vaglio della Corte costituzionale: i riflessi di alcune questioni trattate dalla sentenza sul servizio idrico nazionale», in *Riv. giur. amb.*, 2011 (2), pp. 260 ss.

<sup>83</sup> Nell'ordinamento giuridico italiano il concetto di servizio idrico integrato è stato introdotto, per la prima volta, dalla legge n. 36 del 5 gennaio 1994 che, all'art. 4, identifica nel servizio idrico integrato il servizio costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue. Sul punto si veda la bibliografia citata nella precedente nota. Per quanto riguarda l'ordinamento francese, all'interno del quale si registrano i maggiori sforzi di traduzione giuridica del ciclo dell'acqua, si veda, ad esempio: J. GUDEFIN, «Le cycle de l'eau traduit par le droit », in *Revue juridique de l'environnement*, 2016 (3), pp. 521 ss.

<sup>84</sup> Si veda in particolare il paragrafo 5.

esempio, si può rilevare che il diritto dell'UE non prevede disposizioni relative ai sistemi acquedottistici, da garantire in determinate zone o per specifiche aree, con la conseguenza che si pone la questione di sapere “quando” e “come” gli Stati membri dovrebbero garantire una fornitura idrica sostenibile; circostanza quest'ultima che, a sua volta, renderebbe concreta la possibilità per i pubblici poteri di far valere il carattere prettamente programmatico del diritto all'acqua di fronte alle rivendicazioni di singoli o d'interesse comunità. Viceversa, prendendo le mosse dal ciclo dell'acqua per il quale gli Stati sono tenuti a garantire i sistemi di trattamento delle acque, alla luce della visione integrata delle reti idriche e della loro gestione, si potrebbe ipotizzare che l'obbligo dello Stato di garantire reti di distribuzioni dell'acqua acquisti un carattere precettivo e prescrittivo almeno a partire dagli agglomerati urbani di più di duemila abitanti e con riferimento alle zone d'igiene collettiva.

Il contributo della direttiva sulle acque reflue al diritto all'acqua potabile e il relativo apporto che quest'ultimo, viceversa, realizza rispetto alle obbligazioni degli Stati membri in materia di sistemi fognari e di trattamento delle acque suggerisce, infine, che l'approccio integrato illustrato nelle pagine precedenti non si limita alla semplice protezione ambientale ma investe anche la dimensione della gestione delle acque e delle infrastrutture a esse legate, secondo l'*integrated water resource management* (IWRM) illustrato nell'ultimo paragrafo del terzo capitolo del presente lavoro.

## Capitolo IX

### LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

SOMMARIO: – 1. *L'integrated water resource management (IWRM)* nel diritto europeo delle acque: la pianificazione territoriale. – 2. I piani d'azione organici: obblighi di coerenza, di risultato e di forma. – 3. Le pianificazioni parallele: distretti idrogeologici e zone protette. – 4. Il Piano di gestione di bacino: la sintesi delle funzioni dello «Stato policentrico». – 5. La gestione del rischio alluvionale. – 6. I distretti idrografici internazionali e la cooperazione transfrontaliera.

#### **1. *L'integrated water resource management (IWRM)* nel diritto europeo delle acque: la pianificazione territoriale**

La tutela dell'acqua, con le obbligazioni che abbiamo evidenziato nel corso delle pagine precedenti, si colloca nel quadro dell'*integrated water resource management (IWRM)*, emerso in ambito internazionale e illustrato in termini generali nell'ultimo paragrafo del terzo capitolo del presente lavoro.

L'IWRM, come in parte evidenziato nelle pagine precedenti, rappresenta un approccio innovativo, avente un'impronta sistemica e olistica, volto a fornire una risposta alla complessità del settore delle risorse idriche, che è posto chiaramente alla base della Direttiva quadro sulle acque (DQA) e dell'istituzione di una politica europea comune in materia di acque<sup>1</sup>. L'intera istituzione di tale politica, in realtà, è stata

---

<sup>1</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, *che*

giustificata dalla necessità di adottare un approccio integrato nella gestione delle acque, come si può facilmente ricavare dalla lettura della stessa proposta della DQA, dove la Commissione europea ha sottolineato che «si tratta di una direttiva quadro e, in quanto tale, deve istituire una struttura che consenta una migliore integrazione dei quattro obiettivi a livello nazionale e regionale»<sup>2</sup>, ossia: fornitura di acqua potabile; fornitura di acqua per altri usi economici; protezione dell'ambiente; riduzione dell'impatto di alluvioni e siccità.

Il recepimento dell'IWRM da parte della DQA, innanzitutto, prende le mosse dalla pianificazione territoriale, che rappresenta uno degli elementi tipici e fondamentali di ogni politica delle acque, con la quale le pubbliche autorità prevedono l'impatto dell'uomo sulle risorse idriche e tentano di rispondere alle esigenze attuali e future delle proprie popolazioni attraverso l'adozione di misure di regolamentazione e d'intervento sul territorio<sup>3</sup>.

La pianificazione territoriale s'impone quasi naturalmente come luogo di elezione dell'adozione di un approccio integrato degli aspetti ambientali, economici e sociali dell'acqua, alla luce dei principi che ne hanno giustificato il consolidamento nel corso del secolo precedente: il primo di tali principi concerne l'incapacità dei singoli di autodisciplinarsi in funzione dell'utilità pubblica delle risorse naturali, realizzando così uno dei classici esempi d'insuccessi o fallimenti del mercato<sup>4</sup>; di conseguenza, la regolazione e la fissazione di criteri sociali di scelta, contenuti in una pianificazione elaborata da organismi pubblici specializzati, s'imporrebbe al fine di offrire al «singolo operatore [...] la possibilità di conoscere gli effetti che l'uso del bene o la sua distruzione (acqua, suolo, boschi, paesaggio ecc.) possono produrre sia sul sistema di

---

*istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua*, in GUCE L 327, considerando 9.

<sup>2</sup> Cfr. Proposta di direttiva del Consiglio, 26 febbraio 1997, *che istituisce un quadro per la politica comunitaria in materia di acque*, Bruxelles, COM(97) 49 def., p. 6.

<sup>3</sup> In tal senso si veda D. A. CAPONERA, *Les principes du droit e de l'administration des eaux. Droit international e droit interne*, Paris, 2007, (seconda edizione rivista e aggiornata da M. Nanni), pp. 309 ss.

<sup>4</sup> Secondo un noto autore, le libere attività umane sul territorio provocano conseguenze negative «indipendentemente dai moventi del tornaconto e dai richiami alla ragione», poiché le stesse mirano contemporaneamente alla massimizzazione dei profitti e alla minimizzazione dei costi (cfr. Cfr. M.S. GIANNINI, «Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici», in *RTDP*, 1973, p. 19).

relazione con gli altri beni sia sul benessere della comunità locale o superlocale»<sup>5</sup>.

Ai c.d. fallimenti del mercato e all'incapacità dei singoli di autodisciplinarsi è riconducibile anche il secondo principio alla base della pianificazione operata da organismi collettivi, vale a dire quello legato alla conservazione dei valori storici di quelle parti di territorio che testimoniano «l'opera modellatrice dell'uomo sul proprio ambiente prima dell'irrompere dello sviluppo produttivo e dell'uso delle tecnologie, che assumono perciò valore culturale inteso come espressione di valori di civiltà»<sup>6</sup>.

Il terzo principio, invece, concerne la "fruibilità", il godimento da parte della collettività di questi beni che, anche quando siano nella disponibilità di privati, non possono essere distratti dalla loro funzione originaria né distrutti ma conservati e salvaguardati da qualunque deterioramento od estinzione.

Il quarto principio, strettamente connesso al precedente, riguarda il diritto delle generazioni future a continuare a fruire dei beni e valori in questione e, come noto, impone il limite della sostenibilità e della sua riproducibilità nel tempo<sup>7</sup>.

Il problema dello sviluppo sostenibile, che in parte è diretta espressione dei principi brevemente richiamati, rende evidente la necessità della predisposizione da parte dei pubblici poteri di uno specifico strumento pianificatorio; quest'ultimo si porrebbe come sintesi delle esigenze di tutela ambientale e della salute, da una parte, e strumento di garanzia dello sviluppo economico, dall'altra. In tal senso deporrebbero le prime e più note affermazioni giurisprudenziali del principio dello sviluppo sostenibile, che hanno evidenziato l'importanza e il ruolo della pianificazione, come quella formulata dalla Corte Internazionale di Giustizia nel noto caso del complesso

---

<sup>5</sup> Cfr. P. URBANI, «La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo», in *Riv. giur. amb.*, 2001 (2), pp. 199 ss. Sulla pianificazione territoriale come rimedio ai fallimenti del mercato e all'incapacità dei singoli di autodisciplinarsi in funzione dell'utilità pubblica delle risorse naturali, si vedano anche: P. URBANI, *Urbanistica consensuale, la disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, 2000, pp. 124 ss.; G. CORSO, «Attività amministrativa e mercato», in *Riv. giur. quadr. Pubblici Servizi*, 1999 (2), p. 76.

<sup>6</sup> Cfr. P. URBANI, «La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo», cit., pp. 199 ss.

<sup>7</sup> Per una disamina approfondita dei principi appena elencati con riferimento alla pianificazione territoriale si veda la bibliografia citata nelle due precedenti note.

idroelettrico *Gabcikovo-Nagymaros*<sup>8</sup>, o dalla Corte Permanente di Arbitrato nella vicenda della ferrovia *Iron Rhine*<sup>9</sup>.

L'Agenda 21, come evidenziato alla fine del terzo capitolo del presente lavoro, inoltre, ha sostenuto che la realizzazione del principio dell'approccio integrato all'acqua, considerato come portato della qualificazione di quest'ultima come «bene pubblico», deve prendere le mosse da una pianificazione territoriale capace di garantire «l'uso, la protezione, la conservazione e la gestione sostenibile e razionale delle risorse idriche in funzione dei bisogni e delle priorità delle collettività, nel quadro di politiche di sviluppo economiche nazionali»<sup>10</sup>.

Il diritto dell'UE, da parte sua, ha da sempre esaltato la funzione di sintesi della pianificazione territoriale, incidendo indirettamente sul governo del territorio attraverso le disposizioni e i principi in materia ambientale, in termini generali, e nel settore della gestione e protezione dell'acqua, in modo particolare.

L'individuazione di obiettivi di qualità e di obblighi d'intervento positivo, come quelli rilevati con riferimento al trattamento delle acque, induce a individuare proposte operative a difesa delle funzioni ecologiche e sociali delle risorse idriche (la predisposizione, ad esempio, dei piani d'investimento o di ammodernamento delle reti

---

<sup>8</sup> Cfr. CIG, 25 settembre 1997, *Projet Gabcikovo-Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie)*, in *C.I.J. Rec.*, 1997, p. 7. Si tratta della nota disputa, citata nel corso del primo capitolo del presente lavoro, confermativa della teoria della sovranità limitata in materia di gestione delle acque, che riguardava la realizzazione di un complesso di dighe, una pressoché ultimata a Gabcikovo in territorio slovacco, l'altra a Nagymaros, in territorio magiaro, non voluta più dal governo ungherese. In tale occasione, la CIG ha invitato le parti a pianificare insieme il completamento delle opere, così come la loro gestione, al fine di conciliare le esigenze imposte dal diritto dell'ambiente e dallo sviluppo economico, sintetizzabile nella nozione, appunto, di sviluppo sostenibile (cfr. punto 141 della pronuncia in questione).

<sup>9</sup> Cfr. Sentence arbitrale, 24 mai 2005, *relative au chemin de fer dit Iron Rhine ("Ijzeren Rijn") entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas*, in *Recueil des sentences arbitrales*, 2005, VOLUME XXVII, pp. 35-125. In particolare si veda il punto 59, nel quale la Corte ripercorre le principali fonti di diritto internazionale che impongono la pianificazione come strumento necessario alla conciliazione tra la protezione dell'ambiente e lo sviluppo economico.

<sup>10</sup> Cfr. *Agenda 21*, programma d'azione che accompagna il rapporto della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo di Rio, 3-14 giugno 1992, capitolo 18, intitolato «Protection of the quality and supply of freshwater resources: application of integrated approaches to the development, management and use of water resources», § 9, b., Doc. NU A/CONF.151/26/Rev. 1.

fognarie e purificazione delle acque). L'applicazione dei principi di prevenzione, precauzione, correzione e ripristino, inoltre, impongono in modo del tutto evidente e lapalissiano la predisposizione di strumenti pianificatori relativi al governo del territorio<sup>11</sup>. Il principio d'integrazione, sancito agli artt. 11 TFUE e 37 della Carta dei diritti fondamentali, suggerisce altresì l'inopportunità che la protezione dell'acqua costituisca oggetto di una tutela differenziata, avulsa dalle altre politiche e finalità dell'Unione e dal contesto territoriale di riferimento; la tutela dell'acqua, di conseguenza, non può che essere integrata e prevista nella pianificazione dell'uso e della gestione del territorio<sup>12</sup>.

La correlazione tra la valenza eco-sistemica dell'acqua e l'equilibrio sociale e territoriale, infine, richiama inevitabilmente il principio di coesione territoriale, previsto dagli artt. 3 TUE e 174 TFUE, che come noto dovrebbe trovare applicazione proprio attraverso le c.d. «pratiche di piano»<sup>13</sup>. La vulnerabilità del patrimonio naturale e culturale, che alla luce dei principi appena richiamati è da intendersi come espressione dell'identità territoriale dei popoli, risulterebbe aggravata allorché i processi di

---

<sup>11</sup> In termini critici rispetto alla predisposizione di strumenti pianificatori imposti dai principi di prevenzione e precauzione si veda, ad esempio, R. FERRARA, «Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la “precauzione inutile”», in *Riv. Giur. Edil.*, 2012 (2), p. 61.

<sup>12</sup> In tal senso si veda, a semplice titolo esemplificativo, M. MONTINI, «La strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia», in *Riv. giur. amb.*, 2003 (2), p. 405 ss.

<sup>13</sup> Sul principio di coesione territoriale e della sua concreta attuazione attraverso le c.d. «pratiche di piano», vale a dire la prassi sempre più diffusa di formulare strumenti pianificatori a diversi livelli territoriali, si vedano: G.P. MANZELLA, «La nuova coesione europea tra processo di Lisbona ed allargamento», in *RIDPC*, 2006 (3-4), pp. 533 ss.; O. PORCHIA, «Art. 174 e 175 TFUE», in A. TIZZANO (dir.), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, pp. 1573 ss.; A. BORCHARDT, Y. LICHT, W. SCHLEGEL, «The Cohesion Aim and the European Union: An Alternative Policy for Regional Development», in *IRPUD-Arbeitspapier* 177, 2002, in <http://irpud.raumplanung.uni-dortmund.de/>; A. CLARONI, «Le politiche di coesione», in S. CASSESE (dir.), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, vol. III, Milano, 2000, pp. 2907 ss.; C. RISI, «La Costituzione della grande Europa: coesione economica, sociale, territoriale», in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2004 (4), pp. 831 ss.; U.J. RIVOLIN, «Cohesion and subsidiarity. Towards good territorial governance in Europe», in *Town Planning Review*, 2005, vol. 76, n. 1, pp. 93 ss. Si vedano anche la Comunicazione della Commissione, *Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione*, SEC(2010); Commissione UE, *Il Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità un punto di forza*, SEC(2008).

urbanizzazione e sfruttamento delle risorse naturali avvengano in mancanza di un coordinamento e di una pianificazione territoriale<sup>14</sup>.

La pianificazione territoriale, alla luce dei principi brevemente richiamati, assume dunque un'importanza centrale per la corretta e coerente applicazione del diritto europeo delle acque<sup>15</sup> e, in termini più generali, dello stesso del diritto dell'UE che da tempo s'interessa al governo del territorio<sup>16</sup>. Come rilevato in dottrina, già con lo Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE)<sup>17</sup> l'Unione ha riconosciuto che il territorio, quale sede del vivere sociale, è sia l'ambito entro il quale realizzare e coordinare le proprie politiche sia un elemento del proprio patrimonio da salvaguardare e valorizzare<sup>18</sup>. In tale quadro, le politiche di gestione della qualità e della quantità dell'acqua sono indicate come d' «imperiosa necessità» e «parte integrante della

---

<sup>14</sup> In tal senso si veda anche l'*Agenda Territoriale dell'Unione Europea 2020 (Verso un'Europa integratrice, intelligente e sostenibile)*, approvata il 19 maggio 2011 dal Consiglio informale dei Ministri responsabili della gestione del territorio a Gödöllő (Ungheria), (punto 23). Il documento in questione, inoltre, sottolinea l'importanza della dimensione territoriale e del coordinamento delle politiche di settore al fine di garantire la coesione territoriale nel quadro del principio di sussidiarietà (punti 40 e 41).

<sup>15</sup> Sull'importanza della pianificazione territoriale per la gestione delle risorse idriche, oltre alla bibliografia citata nelle note precedenti, si veda anche: S. BOLOGNINI, «La carenza idrica nella politica agricola comunitaria», in *Riv. dir. agr.*, 2012, pp. 448 ss.

<sup>16</sup> Sull'incidenza del diritto dell'UE sulla materia del governo del territorio e sul progressivo interesse di quest'ultima per i temi a esso connessi, si vedano, ad esempio: M.P. CHITI, «Il ruolo della Comunità Europea nel governo del territorio», in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI, *Il governo del territorio*, Milano, 2003, p. 159; M. BOZZAOTRE, «Unione europea e governo del territorio. Spunti per una ricerca», in *Riv. giur. di urb.*, 2004 (2/3), pp. 314 ss.; U.J. RIVOLIN, «Verso un sistema europeo di governo del territorio?», in *Urbanistica*, 2004, n. 124, 20 ss.; M.A. CABIDDU, *Il governo del territorio*, Roma-Bari, 2014, p. 16; F. HAUMONT, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Paris, 2014.

<sup>17</sup> Cfr. *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo - SSSE -*, *Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e durevole del territorio dell'Unione Europea*, approvato dal Consiglio informale dei Ministri responsabili della gestione del territorio a Potsdam, Maggio 1999. Su tale atto di soft law si vedano: E. MARIOTTI, «Lo Schema di sviluppo dello spazio europeo. Linee guida per un diritto urbanistico europeo», in *Riv. giur. amb.*, 1999 (n. 5), pp. 775 ss.; U.J. RIVOLIN, *European Spatial Planning. La governance territoriale comunitaria e le innovazioni dell'urbanistica*, Milano, 2004.

<sup>18</sup> In tali termini veda: B. GIULIANI, «La nozione costituzionale di “governo del territorio”: un'analisi comparata», in *Riv. giur. edil.*, 2005, pp. 285 ss.

programmazione del territorio»<sup>19</sup>.

## 2. I piani d'azione organici: obblighi di coerenza, di risultato e di forma

Il diritto europeo delle acque ha posto un obbligo di pianificazione fin dal primo atto vincolante in materia, vale a dire dalla direttiva 75/440/CEE sulla qualità delle acque superficiali<sup>20</sup>. Tale direttiva, che abbiamo indicato come l'atto di nascita del diritto europeo delle acque, prevedeva l'obbligo da parte degli Stati membri di definire un piano d'azione organico e un calendario per il risanamento delle acque superficiali, da trasmettere obbligatoriamente alla Commissione<sup>21</sup>. Indicazioni di uguale tenore si ritrovano anche nella direttiva 91/676/CE sulla protezione delle acque dall'inquinamento provocato da nitrati provenienti da fonti agricole<sup>22</sup>, che all'art. 5, § 1 impone la predisposizione di piani d'azione per le zone vulnerabili e per il controllo dei livelli di nitrati su tutto il territorio nazionale.

La pianificazione, in termini generali, è stata indicata fin dall'emersione dei primi atti di diritto europeo delle acque come il principale strumento di gestione delle risorse idriche, che la Commissione ha il compito di esaminare approfonditamente presentando eventualmente al Consiglio proposte adeguate<sup>23</sup>.

Il ruolo della Commissione non è di semplice consultazione ma di vera e propria vigilanza e può sfociare, come di fatto è più volte accaduto, nel ricorso alla Corte di giustizia. Il diritto europeo delle acque, infatti, non si limita a imporre un generico obbligo di pianificazione ma, grazie anche all'opera della Corte di giustizia, pone un

---

<sup>19</sup> Cfr. *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo - SSSE - , Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e durevole del territorio dell'Unione Europea*, cit., punto 145.

<sup>20</sup> Cfr. Direttiva 75/440/CEE del Consiglio, 16 giugno 1975, *concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati Membri*, in *G.U. L* 194, pp. 26-31.

<sup>21</sup> *Ibid.*, art. 4, § 2.

<sup>22</sup> Cfr. Direttiva 91/676/CEE, 12 dicembre 1991, *relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole*, in *G.U.CE. L* 375, p. 1.

<sup>23</sup> Cfr. Direttiva 75/440/CEE, *concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati Membri*, cit., art. 4, § 2; Direttiva 91/676/CEE, *relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole*, cit., art. 5, § 7.

«obbligo di mezzi» le cui caratteristiche sono state più volte precisate dalla Corte di giustizia.

Il carattere dell' "organicità" dei piani di azione comporta, innanzitutto, che «dal complesso dei documenti presentati da uno Stato membro debba in ogni caso risultare un piano d'insieme che rappresenti un approccio globale e coerente»<sup>24</sup>. Ciò significa che i piani in questione devono avere «il carattere di una pianificazione concreta e articolata che riguardi l'insieme del territorio nazionale (...). Essi sono pertanto diversi sia da un programma generale di risanamento sia da un insieme di misure specifiche miranti alla riduzione dell'inquinamento idrico»<sup>25</sup>. Azioni materiali parziali o normative frammentarie, di conseguenza, non possono soddisfare l'obbligo, incombente a uno Stato membro, di elaborare un programma globale per raggiungere taluni obiettivi<sup>26</sup>.

Per valutare l'adeguatezza della programmazione degli Stati, nello specifico, la Corte di giustizia ha giudicato, innanzitutto, sulla base di criteri geografici e materiali. Nel corso di un'azione di inadempimento ai sensi dell'attuale art. 258 TFUE, ad esempio, i giudici del *Plateau du Kirchberg* hanno deciso di condannare la Repubblica francese poiché due specifici programmi presentavano limiti riguardo alla tipologia di acque e ai destinatari. Il programma «*Bretagne Eau Pure*» (BEP), in primo luogo, riguardava il miglioramento della qualità delle sole acque del litorale, non comprendendo tutte le categorie di acque superficiali specificate dalla direttiva 74/440/CCE, «di modo che questo programma non poteva costituire un «piano» ai sensi dell'art. 4, n. 2, della direttiva»<sup>27</sup>. In secondo luogo, il programma nazionale di controllo dell'inquinamento di origine agricola, negoziato tra i Ministeri dell'Agricoltura e dell'Ambiente e gli organismi di rappresentanza agricola, comprendeva in linea di principio tutto il territorio metropolitano ma si estendeva solo alle imprese agricole che superano una certa dimensione e riguardava solo una parte relativamente limitata delle

---

<sup>24</sup> Cfr. CGCE, 17 ottobre 1991, C-58/89, *Commissione c. Germania*, in *Racc.*, 1991, p. I-4983, punto 25; CGCE, 8 marzo 2001, C-266/99, *Commissione c. Repubblica francese*, in *Racc.*, 2001, p. I-01981, punto 29.

<sup>25</sup> Cfr. CGCE, 21 gennaio 1999, C-207/97, *Commissione c. Regno del Belgio*, in *Racc.*, 1999, p. I-00275, punto 40.

<sup>26</sup> Cfr. CGCE, *Commissione c. Repubblica francese*, cit., punto 30; CGCE, 28 maggio 1998, C-298/97, *Commissione c. Spagna*, in *Racc.*, 1998, p. I-3301, punto 16.

<sup>27</sup> Cfr. CGCE, *Commissione c. Repubblica francese*, cit., punto 32.

aziende agricole bretoni; di conseguenza, «tenuto conto di una tale limitazione, non si può ritenere che questo programma soddisfi l'obbligo di mezzi di cui all'art. 4, n. 2, della direttiva»<sup>28</sup>.

Il filone giurisprudenziale sui piani di azione organici, inoltre, ha evidenziato che l' «art. 4, n. 2 della direttiva impone agli Stati membri un obbligo di risultato, cioè pervenire a un miglioramento continuo dell'ambiente»<sup>29</sup>. Si tratterebbe di un obbligo che, diversamente da quanto sostenuto da alcuni governi nazionali, presenterebbe un carattere sufficientemente assoluto poiché, «pur non contenendo l'art. 4, n. 2, della direttiva alcuna disposizione qualitativa o quantitativa esplicita per quanto riguarda tali miglioramenti, è tuttavia chiaro che questa disposizione impone agli Stati membri di pervenire, nel termine di dieci anni che essa prevede, a valori quantitativi inferiori ai valori limite che essi sono tenuti a raggiungere prima della scadenza del termine di trasposizione di due anni previsto all'art. 4, n. 1, della direttiva»<sup>30</sup>. L'adeguatezza e la conformità dei piani di azione degli Stati, dunque, sono stati valutati alla luce dei risultati raggiunti e non sulla base della semplice adozione formale o della coerenza rispetto ai criteri geografici e materiali sui quali si è basata la stessa Corte di giustizia nel corso dei suoi giudizi.

Agli obblighi che possiamo definire di contenuto, relativi alla coerenza e alla tipologia di acque interessate, devono poi aggiungersi tutte le obbligazioni di forma stabilite dalla direttiva 2001/42/CE sulla valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, nota come direttiva SEA (*Strategic environment Assessment*) EES (*Evaluation environnementale stratégique*) o VAS (Valutazione ambientale strategica), che è volta a garantire l'integrazione delle considerazioni ambientali nell'ambito dell'elaborazione e adozione degli strumenti di pianificazione e programmazione<sup>31</sup>. Tale direttiva, oggetto di uno specifico *vade-mecum* redatto dalla

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, punto 33. Per un commento sulla pronuncia in commento si veda, ad esempio B. DROBENKO, in *RJE*, 2001, pp. 448-457.

<sup>29</sup> *Ibid.*, punto 21.

<sup>30</sup> *Ibid.*, punto 26.

<sup>31</sup> Cfr. Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 27 giugno 2001, *concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente*, in *GU L* 197, pp. 30-37.

Commissione UE al fine di aiutare gli Stati alla sua applicazione<sup>32</sup>, si applica esplicitamente a tutti i programmi che ricadono nel settore della gestione delle acque<sup>33</sup>. Di conseguenza, la disposizione in commento detta le condizioni concernenti: le modalità di presentazione cartografiche; la valutazione dell'incidenza ambientale; il coinvolgimento del pubblico, ecc.<sup>34</sup>.

La direttiva VAS e la giurisprudenza a essa collegata contribuisce anche a chiarire cosa debba intendersi per «piano», indicando all'art. 2, §1 lett. a) due condizioni necessarie e non sufficienti: in primo luogo, che gli atti in questione siano

---

<sup>32</sup> Cfr. C. DAY, «*Mise en œuvre de la directive 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement*», Commissione UE, non datata, consultabile, in lingua francese, al seguente indirizzo : [http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923\\_sea\\_guidance\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_fr.pdf).

<sup>33</sup> Cfr. Direttiva 2001/42/CE, *concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente*, cit., art. 3, § 2, lett. a).

<sup>34</sup> Sulla direttiva in questione la letteratura è notevolmente vasta e in tale sede non possiamo che limitarci a indicare solo alcuni testi a titolo esemplificativo: S. DEFIX, «*De l'évaluation environnementales des plans de prévention des risques naturels prévisibles*», in *JCP (Administration et collectivités territoriales)*, 31 mars 2014 (13), pp. 25-32; T.B. FISCHER, *Strategic environment Assessment and land using planning*, London, 2002; C. JONES (dir.), *Strategic environment Assessment and land using planning – An international evaluation*, London, 2005; M. LEROND, C. LARRUE, P. MICHEL, B. ROUDIER, C. SANSON, *L'évaluation environnementale des politiques, des plans et programmes*, Paris, 2003; M.G. BOCCIA, «*Piani e programmi soggetti alla valutazione ambientale strategica: profili di diritto comunitario*», in AA.VV., *Il terzo decreto correttivo al TUA, seconda parte (Inserto) in Ambiente*, 2010, pp.12 ss.; L. FILIPPUCCI, «*La valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (II)*», in *ivi*, pp. 344; C. BILANZONE, «*Valutazione ambientale strategica*», in A. MILONE, C. BILANZONE, *La valutazione di impatto ambientale. Disciplina attuale e prospettive*, Piacenza, 2003, pp. 325 ss.; E. BOSCOLO, «*La valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi nell'ordinamento comunitario e nelle prospettive di recepimento nazionale*», in *RivistAmbiente*, 2003, pp. 360; M.R. VITTADINI, «*VAS: problemi e opportunità di riforma degli strumenti di valutazione ambientale*», in *RivistAmbiente*, 2003, 345 ss.; E. BOSCOLO, «*La valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi: dalla v.i.a. alla VAS*», in *Urbanistica e Appalti*, 2002, pp. 1121; J. DE MULDER, «*La nuova direttiva sulla valutazione degli effetti di piani e programmi sull'ambiente*», in *Riv. giur. amb.*, 2001, pp. 939; M.L. SCHIAVANO, «*Verso la direttiva comunitaria sulla valutazione ambientale strategica: riflessioni sulla posizione comune del Consiglio CE*», in *Dir. reg.*, 2000, pp. 789 ss.; R. THERIVEL, *Strategic environment Assessment in action*, London, 2012; MR. PARIDARIO, R. THERIVEL, *The practice of strategic environment assessment*, London, 2013.

elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, dal parlamento o dal governo; in secondo luogo, che siano previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative. Con riferimento alla prima condizione, coerentemente a una consolidata giurisprudenza, l'autorità può essere definita come un organismo che, quale che sia la sua forma giuridica e il suo livello di potere (nazionale, regionale o locale), «è stato incaricato, con un atto della pubblica autorità, di prestare, sotto il controllo di quest'ultima, un servizio di interesse pubblico e che dispone a questo scopo di poteri che eccedono i limiti di quelli risultanti dalle norme che si applicano nei rapporti tra singoli»<sup>35</sup>. Ciò significa che le società privatizzate che forniscono servizi alla collettività possono essere incaricate di svolgere alcune funzioni o assolvere ad alcune obbligazioni, come ad esempio l'elaborazione dei piani a lungo termini per garantire la buona gestione delle risorse idriche, che nei regimi non privatizzati incombono ai pubblici poteri<sup>36</sup>.

Per quanto riguarda la seconda condizione prevista dalla direttiva 2001/42/CE, viceversa, la terminologia utilizzata nella maggioranza delle traduzioni ufficiali della direttiva, e in particolare i termini *exigé* (nella versione francese) *required* (in quella inglese) o *exigidos* (versione spagnola), ha alimentato il dibattito sul fatto di valutare come piani da sottoporre alla VAS solo quelli espressamente imposti per legge, con la conseguenza negativa, sottolineata in dottrina, che alcune opere possano aggirare le valutazioni d'impatto ambientale poiché inserite in programmazioni o piani "volontari" o in settori non regolamentati<sup>37</sup>.

La dottrina italiana, viceversa, non si è particolarmente dilungata sul punto, forse anche perché la versione italiana della direttiva è stata l'unica a utilizzare un termine più "sfumato" («previsti da ecc.») che si presta più facilmente a interpretazioni sostanziali in linea alla *ratio legis* della direttiva.

Quest'ultima è stata precisata dalla Corte di giustizia nel caso *Inter-*

---

<sup>35</sup> Cfr. CGCE, 12 luglio 1990, C-188/89, *A. Foster e a. c. British Gas plc*, in *Racc.*, 1990, pp. I-03313, punto 22.

<sup>36</sup> In tal senso si veda, ad esempio, C. DAY, «*Mise en œuvre de la directive 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement*, cit., punto 3.12.

<sup>37</sup> Cfr. F. HAUMONT, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, cit., pp. 126 ss.

*Environnement Bruxelles*<sup>38</sup>, dove si è sostenuto che «non può essere accolta un'interpretazione che porterebbe a escludere dall'ambito di applicazione della direttiva 2001/42 tutti i piani e programmi, segnatamente quelli riguardanti l'assetto del territorio, la cui adozione sia disciplinata nei vari ordinamenti giuridici nazionali da norme di diritto, per il solo motivo che una tale adozione non avrebbe in ogni caso carattere obbligatorio»<sup>39</sup>. Seguendo il ragionamento della Corte, una tale interpretazione lederebbe in parte l'efficacia di detta direttiva alla luce della sua finalità, consistente nel garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente», di conseguenza «devono essere considerati «previsti» ai sensi e ai fini dell'applicazione della direttiva 2001/42, e pertanto soggetti a valutazione ambientale alle condizioni ivi fissate, i piani e programmi la cui adozione sia disciplinata da disposizioni legislative o regolamentari nazionali, le quali determinano le autorità competenti per adottarli nonché la loro procedura di elaborazione»<sup>40</sup>.

Alla luce di tale giurisprudenza, dunque, la Corte di giustizia ha precisato che il piano deve costituire «un atto che definisce i criteri nonché le modalità di assetto del territorio e che stabilisce regole e procedure di controllo alle quali sia assoggettata la realizzazione di uno o più progetti»<sup>41</sup>.

### **3. Le pianificazioni parallele: distretti idrografici e zone protette**

La proliferazione di obblighi di pianificazione in una branca del diritto, quello dell'acqua, tendenzialmente frammentato e strutturalmente intersettoriale, ha fortemente contribuito ad alimentare il fenomeno definito in dottrina delle c.d. «pianificazioni parallele», indotto dall'emersione dei c.d. interessi differenziati, posti cioè in posizione sovraordinata rispetto a quelli oggetto delle politiche locali del territorio e per questo affidati ad autorità diverse da quelle ordinariamente preposte alla pianificazione

---

<sup>38</sup> Cfr. CGUE, 22 marzo 2012, C-567/10, *Inter-Environnement Bruxelles ASBL, Pétitions-Patrimoine ASBL e Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL c. Région de Bruxelles-Capitale*, in *Racc.* 2012.

<sup>39</sup> *Ibid.*, punto 28.

<sup>40</sup> *Ibid.*, punto 30.

<sup>41</sup> Cfr. CGUE, 11 settembre 2012, C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e a. c. Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon e a.*, in *Racc.* 2012, punto 95.

urbanistica<sup>42</sup>.

Anche se la soluzione inizialmente più seguita e, in linea di principio preferibile, è stata quella di elaborare per gli interessi differenziati regole puntuali da recepire negli strumenti urbanistici generali, di fatto, come sottolineato in dottrina, «non sempre è possibile l'elaborazione di regole astratte uniformi; di qui il ricorso ad un piano cosiddetto di settore, che si sovrappone al piano urbanistico dando luogo ad un sistema di doppia tutela, che può adempiere a un ruolo importante di conservazione in presenza di una pianificazione urbanistica carente, ma che costituisce indubbiamente un'eccezione alla regola aurea, cui ogni ordinamento dovrebbe tendere, dell'un territorio - una autorità»<sup>43</sup>.

Il legislatore europeo ha tentato di mitigare in parte le conseguenze negative della formazione di un vero e proprio mosaico pianificatorio, del quale l'urbanistica tradizionalmente intesa è solo uno dei tasselli, in occasione dell'adozione della DQA. Quest'ultima, che come più volte evidenziato nel corso delle precedenti pagine ha istituito una politica comune in materia di gestione delle acque, ha indicato gli ambiti geografici e amministrativi di riferimento e gli strumenti pianificatori di sintesi, con la finalità di avviare contestualmente: una ridefinizione della disciplina sostanziale e procedurale dell'attività di pianificazione; una semplificazione del procedimento di adozione e approvazione degli strumenti di pianificazione con garanzia della partecipazione dei soggetti istituzionali coinvolti e della certezza dei tempi del

---

<sup>42</sup> Sul punto si veda, ad esempio, P. CHIRULLI, «Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata», in *Dir. Amm.*, 2015 (1), pp. 50 ss. Particolarmente interessante è l'analisi, ancora oggi di grande attualità, condotta da V. CERULLI IRELLI, «Pianificazione urbanistica e interessi differenziati», in *RTDP*, 1985, p. 441, il quale osservava che «il contenuto e l'oggetto della politica del territorio, e segnatamente della funzione di pianificazione territoriale generale (urbanistica), sono limitati dal fatto che una serie di attività (ad incidenza territoriale) e determinate specie di cose immobili, in quanto esprimono interessi pubblici differenziati rispetto alla politica (generale) del territorio, sono a loro volta oggetto di funzioni pubbliche differenziate rispetto a quest'ultima e imputate a soggetti o ad organi espressamente preposti dalla legge alla loro cura». Per un quadro aggiornato, oltre all'autrice citata all'inizio della presente nota, si vedano anche: M. P. GENESIN, «Le tutele differenziate», in R. FERRARA, M. A. SANDULLI (dir.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, pp. 237 ss.

<sup>43</sup> Cfr. P. STELLA RICHTER, «Piano di bacino e piano territoriale di coordinamento provinciale», in *Riv. giur. urbanistica*, 2000, p. 244.

procedimento; il superamento delle sovrapposizioni dei piani territoriali<sup>44</sup>.

Per quanto riguarda gli ambiti geografici amministrativi di riferimento, innanzitutto, la DQA ha introdotto il concetto di «distretto idrografico», definito come «l'area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere che, a norma dell'art. 3, § 1, è definito la principale unità per la gestione dei bacini idrografici»<sup>45</sup>.

La direttiva in commento impone una riorganizzazione di carattere amministrativo nei diversi Stati membri, nel senso che questi sono chiamati a individuare i bacini idrografici presenti nel loro territorio e assegnare gli stessi ai distretti idrografici<sup>46</sup>. Nel corso delle consultazioni tenute lungo l'iter che ha condotto all'adozione della DQA, la Commissione ha registrato il consenso quasi unanime nei confronti del principio di utilizzo del distretto idrografico come unità naturale di base per la protezione e l'impiego delle acque, nel quale inserire i bacini idrografici come unità amministrativa principale per la gestione idrica; su questi ultimi non si è registrato nessun particolare dibattito, rappresentando una nozione ben consolidata negli ordinamenti nazionali<sup>47</sup>. Il consenso pressoché unanime sull'individuazione di tale unità

---

<sup>44</sup> Per un'introduzione sulla DQA sulle acque si rinvia alla bibliografia citata alla nota 37 del capitolo V del presente lavoro.

<sup>45</sup> *Ibid.*, art. 2 § 1 n. 15.

<sup>46</sup> *Ibid.*, art. 3 § 1 e 2.

<sup>47</sup> Per bacino idrografico s'intende tradizionalmente il «territorio le cui acque confluiscono tutte in uno stesso fiume», secondo la definizione stabilita dalla geografia e successivamente mutuata dal diritto nel tentativo di disciplinare l'amministrazione di settore facendo riferimento ad un ambito territoriale adeguato ad una gestione organica ed unitaria delle acque. La nozione in questione, in realtà, aveva già trovato cenno agli inizi del '900, per il ruolo decisivo che veniva ad assumere la sua interpretazione con riguardo alla configurazione unitaria di un governo organico del demanio idrico. Sulla nozione di bacino idrografico e sulla sua disciplina si vedano, ad esempio: G. CALANDRA, «Bacino idrografico (voce)» in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1959, pp. 100955; U. POTOTSCHNIG, «Livelli di governo e riordino delle funzioni nel bacino interregionale», in *Le regioni*, 1980, pp. 105 ss.; G. CORDINI, «Bacini idrografici per la gestione dell'ambiente idrico: aspetti di diritto straniero e comparato», in *Dir. ec.*, 1989, pp. 489 ss.; A. ABRAMI, «Strutture amministrative e poteri di programmazione nella recente legislazione di difesa del suolo», in *Riv. giur. amb.*, 1993, pp. 769 ss.; G. TRAVIA, «Prospettive per la difesa del suolo sulla base dello stato d'attuazione della L. 183/1989», in *Dir. giuro agraria*, 2000 (3), pp. 160-166; F.C. RAMPULLA, U.P. TRONCONI, «Il modello di amministrazione delle acque», in *Riv. giur. amb.*, 2005, pp. 755-773. Tra la dottrina francese, che si è a lungo soffermata sull'amministrazione delle

di base per la gestione dell'acqua, inoltre, appare ampiamente in linea all'Agenda 21 che indica come la gestione integrata delle risorse idriche, che comprende anche gli aspetti della terra legati all'acqua, deve essere condotta a livello di bacino o sub-bacino idrografico<sup>48</sup>. Come evidenziato nell'ultimo paragrafo del terzo capitolo del presente lavoro, infatti, solo a tali livelli di gestione è possibile stabilire «il compromesso sociale volto a una gestione sostenibile delle risorse idriche»<sup>49</sup>.

La DQA, viceversa, si attarda maggiormente sulla nozione di zone protette, che devono essere oggetto di programmi di misure specificate nei piani di gestione dei bacini idrografici (art. 4) e di uno o più registri in ciascun distretto idrografico. Si tratta delle zone alle quali è stata attribuita una protezione speciale in base alla specifica normativa europea al fine di proteggere le acque superficiali e sotterranee ivi contenute o di conservarne gli habitat e le specie presenti che dipendono direttamente dall'ambiente acquatico.

L'Allegato IV della DQA fornisce un elenco dei tipi di aree protette che gli Stati membri sono tenuti a individuare, che comprende: le aree designate per l'estrazione di acque destinate al consumo umano; le aree designate per la protezione di specie acquatiche significative dal punto di vista economico; i corpi idrici intesi a scopo ricreativo, comprese le aree designate come acque di balneazione a norma della direttiva 76/160/CEE; le aree sensibili rispetto ai nutrienti, comprese quelle designate come zone vulnerabili a norma della direttiva 91/676/CEE e le zone designate come aree sensibili a norma della direttiva 91/271/CEE; le aree designate per la protezione degli habitat e delle specie, nelle quali mantenere o migliorare lo stato delle acque è importante per la loro protezione, compresi i siti pertinenti della rete Natura 2000 istituiti a norma della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 79/409/CEE.

La DQA opera, dunque, un vero e proprio riordino della pianificazione territoriale di settore attraverso l'identificazione delle aree interessate dalle diverse disposizioni europee rilevanti in materia e delle unità amministrative di riferimento. In

---

acque, si vedano, ad esempio, le ampie ricostruzioni di: J. GUDEFIN, *Le statut juridique de l'eau à l'épreuve des exigences environnementales*, Paris, 2015, pp. 605-625; A. FARINETTI, *La protection juridique des cours d'eau*, Paris, 2013, pp. 485-533.

<sup>48</sup> Cfr. *Agenda 21*, cit., cap. 18 § 9.

<sup>49</sup> Cfr. A. TAITHE, *L'eau. Un bien ? Un droit ? Tensions et opportunités*, Paris, 2008, p. 93.

tal senso, il diritto europeo delle acque si pone come uno dei principali e più significativi casi d'incidenza del diritto dell'UE sulla gestione e l'organizzazione del territorio, tradizionalmente considerata di competenza statale in virtù del principio di sussidiarietà<sup>50</sup> ma, in virtù dello stesso principio, sempre più spesso oggetto, in modo più o meno diretto, dell'attività normativa delle istituzioni europee<sup>51</sup>. Sul punto, anche se la direttiva in commento non menziona espressamente la gestione del territorio, sia come strumento di concretizzazione della politica che intende avviare sia come elemento necessariamente interessato dalla stessa direttiva, il legame tra le due politiche (quella relativa all'acqua e quella attinente al territorio), può considerarsi esistente in modo implicito, come autorevolmente evidenziato in dottrina<sup>52</sup>.

Per quanto riguarda le autorità competenti a operare la sintesi degli strumenti pianificatori sulla base delle unità amministrative di bacino e di distretto idrografico, il legislatore europeo lascia agli Stati un ampio margine discrezionale, ponendo l'obbligo generale d'individuare l'autorità competente per ciascun distretto e trasmetterne l'elenco alla Commissione entro una data tassativa<sup>53</sup>. La DQA, a riguardo, si è limitata a prevedere che gli obiettivi fissati in comune siano realizzati attraverso il coordinamento dell'impegno a livello amministrativo piuttosto che con l'imposizione da parte di un'unica agenzia o di un organismo a ciò preposto. Il ruolo dell'autorità competente in materia, di conseguenza, può variare: da una responsabilità specifica, anche limitata, nell'ambito delle strutture amministrative coordinate fino a divenire un'autorità centralizzata vera e propria, in funzione delle consuetudini amministrative degli Stati

---

<sup>50</sup> Sulla posizione tradizionale della dottrina che esclude la competenza europea in materia di gestione del territorio si veda, ad esempio: E. LE CORNEC, «Droit communautaire, règles d'urbanisme et subsidiarité», in *REDE*, 1998, pp. 129-153.

<sup>51</sup> Sull'incidenza dell'attività normativa delle istituzioni europee sulla gestione del territorio, oltre agli autori citati nelle note 16 e 17 del presente capitolo, si vedano: N. ADAMS, G. COTELLA, R. NUNES (dir.), *Territorial development, Cohesion and spatial planning: Building on EU Enlargement*, London, 2012; F. PASCALLON, «La politique communautaire de l'aménagement du territoire : du Traité de Rome à l'acte unique», in *RMC*, 1990, pp. 514-519.

<sup>52</sup> Cfr. D. SARLET, «L'impact de la directive-cadre eau sur l'aménagement du territoire», in *Cahiers de l'urbanisme*, 2002, mars, pp. 28-38.

<sup>53</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua*, cit., art. 3, §§ 3, 6, 7 e 8. Di ciascuna autorità competente gli Stati devono fornire una descrizione dettagliata, i cui elementi sono precisati nell'Allegato I della direttiva.

membri interessati<sup>54</sup>.

L'autorità incaricata della gestione dei distretti idrografici e della realizzazione dei relativi obblighi posti dal diritto europeo delle acque, sia essa centralizzata o composta da una pluralità di organismi necessariamente coordinati, deve essere comunque «adeguata» e, alla luce dei compiti di cui è incaricata, disporre di poteri autoritativi; poteri di conoscenza tecnico-scientifica tipici dei servizi competenti in materia di usi del territorio; competenze gestionali, oltre che programmatiche con poteri effettivi di salvaguardia e vigilanza<sup>55</sup>.

La necessità di disporre dei poteri appena richiamati, appare evidente alla luce dell'atto principale con cui si dovrebbe sintetizzare l'azione pianificatoria dei pubblici poteri, vale a dire il piano di gestione di bacino<sup>56</sup>.

#### **4. Il Piano di gestione di bacino: la sintesi delle funzioni dello «Stato policentrico»**

Il Piano di gestione di bacino è uno strumento pianificatorio presente in molti ordinamenti nazionali ancor prima dell'adozione della DQA<sup>57</sup>. Quest'ultima, tuttavia, non fornisce una nozione autonoma, imponendo agli Stati l'obbligo di predisporre uno per ciascun distretto idrografico interamente compreso nel proprio territorio, quale strumento generale di disciplina e di tutela delle acque.

Tale natura del Piano di gestione di bacino appare evidente dall'analisi congiunta di due disposizioni della direttiva in commento: l'allegato VII della direttiva, in primo luogo, elenca i contenuti del piano e rende evidente la sua ampiezza e

---

<sup>54</sup> Cfr. Commissione UE, 26 febbraio 1997, *Proposta per una direttiva quadro sull'acqua*, COM 1997/49, p. 17.

<sup>55</sup> Cfr. P. URBANI, «Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque», in *Riv. giur. amb.*, 2004 (1), pp. 2009-2015.

<sup>56</sup> Cfr. S. LEPRINCE, «La Directive cadre 2000/60/CE "Eau": exposé général et premières considérations relatives à sa mise en œuvre», in J.F. NEURAY, *La directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau : droit européen, droit interne, droit comparé*, Bruxelles, 2005, pp. 3 ss.

<sup>57</sup> Per un'introduzione sui Piani di bacino adottati nell'ordinamento giuridico italiano si veda, ad esempio: G. GARZIA, «La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali», in *FA*, 2006 (1), pp. 298 ss.; IDEM, «Vincoli di piano e misure di salvaguardia nella difesa del suolo», in *Riv. giur. edilizia*, 1998 (1), pp. 31 ss.

complessità, nel senso che esso ricomprende tutti i possibili aspetti relativi alla gestione delle acque; l'art. 13, § 5, in secondo luogo, prevede che i piani «possono essere integrati da programmi e piani più dettagliati per sotto-bacini, settori, problematiche o categorie di acque al fine di affrontare aspetti particolari della gestione idrica», indicando così come il Piano di bacino dovrà contenere necessariamente le misure fondamentali di indirizzo (e non quindi quelle di dettaglio) in quanto relative ad un territorio di area vasta come il distretto idrografico.

L'Allegato VII della direttiva indica, in dettaglio, i contenuti del Piano di gestione, fornendo un elenco ampio ma sufficientemente analitico che può essere strutturalmente suddiviso in tre parti. La prima parte (dal punto 1 al punto 5) riguarda gli elementi descrittivi e l'analisi dello stato su cui basare le azioni per il raggiungimento degli obiettivi, che rappresentano gli aspetti tipici della fase conoscitiva e pianificatoria. La seconda parte (punto 6) concerne l'analisi economica applicata ai costi e ai benefici connessi alla gestione delle risorse. La terza parte (dal punto 7 al punto 11), infine, è relativa alla sintesi dei programmi e delle misure che si intendono adottare per raggiungere gli obiettivi, nonché le deroghe e le motivazioni su cui queste si fondano.

L'Allegato VII presenta il Piano di bacino come il contenitore generale di tutte le misure necessarie per una corretta gestione delle acque a livello di bacino idrografico di distretto; come uno strumento di pianificazione da attuarsi o attraverso fasi successive e progressive (piani di sottobacini) oppure mediante il procedimento di adeguamento degli strumenti di pianificazione di livello regionale e locale. Sotto quest'aspetto, come sottolineato in dottrina, è indubbio che il legislatore europeo operi una significativa azione di armonizzazione, compiendo contestualmente un salto di qualità rispetto al problema della disciplina e tutela delle acque secondo una visione prospettica omnicomprensiva (e non parziale e settoriale) del tema<sup>58</sup>. Ciò appare evidente se si considera che l'atto in questione abbraccia le principali tipologie di acque e ne predispose l'assetto, l'uso e la tutela, con il fine di garantire anche la quantità, superando in buona parte il carattere di frammentarietà che ha caratterizzato le prime

---

<sup>58</sup> In questi termini si vedano, ad esempio: G. GARZIA, «La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali», cit., pp. 298 ss.; P. URBANI, «Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque», cit., pp. 2009-2015.

fasi di emersione del diritto europeo in materia<sup>59</sup>.

La dimensione quantitativa della tutela e della gestione delle risorse idriche è un altro aspetto innovativo della DQA, che pone il raggiungimento di standard qualitativi in stretta connessione alla “disponibilità” quantitativa dell’acqua. L’integrazione delle due dimensioni della gestione dell’acqua (qualitativa e quantitativa) è presentata come la sola opzione capace di offrire delle garanzie sufficienti per la realizzazione degli obiettivi di regolazione sostenibile delle risorse idriche<sup>60</sup>. La quantità di acqua presente nella falda, come noto, consente e agevola il mantenimento e il raggiungimento degli obiettivi qualitativi grazie al meccanismo della diluizione e dell’autodepurazione<sup>61</sup>. L’approccio chiaramente affermato è quello di seguire il ciclo biogeochimico dell’acqua, da monte fino a valle, integrando alla classica dimensione qualitativa anche quella c.d. «quantitativa», innovando così rispetto alle precedenti direttive (80/778/CEE; 75/440/CEE), che consideravano soltanto l’aspetto della qualità.

Il piano di bacino si presenta, dunque, come uno strumento complesso di pianificazione del territorio, recante, da un lato, norme immediatamente precettive per quel che riguarda la disciplina specifica dell’assetto idrogeologico, e dall’altro, norme prevalentemente programmatiche per quel che riguarda il coordinamento degli interessi ambientali identificati nel bacino idrografico oggetto del piano. Un documento di vera e propria sintesi di quello che è stato definito lo «Stato policentrico», in cui non ci si limita a stabilire la disciplina dell’assetto idrogeologico, bensì anche: la salvaguardia e l’utilizzazione delle risorse oltre che idriche, agrarie, forestali ed estrattive; la prescrizione di vincoli e la previsione di opere di varia natura finalizzate alla

---

<sup>59</sup> In questi termini si è espresso S. SCHEUER, «La direttiva quadro dell’Unione europea sulla protezione delle acque: si apre una nuova era? », in *Riv. giur. amb.*, 2000 (6), pp. 1101 ss.

<sup>60</sup> In tal senso si vedano: il considerando 9 della direttiva 2000/60/CE, secondo cui «è necessario sviluppare una politica comunitaria integrata in materia di acque»; il considerando 20, che afferma che «lo stato quantitativo di un corpo idrico sotterraneo può influire sulla qualità ecologica delle acque superficiali e sugli ecosistemi terrestri connessi a tale corpo idrico sotterraneo»; e il considerando 34, secondo il quale «ai fini della protezione ambientale, è necessario integrare maggiormente gli aspetti qualitativi e quantitativi delle acque superficiali e sotterranee tenendo conto delle condizioni naturali di scorrimento delle acque nel ciclo idrologico».

<sup>61</sup> Tale relazione è enfatizzata, ad esempio, da P. BRAMBILLA, A. MAESTRONI, «La tutela integrata delle acque: obiettivi di qualità, misure di risanamento e regolamentazione degli usi idrici», in *Riv. giur. ambiente*, 2000 (6), pp. 883 ss.

conservazione del suolo e alla tutela dell'ambiente; l'indicazione delle prescrizioni (fra cui gli *standard*) anti-inquinamento; la previsione di tutte le utilizzazioni consentite delle acque, e delle priorità degli interventi<sup>62</sup>.

La natura di strumento di sintesi delle funzioni dello «Stato policentrico» si coglie con tutta evidenza se si considera che il Piano di bacino coinvolge anche la pianificazione che potremmo definire «economica» o di «sostenibilità economica». Lo strumento pianificatorio in commento è, infatti, piano economico oltre che piano territoriale, poiché è finalizzato, da un lato, a disciplinare e pianificare gli usi economici delle risorse idriche, e dall'altro, a realizzare gli obiettivi della politica europea delle acque intesa in termini generali. Tra questi obiettivi rientrano, ad esempio, la predisposizione dei sistemi collettivi di purificazione e captaggio delle acque ai sensi della direttiva sulle acque reflue che, come evidenziato nel capitolo precedente, implica la predisposizione di piani d'investimento, o di attrazione d'investimenti, con la relativa definizione di strumenti tipici di politica economica.

Come si può leggere dalla stessa proposta della Commissione europea sull'adozione della DQA, i principali obiettivi della pianificazione di bacino sono: la fornitura di acqua potabile; la fornitura di acqua per altri usi economici; la protezione dell'ambiente; la riduzione dell'impatto di alluvioni e siccità<sup>63</sup>. La protezione dell'ambiente è indicata come l'obiettivo primario della direttiva «che, a sua volta, contribuisce in maniera determinante alla realizzazione dei primi due obiettivi proteggendo le risorse allo stato naturale»<sup>64</sup>. La conservazione delle risorse e il mantenimento delle loro funzioni ecologiche, che definiscono il tradizionale aspetto ambientale e di equità intergenerazionale e intra-generazionale, è funzionale alla protezione delle persone dai rischi per la sicurezza e per la salute (aspetto sociale) e allo sviluppo sostenibile (aspetto economico)<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> Sulla funzione di sintesi e coordinamento del Piano di bacino delle funzioni del c.d. «Stato policentrico», in termini generali e ancor prima dell'indicazione della direttiva quadro sulle acque, si veda, tra tutti: F. ZEVIANI PALLOTTA, «La pianificazione ambientale come funzione di coordinamento nello Stato policentrico», in *FA*, 1998 (7/8), pp. 2235.

<sup>63</sup> Cfr. Proposta di direttiva del Consiglio, 26 febbraio 1997, *che istituisce un quadro per la politica comunitaria in materia di acque*, Bruxelles, COM(97) 49 def., p. 5.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>65</sup> La protezione e il ripristino degli ecosistemi acquatici al fine di garantire un utilizzo

La promozione dell'uso sostenibile dell'acqua, inoltre, implica l'adozione di un approccio basato su di una gestione a lungo termine, sulla garanzia di riduzione degli sprechi e sul mantenimento di una giusta disponibilità d'acqua per la collettività. L'obiettivo della riduzione degli sprechi ai fini della fruizione collettiva dell'acqua trova la propria *ratio* nel carattere di risorsa scarsa dell'acqua e nel riconoscimento del valore economico di quest'ultima che, come evidenziato nel corso del capitolo V del presente lavoro, ne impone una gestione secondo criteri di economicità ed efficienza. Secondo questo approccio «gli indicatori economici devono entrare a far parte di un processo di valutazione integrato, finalizzato a supportare il processo decisionale sia con riferimento a misure di tipo infrastrutturale sia, soprattutto, di quelle finalizzate alla riduzione dei prelievi e dei carichi inquinanti»<sup>66</sup>.

La DQA, come già evidenziato nel corso del capitolo V del presente lavoro, impone la definizione dell'assetto economico complessivo della risorsa, imponendo l'obbligo di operare per ciascun distretto idrografico o parte di distretto idrografico internazionale compreso nel loro territorio, un'analisi economica dell'utilizzo idrico, da aggiornare ogni sei anni<sup>67</sup>. Tale analisi, che come già evidenziato è parte dei Piani di gestione di bacino, fornisce la stima dei costi d'implementazione di diverse misure attuative ed è alla base del programma di misure che ciascuno Stato è tenuto a formulare per ciascun distretto idrografico, o parte di distretto idrografico internazionale compreso nel suo territorio<sup>68</sup>. L'analisi economica dei distretti idrografici, come sottolineato in dottrina, risulta fondamentale al fine di: censire le diverse fonti di impatto antropico;

---

sostenibile delle acque per le persone, le imprese e l'ambiente naturale è particolarmente enfatizzata dalla Commissione UE. Nelle relazioni concernenti l'attuazione della direttiva quadro sulle acque emergono in modo evidente come i principi fondamentali della gestione delle risorse idriche includano considerazioni di natura economica ed ecologica. Cfr. Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, 14 novembre 2012, concernente l'attuazione della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE). Piani di gestione dei bacini idrografici, COM/2012/0670 final, p. 3.

<sup>66</sup> A. MASSARUTTO, Per l'attuazione della Direttiva Quadro Europea 2000/60 in Italia. Aspetti economici e gestionali. Atti del Convegno Iefe, Università Luigi Bocconi, Milano, 17 ottobre 2003; reperibile sul sito [www.gruppo183.org](http://www.gruppo183.org); AA.VV., Per l'attuazione della Direttiva Europea Quadro sulle Acque (2000/60), Milano, in *ibid.*

<sup>67</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua*, cit., art. 5.

<sup>68</sup> *Ibid.*, art. 11, § 1.

raggiungere un'allocazione efficiente della risorsa fra diversi usi concorrenti; scegliere correttamente il mix di obiettivi e strumenti<sup>69</sup>.

La valutazione della dimensione economica della sostenibilità idrica, in conclusione, andrebbe a integrare la sostenibilità ecologica (implicante la garanzia delle funzioni ambientali irrinunciabili) e la dimensione etico-sociale (che si sostanzia nella garanzia della disponibilità dell'acqua per gli suoi collettivi e per le generazioni future). Ciò rappresenta, con molta probabilità, l'aspetto più innovativo del diritto europeo delle acque rispetto alle normative nazionali di settore, se si considera che l'assenza dell'analisi economica sia stata una delle inadempienze maggiormente contestate dalla Commissione UE nelle fasi iniziali di attuazione della DQA<sup>70</sup>.

## 5. La gestione del rischio alluvionale

Alla pianificazione, territoriale ed economica, prevista dalla DQA, è

---

<sup>69</sup> R. ZUCARO, *Direttiva quadro per le acque 2000/60 – Analisi dell'impatto sul settore irriguo e della pesca*, INEA – Istituto Nazionale di Economia Agraria, 2007, p. 17. L'Allegato III della DQA, dedicato appunto all'analisi economica dei distretti idrografici, stabilisce che quest'ultima deve riportare «informazioni sufficienti e adeguatamente dettagliate (tenuto conto dei costi connessi alla raccolta dei dati pertinenti) al fine di: a) effettuare i pertinenti calcoli necessari per prendere in considerazione il principio del recupero dei costi dei servizi idrici, di cui all'articolo 9, tenuto conto delle previsioni a lungo termine riguardo all'offerta e alla domanda di acqua nel distretto idrografico in questione e, se necessario: stime del volume, dei prezzi e dei costi connessi ai servizi idrici, stime dell'investimento corrispondente, con le relative previsioni; b) formarsi un'opinione circa la combinazione delle misure più redditizie, relativamente agli utilizzi idrici, da includere nel programma di misure di cui all'articolo 11 in base ad una stima dei potenziali costi di dette misure».

<sup>70</sup> Per quanto riguarda l'Italia, la Commissione UE ha evidenziato come i governi della penisola non siano stati in grado di compiere, nella prima fase di attuazione, né una valutazione dei corpi idrici né una stima delle performance in merito all'attuazione delle previsioni amministrative relative alla definizione e al governo dei distretti idrografici (cfr. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento e al Consiglio, 22 marzo 2007, *Verso una gestione sostenibile delle acque nell'Unione europea – prima fase di implementazione della Direttiva Quadro sulle Acque 2000/60/CE*, COM (2007) 128. L'Italia, inoltre, è stata condannata dalla Corte di giustizia UE per la mancata effettuazione dell'analisi economica sui costi della gestione idrica in buona parte dei distretti idrografici sotto la sua competenza (cfr. CGCE, 18 dicembre 2007, C-85/07, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, in *Racc.*, 2007, p. I-00194).

strettamente connessa quella sul rischio alluvionale<sup>71</sup>, che nel corso degli ultimi anni ha assunto sempre maggior gravità ed è da tempo oggetto d'intensa attività da parte delle istituzioni europee<sup>72</sup>. Come evidenziato dalla Commissione UE, infatti, a causa dei cambiamenti climatici molte parti d'Europa dovranno (e la penisola italiana ha già iniziato da tempo)<sup>73</sup>, a fare i conti con un aumento del numero e della frequenza delle inondazioni<sup>74</sup>.

La direttiva Alluvioni ha creato un quadro giuridico di riferimento paneuropeo, che pone obblighi di gestione del territorio e di pianificazione ancora più netti di quelli che abbiamo ricavato dalla DQA. L'art. 6 della direttiva in commento stabilisce, innanzitutto, la predisposizione, a livello di distretto idrografico individuato sulla base della DQA, di mappe della pericolosità da alluvione e mappe del rischio di alluvioni. Tali mappe, che gli Stati sono tenuti a condividere e a elaborare in collaborazione con tutti gli altri Stati potenzialmente interessati, dovrebbero essere disegnate secondo tre distinti scenari, ricavati dal grado di probabilità delle alluvioni<sup>75</sup>, e dovrebbero

---

<sup>71</sup> Cfr. Direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 23 ottobre 2007, *relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni*, in *GU UE* L 288.

<sup>72</sup> Per una prima introduzione su tale direttiva si vedano, ad esempio: B. DROBENKO, «Directive inondation: la prévention impérative», in *RJE*, 2010 (1), pp. 25-36 ss.; A. VAN LANG URAY, «L'émergence d'une approche intégrée du risque», in *AJDA*, 2012, 1320-1324.

<sup>73</sup> L'Italia è uno dei paesi dell'Unione europea in cui l'esposizione al rischio di frane e alluvioni è particolarmente elevata e costituisce, di conseguenza, un problema di grande rilevanza sociale, sia per il numero di vittime che per i danni prodotti alle abitazioni, alle industrie e alle infrastrutture. Ciò, come diffusamente rilevato, è in parte dovuto all'assetto geologico e alla morfologia spesso accidentata del nostro territorio, ma negli ultimi anni hanno assunto un peso sempre più rilevante le cause di origine antropica, legate a un uso del territorio non attento alle caratteristiche e ai delicati equilibri idrogeologici dei suoli italiani. Per un'introduzione sul tema del dissesto idrogeologico e delle politiche italiane in materia si veda, ad esempio, F. DI DIO, «Frane e dissesto idrogeologico: verso una strategia di adattamento ai cambiamenti climatici», in *Riv. giur. amb.*, 2011 (3/4), pp. 463.

<sup>74</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, 9 marzo 2015, *Direttiva quadro Acque e direttiva Alluvioni: azioni a favore del "buono stato" delle acque unionali e della riduzione dei rischi di alluvioni*, COM (2015) 120 final, punto 4.

<sup>75</sup> Il § 3 dell'art. 6 della direttiva in commento indica scenari di probabilità forte (periodo di ricorrenza probabili di dieci anni), media (periodo di ricorrenza probabile di cento anni) e debole (eventi estremi).

contenere indicazioni ben precise di natura geografia e socio-economica<sup>76</sup>.

Riguardo ai criteri impiegati per definire la significatività delle alluvioni e ai metodi per quantificarne gli effetti, il diritto europeo delle acque lascia, in linea di principio, ampio margine di manovra agli Stati membri. La Commissione UE, tuttavia, ha rilevato una carenza preoccupante nella considerazione dei fattori e dei criteri socio-economici, che viceversa dovrebbero essere centrali nell'adempimento degli obblighi di stima del rischio alluvionale. Le mappe della pericolosità e del rischio di alluvioni sono finalizzate, difatti, a prevenire o ridurre i danni sociali, economici e ambientali derivanti dal rischio di alluvioni, indirizzando così i responsabili politici e le autorità competenti verso misure di riduzione dei rischi di alluvioni che siano efficaci e sostenibili per l'acqua e la società. Di conseguenza, adempiere gli obblighi previsti dall'art. 6 della direttiva alluvione, senza dare un peso centrale ai fattori socio-economici, equivarrebbe, ad opinione di chi scrive, a un'applicazione parziale della direttiva stessa, poiché ne eluderebbe la *ratio* e non ne realizzerebbe le finalità.

Nelle zone a rischio inondazione, inoltre, gli Stati membri devono elaborare dei piani di gestione dei rischi d'inondazione (art. 7), elaborati secondo uno schema ben preciso, indicato negli allegati della direttiva<sup>77</sup>. Tali strumenti pianificatori, in linea a quanto stabilito dalla DQA rispetto ai piani di gestione di bacino, devono muovere da un'analisi economica e basarsi sulle caratteristiche del bacino e del sotto-bacino idrografico di riferimento, coinvolgendo tutti gli aspetti della gestione del rischio di alluvioni e, in particolare, la prevenzione, la protezione e la preparazione, comprese le previsioni di alluvioni e i sistemi di allertamento. I piani in questione, così come sottolineato dalla Commissione UE ancor prima dell'adozione della stessa direttiva alluvioni, dovrebbero tradurre un approccio interdisciplinare che includa la gestione del territorio e l'urbanismo, vietando, ad esempio, l'«edificazione di case o industrie nelle zone attuali e future che sono sensibili d'inondazione»<sup>78</sup>.

Prevedendo degli obblighi ciclici di gestione e pianificazione del territorio, i

---

<sup>76</sup> Cfr. Direttiva 2007/60/CE, *relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni*, cit., art. 6, §§ 4 e 5.

<sup>77</sup> *Ibid.*, Allegato A, Parte I.

<sup>78</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 12 luglio 2004, *Gestione dei rischi di inondazione — Prevenzione, protezione e mitigazione delle inondazioni*, COM(2004) 472 def, punto 2.2.

piani in commento devono necessariamente essere coordinati con i piani di gestione dei bacini idrografici previsti dalla DQA, in modo da sfruttare le sinergie tra i due strumenti<sup>79</sup>. Come si legge dalla stessa proposta della Commissione, in realtà, la direttiva alluvione è pensata come uno strumento integrativo della DQA, tanto che le scadenze fissate per la formulazione dei piani di rischio sono perfettamente sincronizzate con i tempi di attuazione della DQA, compresa la frequenza dei riesami, suggerendo anche di integrare il piano di gestione del rischio di alluvione nei piani di gestione dei bacini idrografici della DQA<sup>80</sup>. Una tale soluzione, anche se solo suggerita e non imposta, si pone come natura conseguenza sia del ruolo di sintesi del piano di gestione del bacino sia del fatto che le autorità incaricate dell'adozione del piano di gestione del rischio alluvionale sono quelle individuate sulla base della DQA per la gestione del distretto idrografico<sup>81</sup>.

Le autorità del distretto di bacino, o quelle che gli Stati hanno diversamente indicato conformemente alle proprie prassi amministrative, sono dunque destinatarie di un obbligo di pianificazione particolareggiato e tutt'altro che generico, che si

---

<sup>79</sup> L'obbligo di coordinamento è stabilito all'art. 9 della direttiva alluvione, contenuto a sua volta nel Capo V dedicato appunto al coordinamento con la direttiva 2000/60/CE. Il documento di riferimento della strategia comune di attuazione delle due direttive in commento è *Links between the Floods Directive (FD 2007/60/EC) and Water Framework Directive (WFD 2000/60/EC)*, disponibile all'indirizzo <https://circabc.europa.eu/w/browse/b91b99c7-835f-48fe-b0f5-57740b973d4c>. La Commissione UE, inoltre, ha indicato le misure che possono contribuire simultaneamente alla realizzazione degli obiettivi della DQA e a quelli della direttiva Alluvioni, come ad esempio: le misure di ritenzione naturale delle acque, che rafforzano e preservano la capacità naturale di ritenzione e stoccaggio delle falde acquifere, del suolo e degli ecosistemi; la riconnessione della pianura alluvionale al fiume; la riconfigurazione dei corsi d'acqua e il ripristino di zone umide, che possono ridurre o ritardare il colmo di piena a valle, migliorando nel contempo la qualità e la disponibilità dell'acqua, preservando gli habitat e aumentando la resilienza ai cambiamenti climatici (cfr. Comunicazione della Commissione, *Direttiva quadro Acque e direttiva Alluvioni: azioni a favore del "buono stato" delle acque unionali e della riduzione dei rischi di alluvioni*, cit., punto 4).

<sup>80</sup> Cfr. Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, 18 gennaio 2006, *relativa alla valutazione e alla gestione delle alluvioni*, COM(2006) 15 def., punto 5 della relazione, p. 9.

<sup>81</sup> L'art. 3 della direttiva alluvioni rinvia all'art. 3 della DQA, nelle parti dedicate all'individuazione delle autorità competenti, prevedendo tuttavia la possibilità per gli Stati di «nominare autorità competenti diverse da quelle individuate a norma dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2000/60/CE».

tradurrebbe un vero e proprio «obbligo di mezzi». Si tratterebbe di una delle principali e più evidenti applicazioni dei principi di precauzione e prevenzione che, come evidenziato nel corso del precedente capitolo, «bloccano» la programmazione normativa ed economica dei pubblici poteri<sup>82</sup>: questi ultimi, responsabili per la protezione della salute e dell'ambiente delle generazioni presenti e future, sono direttamente chiamati a realizzare le pretese di sicurezza dei cittadini.

La natura prescrittiva dell'obbligo di pianificazione si rileva dal tenore categorico e sufficientemente preciso delle disposizioni in commento, ampiamente emerso nel corso di queste pagine. La sua elusione, di conseguenza, potrebbe comportare l'attivazione della procedura d'infrazione ai sensi degli artt. 258-259 TFUE, così come è avvenuto per i piani organici d'azione trattati nel secondo paragrafo del presente capitolo. Alla procedura d'infrazione, inoltre, potrebbe affiancarsi l'azione di fronte al giudice nazionale, in linea al filone giurisprudenziale maturato in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria che, come già evidenziato nel precedente capitolo, ha riconosciuto il diritto delle persone fisiche e giuridiche di pretendere in giudizio dalle competenti autorità nazionali la predisposizione di un piano di azione quando vi è un rischio di superamento dei valori massimi o delle soglie di allarme di emissione fissate per le particelle di polveri fini<sup>83</sup>. Analogamente a quanto avvenuto con riferimento ai piani di azione in materia di emissioni e polveri fini, nell'ipotesi in cui le competenti autorità nazionali non provvedano a elaborare i piani di gestione del rischio, con particolare riferimento alle zone a forte probabilità di alluvione, i residenti delle zone interessate ed individuabili sulla base del solo diritto dell'UE, avrebbero diritto ad agire in giudizio per ottenere la predisposizione di un adeguato piano che soddisfi le pretese di sicurezze dei cittadini: nelle zone ad alta probabilità di alluvione, in assenza di un'adeguata pianificazione, il rischio alla propria salute appare evidente ed esponenzialmente più elevato.

Nel caso di alluvione che abbia arrecato danni, in assenza di un piano di gestione

---

<sup>82</sup> Sui principi di prevenzione e di precauzione si veda l'ampia bibliografia citata alla nota 55 del precedente capitolo.

<sup>83</sup> Cfr. CGCE, 25 luglio 2008, C-237/07, *Dieter Janecek c. Freistaat Bayern*, in *Racc.*, 2008, p. I-06221. Per un commento in dottrina su tale pronuncia si veda la bibliografia citata alla nota 72 del precedente capitolo.

del rischio, sarebbe inoltre ipotizzabile anche un'azione risarcitoria: la predisposizione di un piano di gestione del rischio potrebbe essere configurato come un vero e proprio diritto del cittadino a vivere in sicurezza e nel rispetto del principio di prevenzione e precauzione; la mancata adozione del piano in commento, data la natura categorica e precisa delle disposizioni che la riguardano, rappresenterebbe una violazione sufficientemente caratterizzata; il nesso causale tra la violazione e il danno subito dovrebbe essere valutato caso per caso, ma è verosimile che l'inerzia dei pubblici poteri possa essere considerata come causa diretta dei danni di un'alluvione, che il piano di gestione è finalizzato appunto a limitare o evitare del tutto.

## **6. Distretti idrografici internazionali e cooperazione transfrontaliera**

L'incidenza e l'utilità del diritto dell'UE sulla gestione e la pianificazione del territorio, quale diritto comune volto ad armonizzare l'uso e la protezione di una risorsa strategica e di natura "globale", appare evidente nei casi in cui i distretti idrografici si collochino tra due o più Stati membri. In tale ipotesi, il diritto europeo delle acque impone l'obbligo d'istituire dei distretti idrografici internazionali, con l'eventuale supporto della Commissione<sup>84</sup>.

L'individuazione di tali importanti distretti idrografici<sup>85</sup>, espressamente prevista dal diritto dell'UE, non implica necessariamente la formazione di strutture

---

<sup>84</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua*, cit., art. 3, § 5.

<sup>85</sup> Allo stato attuale si registrano ben 40 distretti idrografici internazionali istituiti ai sensi dell'art. 3 della DQA. Alcuni bacini idrografici internazionali si estendono sul territorio di vari paesi, mentre altri sono attraversati soltanto da un confine. La Mosa, ad esempio, nasce sui Vosgi nella Francia orientale e scorrendo verso nord attraversa prima il Belgio e poi i Paesi Bassi, formando un bacino e un distretto idrografico che abbracciano anche la Germania e il Lussemburgo. Il bacino idrografico della Senna, invece, si sviluppa quasi per intero sul territorio francese ma forma comunque un distretto idrografico internazionale: uno dei suoi affluenti, l'Oise, nasce infatti in Belgio e questo rende necessario un coordinamento transfrontaliero. Per quanto riguarda i bacini idrografici internazionali che si estendono sul territorio di Stati membri e di paesi limitrofi che non fanno parte dell'UE, si è provveduto in parte a estendere la cooperazione transfrontaliera oltre il territorio dell'UE: la Norvegia, ad esempio, applica la DQA nei loro bacini idrografici, cooperando con la Finlandia e la Svezia per i bacini in comune con i due paesi dell'UE; lo stesso fa la Svizzera per i distretti idrografici internazionali come quello del Reno. Per

amministrative “nuove”. Alcuni distretti idrografici “storici”, ad esempio, si basano su strutture amministrative esistenti, come nel caso del distretto idrografico internazionale del Reno<sup>86</sup> o in quelli in comune tra Spagna e Portogallo<sup>87</sup>. Nelle altre ipotesi, viceversa, gli Stati hanno proceduto alla stipulazione di accordi volti ad istituire delle commissioni *ad hoc* per i bacini idrografici internazionali, che si pongono come semplici strutture di coordinamento e che non hanno assunto responsabilità dirette in materia di attuazione della direttiva quadro sulle acque o su quella relative alle alluvioni<sup>88</sup>. Le due direttive appena citate suggeriscono la possibilità di indicare un’autorità nazionale o internazionale comune, ma ammettono la possibilità di designare le autorità competenti per la sola parte dei bacini idrografici di loro competenza geografica<sup>89</sup>. Ciò ci appare del tutto coerente a quanto evidenziato per i distretti idrografici interni, rispetto ai quali il diritto europeo delle acque lascia ampio margine discrezionale agli Stati membri e non impone la predisposizione di un’unica agenzia o di un organismo preposto alla gestione del distretto di competenza.

Le autorità competenti, siano esse le commissioni storiche di bacino o le autorità designate dagli Stati per le rispettive porzioni di distretto idrografico di competenza (necessariamente coordinate nelle commissioni *ad hoc*), hanno tuttavia l’obbligo di pervenire “collettivamente” a un piano di bacino e di gestione del rischio alluvionale adeguato e coerente, così come è previsto per i distretti idrografici interni. La DQA, infatti, pone l’obbligo di coordinazione nella formulazione dei piani di gestione di bacino, alla luce del quale «gli Stati membri si impegnano per predisporre un unico piano di gestione del bacino e, se ciò non risulta possibile, un piano che abbracci

---

una sintesi dei distretti idrografici internazionali che coinvolgono i paesi dell’UE, si vedano le mappe reperibili sul sito: [http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts\\_figures/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/index_en.htm).

<sup>86</sup> Il distretto internazionale del Reno si compone di sei Stati membri più la Svizzera e il Liechtenstein, che hanno istituito un comitato di coordinamento per l’attuazione della direttiva in seno alla Commissione internazionale per la protezione del Reno, fondata in origine nel 1950.

<sup>87</sup> I bacini internazionali coprono il 46% della penisola iberica e i due paesi che vi insistono, Spagna e Portogallo, hanno firmato il primo trattato di collaborazione nel 1864, e in una convenzione del 1998 hanno stabilito di applicare la normativa giuridica internazionale ed europea in questi bacini comuni.

<sup>88</sup> Sul punto si rinvia alla bibliografia citata alla nota 47 del presente capitolo.

<sup>89</sup> Cfr. Direttiva 2000/60/CE, *che istituisce un quadro per l’azione comunitaria in materia di acqua*, cit., art. 3, § 3.

almeno la parte del distretto idrografico internazionale compresa nel territorio dello Stato membro in questione»<sup>90</sup>.

In termini del tutto simili, a quelli appena evidenziati, la direttiva alluvioni stabilisce che «qualora i distretti idrografici internazionali o le unità di gestione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), ricadono interamente nel territorio della Comunità, gli Stati membri garantiscono il coordinamento, al fine di predisporre un unico piano internazionale di gestione del rischio di alluvioni o una serie di piani di gestione del rischio di alluvioni coordinati a livello di distretto idrografico internazionale. In mancanza di tali piani, gli Stati membri predispongono piani di gestione del rischio di alluvioni che comprendano almeno le parti del distretto idrografico internazionale che ricadono all'interno del loro territorio, per quanto possibile coordinati a livello di distretto idrografico internazionale»<sup>91</sup>.

Dal tenore delle disposizioni appena citate, si ricava un obbligo generale di natura prettamente programmatica ma non del tutto categorico e di natura prescrittiva, considerato che è ammessa la possibilità che non si pervenga alla formulazione di un piano unico e che, in ultima analisi, gli Stati sono “categoricamente” tenuti a formulare dei piani di bacino e di gestione del rischio solo per le parti del bacino internazionale su cui esercitano la loro *potestas imperio*. Come precisato dalla Corte di giustizia, gli obblighi di coordinamento previsti dal diritto europeo delle acque rispetto ai distretti idrografici internazionali configurerebbero un semplice «obbligo di mezzo», da ritenere assolto nella misura in cui lo Stato partecipi (ad esempio) una Commissione *ad hoc* preposta al coordinamento delle azioni previste dalla direttiva quadro sulle acque<sup>92</sup>.

La circostanza di prevedere un obbligo più programmatico e meno prescrittivo per i distretti idrografici internazionali rispetto a quelli interni, per i quali gli Stati sono viceversa tenuti “categoricamente” a predisporre dei piani unici o comunque coerenti, dipende probabilmente dagli ostacoli di ordine giuridico e politico tipici della cooperazione transfrontaliera, che ha nella gestione e pianificazione dei servizi idrici

---

<sup>90</sup> *Ibid.*, art. 13, § 3.

<sup>91</sup> Cfr. Direttiva 2007/60/CE, *relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni*, cit., art. 8.

<sup>92</sup> In tal senso si veda la sentenza CGCE, 30 novembre 2006, C-32/05, *Commissione delle Comunità europee c. Granducato del Lussemburgo*, in *Racc.* 2006, p. I-11323, punti 66-72.

uno dei suoi contenuti più tradizionali<sup>93</sup>. La pianificazione territoriale di bacino, come ampiamente emerso nelle pagine precedenti, impone una programmazione economica e di organizzazione di servizi che, soprattutto nelle zone di confine, implica una “internazionalizzazione” della loro gestione e del loro controllo, alla luce anche dei criteri di efficienza e di economicità stabiliti dallo stesso diretto europeo delle acque<sup>94</sup>. Ciò si scontra, in primo luogo, con la resistenza dei diversi governi nazionali, soprattutto se la pianificazione e la gestione in comune coinvolge una propria collettività territoriale substatale; alla base di tale resistenza vi sarebbe il timore sia di perdere il controllo sulla dimensione internazionale dello Stato, sia di divenire responsabili di azioni perseguite dagli organismi di governo delle proprie collettività territoriali. Agli ostacoli di ordine politico, in secondo luogo, si aggiungono quelli di natura prettamente giuridica, legati alla difficoltà di reperire istituti di comune utilizzo e disciplina nei diversi ordinamenti nazionali coinvolti<sup>95</sup>.

Gli ostacoli di ordine politico potrebbero essere superati, innanzitutto, collettivamente, attraverso l’adozione di un atto che istituisca direttamente a livello europeo i distretti idrografici internazionali all’intero dell’UE, così come le autorità

---

<sup>93</sup> Si pensi, ad esempio, all’accordo di Udine stipulato tra Italia e Jugoslavia nel 1955 sulla base del quale Gorizia cominciò a fornire acqua potabile a Nova Gorica (cfr. M. ZAGO, «Confine est-ovest d'Europa: cooperazioni vecchie e nuove cooperazioni col muro e senza muro», in *Trimestrale di sociologia internazionale*, 2000 (4), pp. 1. ss.; oppure alla cooperazione tra la municipalità di Scheibenhart in Francia e quella tedesca di Scheibenhart, che cooperano nel trattamento delle acque reflue da quando, nel 1972, tra i rispettivi Stati di appartenenza fu concluso un trattato con il quale venne regolata la costruzione e la gestione comune di un impianto di fognatura (cfr. Consiglio d'Europa, *Establishing a strategy of cooperation in the field of waste and sewage (study)*, 2002, p. 15).

<sup>94</sup> La necessità d’istituire forme di gestione comuni e internazionali di servizi che possono interessare comunità transfrontaliere all’interno dell’Unione europea, è stata rilevata da tempo dalla dottrina. Sul punto si veda, ad esempio: E. PANETTA, «La cooperazione soprafrontaliera tra enti pubblici e privati quale validissimo strumento per l’unificazione europea», in *Riv. amm.*, 1990, pp. 7 ss. Tra i settori in cui si è maggiormente evidenziata la necessità di cooperazione hanno assunto sempre maggiore rilievo: la protezione ambientale, la protezione civile, l’assistenza sanitaria, le infrastrutture (acquedotti, energia elettrica, metanodotti, etc..., ma anche grandi strade di comunicazione, trafori, gallerie).

<sup>95</sup> Per un’introduzione sul tema, con una disamina dei principali ostacoli politici e giuridici, si vedano, ad esempio: V. COCUCI, «Nuove forme di cooperazione territoriale transfrontaliera: il gruppo europeo di cooperazione territoriale», in *RIDPC*, 2008 (3/4), pp. 891 ss.; M. AUDIT, *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, Paris, 2002.

competenti e il loro statuto. Una tale ipotesi d'impronta nettamente integrazionista, tuttavia, si presenta del tutto teorica e ipotetica, richiedendo comunque l'unanimità in senso al Consiglio ai sensi dell'art. 192, §2 TFUE. In deroga alla procedura legislativa ordinaria prevista per gli atti in materia di ambiente, infatti, l'art. 192 TFUE prevede che il Consiglio deliberi all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale, che relega il Parlamento a un semplice ruolo consultativo, ogni qualvolta le misure interessate abbiano incidenza: sull'assetto territoriale; sulla gestione quantitativa delle risorse idriche o aventi rapporto diretto o indiretto con la disponibilità delle stesse.

Maggiormente percorribile, di contro, ci appare la soluzione bilaterale o multilaterale mediante accordo e sulla base delle disposizioni relative alla cooperazione transfrontaliera. L'opzione che potremmo definire a "geometria variabile", oltre ad aggirare l'ostacolo dell'unanimità in seno al Consiglio, presenterebbe il vantaggio di potersi appoggiare ai fenomeni di cooperazione transfrontaliera già consolidatisi e che hanno determinato l'emergenza di veri e propri spazi omogenei, in alcuni casi dei veri e propri poli economici transfrontalieri, nei quali si registrano diversi accordi in materia di ambiente, servizi pubblici, infrastrutture o urbanistica<sup>96</sup>. Le disposizioni sulla cooperazione transfrontaliera, inoltre, permetterebbero agli Stati interessati, lì dove vi sia la volontà politica, d'istituire i c.d. Gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT); questi ultimi, previsti dal regolamento CE 1083/2006<sup>97</sup>, presentano il

---

<sup>96</sup> Per quanto riguarda l'esperienza italiana, a titolo puramente riassuntivo, si possono ricordare: la Conferenza permanente delle Camere di Commercio italo-francesi nelle zone di frontiera; le Commissioni consultive paritetiche italo-slovene costituite presso il Comune di Gorizia; il Comitato per la promozione dei traffici del Brennero; il Comitato permanente Transadria (che unisce le Camere di Commercio di Trieste, Venezia, Capodistria e Fiume); il Quadrigon (organizzazione interregionale creata nel 1969 tra la Regione Friuli Venezia Giulia, la Slovenia, la Croazia e la Carinzia e avente ad oggetto la condivisione di informazioni in tema di turismo e di pianificazione urbanistica), le numerose iniziative riguardanti le Alpi (Euregio Alpina, Alpenrat, etc...).

<sup>97</sup> Cfr. Regolamento (CE) 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, 5 luglio 2006, *relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)*, in *GU L 210*, pp. 19-24. Tale regolamento è stato adottato per superare i limiti delle iniziative maturate, fino a quel momento, al di fuori del quadro normativo dell'UE; si fa riferimento, in particolare, alle carenze tecnico-giuridiche della Convenzione di Madrid del 5 maggio 1980 sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, firmata in seno al Consiglio d'Europa, e ai due suoi Protocolli addizionali del 1992. Per una disamina critica sulla Convenzione di Madrid del 1980 si vedano: M. FRIGO, «Dalla Convenzione di

vantaggio di essere dotati di personalità giuridica e di avere la facoltà di poter possedere beni mobili ed immobili, di impiegare del personale o di stare in giudizio<sup>98</sup>.

Tra i compiti principali dei GECT è data particolare priorità all'utilizzo dei fondi strutturali europei (quali il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo o del Fondo di coesione), che tra i loro scopi hanno, come noto, quello di favorire lo sviluppo delle attività economiche, sociali e ambientali transfrontaliere al fine di rafforzare la coesione economica e sociale sul territorio dell'UE<sup>99</sup>.

Nella cornice dell'obbligo di cooperazione che grava sulle autorità statali competenti a gestire un determinato distretto idrografico internazionale, dunque, i GECT si pongono come la prima soluzione organizzativa che il diritto dell'UE offre alle autorità statali che intendono individuare un unico ente direttamente responsabile dell'applicazione del diritto europeo delle acque, posto che non vi siano strutture

---

Madrid all'Euroregione: prove di integrazione transfrontaliera», in *Dir. Un. Eur.*, 2005, pp. 697 ss.; N. RONZITTI, «I rapporti transfrontalieri delle Regioni», in *Le Reg.*, 1989, pp. 995 ss.; L. CONDORELLI, F. SALERNO, «Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo», in *RTDP*, 1986, pp. 381 ss.; G. PASTORI, «L'integrazione delle Regioni italiane nell'ordinamento europeo dopo Maastricht», in *Le Reg.*, 1992, pp. 1217 ss.; G.P. ROSSI, «Stato, Regioni ed Unione europea», in *Le Reg.*, 1992, pp. 903 ss.; A. D'ATENA, «Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione Europea», in *Le Reg.*, 1998, pp. 140 ss.; A. WEBER, «Federalismo e regionalismo nell'Unione europea», in *RIDPC*, 1993, pp. 704 ss.; D. FLORENZANO, *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale. Dalle attività promozionali agli accordi ed alle intese*, Padova, 2004.

<sup>98</sup> Cfr. Regolamento (CE) 1082/2006, relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), cit., art. 1, § 4.

<sup>99</sup> *Ibid.*, art. 7, § 3. La scelta dell'Unione verso la cooperazione transfrontaliera al fine di favorire lo sviluppo delle attività economiche, sociali e ambientali transfrontaliere al fine di rafforzare la coesione economica e sociale sul territorio dell'UE è apparsa in modo chiaro già a partire dai programmi FEDER ed INTERREG, nonché con la creazione dei GEIE (Gruppi Europei di Interesse Economico). Sul legame tra coesione socio-economica di un territorio e programmazione dei relativi interventi urbanistici, si vedano, ad esempio: S. PAOLI, «L'integrazione dei fondi strutturali con le altre forme di finanziamento allo sviluppo locale: Patti territoriali e intese istituzionali di programma», in *Amm. it.*, 2000, pp. 1726 ss. Sui richiami alla politica dell'UE in materia di coesione nel Regolamento 1083/2006, invece, si vedano: A. DI STEFANO, «Il dibattito sulla riforma della politica comunitaria di coesione economica e sociale», in *Riv. giur. mezz.*, 2004, pp. 75 ss.; M. MARINO, «La coesione economica, sociale e territoriale nella prossima fase di programmazione dei fondi strutturali 2007-2013. Il tema della programmazione nella Proposta di regolamento generale sui Fondi strutturali», in *idem*, pp. 1075 ss.

specifiche preesistenti e già collaudate come, ad esempio la Commissione di gestione del Reno<sup>100</sup>.

Pur presentando alcuni profili problematici<sup>101</sup>, infatti, i GECT si pongono come una struttura particolarmente idonea sia alla creazione di strutture transfrontaliere multiruolo<sup>102</sup> sia a strutture di cooperazione bilaterali che si pongono come obiettivo la

---

<sup>100</sup> Il Regolamento (CE) 1082/2006 non si pone in pieno rispetto alle sole esperienze “storiche”, ma in realtà non intende né aggirare i quadri normativi di riferimento di cooperazione offerte alle autorità regionali e locali dal Consiglio di Europa, né fornire un insieme di norme comuni specifiche che disciplinino in modo uniforme gli accordi di cooperazione stipulati sulla base della normativa del Consiglio d'Europa (quinto considerando). Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale, dunque, si affianca alle strutture di cooperazione esistenti come strumento nuovo, che coglie e corregge gli aspetti problematici delle esperienze cooperative precedenti, conservandone, allo stesso tempo, gli aspetti positivi.

<sup>101</sup> Una delle principali problematiche giuridiche concernenti il GECT è quella che concerne, in termini più generali, tutti gli organismi transnazionali, vale a dire l'individuazione del diritto applicabile al GECT stesso ed agli atti giuridici dallo stesso posti in essere. Se infatti il diritto dell'UE si pone come fondamentale per la costituzione del GECT, una volta che questo è istituito allo stesso si applica il diritto dello Stato ove il GECT ha posto la sua sede (cfr. Regolamento (CE) 1082/2006, *relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)*, cit., art. 2, comma 1, lett. c). Ciò comporta che gli effetti giuridici degli atti del GECT saranno quelli disposti dal diritto dello Stato in cui il GECT ha sede. Di particolare rilevanza è poi il problema dei controlli cui debbano essere assoggettati gli atti emanati dal GECT: essi dipenderanno direttamente dalla qualificazione, di persona giuridica pubblica ovvero privata, che il diritto dello Stato in cui il GECT ha sede attribuisce allo stesso. La conseguenza principale di una tale scelta è che la configurazione giuridica del singolo GECT dipenderà in larga misura da diversi diritti nazionali, variando così da GECT a GECT e creando differenti tipologie di GECT, assoggettati a differenti regimi giuridici, tradendo una delle finalità del GECT stesso, vale a dire la creazione di un quadro giuridico uniforme per lo svolgimento delle azioni di cooperazione territoriale transfrontaliera all'interno dell'ordinamento UE. In tali termini si veda V. COCUCCI, «Nuove forme di cooperazione territoriale transfrontaliera: il gruppo europeo di cooperazione territoriale», cit., pp. 891 ss.

<sup>102</sup> Gli esempi più emblematici sono l'EuroRegione Alto-Adriatica Alpina e l'Euroregione Mediterranean-Pyrenees, sulle quale si può vedere, ad esempio: L. SOVERINO, «I servizi pubblici nell'euroregione: nuove prospettive di diritto comunitario per la cooperazione transfrontaliera, tra Consiglio d'Europa e potere estero delle regioni (a proposito del regolamento CE 1082/2006), in *RIDPC*, 2009 (1), pp. 17.

pianificazione e, eventualmente, anche l'erogazione di servizi pubblici transfrontalieri<sup>103</sup>.

---

<sup>103</sup> Tra gli esempi maturati sulla base del regolamento (CE) 1082/2006 vi è sicuramente il GECT costituito tra autorità regionali spagnole e francesi per creare e gestire un ospedale e un servizio sanitario comune per l'intera popolazione di Cerdanya e Capcir. La nuova struttura è integrata nei sistemi sanitari di entrambi i Paesi ed è partecipata in termini di management e investimenti al 40% dalle autorità francesi e al 60% da quelle spagnole, diversità percentuali che dipendono dalla diversa densità di popolazione spagnola rispetto a quella francese nell'area transfrontaliera.

## CONCLUSIONI

L'analisi sin qui condotta sull'acqua, sulla sua accessibilità e tutela alla luce delle obbligazioni internazionali e della loro conseguente attuazione nell'Unione europea, ci conduce ad alcune conclusioni generali che vogliamo qui raccogliere nella loro essenzialità, tralasciando le osservazioni più specifiche formulate in sede di esame dei vari profili affrontati.

Con riferimento alla natura giuridica dell'acqua, incerta e tendenzialmente conflittuale nell'ordinamento internazionale, si rileva una configurazione ben più precisa all'interno del sistema giuridico dell'Unione europea: l'acqua è esplicitamente riconosciuta come «bene pubblico di valore fondamentale per tutti i cittadini dell'Unione».

Le risorse idriche all'interno dell'Unione richiamano chiaramente i tratti della categoria di diritto romano delle acque pubbliche (*res publica*), che appartenevano a una specifica istituzione pubblica che ne deteneva il diritto di uso.

Il diritto dell'UE, innanzitutto, impone la predisposizione di una cornice pubblica della gestione delle acque, definita dai parametri di qualità che le pubbliche autorità sono tenute a monitorare e controllare in modo autoritativo. Gli Stati membri, inoltre, devono mantenere presso le autorità pubbliche competenti la titolarità di prerogative, «esorbitanti e non derogabili rispetto alle norme applicabili alle relazioni tra soggetti privati», che garantiscano il potere di disciplinare gli «usi legittimi dell'acqua».

I due elementi appena citati definirebbero un vero e proprio regime di diritto pubblico delle acque di matrice europea, nel quale l'appropriazione e l'uso delle risorse idriche devono essere concessi e rigidamente controllati dai pubblici poteri alla luce

della disciplina che il legislatore europeo ha dettagliatamente formulato nel corso degli ultimi decenni.

Attraverso la strutturazione di una cornice pubblica comune nella gestione delle risorse idriche, che limita la tradizionale libertà degli Stati nelle forme di esercizio della sovranità, istituzioni europee e Stati membri avrebbero dato attuazione all'obbligo generale di partecipazione «equa e ragionevole» alla gestione e allo sfruttamento dell'acqua, intesa come «risorsa naturale condivisa». Tale obbligo generale, che completa ed è parte di quello di un «uso equo e ragionevole» dell'acqua, implica una cooperazione attiva e continua che, a sua volta, richiede un quadro giuridico formale che stabilisca i compiti e le responsabilità di tutte le parti.

Rispetto a quanto previsto dal diritto internazionale generale, tuttavia, il quadro giuridico formale previsto dal diritto dell'UE presenta una portata notevolmente più ampia e un carattere precettivo e prescrittivo ben più preciso. La nozione di diritto internazionale di «risorsa naturale condivisa» e il conseguente quadro giuridico a essa legato riguardano, innanzitutto, le risorse idriche di rilevanza transfrontaliera e si limitano a prevedere obblighi (l'«uso equo e ragionevole» e quello di non cagionare danni) che, pur avendo alcune implicazioni ben precise, mantengono una portata tendenzialmente generale e programmatica. Nel diritto dell'UE, viceversa, la necessità di limitare la tradizionale libertà degli Stati nelle forme di esercizio della sovranità e nella gestione dell'acqua riguarda indistintamente tutte le risorse idriche, comprese anche quelle prive di rilevanza transfrontaliera. Tale limitazione si concretizza, inoltre, in obbligazioni dettagliate in materia di regimi di emissione comuni, di trattamento delle acque e di pianificazione territoriale, che hanno assunto un carattere precettivo e prescrittivo che «blocca l'attività legislativa e la programmazione economica degli Stati».

Riconoscendo l'esistenza d'interessi comuni sull'acqua, indipendentemente dalla loro natura transfrontaliera, gli Stati membri e le istituzioni europee avrebbero attribuito a quest'ultima lo *status* di «risorsa comune». Tale configurazione dell'acqua avrebbe giustificato, a sua volta, l'emersione di una politica comune in materia di acque e l'emersione di un quadro giuridico, anch'esso comune, che trasformerebbe l'acqua in «proprietà comune» degli Stati membri. Quest'ultima qualificazione andrebbe intesa nel senso che l'acqua è concepita come un elemento naturale sul quale gli Stati possono

esercitare la loro sovranità in modo legittimo ed efficace solo “congiuntamente” e, appunto, in modo “comune”.

La natura «pubblica» dell’acqua, dunque, non sarebbe determinata da uno specifico regime proprietario, che rimane in penombra, bensì dall’istituzione di un regime europeo di protezione degli interessi comuni sull’acqua che definisce così una sorta di diritto pubblico delle acque volto a disciplinare le libertà private e la stessa sovranità dello Stato.

Gli interessi comuni sull’acqua avrebbero trasformato quest’ultima in *res pubblica europea*, alla luce dell’*utilitas pubblica* definita innanzitutto dalla salute pubblica e dalla tutela ambientale, che si pone come elemento materiale e giuridico della più grande ed elaborata «comunità di diritto dell’acqua» di natura sovranazionale.

L’aspetto più qualificante di quella che potremmo definire come la «Comunità europea dell’acqua», rispetto alle dinamiche riscontrabili a livello internazionale, è probabilmente la circostanza di aver coniugato gli aspetti ambientali e quelli economici, grazie anche alle specifiche competenze dell’Unione in materia di servizi e mercato unico. In tal modo, l’esperienza integrativa europea fornisce un modello risolutivo alle questioni relative alla disciplina dei servizi legati all’acqua, alla loro apertura alla concorrenza e al ruolo dello Stato nella tutela del diritto all’acqua.

A livello di WTO, ad esempio, si rileva una marcata incertezza sulla qualificazione dei servizi idrici e la costante pressione ad aprire al commercio mondiale di beni e servizi ambientali; all’interno dell’Unione, viceversa, i servizi idrici sono stati esclusi dal campo di applicazione della disciplina dei servizi e sono destinatari di uno specifico regime derogatorio in materia di concorrenza e appalti pubblici.

Gli Stati sono liberi di prestare direttamente i servizi in questione o di delegarli a terzi senza indire una gara pubblica, a patto che su tali servizi le autorità pubbliche mantengano un controllo pieno ed effettivo. La distribuzione e il trattamento delle acque possono essere affidate a delle *holding* societarie e i privati possono anche partecipare al capitale sociale, ma tale partecipazione non deve comportare un potere di veto o un’influenza determinante sulla persona giuridica che gestisce i servizi in questione. Ciò a riprova del fatto che il carattere pubblico dell’acqua e dei servizi a essa legati non è determinato da uno specifico regime proprietario, bensì dall’interesse pubblico e dalla penetrante regolazione pubblica, imperniata sulla previsione di particolari obblighi di

universalità, qualità, sicurezza, tariffazione ragionevole, ecc., che attribuisce alle autorità pubbliche penetranti poteri di controllo e d'ingerenza gestionale.

Il ruolo delle autorità pubbliche in termini di controllo e ingerenza gestionale si presenta come l'unica soluzione per sintetizzare le diverse dimensioni dell'acqua e tutelare i diritti umani a essa legati. L'emersione del diritto all'acqua, in tal senso, rafforzerebbe il carattere pubblico dell'acqua, configurando quest'ultima come un bene che deve essere fruibile a tutti e imponendo l'intervento statale per garantirne le tre componenti principali, ossia «disponibilità», «qualità» e «accessibilità».

Al fine di garantire le tre dimensioni del diritto all'acqua, lo Stato dovrebbe assicurare l'esistenza di servizi idrici organizzati come «servizi universali pubblici», dove la natura «pubblica» non è attribuita da uno specifico regime proprietario ma dal ruolo di controllo e ingerenza che deve essere garantito alle autorità pubbliche. Il diritto all'acqua, come abbiamo sottolineato nel corso del presente lavoro, individuerrebbe «una missione creata, definita, organizzata e controllata dalle autorità pubbliche al fine di prestare servizi d'interesse generale a tutti coloro che ne hanno bisogno». L'interesse generale sottostante al servizio, ossia garantire l'accesso all'acqua quale risorsa vitale e condizione necessaria alla tutela della salute pubblica, impone che la prestazione sia effettivamente resa, in linea al tradizionale «obbligo di servizio pubblico».

L'acqua, in conclusione, si presenta come un bene dalla triplice natura: risorsa naturale; risorsa economica; diritto dell'uomo. La sua tutela, in qualità di «risorsa naturale», così come il suo sfruttamento, come «risorsa economica», e la sua garanzia, quale «diritto dell'uomo», passano tutte dalla corretta ed efficace gestione e regolamentazione dei servizi idrici.

L'importanza cruciale dei servizi idrici fa sì che l'acqua tenda a presentarsi neppure più come bene (risorsa naturale o economica che sia) o diritto dell'uomo, ma come un servizio alla comunità definita dall'interesse generale che il servizio stesso è volto a soddisfare. La qualificazione giuridica dell'acqua, in tale prospettiva, sarebbe mediata da quella dei servizi a essa legati cosicché, parafrasando un noto autore letterario, l'acqua «non avrebbe di per sé nessuna forma, ma prenderebbe quella che l'uomo intende dargli»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. A. CAMILLERI, *La forma dell'acqua*, Palermo, 1994, p. 50.

## BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

### Monografie e contributi

- ALIBERTI C., «L'informazione ambientale nell'ordinamento comunitario», in G. RECCHIA, *Informazione ambientale e diritto di accesso*, Padova, 2007, pp. 93 ss.
- ANGELETTI A., (dir.), *Partecipazione, Accesso e Giustizia nel Diritto Ambientale*, Napoli, 2011.
- ARCARI M., *Il regime giuridico delle utilizzazioni dei corsi d'acqua internazionali*, Padova, 1998.
- ARENA A., *La nozione di servizio pubblico nel diritto dell'integrazione economica. La specificità del modello sovranazionale europeo*, Napoli, 2011.
- AUBIN D., VARONE F., «The Evolution of European Water Policy», in KISSLING, KUKS, *The evolution of national water regimes in Europe*, Kluwer, 2004, pp. 49-86.
- AUDIT M., *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, Paris, 2002.
- BASSI, CAMMELLI, CINTOLI, CLARICH, MERUSI, NAPOLITANO, PERICU, RAMAJOLI, SORACE, TRAVI, *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Torino, 2010.
- BASTID BURDEAU G., «Le principe de souveraineté permanente sur les ressources naturelles à l'épreuve de la mondialisation», in E. BELLIARD (dir.), *L'Etat souverain dans le monde d'aujourd'hui. Mélanges J.-P. Puissochet*, Paris, 2008, pp. 27 ss.
- BERCELLI J., «Servizi Idrici», in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, 2006, p. 5514.
- BLUMANN C., «Historique de la politique communautaire de l'environnement», in J.

- DUTHEIL DE LA ROCHERE (dir.), *Le Droit communautaire de l'environnement. Mise en œuvre et perspectives*, Paris, 1998, pp. 25 ss.
- BOCCIA M.G., «Piani e programmi soggetti alla valutazione ambientale strategica: profili di diritto comunitario», in AA.VV., *Il terzo decreto correttivo al TUA, seconda parte (Inserto) in Ambiente*, 2010, pp.12 ss.
- BOESEN J., LAURIDISEN P.E., «(Fresh) Water as Human Right and the Global Public Good», in A. ANDERSEN, B. LINDNAES, in *Toward New Global Strategies: Public Goods and Human Rights*, Boston/Leiden, 2007, pp. 396 ss.
- BOISSON DE CHAZOURES L., «Eaux internationales et droit international: vers une gestion commune», in L. BOISSON DE CHAZOURES, S. SALMAN, *Les ressources en eau et le droit international*, Leiden/Boston, 2005, p. 7.
- BOISSON DE CHAZOURNES L., LEB C., TIGNINO M. (dir.), *International law and freshwater: the multiple challenges*, Cheltenham, 2013.
- BORDONNEAU M.A., *Regard juridique sur la double nature de l'eau*, Paris, 2009.
- BOSCOLO E., *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Milano, 2012.
- BOURNÉ C.B., *International Water Law. Selected Writing*, New York/London, 1997.
- BOULETEL M., OLIVIER J., *La démocratie environnementale. Participation du public aux décisions et politiques environnementales*, Dijon, 2009.
- BRIGANTI R., *Il diritto all'acqua: tra tutela dei beni comuni e governo dei servizi pubblici*, Napoli, 2012.
- BROWN WEISS E. (dir.), *International Law for a water-scarce world*, Leiden, 2013.
- BROWN WEISS E., «Water Transfers and International Trade Law», in E. BROWN WEISS, L. BOISSON DE CHAZOURNES, N. BERNASCONI-OSTERWALDER, *Fresh Water and International Economic Law*, Oxford, 2005, pp. 66 ss.
- BRUHÁCS J., *The Law of non-navigational uses of international courses*, Budapest, 1993.
- BRUTI LIBERATI E., *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Torino, 2010.
- BRUTI-LIBERATI E., *La regolazione pro-concorrenziale dei servizi pubblici a rete. Il caso dell'energia elettrica e del gas naturale*, Milano, 2006.
- BRUTTI N., «La politica dell'ambiente», in M. COLUCCI, S. SICA, *L'Unione europea*.

- Principi – Istituzioni-Politiche – Costituzione*, Bologna, 2004, pp. 513 ss.
- BUONOMENNA F., *Servizi pubblici internazionali ed europei. Regimi regolatori*, Salerno, 2010.
- CABIDDU M.A., *Il governo del territorio*, Roma-Bari, 2014.
- CAFLISCH L., «Regulation of the Uses of International Watercourses», in L. BOISSON DE CHAZOURES, S. SALMAN (dir.), *International Watercourses, Enhancing Cooperation and Managing Conflict*, Washington, 1998, pp. 18 ss.
- CAGGIANO G., *La disciplina dei servizi di interesse economico generale. Contributo allo studio del modello sociale europeo*, Torino, 2008.
- CAIA G., «Funzione pubblica e servizio pubblico», in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 2001, pp. 923 ss.
- CANO G.J., *A Legal and Institutional Framework for Natural Resources Managements*, Roma, FAO, 1975.
- CAPONERA D.A., *Le régime juridique des ressources en eau internationale*, Roma, FAO, 1981.
- CAPONERA D.A., *Les principes du droit e de l'administration des eaux. Droit international e droit interne*, Paris, 2007, (seconda edizione rivista e aggiornata da M. NANNI).
- CAPRIA A., *Direttive ambientali Cee. Stato di attuazione in Italia*, Milano, 1995.
- CARANTA R., «Il diritto di accesso in materia ambientale secondo il diritto comunitario», in R. FERRARA, P.M. VIPIANA (dir.), *I "nuovi diritti" nello Stato sociale in trasformazione*, Padova, 2002, pp. 151 ss.
- CARTEI G.F., *Il servizio universale*, Milano, 2002.
- CASSESE S., *La crisi dello Stato*, Bari, 2002.
- CERASO L., *I servizi di interesse economico generale e la concorrenza "limitata"*, Napoli, 2010.
- CHEÉROT J.Y., «L'organisation des marches des services public locaux en droit communautaire», in J. VERGÈS (dir.), *L'Union européenne et les collectivités territoriales*, Paris, 1997, pp. 114 ss.
- CHEVALLIER J., *Le service public*, Paris, 2012, p. 3).
- CHITI M.P., «Il ruolo della Comunità Europea nel governo del territorio», in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI, *Il governo del territorio*,

- Milano, 2003, pp. 159 ss.
- COLOMBINI G. (dir.), *I beni pubblici tra regole di mercato e interessi generali. Profili di diritto interno e internazionale*, Napoli, 2009.
- COSSY M., «Le statut de l'eau en droit international économique. Principaux aspect au regard des règles de l'Organisation mondial du commerce», in L. BOISSON DE CHAZOURES, S. SALMAN, *Les ressources en eau et le droit international*, Leiden/Boston, 2005, pp. 174 ss.
- CRONTIRAS J.PH., RUIZ-FABRI H., *L'Organisation mondiale du commerce et les services publics*, Paris, 2003.
- CUQ M., *L'eau en droit international. Convergences et divergences dans les approches juridiques*, Paris, 2013.
- DE CESARIS A.L., «Le politiche comunitarie in materia di ambiente», in S. CASSESE (dir.), *Diritto ambientale comunitario*, Milano, 1995.
- DE HAAN E.J., «Balancing Free Trade in Water and the Protection of Water Resources in GATT», in E. BRANS, A. NOLLKAEMPER, J. RINXEMA, *The Scarcity of Water: Emerging Legal and Political Responses*, La Haye, 1997, pp. 248 ss.
- DE LUCIA L., *La regolazione amministrativa dei servizi di pubblica utilità*, Torino, 2002.
- DESINGLY A., *L'Union européenne entrepreneur du service public international*, Paris, 2011.
- DEWOST J.L., *Les services d'intérêt économique général et le marché intérieur: régimes nationaux et cadre juridique européen*, Paris, 2012.
- DROBENKO B., *Le droit à l'eau: une urgence humanitaire*, Paris, 2012; AA.VV., *Le droit à l'eau potable et à l'assainissement en Europe*, Académie de l'eau, Paris, 2012.
- DUHAUTOY F., *L'accès à l'eau, droit de l'homme ou loi du marché ?*, Paris, 2015.
- DUPUY M.P., «Le droit à l'eau, droit de l'homme ou droit des États ?», in M.G. KOHEN (dir.), *Promoting Justice Human Rights and Conflict Resolution through International Law*, Liber Amicorum Lucius Caflish, Leiden, 2007, pp. 714 ss.
- DURET P., «Crossing the great divide. Spunti per un approccio sussidiario alla gestione dell'acqua (ovvero della rondine e della primavera)», in M. ANDREIS, *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, Torino, 2016. pp. 35 ss.

- DUROY S., *La distribution de l'eau potable en France. Contribution à l'étude d'un service public local*, Paris, 1996.
- EYSINGA V., *Evolution du droit fluvial international du Congrès de Vienne au Traité de Versailles*, Leyde Sijthoff, 1919.
- EYSINGA V., *Les fleuves et les canaux internationaux*, Leyde, 1929
- FARINETTI A., *La protection juridique des cours d'eau*, Paris, 2013.
- FARINETTI A., *La protection juridique des cours d'eau. Contribution à une réflexion sur l'appréhension des objets complexes*, Paris, 2012.
- FISCHER T.B., *Strategic environment Assessment and land using planning*, London, 2002.
- FOIS P., «Il diritto ambientale nell'ordinamento dell'Unione europea», in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2005, pp. 51 ss.
- FRAYSSE F., «La gestion du service de l'eau: perspective comparatiste», in V. PARISIO (dir.), *Demanio idrico e gestione del servizio idrico in una prospettiva comparata: una riflessione a più voci*, Milano, 2011, pp. 30 ss.
- FUNG A., WRIGHT E. O., *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londra, 2003.
- G. MARCOU, *Il servizio pubblico di fronte al diritto comunitario*, Torino, 2004; A. MASSERA (dir.), *Il diritto amministrativo dei servizi pubblici tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, Pisa, 2004.
- GABRIELE F., NICO A.M. (dir), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, 2005.
- GALLO D., *I servizi di interesse economico generale, Stato, Mercato, e Welfare nel diritto dell'Unione Europea*, Milano, 2010.
- GAMBINO I., *L'inquinamento degli ecosistemi idrici nell'Europa comunitaria*, Bologna, 1992.
- GARABELLO R., «The Treaty of Amsterdam and the Developments of European Integration in the Field of the Environment», in T. SCOVAZZI (dir.), *The Protection of the Environment in a Context of Regional Economic Integration*, Milano, 2001, pp. 79 ss.
- GAZZANIGA J-L, LARROUY- CASTÉRA X., MARC P., OURLIAC J-P., *Le droit de l'eau*, Paris, 2011.

- GENESIN M. P., «Le tutele differenziate», in R. FERRARA, M. A. SANDULLI (dir.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, pp. 237 ss.
- GIANNINI A., *Le Convenzioni internazionali del diritto fluviale*, Roma, 1933.
- GODIVEAU G., «La place des services d'intérêt économique général parmi les valeurs de l'Union européenne», in L. POTVIN-SOLIS, *Les valeurs communes dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2014, pp. 379-413.
- GOLAY C., *La place des besoins humains essentiels dans la Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*, Genève, 2001.
- GUDEFIN J., *Le statut juridique de l'eau à l'épreuve des exigences environnementales*, Paris, 2015.
- GUINARD D., *Réflexions sur la construction d'une notion juridique: l'exemple de la notion de services d'intérêt général*, Paris, 2012
- GÜRER MEHMET ÜLGE, «Manavgat River Water: A Limited Alternative Water Resource for Domestic Use in the Middle East», in H. SHUVAL, H. DWEICK, *Water Resources in the Middle-East, Israel-Palestinian Water Issues : From Conflict to Cooperation*, Berlin, 2007, pp. 175-183.
- HAUMONT F., *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Paris, 2014.
- HOEREN T., «Information Quality and Law - Some reflections on Recent EU Developments», in U. GASSER (dir.), *Information Quality Regulation: Foundations, Perspectives, and Applications*, Baden-Baden, 2004.
- IZZO S., *Il principio di integrazione ambientale nel diritto comunitario*, Napoli, 2006.
- JADOT B. (dir.), *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, 2005.
- JONES C. (dir.), *Strategic environment Assessment and land using planning – An international evaluation*, London, 2005.
- JORDAN J., LENSCHOW A., *Innovation in Environmental policy? Integrating the environment for sustainability*, Edward Elgar Publishing, 2008.
- KRAMER L., «L'evoluzione delle responsabilità della Comunità europea in materia ambientale», in E. MONTINI, M ALBERTON (dir.), *La governance ambientale europea in transizione*, Milano, 2008, p. 55.

- KRAMER L., *Manuale di diritto comunitario dell'ambiente*, Milano, 2002.
- LANGFORD M., *The right to water and sanitation development in cooperation: the state of play and the European Union*, Luxembourg, 2012.
- LENSCHOW A., (dir.), *Environmental Policy Integration: greening sectorial policies in Europe*, London, 2002.
- LEROND M., LARRUE C., MICHEL P., ROUDIER B., SANSON C., *L'évaluation environnementale des politiques, des plans et programmes*, Paris, 2003.
- LOHSE E.J., POTO M. (dir.), *Participatory Rights in the Environmental Decision-Making Process and the Implementation of the Aarhus Convention: a Comparative Perspective*, Berlino, 2015.
- LOUIS J.V., RODRIGUES S., *Les services d'intérêt économique général et l'Union européenne*, Bruxelles, 2007.
- LOUKA E., *Conflicting Integration – The Environmental Law of the European Union*, London, 2005.
- LUGARESÌ N., *Le acque: profili dominicali, di tutela di gestione*, Milano, 1995.
- M.WOLFROM, *L'utilisation a des fins autres que la navigation des eaux des fleuves, lacs et canaux internationaux*, Paris, 1964.
- MALAMAN R., CIMA S., *L'economia dei servizi idrici: indagine sulle grandezze economiche e strutturali dell'industria dei servizi idrici in Italia*, Milano, 1998.
- MARCHISIO S., BASSIOUNI F., ZUCCA M.C., *Groundwater Law and Administration for Sustainable Development*, Milano, 2002.
- MARCIAUX S., «La marchandisation de l'eau», in E. LOQUIN, A. MARTIN, *Droit et marchandisation*, Paris 2010, pp. 219-243.
- MASSARUTTO A., «Partecipazione al pubblico e pianificazioni del settore idrico», in AA.VV *La partecipazione pubblica nell'attuazione della direttiva quadro europea sulle acque*, Milano, 2005.
- MATTEI U., *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011. BRAVO G., «Istituzioni e partecipazione nella gestione di risorse comuni», in L. PELLIZZONI (dir.), *La deliberazione pubblica*, Roma, 2005, pp. 265 ss.
- MAYER P., «Les arbitrages CIRDI en matière d'eu», in *L'eau en droit international, Colloque d'Orléans organisée par du 7 au 9 juin 2010 (SFDI)*, Paris, 2011, pp. 163-183

- MC CAFFREY S., «The Human Right to Water», in E. BROWN WEISS, L. BOISSON DE CHAZOURNES, N. BERNASCONI-OSTERWALDER, *Fresh Water and International Economic Law*, Oxford, 2005, pp. 93 ss.
- MEHTA L., «Problems of Publicness and Access Rights: Perspectives from the Water Domain», in I. KAUL (dir.), *Fournir des biens publics mondiaux: gérer la mondialisation*, New York/Oxford, PNUD, 2003, p. 558.
- MELE P., *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*, Rennes, 2013.
- MISONNE D., *Droit européenne de l'environnement et de la santé*, Paris, 2011.
- MODERNE F., MARCOU G. (dir.), *L'idée de service public dans le droit des Etats de l'Union européen*, Paris, 2001.
- MOLASCHI V., «La partecipazione dei privati al governo della gestione delle acque. Riflessioni sull'attuazione della direttiva quadro 2000/60/CE», in M. ANDREIS, *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, Torino, 2016, pp. 145 ss.
- MOLASCHI V., «The Implementation of the Second Pillar of the Aarhus Convention in Italy. The Need for Reform and for Introduction of the so-called “Deliberative Arenas”», in B. VANHEUSDEN, L. SQUINTANI (dir.), *Environmental and Planning Law Aspects of Large Scale Projects*, Antwerp-Cambridge, 2016.
- MORZENTI PELLEGRINI R., MONZANI S., «Le modalità di affidamento della gestione del servizio idrico integrato quale attività a rilevanza economica privata del carattere della remuneratività», in M. ANDREIS, *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, Torino, 2016, pp. 3-28.
- NAPOLITANO G., *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, 2001.
- NAPOLITANO G., *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005.
- NEERGAARD U., VAN DE GRONDEN J., *The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe*, The Hague, 2009.
- NEURAY J.F., *La directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau : droit européen, droit interne, droit comparé*, Bruxelles, 2005.
- ONIDA M. (dir.), *Europe and the Environment. Legal Issues in Honor of Ludowig Krämer*, Groningen, 2004.
- ORIOLO A., «Le droit à l'eau en tant que droit de l'homme au niveau international et européen: (la tarification et les autres) modalités de sa mise en œuvre», in A.

- ORIOLO, A. VIGORITO (dir.), *L'«Eau». Questions juridiques et économiques concernant la gestion, l'utilisation et la protection des «ressources hydriques»: perspectives comparées et internationales*, Roma, 2012, pp. 153 ss.
- PAQUEROT S., «Ressources vitales et droit humains: peut-on sérieusement les dissocier ? L'enjeu de l'eau douce», in O. DELAS, C. DEBLOCK, *Le bien commun comme réponse politique à la mondialisation ?*, Bruxelles 2013, pp. 361-390.
- PAQUEROT S., *Eau douce. La nécessaire refondation du droit international*, Saint-Foy, Presse de l'Université du Québec, 2004.
- PAQUEROT S., *Le statut de ressources vitales en droit international: essai sur le concept de patrimoine commun de l'humanité*, Bruxelles, 2002.
- PASTORI G., «Tutela e gestione delle acque: verso un nuovo modello di amministrazione», in AA.VV., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Modena, 1996, pp. 1287 ss., ed ora in *Scritti scelti*, vol. II, Napoli, 2010, p. 586.
- PERFETTI L., *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Padova, 2001.
- PETERSMANN M.C., *Les sources du droit à l'eau en droit international*, Paris, 2013.
- PICCONE A., «Riflessioni intorno alla configurabilità di un diritto umano all'acqua», in C. RICCI (dir.), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, 2012, pp. 111 ss.
- PILLITTU P., *Profili costituzionali della tutela ambientale nell'ordinamento comunitario europeo*, Perugia, 1992.
- PILLITU P., «Art. 174», in F. POCAR, *Commentario breve dei Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001, pp. 665.
- PIPERATA G., *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Milano, 2005.
- PISILLO MAZZESCHI R., «Competenze della Comunità europea e competenze statali nella tutela dell'ambiente», in G. BATTAGLINI (dir.), *Problemi della protezione internazionale dell'ambiente*, Ferrara, 1995, pp. 61 ss.
- PITEA C., *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, Napoli, 2013.
- POTVIN-SOLIS L., *La libéralisation des services d'intérêt économique général en réseau en Europe*, Bruxelles, 2010.
- RADICATI DI BRONZOLO L. (dir.), *Servizi essenziali e diritto comunitario*, Torino, 2001.
- RANGONE N., *I servizi pubblici*, Bologna, 1999.

- RAZZAQUE J., «Public participation in water governance», in J.W. DELLA PENNA, J. GUPTA (dir.), *The Evolution of the Law and Politics of Water*, Springer Netherlands, 2009, pp. 353 ss.
- RIEDEL E., ROTHEM P., *The Human Right to Water*, Berlin, 2006.
- RODRIGUES S., «La nouvelle directive Concessions et les services d'intérêt (économique) général : la fin d'un vieux couple?», in DE LA ROSA, *L'encadrement des concessions par le droit européen de la commande publique*, Paris, 2014, pp. 173-192.
- ROGERS P., *Preparing for the future. Hydroeconomics: Getting water into national economic planning. Proceedings of Mar del Plata 20 years anniversary seminar*, Stockholm, 1997.
- ROMANO R., *I servizi idrici in Italia. Quale relazione tra performance e modelli organizzativi*, Milano, 2013.
- SALAM S.M.A., MC INERNEY-LANKFORD S., *The Human Right to Water. Legal and Policy Dimensions (Law, Justice, and Development Series)*, World Bank Publications, 2004.
- SALERNO G.C., *Servizi di interesse generale e sussidiarietà orizzontale fra ordinamento costituzionale e ordinamento dell'Unione Europea*, Torino, 2010
- SANNA S., «Il diritto all'acqua. Profili di diritto internazionale», in M. GIGANTE (dir.), *L'acqua e la sua gestione. Un approccio multidisciplinare*, Napoli, 2012.
- SCHNACK K., «Participation, Education, and Democracy: Implications for Environmental Education, Health Education, and Education for Sustainable Development», in A. REID, B.B. JENSEN, J. NIKEL, V. SIMOVSKA (dir.), *Participation and Learning. Perspectives on Education and the Environment, Health and Sustainability*, Berlino, 2008, pp. 181-196.
- SCHWEITZER H., «Services of General Economic Interest: European Law's Impact on the Role of Markets and Member States», in M. CREMONA (dir.), *Market Integration and Public Services in the European Union*, Oxford, 2011, pp. 32 ss.
- SCOTT J. (dir.), *Environmental Protection: European Law and Governance*, Oxford, 2009.
- SCOTTI E., *Il pubblico servizio tra tradizione nazionale e prospettive europee*, Padova, 2003.

- SIMON D., «*Le mutation des services public du fait des contraintes communautaires*», in R. KOVAR, D. SIMON, *Service public et Communauté européenne, entre l'intérêt général et le marché*, Paris, 1998, Tome I, pp. 65-98.
- SIMONATI A., «*Il regime pubblicistico delle acque: profili comparatistici*», in G. SANTUCCI, A. SIMONATI, F. CORTESE (dir.), *L'acqua e il diritto*, Trento, 2011, pp. 106 ss.
- SINCLARI D., «*La democrazia ambientale nel quadro dei diritti partecipativi e dell'accesso all'informazione ambientale*», in S. GRASSI, M.A. SANDULLI (dir.), *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (dir.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, Milano, 2014, pp. 471 ss.
- SMET H., *Le droit à l'eau*, Académie de l'eau, Paris, 2002.
- SMETS H. (dir.), *Le droit à l'eau potable et à l'assainissement. Sa mise en œuvre in Europe*, Académie de l'Eau, Paris, 2010.
- SOHNLE J., *Le droit international des ressources en eau douce: solidarité contre souveraineté*, Paris, 2002.
- SOSA-RODRIGUEZ C., *Le droit fluvial international et les fleuves d'Amérique latine*, Paris, 1935.
- SULANA F., LOFTUS A. (dir.), *The right to water: politics, governance and social struggles*, Abingdon, 2011.
- TAITHE A., *L'eau. Un bien ? Un droit ? Tensions et opportunités*, Paris, 2008.
- TANZI A., ARCARI M., *The UN Convention of 1997 on International Watercourses. A framework for sharing*, London-The Hague-Boston, 2001.
- TANZI A., FASOLI E., IAPICHINO L. (dir.), *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova, 2011.
- TECLAFF L.A., *The River Basin in History and Law*, La Haye, 1967.
- TEISSONNIER-MUCCHIELLI B., *L'impact du droit communautaire sur la distribution et l'assainissement de l'eau en France*, Paris, 2003.
- THIEFFRY P., *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, Brussels, 2008.
- THIELBÖRGER P., «*The Human Right to Water Versus Investors Rights: Double-Dilemma or Pseudo-Conflict*», in M.P. DUPUY, F. FRANCONI, E.U. PETERSMANN

- (dir.), *Human Rights in International Investment Law and Arbitration*, Oxford, 2009, pp. 503.
- THIELBÖRGER P., *The right(s) to water. The multi-level governance of a unique human right*, Berlin-Heidelberg, 2014.
- THILL G., EZIN J-P. (dir.), *L'eau, patrimoine mondial commun*, Paris, 2002. MATTEI U., QUARTA A., *L'acqua e il suo diritto*, Roma, 2014.
- TONIATTI R., «Il regionalismo relazionale e il governo delle reti: primi spunti ricostruttivi», in S. GAMBINO (dir.), *Il nuovo ordinamento regionale*, Milano, 2003, pp. 167 ss.
- TRIMARCHI M., «Tutela dell'ambiente nel diritto comunitario», in A. TIZZANO (dir.), *Il Diritto privato dell'Unione europea*, Torino, 2000, pp. 203 ss.
- TUERK E., *GATS and Water: Retaining Policy Space to Serve the Poor*, Washington D.C., Center for International Environmental Law Brief, 2003.
- TVEDT T., MC INTYRE O., WOLDESADIK T.K., *A History of Water: Sovereignty and International Water Law*, London, 2015.
- URBANI P., *Urbanistica consensuale, la disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, 2000.
- VAN RIJSWICK H.F.M.W., «Searching for the right to water in the legislation and case law of the European Union», in H. SMETS (dir.), *Le droit à l'eau potable et à l'assainissement. Sa mise en œuvre in Europe*, Académie de l'Eau, Paris, 2010, pp. 87-113.
- VANHEUSDEN B., SQUINTANI L., (dir.), *Environmental and Planning Law Aspects of Large Scale Projects*, Intersentia, 2016.
- VIDAL A., PRÉFOL B., TARDIEU E., FERNANDEZ S., PLANTEY J., DARGOUTH S., «Public-Private Partnership in Irrigation and Drainage: The Need for a Professional Third Party Between Farmers and Government», in S. PERRET, S. FAROLFI, R. HASSAN, *Water Governance for Sustainable Development*, London, 2006, pp. 21 ss.
- VILLATA R., *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, Milano, 2003
- WINKLER I., *The human right to water: significance, legal status and implications for water allocation*, Oxford, 2012.

## Articoli di dottrina tratti da riviste scientifiche

ABI-SAAB G., «La souveraineté permanente sur les ressources naturelles», in *Droit international: bilan et prospectives*, 1991, p. 643.

ABRAMI A., «Strutture amministrative e poteri di programmazione nella recente legislazione di difesa del suolo», in *Riv. giur. amb.*, 1993, pp. 769 ss.

ALFORD J., «A public management road less travelled: clients as coproducers of public services», in *Australian Journal of Public Administration*, 1998 (4), pp. 128-137.

ALLEGRETTI U., «Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti», in *Democrazia e diritto*, 2006, p. 59.

ALVES H., «Co-creation and innovation in public services», in *The Service Industries Journal*, 2013 (7-8), pp. 671-682.

ANDRASSY J., «Les relations internationales de voisinage», in *Académie de Droit International*, RdC, 1951, t. II.

ANDRASSY J., «Utilisation des eaux internationales non maritime», in *Annuaire de l'Idi*, 1959, vol. 48., pp 131-339.

ANDREWS R., ASHWORTH R., MEIER K.J., «Representative Bureaucracy and Fire Service Performance», in *International Public Management Journal*, 2014 (1), pp. 1-24.

ARAGÃO A., «Water Pricing and Cost Recovery in Water Services in Portugal», in *JEEPL*, 2013 (4), pp. 333-354.

ARCARI M., «Il progetto della Commissione di diritto internazionale sul regime giuridico delle utilizzazioni dei corsi d'acqua internazionali», in *CI*, 1996, pp. 284-316.

ATKINSON M., D. COLEMAN W., «Policy Networks, Policy Communities and Problems of Governance», in *Governance*, 1992, pp. 154 ss.

AVERARDI A., «Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica», in *RTDP*, 2015 (4), pp. 1173.

BARENTS R., «The Internal Market Unlimited: Some Observations on the Legal Basis of Community Legislation», in *CMLR*, 1993, pp. 85-109.

BARNARD C., «Where Politicians Fear to Tread?», in *ELR*, 1992, pp. 127-133.

- BATES R., «The road to the well. An evaluation of the customary right to water, in *Review of European Community & International Environmental Law*, 2010, pp. 282 ss.
- BERTOLINI P., «Il colpevole ritardo italiano nella realizzazione di adeguate reti fognarie e di impianti di trattamento delle acque reflue», in *Riv. giur. amb.*, 2013 (1), pp. 57 ss.
- BLUEMEL E., «The Implications of Formulating a Human Right to Water», in *Ecology Law Quarterly*, 2004, pp. 957-1006.
- BOLOGNINI S., «La carenza idrica nella politica agricola comunitaria», in *Riv. dir. agr.*, 2012, pp. 448 ss.
- BOMBARDELLI M., «Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile», in *RIDPC*, 2002 (5), pp. 991 ss.
- BONOMO A., «Informazione ambientale, amministrazione e principio democratico», in *RIDPC*, 2009 (6), pp. 1475.
- BOVAIRD T., «Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services», in *Public Administration Review*, 2007 (5), pp. 846-860.
- BOVAIRD T., VAN RYZIN G.C., LOEFFLER E., PARRADO S., «Activating Citizens to Participate in Collective Co-Production of Public Services», in *Journal of Social Policy*, 2015 (1), pp. 1-23.
- BOZZAOTRE M., «Unione europea e governo del territorio. Spunti per una ricerca», in *Riv. giur. di urb.*, 2004 (2/3), pp. 314 ss.
- BRACQ S., «*Quelles bases juridiques pour la régulation des services d'intérêt économique général?*», in *RTDE*, 2011 (3), pp. 517-536.
- BRADLEY, KIERAN ST.C., «L'arrêt dioxyde de titane. Un jugement de Salomon?», in *Cah. dr. eur.*, 1992, pp. 609-630.
- BRAMBILLA P., MAESTRONI A., «La tutela integrata delle acque: obiettivi di qualità, misure di risanamento e regolamentazione degli usi idrici», in *Riv. giur. ambiente*, 2000 (6), pp. 883 ss.
- BUIRETTE P., «Genèse d'un droit fluvial international général. Utilisation à des fins autres que la navigation», in *RGDIP*, 1991, pp. 5-69.
- BUTTI L., «Le imprese e il problema ambientale nella prospettiva europea: dal semplice

- rispetto della normativa all'approccio integrato e all'ecogestione», in *RIDPC*, 1996, p. 1091 ss.
- CAFLISCH L., «La convention du 21 mai 1997 sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation», in *AFDI*, 1997, pp. 751-798
- CAFLISCH L., «Règles générales du droit international des cours d'eau internationaux», in *RCADI*, 1989, VII, pp. 12-225.
- CAPONERA D. A., «The Law of International Water resources», in *Legislative Study*, 1980 (23), FAO, Roma, 1980, p. 6.
- CAPORASO J., «The European Union and Forms of State: Westphalia, Regulatory or Post-Modern?», in *Journal of European Public Policy*, 1996, pp. 29 ss.
- CARLONO E., «La qualità delle informazioni pubbliche. L'esperienza italiana nella prospettiva comparata», in *RTDP*, 2009 (1), pp. 155.
- CASALINI D., «Il sindacato di proporzionalità sulle deroghe nazionali alla libera circolazione delle merci disposte per ragioni di tutela ambientale», in *FA*, 2006, pp. 25-42.
- CASTOLDI F., «La riforma dei servizi pubblici locali a rilevanza economica al vaglio della Corte costituzionale: i riflessi di alcune questioni trattate dalla sentenza sul servizio idrico nazionale», in *Riv. giur. amb.*, 2011 (2), pp. 260 ss.
- CERULLI IRELLI V., «Pianificazione urbanistica e interessi differenziati», in *RTDP*, 1985, p. 441.
- CERUTI M., «L'accesso alle informazioni ambientali in tre recenti pronunce dei giudici europei in materia di prodotti fitosanitari, quote di emissioni di gas serra e valutazioni di incidenza ambientale», in *Riv. giur. amb.*, 2011 (3/4), pp. 498 ss.
- CHAMPEIL-DESPLATS V., «Services d'intérêt économique général, valeurs communes, cohésion sociale et territoriale», in *L'Actualité juridique – Droit administratif*, 20 décembre 1999, pp. 959 ss.
- CHIRULLI P., «Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata», in *Dir. Amm.*, 2015 (1), pp. 50 ss.
- CINTIOLI F., «Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?», in *Quaderni costituzionali*, 2002, pp. 89 ss.
- CLARICH M., «Servizi pubblici e diritto europeo della concorrenza: l'esperienza italiana e tedesca a confronto», in *RTDP*. 2003, pp. 95 ss.

- COCUCCI V., «Nuove forme di cooperazione territoriale transfrontaliera: il gruppo europeo di cooperazione territoriale», in *RIDPC*, 2008 (3/4), pp. 891 ss.
- COLLIARD C.A., «Evolution et aspects actuels du régime juridique des fleuves internationaux», in *R.C.A.D.I.*, 1968 (3), pp. 359-362.
- CORDINI G., «Bacini idrografici per la gestione dell'ambiente idrico: aspetti di diritto straniero e comparato», in *Dir. ec.*, 1989, pp. 489 ss.
- CORSO C., «I servizi pubblici nel diritto comunitario», in *Riv. giur. quad. pubbl. serv.*, 1999, pp. 7 ss.
- CORSO G., «Attività amministrativa e mercato», in *Riv. giur. quadr. Pubblici Servizi*, 1999 (2), p. 76.
- COSTAMAGNA F., «L'impatto del GATS sull'autonomia regolamentare degli Stati membri nei servizi idrici ed energetici», in *Dir. Comm. Int.*, 2005, pp. 501 ss.
- CROSS G., «Subsidiarity and the Environment», in *YEL*, 1995, pp. 107 ss.
- DE CESARIS A.L., «Scarichi di acque reflue: nuove definizioni», in *Riv. giur. amb.*, 2000 (6), pp. 919 ss.
- DE VIDO S., «The right to water: from an inchoate right to an emerging international norm», in *Rev. belge droit international*, 2012, pp. 517 ss.
- DE WITTE K., GEYS B., «Citizen co-production and efficient public good provision: Theory and evidence from local public libraries», in *European Journal of Operational Research*, 2013, pp. 592-602.
- DELIPERI S., «Diritto all'informazione ambientale, un importante strumento per la difesa dell'ambiente», in *Riv. giur. amb.*, 2007 (3/4), pp. 594 ss.
- DELL'ANNO P., «Il principio di maggiore protezione nella materia ambientale e gli obblighi comunitari di riavvicinamento delle legislazioni nazionali», in *FA*, 2002 (4), pp. 1431 ss.
- DELLAPENNA J.W., «Treaties & Instruments for Managing Internationally - Shared - Water Resources : Restricted Sovereignty Vs. Community of Property», in *Western Reserve Journal of International Law*, 1994 (1), pp. 27-56.
- DI DIO F., «Frane e dissesto idrogeologico: verso una strategia di adattamento ai cambiamenti climatici», in *Riv. giur. amb.*, 2011 (3/4), pp. 463.
- DI LIETO A.M., «Il diritto all'acqua: dall'enunciazione all'attuazione», in *CI*, 2013, pp. 321 ss.

- DROBENKO B., «Directive eau: un cadre en trompe-l'oeil», in *REDE*, 2000, pp. 381 ss.
- DROBENKO B., «Directive inondation: la prévention impérative», in *RJE*, 2010 (1), pp. 25-36 ss.
- DULERY F., «L'affaire du Lac Lanoux», in *R.G.D.I.P.*, 1958, pp. 467-516.
- EMMOTT N., HAIGH N., «Integrated pollution prevention and control: UK and EC approaches and possible next steps», in *JEL*, 1996 (8), pp. 301 ss.
- EPPLER M., GASSER U., HELFERT M., «Information Quality: Organizational, Technological and Legal Perspectives», in *Studies in Communication Sciences*, 2004, pp. 1-16.
- FERRARA R., «I principi comunitari della tutela dell'ambiente», in *Dir. amm.*, 2005 (3), pp. 509.
- FERRARA R., «Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la "precauzione inutile"», in *Riv. Giur. Edil.*, 2012 (2), pp. 61 ss.
- FINELLI C., «Il riconoscimento del diritto di accesso all'acqua nel diritto internazionale: alcune osservazioni», in *Annali*, 2013, pp. 565-580.
- GARZIA G., «La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali», in *FA*, 2006 (1), pp. 298 ss.
- GARZIA G., «Vincoli di piano e misure di salvaguardia nella difesa del suolo», in *Riv. giur. edilizia*, 1998 (1), pp. 31 ss.
- GAWEL E., «Article 9 of the EU Water framework Directive», in *JEEPL*, 2014 (3), pp. 249-271.
- GERVAIS A., «L'affaire du Lac Lanoux. Etude critique de la sentence du tribunal arbitral», in *A.F.D.I.*, 1960, pp. 372-434.
- GIAMPIETRO P., «Le acque meteoriche di dilavamento non sono più "assimilabili" alle acque reflue industriali», in *Rivista di Diritto ambientale urbanistico*, 2015, pp. 1-30.
- GIANNINI M.S., «Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici», in *RTDP*, 1973, p. 19.
- GIULIANI B., «La nozione costituzionale di "governo del territorio": un'analisi comparata», in *Riv. giur. edil.*, 2005, pp. 285 ss.
- GRATANI A., «Acqua, Aria e suolo: la lotta all'inquinamento», in *Consulenza e Ambiente*, 1997 (2), pp. 777.

- GRATANI A., «La tutela delle acque nell'Unione europea: un confronto tra gli Stati membri», in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2000, pp. 150 ss.
- GREEN M., KIECHEL W., «Reparation Rights Revisited: Legal Basis for Federal Instream Flow Rights», in *Natural Resources Journal*, 1976 (4), pp. 964 ss.
- GUDEFIN J., «Le cycle de l'eau traduit par le droit », in *Revue juridique de l'environnement*, 2016 (3), pp. 521 ss.
- GUIDO V., «Spunti per una riflessione sulla natura giuridica della quota di tariffa per il “servizio di depurazione e scarico delle acque reflue” e del prelievo per il “servizio idrico integrato”», in *Rass. trib.*, 2009 (5), pp. 349 ss.
- HARNSBERGER R.S., POTUTO J.R., THORSON N.W., «Interstate Transfers of Water: State Options after Sporhase», in *Nebraska Law Review*, 1991 (4), pp. 754-872.
- HENSHAW L., AALDERS M., MOLANDER P., «Implementation of the EC Directive on Integrated Pollution Prevention and Control (96/61): a comparative study», in *Env. Liability*, July 1998, pp. 39 ss.
- IRVINE K., «Classifying ecological status under the European Water Framework Directive: the need for monitoring to account for natural variability», in *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, 2004 (2), pp. 107
- JOSEFSSON H., BAANER L., «The Water Framework Directive: A Directive for the Twenty- First Century?», in *JEL*, 2011 (3), pp. 463 ss.
- KARAMANIAN S.L., «Compañía de Aguas del Aconquija s.a. & Vivendi Universal SA. v. Argentine Republic», in *American Journal of International Law*, 2011 (3), pp. 553-560.
- KIRSCHNER A. J., «The human right to water and sanitation», in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2011, n. 15, pp. 445 ss.
- KLATTE E. R., *The principle of Integration after 25 years of Community Environmental Policy*, in *LEA*, 1999, pp. 370 ss.
- LADEUR C. K. H., «Towards a Legal Theory of Supranationality. The Viability of the Network Concept», in *ELJ*, 1997, pp. 35 ss.
- LANZONI L., «Le forme della democrazia partecipativa nell'ambito della cooperazione transfrontaliera», in *RIDPC*, 2011 (2), pp. 503 ss.
- LEE M., «The Environmental Implications of the Lisbon Treaty», in *ELR*, 2008 (1), pp. 131-138.

- LEGNAIOLI M., «Le prospettive di riforma del governo dei servizi idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti dopo la soppressione delle autorità di ambito territoriali», in *FA*, 2011, pp. 3315 ss.
- LENAERTS K., «The Principle of Subsidiarity and the Environment in the European Union: Keeping the Balance of Federalism», in *Fordham Int. Law*, 1994, pp. 875 ss.
- LETTERA F., «La disciplina comunitaria dell'ambiente idrico», in *Nuovo diritto agrario*, 1987, pp. 217 ss.
- LINDHOUT P.E., «Application of Cost Recovery Principle on Water Services in the Netherlands», in *JEEPL*, 2013 (4), pp. 309-332.
- LINDHOUT P.E., VAN RIJSWICK H.F.M.W., «The Effectiveness of the Principle of Recovery of the Cost of Water Services Jeopardized by the European Court of justice – Annotation on the judgment in C-525/12», in *JEEPL*, 2015 (4), pp. 309-332.
- LONDON C., «Santé et environnement», in *LPA*, 2001, pp. 4-10.
- Lorz B., «Verso l'applicazione della Convenzione di Aarhus nell'UE. Disposizioni di attuazione e progressi realizzati», in *Riv. giur. amb.*, 2006 (6), pp. 1047 ss.
- LUGARESÌ N., «Water resources regulations towards sustainability: the role of water rights in the Italian system», in *RIDPC*, 2001 (6), pp. 1089 ss.
- MANFREDI G., NESPOR S., «Ambiente e democrazia: un dibattito», in *Riv. giur. amb.*, 2010, pp. 293 ss.
- MC CAFFREY S., «The Human Right to Water: Domestic and International Implications», in, *Georgetown International Environmental Law Review*, 1992 (1), pp. 24 ss.
- MCCAFFREY S., «The International Law Commission Adopts Draft Articles on Transboundary Aquifers», in *American Journal of International Law*, 2009, pp. 272-293.
- MENON P.K., «Water Resources development of International Rivers with special reference to the developing world», in *International Lawyer*, 1975, pp.441-464.
- METHA A., HAWKINS K., «Integrated Pollution Control and its impact: perspectives from industry», in *JEL*, 1998 (10), pp. 61.
- MONTIALOUX C., «Service public et intérêt général», in *Regards croisés sur l'économie*,

- 2007 (2), pp. 25-26.
- MONTINI M., «La strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia», in *Riv. giur. amb.*, 2003 (2), p. 405 ss.
- MUBIALA M., «La théorie du riverain léonin», in *RCADI*, 1994 (6), pp. 308 ss.
- MUNARI F., «La disciplina dei cd. servizi essenziali tra diritto comunitario, prerogative degli Stati membri e interesse generale», in *Dir. Un. Eur.*, 2002, pp. 27 ss.
- N'THEPE CAUBET, «Les services d'intérêt économique général dans la directive "services"», in *RUE*, 2013, pp. 403-413.
- PAHL WOSTI C., «Social Learning and Water Resources Management», in *Ecology and Society*, 2007, pp. 1 ss.
- PALLADINO R., *Iniziativa legislativa dei cittadini dell'Unione europea e democrazia partecipativa: a proposito dell'iniziativa right 2 water*, in *Dir. Un. Eur.*, 2014 (3), pp. 493 ss.
- PALUMBO R., «Una contestualizzazione del concetto di coproduzione al caso dei servizi pubblici: una rassegna critica della letteratura internazionale», in *Azienda pubblica*, 2015 (2), pp. 137-161.
- PANETTA E., «La cooperazione soprafrontaliera tra enti pubblici e privati quale validissimo strumento per l'unificazione europea», in *Riv. amm.*, 1990, pp. 7 ss.
- PARISIO V., «La gestione dei servizi pubblici a rete: il servizio idrico integrato tra monopoli e concorrenza», in *Giust. civ.*, 2007, pp. 435 ss.
- PELOSI E., «Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE», in *Riv. giur. amb.*, 2004 (1), pp. 23 ss.
- PESTOFF V., «Towards A Paradigm Of Democratic Participation: Citizen Participation And Co-Production Of Personal Social Services In Sweden», in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2009 (2), pp. 197-224.
- PILLITU P.A., «Sulla "base giuridica" degli atti comunitari in materia ambientale», in *FI*, 1991, pp. 369-383.
- PORCHIA O., «Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione europea», in *RIDPC*, 2006 (1), pp. 17 ss.
- POTOTSCHNIG U., «Livelli di governo e riordino delle funzioni nel bacino interregionale», in *Le regioni*, 1980, pp. 105 ss.
- PRIEUR V.M., «La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie

- environnementale», in *Revue juridique de l'environnement*, numéro spécial, 1999, pp. 1 ss.
- QUINT A.W., «Nouvelle tendance dans le droit fluvial international», in *RDILC*, 1931, pp. 325-340.
- RAHAMAN M.M., VARIS O., «Integrated water resources management: evolution, prospects and future challenges», in *Sustainability: Science, Practice & Policy*, 2005 (1), pp. 15 ss.
- RAMPULLA F.C., U.P. TRONCONI, «Il modello di amministrazione delle acque», in *Riv. giur. amb.*, 2005, pp. 755-773.
- RAPP L., «La politique de libération des services en Europe, entre service public et service universel», in *RMC*, 1995, pp. 352 ss.
- READ J.E., «The Trailer Smelter dispute», in *Canadian Yearbook of International Law*, 1963, pp. 213 ss.
- RENNA M., «Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo», in *RIDPC*, 2009, pp. 649.
- RIVOLIN U.J., «Verso un sistema europeo di governo del territorio?», in *Urbanistica*, 2004, n. 124, 20 ss.
- ROBERTS A., GREENHILL B., TALBOT A., CUZAK M., «Standing up for my human rights: a group's journey beyond consultation towards co-production», in *British Journal of Learning Disabilities*, 2012 (4), pp. 292-301.
- ROBINSON J., «The Legal Basis of EC Environmental Law», in *JEL*, 1992 (4), pp. 112-120.
- RODRIGUES G., «Les services publics et le Traité d'Amsterdam», in *Revue du Marché Commun et de l'UE*, 1997, pp. 38 ss.
- ROJANSKI V., «L'Union européenne et les services d'intérêt général», in *RDUE*, 2002, pp. 735 ss.
- RUBIN A.P., «Pollution by analogy: the Trail Smelter Arbitration», in *Oregon Law Review*, 1971, pp. 266-271.
- SAGGIO A., «Le basi giuridiche comunitarie della politica ambientale nell'ordinamento giuridico comunitario dopo l'entrata in vigore dell'AUE», in *RDE*, 1990, pp. 39 ss.
- SARLET D., «L'impact de la directive-cadre eau sur l'aménagement du territoire», in

- Cahiers de l'urbanisme*, 2002, mars, pp. 28-38.
- SAUSER-HALL G., «L'utilisation industrielle des fleuves internationaux», in *R.C.A.D.I.*, 1953 (2), pp. 512 ss.
- SCHARPF F., «Verso una teoria della multilevel governance in Europa», in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2002, pp. 28 ss.;
- SCHUEER S., «La direttiva quadro dell'Unione europea sulla protezione delle acque: si apre una nuova era? », in *Riv. giur. amb.*, 2000 (6), pp. 1101 ss.
- SCIANCELEPORE C., «I limiti al diritto di accesso all'informazione ambientale tra interpretazione della Corte di giustizia ed ordinamento interno», in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2012, pp. 682-691.
- SCOGNAMIGLIO G., «Le basi giuridiche dell'azione ambientale: relazione tra l'art. 100 A e l'art. 130 S del Trattato (delimitazione del rispettivo campo di applicazione), in *DCSI*, 1992, pp. 683-685.
- SENECAL G., «Conflits de proximité et coopération, une géographie des acteurs et des interactions sociales», in *Cahier du géographie*, 2005, pp. 138 ss.
- SOMSEN H., «Discretion in European Community Environmental Law: an Analysis of ECJ Case Law», in *CMLR*, 2003, pp. 1413 ss.
- SPAGNUOLO F., «Note minime sul *water grabbing* e diritto (di accesso) all'acqua», in *Rivista di Diritto Agrario*, 2013 (3), p. 576.
- STELLA RICHTER P., «Piano di bacino e piano territoriale di coordinamento provinciale», in *Riv. giur. urbanistica*, 2000, p. 244.
- STETTER S., «Maastricht, Amsterdam and Nice: the Environmental Lobby and Greening the Treaties», in *EELR*, 2001 (1), pp. 150-159.
- SUSSKIND L., «Water and democracy: new roles for civil society in water governance, in *International Journal of Water Resources Development*, 2013, pp. 666 ss.
- TANZI A., «La Convenzione di New York sui corsi d'acqua internazionali» (The New York Convention on International Watercourses)), in *Riv. Dir. Int.*, 1997, pp. 956-1002.
- THIEFFRY P., «Le nouveau cadre de la politique communautaire de l'eau», *Europe*, 2001 (2), pp. 4 ss.
- TIGNINO M., YARED D., «La commercialisation et la privatisation de l'eau dans le cadre de l'organisation mondial du commerce», in *Revue québécoise de droit*

- international*, 2006 (2), pp 162 ss.
- TONIATTI R., «Potere estero e politica economica delle Regioni: il nuovo assetto istituzionale e le ragioni dell'economia territoriale», in *Le Regioni*, 2001, pp. 917 ss.
- TRAVI A., «La disciplina tariffaria nel servizio idrico integrato», in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2014 (1), pp. 126-138.
- TRAVIA G., «Prospettive per la difesa del suolo sulla base dello stato d'attuazione della L. 183/1989», in *Dir, giuro agraria*, 2000 (3), pp. 160-166.
- TRIGUEROS A., «The Human Right to Water: Will Its Fulfillment Contribute to Environment Degradation?», in *Indiana Journal of Global Studies*, 2012 (2), pp. 599-625.
- TULLY S., «A Human Right to Access to Water? A Critique of General Comment No. 15», in *Net.Q.H.R.*, 2005, pp. 43-63 ss.
- TUMBIOLO R., «Servizio idrico integrato: separazione della gestione delle reti dall'attività di erogazione e affidamento di quest'ultima mediante gara», in *Riv. giur. amb.*, 2010 (2), pp. 341.
- URBANI P., «Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque», in *Riv. giur. amb.*, 2004 (1), pp. 209 ss.
- URBANI P., «La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo», in *Riv. giur. amb.*, 2001 (2), pp. 199 ss.
- VAN LANG URAY A., «L'émergence d'une approche intégrée du risque», in *AJDA*, 2012, 1320-1324.
- VEDDER H., «The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy», in *JEL*, 2010 (2), pp. 285-299.
- VINUALES J.E., «Access to Water in Foreign Investment Disputes», in *The Georgetown Environmental Law Review*, 2009 (4), pp. 10 ss.
- WATES J., «The Aarhus Convention: A Driving Force for Environmental Democracy», in *JEEPL*, 2005 (2), pp. 2 ss
- ZEVIANI PALLOTTA F., «La pianificazione ambientale come funzione di coordinamento nello Stato policentrico», in *FA*, 1998 (7/8), pp. 2235.
- ZILIOLI C., «L'applicazione del principio di sussidiarietà nel diritto comunitario

dell'ambiente», in *Riv. giur. amb.*, 1995, p. 533.

ZUCARO R., *Direttiva quadro per le acque 2000/60 – Analisi dell'impatto sul settore irriguo e della pesca*, INEA – Istituto Nazionale di Economia Agraria, 2007. F. FONDERICO, «Sesto Programma di azione UE per l'ambiente e "strategie tematiche"», in *Riv. giur. amb.*, 2007, 695 e ss.

## GIURISPRUDENZA ESSENZIALE

### Giurisprudenza internazionale

- 30.07.2010 ICSID Case n. ARB/03/19, *Suez, Sociedad General des Aguas de Barcelona SA and Vivendi Universal SA v. Argentine Republic*.
- 24.07.2008 ICSID Case n. ARB/05/22, *Biwater Gauff (Tanzania Limited) v. United Republic of Tanzania*.
- 14.07.2006 ICSID Case n. ARB/01/12, *Azurix v. Argentine Republic*.
- 19.12.2005 CGI, *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, in *C.I.J. Recueil*, 2005, p. 168.
- 03.08.2005 ICSID, *Methanex v. United States*.
- 29.01.2003 ICSID Case n. ARB/02/3, *Aguas del Tunari SA v. Republic of Bolivia*.
- 16.12.2002 ICSID Case n. ARB(AF)/91/01, *Marvin Roy Feldman Karpa v. Mexico*.
- 13.11.2002 CNUCED Case, *S.D. Myers, Inc. v. Government of Canada*.
- 11.02.2000 ICSID, Case n. ARB/96/01, *Compañía del Desarrollo de Santa Elena*.

- 19.02.1998 CEDU, 116/1996/735/932, *Guerra e altri c. Repubblica Italiana*.
- 25.09.1997 CGI, *Projet Gabcikovo-Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie)*, in *C.I.J Rec.*, 1997, p. 7.
- 16.11.1957 Sentenza Tribunale arbitrale, *relativa all'uso delle acque del lago Lanoux*, in *R.S.A.*, vol. 12, p. 315
- 11.03.1941 Sentenza Tribunale arbitrale, *Fonderia Trail*, in *UNRIAA*, III, p. 1965.
- 01.09.1929 CPGI, *Jurisdiction territoriale de la Commission international de l'Oder*, in *C.P.J.I Rec. Série A*, n° 23, 2005, p. 27.

### **Giurisprudenza comunitaria e dell'Unione europea**

- 28.01.2016 CGUE, C-398/14, *Commissione europea c. Repubblica portoghese*, in *Racc.*, 2016, p. 61.
- 01.07.2015 CGUE, C-461/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. c. Bundesrepublik Deutschland*, in *Racc.*, 2015.
- 06.11.2014 CGUE, C-395/13, *Commissione europea c. Regno del Belgio*, in *Racc.* 2014, p. 2347.
- 11.09.2014 CGUE, C-525/12, *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, in *Racc.*, 2014.
- 19.12.2013 CGUE, C-279/12, *Fish Legal e Emily Shirley c. Information Commissioner e a.*, in *Racc.*, 2013.
- 29.11.2012 CGUE, C-182/11 e C-183/11, *Econord SpA*, in *Racc.*, 2012.
- 11.09.2012 CGUE, C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e a. c. Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon e a.*, in *Racc.* 2012.
- 19.07.2012 CGUE, C-565/10, *Commissione europea c. Repubblica italiana*, in *Racc.*, 2012.

- 22.03.2012 CGUE, C-567/10, *Inter-Environnement Bruxelles ASBL, Pétitions-Patrimoine ASBL e Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL c. Région de Bruxelles-Capitale*, in *Racc.* 2012.
- 14.02.2012 CGUE, C-204/09, *Flachglas Torgau GmbH c. Bundesrepublik Deutschland*, in *Racc.*, 2012.
- 10.09.2009 CGCE, C-573/07, *Sea Srl c. Comune di Ponte Nossa*, in *Racc.*, 2009, p. I-08127.
- 13.11.2008 CGCE, C-324/07, *Coditel*, in *Racc.*, 2008, p. I-08457, punto 43.
- 29.11.2007 CGUE, C-119/06, *Commissione c. Repubblica italiana*, in *Racc.*, 2007, p. I-00168.
- 30.11.2006 CGCE, C-32/05, *Commissione delle Comunità europee c. Granducato del Lussemburgo*, in *Racc.* 2006, p. I-11323
- 11.05.2006 CGCE, C-340/04, *Carbotermo c. Alisei*, in *Racc.*, 2006, p. I-04137.
- 15.11.2005 CGCE, C-320/03, *Commissione c. Austria*, in *Racc.*, 2005, p. I-09871.
- 13.10.2005 CGCE, C-458/03, *Parking Brixen*, in *Racc.*, 2005, p. I-08585.
- 11.01.2005 CGCE, C-26/03, *Stadt Halle e RPL Recyclingpark Lochau GmbH c. Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall-und Energieverwertungsanlage TREA Leuna*, in *Racc.*, 2005, p. I-08121.
- 11.12.2002 CGCE, C-491/01, *The Queen Secretary e al.*, in *Racc.* 2002, p. 11453
- 06.12.2001 CGCE, Parere 2/00, *Protocollo di Cartagena alla Convenzione sulla diversità biologica*, in *Racc.* 2001, I, p. 9713.
- 08.03.2001 CGCE, C-266/99, *Commissione c. Repubblica francese*, in *Racc.*, 2001, p. I-01981.
- 30.01.2001 CGCE, C-36/98, *Spagna c. Consiglio*, in *Racc.*, 2001, p. 779.
- 09.12.2000 CGCE, C-269/97, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.*, 2000, p. 2257
- 22.06.2000 CGCE, C-318/98, *Procedimento penale a carico di Giancarlo Fornasar, Andrea Strizzolo, Giancarlo Toso, Lucio Mucchino, Enzo Peressutti e Sante Chiarcosso*, in *Racc.*, 2000, p. I-04785.
- 22.06.2000 CGCE, C-318/98, *Procedimento penale a carico di Giancarlo Fornasar, Andrea Strizzolo, Giancarlo Toso, Lucio Mucchino, Enzo Peressutti e Sante Chiarcosso*, in *Racc.*, 2000, p. I-04785.

- 18.11.1999 CGCE, C-107/98, *Teckal Srl c. Comune di Viano e Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia*, in *Racc.* 1999, p. I-08121.
- 25.02.1999 CGCE, C-164/97 e C-165/97, *Parlamento europeo c. Consiglio*, in *Racc.*, 1999, p. 1139.
- 23.01.1999 CGCE, C-42/97, *Parlamento c. Consiglio*, in *Racc.*, 1999, p. 869.
- 21.01.1999 CGCE, C-207/97, *Commissione c. Regno del Belgio*, in *Racc.*, 1999, p. I-00275.
- 17.06.1998 CGCE, 321/96, *Wilhelm Mecklenburg c. Kreis Pinneberg – Der Landrat*, in *Racc.*, 1998, p. I-3809.
- 28.05.1998 CGCE, C-298/97, *Commissione c. Spagna*, in *Racc.*, 1998, p. I-3301.
- 17.03.1993 CGCE, C-155/91, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.* 1993, I, p. 939.
- 17.10.1991 CGCE, C-58/89, *Commissione c. Germania*, in *Racc.*, 1991, pp. I-4983.
- 17.10.1991 CGCE, C-58/89, *Commissione c. Germania*, in *Racc.*, 1991, p. I-4983.
- 11.06.1991 CGCE, C-300/89, *Commissione delle Comunità europee c. Consiglio delle Comunità europee*, in *Racc.*, 1991, p. I-02867.
- 12.07.1990 CGCE, C-188/89, *A. Foster e a. c. British Gas plc*, in *Racc.*, 1990, pp. I-03313.
- 29.03.1990 CGCE, C-62/88, *Repubblica ellenica c. Consiglio delle Comunità europee*, in *Racc.*, 1990, p. I-01527.
- 02.02.1988 CGCE, 67/85, 68/85 e 70/85, *Van der Kooy e.a c. Commissione*, in *Racc.*, 1998, p. 219.
- 18.03.1980 CGCE, 91/79 e 92/79, *Commissione c. Repubblica italiana*, in *Racc.*, 1980, p. 1099.
- 05.04.1979 CGCE, 148/78, *Ratti*, in *Racc.*, 1979, p. 1629.

