

**NOTE SUL DIRITTO FONDAMENTALE ALL'ACQUA.
PROPRIETÀ DEL BENE, GESTIONE DEL SERVIZIO, IDEOLOGIE DELLA
PRIVATIZZAZIONE***

di

Sandro Staiano

*(Professore ordinario di Diritto costituzionale
nell'Università di Napoli Federico II)*

9 marzo 2011

SOMMARIO: 1. Diritto all'acqua e previsioni costituzionali. – 2. L'acqua come bene non sostituibile. – 3. Il diritto all'acqua come “nuovo diritto”. – 4. Il diritto all'acqua come “diritto fondamentale”. – 5. Il diritto all'acqua nel contesto internazionale. – 6. Il diritto all'acqua nel contesto europeo. – 7. Il caso italiano. – 7.1. Gli oscillanti orientamenti legislativi. – 7.2. L'ideologia della privatizzazione. – 7.3. L'iniziativa referendaria. – 7.4. Regolazione e vigilanza.

1. *Diritto all'acqua e previsioni costituzionali.* – Il diritto all'acqua – il suo riproporsi come problema, per la negazione di cui soffre in forza degli stati di crisi e di conflitto armato, mai sopiti ovunque e del tutto, e per essere la sua violazione l'indicatore di perduranti

* Questo saggio è la versione ampiamente rimaneggiata e aggiornata della relazione tenuta al Convegno “Per una comune cultura dell'acqua. Dal Mediterraneo all'America del Nord”, i cui Atti sono in corso di stampa.

diseguaglianze tra singoli o gruppi sociali e tra parti del mondo – è lo “scandalo”, la pietra d’inciampo in ogni percorso, teorico o dogmatico, rivolto a costruire ordinate tassonomie dei diritti fondamentali. Uno scandalo rimosso, sembrerebbe: la Costituzione italiana, come altre Costituzioni, non contiene alcun autonomo riferimento al diritto all’acqua; né formule normative intese a qualificare un diritto soggettivo o collettivo all’acqua si rinvengono nei testi del diritto internazionale¹.

Il tema del diritto all’acqua viene, dunque, quasi naturalmente attratto nel contesto del dibattito – non risolto e forse, in qualche caso, un po’ consunto – sulla lettura dell’art. 2 Cost. come norma a “fattispecie aperta” o, all’opposto, a “fattispecie chiusa”; o anche – essendo pressoché inevitabile che, nel sedimentarsi del confronto, si creino posizioni “terze” – come norma, per così dire, a “fattispecie semipermeabile” al processo storico di espansione delle garanzie dei diritti (un modo per richiamare l’opportunità di non pervenire ad eccessi, nella ricostruzione del tessuto dei diritti costituzionalmente protetti).

Sono noti i problemi e le posizioni sottese a questi diversi approcci: inutilità di nuove previsioni (i “nuovi diritti” potrebbero – senza soverchio sforzo interpretativo – essere rinvenuti in norme costituzionali esistenti); rischi di irrigidimento (meglio lasciare che il legislatore ordinario contemperi opportunamente le posizioni implicate, senza che occorra, e anzi essendo controindicata, ogni pietrificazione normativa); eccesso di capacità deontica dei nuovi diritti, coinvolti in una valutazione di bilanciamento con diritti espressi o anche specificamente disciplinati dalla Costituzione, che ne risulterebbero necessariamente diminuiti.

Ora, la mancata espressa previsione, a livello costituzionale, del diritto all’acqua condurrebbe tuttavia a desumerlo agevolmente dalla tutela del diritto alla vita, come prima e fondamentale garanzia della persona (dall’art. 2 Cost., anzitutto, ma anche dall’assolutezza del ripudio della pena di morte, in forza dell’art. 27, c. 4, nel testo risultante dalla legge di revisione costituzionale 2 ottobre 2007, n. 2); e dal diritto alla salute, che è “fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività”, secondo l’art. 32. E, quanto alle Carte internazionali, si potrebbe ricavare dalla Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948, che, all’art. 3, enuncia il diritto alla vita, e, all’art. 25, il diritto alla salute. Potrebbe non ritenersi, dunque, utile discostarsi dalle consuete linee di ricerca del fondamento di un diritto

¹ Cfr. D. ZOLO, *Il diritto all’acqua come diritto sociale e come diritto collettivo. Il caso palestinese*, in *Diritto pubblico*, 2005, n. 1, 126.

non espressamente previsto, così come esse si dispongono nell'alternativa fattispecie aperte/chiuso (e terze vie).

Ma ricostruzioni siffatte sarebbero troppo riduttive, innanzi alle peculiari modalità secondo le quali l'accesso all'acqua si manifesta come "nuovo" diritto.

2. *L'acqua come bene non sostituibile*. – Che l'acqua fosse un "bene non sostituibile" era nel novero delle conoscenze possibili anche al costituente italiano del 1947: la mancata considerazione di questo dato, proprio della scienza economica, potrebbe essere, dunque, la manifestazione di una certa scarsa apertura della cultura del diritto e delle istituzioni in quel tempo a concetti propri di contesti disciplinari diversi da quello giuridico.

Ma non si tratta di un difetto di percezione del costituente italiano. Il diritto all'acqua, *nella sua configurazione attuale*, è un dato recente nella intera esperienza costituzionale, nei singoli Paesi e nei processi sovranazionali come nel diritto internazionale. Si potrebbe ritenere che "nuova" sia la scarsità del bene, anche in forza delle vulnerazioni crescenti inferte agli equilibri naturali. Tuttavia, tale scarsità è bensì cresciuta, tanto da indurre taluni a prospettare esiti catastrofici, ma non è esperienza nuova: la scarsità d'acqua è un dato consolidato in molte parti del mondo e in parti di singoli Paesi, anche nell'Occidente maturo, anche in Europa (si pensi alle condizioni di tante parti del Mezzogiorno d'Italia).

La domanda che ha maggiore fondamento è, allora, quella intorno alle ragioni per le quali, benché l'esperienza della "non sostituibilità" e della scarsità non sia nuova, solo in questo tempo congiunturale si affermi la necessità di concepire un diritto all'acqua come fattispecie autonoma, e si affermi così intensamente da spingere a richiederne la codificazione costituzionale.

3. *Il diritto all'acqua come "nuovo diritto"*. – La definizione normativa di un nuovo diritto, nell'osservazione che se ne è potuta compiere, deriva dalla pressione del processo storico, quando in esso assumano rilievo posizioni soggettive ritenute corrispondenti a valori meritevoli di tutela. La novità può consistere nella imprevedibilità, o comunque nella mancata previsione, nelle Carte dei diritti, di una fattispecie della quale si riveli poi necessaria la regolazione; ovvero nella diversa valutazione nel tempo di una posizione che non si era ritenuto di garantire e della quale maturi una diversa considerazione assiologica, tale da fondarne la disciplina costituzionale. Sul versante del modo di produzione normativa: estensione delle previsioni vigenti a fattispecie non disciplinate; nuova disciplina costituzionale. Nel primo caso, si fa assegnamento sull'elasticità delle disposizioni

costituzionali, dando soprattutto campo all'interpretazione giudiziale; nel secondo, si segue la via dell'innovazione conformativa. In entrambi, le implicazioni sistematiche delle nuove norme – si formino esse come diritto giurisprudenziale o come prodotto nelle sedi della decisione politica – conducono a nuove architetture interpretative, e a nuovi equilibri nell'impiego delle tecniche di bilanciamento e nella definizione dei limiti dei diritti “preesistenti”.

In questo scenario di possibili profili ricostruttivi, il diritto all'acqua presenta una sua non riducibile specificità, proponendo in termini nuovi le ragioni della propria genesi: quello all'acqua non è un diritto “nuovo” in ragione del mutare delle condizioni fattuali al cospetto della situazione originariamente presente ai costituenti, ai legislatori costituzionali e agli stipulatori dei trattati internazionali, ai quali tutti, nell'ambito delle democrazie occidentali del secondo dopoguerra nell'area euro-americana, erano ben presenti i caratteri di “non sostituibilità” e di “scarsità” dell'acqua (e, invero, la menzione di un diritto all'acqua non si rinviene nelle costituzioni europee più recenti). Il diritto all'acqua come problema irrisolto si manifesta, invece, per i connotati di quella che è stata definita “terza globalizzazione” (dopo la prima, tra l'ultima parte dell'Ottocento e la prima guerra mondiale, e la seconda, nel quarantennio successivo alla seconda guerra mondiale: periodizzazione utile, benché convenzionale, e riferita, ovviamente, alle globalizzazioni della modernità, poiché di quelle antiche, probabili e più difficili da ricostruire, non è dato far conto nel discorso presente).

Anche questa globalizzazione, come quelle che l'hanno preceduta, è segnata da una rivoluzione tecnologica, stavolta nel campo delle comunicazioni: e allora il problema della scarsità e della non sostituibilità, acuito dal degrado dell'ambiente, che induce timori escatologici, entra nell'immediata percezione generale; la necessità di garantire il diritto all'acqua diviene un valore globale condiviso.

Soprattutto, nella terza globalizzazione si rivelano non lievi disparità tra attori economici, all'interno di ciascun Paese e tra Paesi; aumentano asimmetrie di reddito, di ricchezza, di istruzione, di capacità di investimento; si aggravano le esternalità, anche con lo stravolgimento degli equilibri ecologici (al caso americano, si aggiungono quello cinese e quelli di altri Paesi usciti di minorità e interessati da una crescita economica tumultuosa).

L'acqua diviene, allora, un elemento di disparità – uno dei maggiori, certo il più eclatante, il più “scandaloso” – all'interno dei singoli Paesi e tra Paesi: tra chi la possiede e chi non la possiede, tra chi vi può accedere e chi non vi può accedere, tra chi ha “diritti di

acquisizione”² e chi non li ha. Il grado della sua disponibilità è conseguenza e fattore di asimmetrie economiche; è un’externalità di rilievo crescente.

E matura la consapevolezza che l’equa distribuzione dell’acqua non può essere affidata alle logiche di un “mercato concorrenziale perfetto”, poiché, proprio con riferimento allo “scandalo” dell’acqua negata o ingiustamente distribuita, di quel mercato – che si conferma esistere solo come astrazione ideologica – risultano alterate le regole “naturali”.

Affinché vi sia equa distribuzione e vi siano conservazione e uso razionale della risorsa acqua, è necessaria regolazione. Anzitutto occorre disciplina costituzionale in senso proprio: limitazione del potere e del libero dispiegarsi dei rapporti di forza attraverso l’affermazione di un diritto; attuazione di questo diritto anche con la garanzia di prestazioni da parte degli Stati.

4. *Il diritto all’acqua come “diritto fondamentale”*. – Si è proposta l’opportunità di stabilire preliminarmente di quale tipo di diritto si tratti, per poter valutare le modalità della tutela e il grado delle norme che la assicurino. E si è escluso che si tratti di un “diritto naturale”, adducendo che l’acqua non è un “bene naturale” e “tantomeno un bene universale”, ma è un “prodotto” scarso, conteso e “vulnerabile”³ (“vulnerabilità” potrebbe intendersi come particolare esposizione alla degradazione, alla contaminazione, dunque all’ulteriore scarsità). Tuttavia, la coppia concettuale bene naturale-diritto naturale non sembra perfettamente simmetrica, poiché il carattere naturale di un diritto non può essere fatto derivare dal carattere naturale del suo oggetto, ma solo dal contesto etico e giuridico in cui il diritto si svolge, ben potendo esso avere a oggetto un bene-prodotto piuttosto che un bene naturale⁴ (peraltro, sarebbe ancora più difficile porre a fondamento della connessione tra tipo di bene e tipo di diritto, il riconoscimento della qualità del bene – naturale/artificiale; pubblica/privata – ritenendo che l’attribuzione di questa sia sottratta al legislatore in ragione della “natura delle

² A. SEN, *Poverty and Famines*, Clarendon Press, Oxford, 1981: i diritti di acquisizione (*entitlements*), concetto elaborato nell’analisi di alcune grandi carestie, possono risultare compromessi oltre quanto ragionevolmente provocato dalla penuria di risorse derivante dal calo della produzione di beni alimentari, manifestandosi nella grave perdita di acquisto di interi gruppi occupazionali. Successivamente, Sen ha accantonato il concetto di *entitlements*, preferendo quello di *capabilities* (ben tradotto con “capacitazioni”); ma, in tale parabola teorica, resta ferma l’impostazione secondo cui occorre guardare alla complessiva possibilità dell’individuo di compiere le sue scelte di vita, piuttosto che alla astratta disponibilità materiale di beni e risorse (sulla richiamata linea evolutiva, J. M. ALEXANDER, *Capabilities and Social Justice. The Political Philosophy of Amartya Sen and Martha Nussbaum*, Aldershot, Ashgate, 2008).

³ D. ZOLO, op. cit., 132.

⁴ Da un punto di vista orientato al giusnaturalismo, i diritti naturali sono propri di un contesto di principi-valori, incarnazione dei grandi principi etico-giuridici di civiltà, “che la ragione può scoprire e ciascuno spontaneamente sentire, non certo la forza creare e imporre”: N. MATTEUCCI, *Positivismo giuridico e costituzionalismo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1963, 1042.

cose”⁵: resterebbe, infatti, da stabilire quali possano essere i modi di accertamento della “natura delle cose”).

Forse conduce, allora, a migliori risultati teorici e dogmatici considerare che, se il diritto all’acqua chiama in causa molto direttamente il diritto alla vita, se ne deve ritenere la natura “fondamentale”, cioè l’appartenenza a una sfera sottratta ai detentori della forza, intangibile dalla pura decisione politica. Per un diritto siffatto, come per tutti i diritti dello stesso ambito, occorre apprestare garanzie di effettività e di giustiziabilità: ciò che può avvenire solo con la positivizzazione costituzionale. La sua radice originaria – il carattere “naturale”, nella indissolubilità con il “naturale” diritto alla vita, o anche, se si vuole adottare altro angolo visuale, la corrispondenza a valori storicamente ed eticamente condivisi – lo riconduce al novero di quelle norme intangibili nella loro essenza, in cui consiste l’identità di ogni singola Costituzione.

Fino a questo punto, il percorso ricostruttivo si può muovere entro uno scenario noto, utilizzando strumenti concettuali consolidati: si tratta di un modo di produzione (in sede di decisione politica, anche per la via della revisione del testo della Costituzione, o in sede di interpretazione costituzionale) di una norma a garanzia di un nuovo diritto fondamentale; “nuovo” in quanto non emerso o non percepito come diritto fondamentale fino a una determinata scansione nel processo storico.

Le letture di tale fenomeno di produzione giuridica saranno diverse in ragione dei diversi approcci di metodo.

L’approccio positivista porrà in luce la rilevanza dominante del processo politico di produzione della norma che incorpora il nuovo diritto fondamentale e inviterà a interpretarla secondo neutralità, escludendo di assumere un punto di vista morale, anche quando la norma manifesti un “valore”, poiché anche il valore deve essere considerato dall’interprete da un punto di vista solo conoscitivo⁶. E incontrerà, vedendo così messi in gioco i propri capisaldi, l’apparato concettuale del costituzionalismo, incentrato sulla limitazione del potere politico di decisione proprio quando si tratti di produzione normativa nei “piani alti”⁷ del sistema, ove incontrerà, senza poterla incorporare, l’irriducibile “non neutralità” del costituzionalismo quanto ai valori.

⁵ Così F. FRANCIOSI, *Privatizzazioni, dismissioni e destinazione “naturale” dei beni pubblici*, in *Annuario AIPDA 2003*, Milano, 2004, 228: “... se è la natura delle cose che determina la qualità pubblica del bene, di questa non può disporre il legislatore”.

⁶ G. PINO, *Il positivismo giuridico di fronte allo Stato costituzionale*, in *Analisi del diritto 1998*, a cura di P. Comanducci e R. Guastini, 212 ss.

⁷ Ove, anche secondo l’approccio positivista più aperto a sensibilità diverse, il “diritto è a servizio della forza”: cfr. N. BOBBIO, *Teoria della norma giuridica*, Torino, 1958, 210.

Ma questi punti di tensione si collocano pur sempre all'interno dei moduli logici delle tradizioni e delle scuole giuridiche.

Né diversamente – quanto a siffatta linea di continuità – può dirsi della qualificazione del diritto all'acqua come posizione soggettiva che legittima una richiesta, da parte dei suoi titolari, di prestazioni a carico dello Stato e che obbliga quest'ultimo a erogarle. Vale, invero, la solida categoria dei “diritti fondamentali sociali”: l'acqua dev'essere resa fruibile, trasportata, distribuita, in condizioni di scarsità crescente; a tanto è tenuto lo Stato, affinché il diritto non sia compromesso e negato dalla riduzione del suo oggetto a semplice merce, con il libero dispiegarsi di una pura legge della domanda e dell'offerta nella sua forma più brutale e deregolata⁸.

Anche da questo punto di vista, il diritto all'acqua si potrebbe definire in conformità ai tratti dei più generali processi di positivizzazione che l'esperienza rende disponibili. In presenza di fattori di crisi dei sistemi nazionali di *welfare*, nel processo costituente europeo si afferma il principio di indivisibilità dei diritti fondamentali: non vi può essere tutela effettiva dei diritti civili e politici se non vi è contestuale garanzia dei diritti sociali. Già il Trattato costituzionale, che non ha superato la fase delle ratifiche, qualificava entrambe le categorie di diritti come “fondamentali” e prospettava un'affermazione del principio di indivisibilità attraverso l'incorporazione della Carta di Nizza: un modo di valorizzazione delle “tradizioni costituzionali comuni” (nel senso proprio di traduzione in valori affermati attraverso la scrittura in un testo costituzionale). Poi, a Lisbona, nel 2007, è stato riconosciuto alla Carta di Nizza – e dunque al principio di indivisibilità in essa contenuto – lo stesso valore giuridico del Trattato⁹. E proprio la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea prevede, al Titolo IV, tra i doveri di solidarietà (cui corrispondono tipicamente diritti sociali), l'accesso ai servizi di interesse economico generale (art. 36), categoria alla quale deve ritenersi ascritto il servizio idrico. Tale previsione non può che conferire a rendere più stringenti gli interventi regolativi di livello europeo, per assicurare l'effettività del diritto quanto ai criteri di erogazione del servizio (universalità, qualità, accessibilità) e alla tutela degli utenti.

Si apre, dunque, una nuova fase nei modi di garanzia dei diritti sociali, e, tra essi, del “nuovo” diritto sociale all'acqua.

⁸ Qualifica il diritto all'acqua come “«nuovo» diritto sociale” D. ZOLO, *Il diritto all'acqua*, cit., 133.

⁹ Trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, Lisbona, 13 dicembre 2007, art. 6, c. 1: “L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati ...”.

Tuttavia, da una parte, la migliore garanzia giuridica del diritto all'acqua in Europa rende ancora più evidente la disegualianza con altre parti del mondo, rivelando un'asimmetria tanto poco tollerabile da aprire o rendere più aspri tensioni e conflitti regionali.

Dall'altra, proprio in ordine a questa potenzialità conflittuale – che configura pienamente il diritto all'acqua come l'obiettivo di un faticoso processo acquisitivo e come oggetto di necessaria tutela intesa a conservarlo – si riproducono alcuni possibili equivoci nella definizione del contenuto di tali diritti sociali e nella ricostruzione del rapporto con altre posizioni soggettive nel più complessivo tessuto di diritti costituzionalmente protetti. Il processo stesso di positivizzazione è osservato talvolta sovrapponendo concetti sociologici a concetti giuridici. Si riprende, epigonalmente, la classica ripartizione di Thomas H. Marshall, che, distinguendo “tre parti o elementi” della cittadinanza – “il civile, il politico e il sociale” – intende per “elemento sociale ... tutta la gamma che va da un minimo di benessere e sicurezza economica fino al diritto a partecipare pienamente al retaggio sociale e a vivere la vita di persona civile, secondo i canoni vigenti nella società”¹⁰. Ma nella visione di Marshall è appunto tendenzialmente assente la percezione del conflitto nel processo di sviluppo dei diritti (ciò che ha attratto sulla sua costruzione critiche radicali, specie quella di Anthony Giddens, dal punto di vista di una teoria della globalizzazione¹¹). E il diritto all'acqua – o, più esattamente, la lotta per il riconoscimento del diritto all'acqua e per la sua conservazione – dimostra quanto sia, invece, fondata una visione secondo la quale nessun diritto fondamentale si afferma senza conflitto sociale¹².

Anche da questo punto di vista, tuttavia, il quadro problematico in cui si iscrive il diritto all'acqua non è, nella sostanza, diverso da quello che ha segnato e segna l'affermarsi di tutti i diritti fondamentali.

Altra, dunque, potrebbe essere la peculiarità di questo “nuovo” diritto, la pietra d'inciampo che il processo di emersione in cui si colloca oppone ai consueti itinerari di ricostruzione teorica e dommatica dei diritti: esso è un diritto del singolo, in continuità con la

¹⁰ T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, 1950, trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, 2002, 12 s.

¹¹ A. GIDDENS, *Class Division, Class Conflict and Citizenship Rights*, in *Profiles and Critique in Social Theory*, London, 1982, trad. it. *La società europea degli anni ottanta: divisioni di classe, conflitti di classe e diritti di cittadinanza*, in *Le società complesse*, Bologna, 1983, spec. 162.

¹² Cfr. L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. II, *Teoria della democrazia*, Roma-Bari, 2008, 59, quanto all'origine storica dei diritti fondamentali, “che sempre sono stati sanciti, nelle diverse carte costituzionali, a seguito di lotte o rivoluzioni che di volta in volta hanno lacerato il velo di normalità e naturalità che occultava una precedente oppressione o discriminazione ...”.

tradizione del costituzionalismo, ma si propone altresì come diritto di intere comunità¹³; e non solo diritto fatto valere collettivamente nell'ambito di un ordinamento nazionale verso lo Stato, ma altresì diritto che deve poter essere fatto valere da una comunità verso un'altra comunità e nell'ambito dei rapporti tra ordinamenti. La ragione per la quale il diritto all'acqua tende ad assumere questa dimensione è nell'evidenza dei modi della sua negazione e dunque del conflitto aperto per il suo riconoscimento: il diritto all'acqua viene precluso anzitutto a intere comunità, talvolta a interi popoli, sicché prevederne esclusivamente la tutela per il singolo, nei confronti del potere di decisione politica in un determinato ordinamento, sarebbe fuorviante e, in molti casi, condurrebbe a previsioni prive di oggetto.

Tuttavia, se si accetta questa nozione di “diritto sociale collettivo” per il diritto all'acqua – in tal modo dando conto della qualificazione di “nuovo diritto”, nuovo per struttura e per dimensione, non solo per ordine temporale di introduzione nell'ordinamento – occorre affrontare problemi inediti quanto alle implicazioni nel rapporto con i diritti individuali; e occorre meglio precisare la sede e il livello della garanzia giuridica.

Quanto al rapporto con il complessivo quadro dei diritti, se il carattere collettivo del diritto all'acqua implica il riconoscimento di esso a una collettività come tale, e la possibilità di farlo valere ai “rappresentanti” di questa, la sua previsione normativa conduce a una espansione della sfera di garanzia dei diritti e a una riduzione della disegualianza, se essi sono riguardati dal punto di vista del rapporto tra comunità e gruppi sociali; ma tale previsione entra in naturale tensione con la garanzia del diritto all'acqua come diritto individuale. Infatti, una volta riconosciuta una collettività come titolare del diritto, senza riferimento al modo in cui tale collettività è organizzata e al rapporto tra i suoi “organi” e i singoli che la compongono quanto all'esercizio del diritto riconosciuto, si sottraggono al campo della disciplina le garanzie dei singoli nei rapporti di potere all'interno della collettività medesima. Irragionevoli diversità nell'accesso al bene che è oggetto del “diritto sociale collettivo” possono riprodursi all'interno della collettività; e anzi la circostanza che il diritto ascrivito in astratto alla collettività sia in concreto esercitato dai “rappresentanti” o dagli “esponenti” di questa, senza alcuna influenza sulla spettanza collettiva del modo in cui tali “rappresentanti” ed “esponenti” sono designati e rispondono ai singoli componenti della collettività medesima, non può non rafforzare i rapporti di dominio in atto, per quanto essi

¹³ Sul concetto di “diritto collettivo”, reso con “un termine sostanzialmente estraneo alla teoria dei diritti dell'uomo di matrice occidentale”, e per tale qualificazione del diritto all'acqua, D. ZOLO, *Il diritto all'acqua*, cit., 134.

possano essere ingiusti. L'attribuzione del diritto collettivo può, allora, condurre all'affievolimento o all'irrilevanza del diritto individuale.

Si rende, dunque, necessaria una doppia tutela del diritto all'acqua – come diritto sociale collettivo e come diritto sociale individuale – e ciò conduce al secondo problema qui segnalato, quello della sede e del livello della garanzia: il diritto all'acqua come diritto sociale collettivo, infatti, chiama in causa la sovranità “esterna” degli Stati, quando esso sia riconosciuto a comunità statali, di tale sovranità costituendo una limitazione; chiama in causa la sovranità “interna” degli Stati, quando la garanzia riguardi collettività infrastatali; chiama egualmente in causa tale sovranità “interna”, limitandola, il diritto all'acqua come diritto sociale individuale.

Da ciò si inferisce il tipo e il livello della norma a garanzia del diritto.

5. *Il diritto all'acqua nel contesto internazionale.* – Non sembra dubbia la necessità di norme internazionali di tipo pattizio, rivolte a garantire il diritto all'acqua a intere comunità nazionali in condizioni di debolezza nell'uso della risorsa idrica: debolezza che può derivare da posizioni dominanti di singoli Stati nell'accesso all'acqua, tali da precluderlo o da limitarlo nei confronti di popolazioni limitrofe o variamente interagenti con lo Stato dominante¹⁴; ma può anche derivare dalla condizione di particolare svantaggio economico di comunità statali, non dotate degli strumenti necessari all'uso dell'acqua, pur potenzialmente accessibile o almeno suscettibile di essere impiegata più efficacemente e meglio distribuita. In questa seconda ipotesi, dovrebbe essere riconosciuto un diritto sociale collettivo all'acqua, cui dovrebbero corrispondere obblighi di prestazione a carico della comunità internazionale: in concreto, l'obbligo a carico dei Paesi più favoriti di dislocare risorse verso i Paesi meno favoriti per correggere un'asimmetria tra quelle che possono produrre i più gravi effetti di destabilizzazione nei rapporti economici globali.

Queste stesse norme pattizie dovrebbero prevedere anche garanzie per le collettività infrastatali e per i singoli cittadini quanto all'equa distribuzione della risorsa idrica, poiché non sembra eludibile, a nessun livello di normazione, la richiamata necessità di una doppia garanzia del diritto all'acqua: garanzia *delle* collettività e garanzia dei singoli *nelle* collettività.

¹⁴ D. ZOLO, *Il diritto all'acqua*, cit., spec. 136 ss., richiama la violazione del diritto all'acqua del popolo palestinese: in questo caso, la posizione dominante dello Stato che preclude o limita l'accesso alla risorsa idrica è di tipo prevalentemente militare. Ma si potrebbe anche trattare di una posizione dominante connessa a fattori materiali, come la collocazione geografica, o al tipo di impiego di risorse idriche comuni, come nel caso di produzioni industriali inquinanti da parte di uno Stato nel rapporto con uno o più Stati confinanti o limitrofi.

Ora, nello scenario internazionale, si sono venute stratificando iniziative di notevole rilevanza culturale e politica, che hanno posto l'accento sui fattori che suggeriscono un compiuto e specifico riconoscimento del diritto all'acqua. Non breve può esserne l'elenco¹⁵. Ma occorre rilevare come, benché in sedi siffatte si producano documenti privi di efficacia normativa diretta, quando si trascorra dalle generiche dichiarazioni di largo principio alla più impegnativa definizione degli strumenti necessari a contrastare in modo più specifico le iniquità nella distribuzione dell'acqua, l'intesa diviene molto difficile, ed è frequente il ripiegamento su formule vaghe e dilatorie.

La difficoltà a stabilire regole conformative è dimostrata anche dal mancato conseguimento dell'obiettivo di tradurre in norme convenzionali, in tal modo imponendole all'osservanza degli Stati, principî enunciati in documenti elaborati in sedi di studio e di ricerca, meritorie, ma al più idonee a produrre proposte interpretative o raccolte "private" di diritto consuetudinario: così, le "Regole di Helsinki", dichiarate dall'ILA¹⁶, "associazione di diritto internazionale" avente per scopo sociale *"the study, clarification and development of international law, both public and private, and the furtherance of international understanding and respect for International law"*, sono state bensì riprodotte nella Convenzione ONU del 1997 sul diritto d'uso dei corsi d'acqua internazionali a fini diversi dalla navigazione¹⁷, ma poi questa non ha ottenuto il numero di ratifiche necessario a renderla vincolante. E alla mancata ratifica non sembra estranea la potenziale, temuta, attitudine del Trattato a

¹⁵ Nel 1966, a Helsinki, la *International Law Association* afferma, tra gli altri, il principio dell'uso "equo e ragionevole" dell'acqua e il divieto di tenere comportamenti che comportino danno al flusso delle acque; nel 1977, a Mar de la Plata, la Conferenza ONU dichiara il diritto universale di accedere all'acqua potabile "in quantità e qualità corrispondenti ai propri bisogni fondamentali"; nel 1984, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) propone l'obiettivo di assicurare a tutte le popolazioni, entro l'anno 2000, "un approvvigionamento soddisfacente di acqua potabile"; nel 1992, a Dublino, la Conferenza internazionale dell'ONU su Acqua e Ambiente propone, tra gli altri, l'obiettivo di assicurare un prezzo sostenibile per l'acqua (il tema è presente anche nella Conferenza ONU su Ambiente e Sviluppo, che tiene, nello stesso anno, a Rio de Janeiro); nel 1998, il Gruppo di Lisbona e la Fondazione Mario Soares affermano, con il Manifesto dell'Acqua, i principî del diritto universale all'acqua, garantito anche con l'assunzione dei costi a carico delle collettività, e del controllo di queste sulla gestione del servizio di distribuzione e sul consumo; nel 2000, all'Aja, il Forum Mondiale sull'Acqua afferma la necessità che, nel fissare le tariffe dei servizi idrici in modo corrispondente al costo di fornitura, si operi secondo equità e tenendo conto dei bisogni primari dei poveri e dei deboli; dello stesso anno è la Dichiarazione del Millennio dell'ONU, che propone di dimezzare entro il 2015 il numero delle persone private dell'accesso all'acqua potabile (ma, già nel 2001, la Conferenza sull'acqua dolce, tenuta a Bonn, riconosce l'assoluta insufficienza dei fondi destinati a questo obiettivo); e, nel 2009, a Istanbul, il Forum Mondiale dell'Acqua non riesce a trovare un accordo per sancire il "diritto fondamentale all'acqua": il documento finale ripiega sulla più generica qualificazione di "bisogno fondamentale umano". Vanno, poi, segnalate le diverse edizioni di "Forum Alternativo" – a Porto Alegre, nel 2002; a Ginevra, nel 2005; a Caracas, nel 2006; a Città del Messico, nello stesso anno; a Istanbul, nel 2009 – nel corso delle quali viene contrastato l'orientamento, maturato in alcune delle sedi sopra richiamate e nelle conferenze "ufficiali", oltre che nelle politiche della Banca Mondiale, a favore del modello della concessione a privati, anche mediante contratti a lungo termine, del servizio di distribuzione dell'acqua.

¹⁶ Cfr. nota 15.

¹⁷ *Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses*, adottata a New York dall'Assemblea Generale dell'ONU il 21 maggio 1997.

determinare con un rimarchevole grado di specificazione, e dunque di efficacia, i comportamenti degli Stati, nonostante una certa, non riducibile elasticità delle direttive enunciate in applicazione del principio di “equa e ragionevole utilizzazione”¹⁸, che ispira, nel suo complesso, la Convenzione.

La proposta, poi, di far approvare una Convenzione globale per il diritto all’acqua in sede ONU, per attribuire a esso la qualificazione di “diritto umano fondamentale”, è stata accolta con molto scetticismo, con l’argomento, invero di tono generale, di un eccesso di politicizzazione troppo unilaterale della questione dei diritti umani, “usati selettivamente come un’arma”; e si è ritenuto che essa possa avere assai difficilmente sbocco¹⁹.

È venuta, perciò, maturando l’idea che la protezione del diritto all’acqua nei trattati, per quanto indiretta e non pienamente definita, si possa considerare adeguata, o almeno si possa ritenere un’acquisizione non ulteriormente migliorabile, e che, semmai, il vero problema innanzi alla comunità internazionale sia quello di dare corso a politiche corrispondenti a tali indicazioni di principio, politiche che invece mancano o sono molto carenti e lontane dal corrispondere alle necessità del momento storico, mentre il problema della carenza di acqua si aggrava secondo un’allarmante progressione²⁰.

In questo ambito, dunque, non sembra realistico attendersi un nuovo quadro normativo internazionale.

6. *Il diritto all’acqua nel contesto europeo.* – Nell’ambito dell’Unione Europea, il diritto all’acqua trova anzitutto garanzia indiretta nelle norme della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea²¹: nell’art. 2, che tutela il diritto alla vita; nell’art. 35, specie ove è stabilito che “nella definizione e nell’attuazione di tutte le politiche e attività dell’Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana”; nell’art. 36,

¹⁸ Su questa connotazione del testo, M. ARCARI, *Il regime giuridico delle utilizzazioni dei corsi d’acqua internazionali. Principi generali e norme sostanziali*, Padova, 1998, 343 ss.

¹⁹ Cfr. le non positive reazioni alla proposta avanzata dall’organizzazione Croce Verde Internazionale, presieduta da Mikhail Gorbachev, riportate in *Futuro incerto per il trattato sul diritto all’acqua*, www.ipsnotizie.it, 3 settembre 2007.

²⁰ Forse la considerazione di questo dato di esperienza può spiegare la dichiarazione resa dal Consiglio federale elvetico il 18 ottobre 2006 (la si legge in www.parlamento.ch), in risposta a una mozione, presentata da un nutrito gruppo di componenti del collegio, intesa a “promuovere il riconoscimento del diritto all’acqua in seno al nuovo Consiglio dei diritti dell’uomo delle Nazioni Unite e in tutti i forum internazionali in cui la Svizzera sarà chiamata a trattare”. La mozione è stata respinta, ritenendosi che “in questo ambito le sfide non riguardano il riconoscimento, ma piuttosto l’attuazione” del diritto all’acqua, sicché il Consiglio federale non ha condiviso “la necessità di elaborare una convenzione internazionale sull’acqua sostenuta da determinate cerchie della società civile”, volendo invece concentrare la propria opera nel senso “del rafforzamento e della promozione delle norme già esistenti nonché di una migliore attuazione del diritto all’acqua”, in specie attraverso attività di cooperazione allo sviluppo.

²¹ La Carta è stata proclamata il 7 dicembre 2000, e sostituita, a decorrere dal 1° dicembre 2009, data di entrata in vigore del Trattato di Lisbona, con il testo proclamato a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

secondo il quale “l’Unione ... riconosce e rispetta l’accesso ai servizi di interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente ai trattati”; nell’art. 37, ove è affermato che “un livello elevato di tutela dell’ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell’Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”; nell’art. 38, secondo cui “nelle politiche dell’Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori”.

Quanto alla produzione normativa degli organi dell’Unione, essa si muove lungo due linee, distinte ma segnate da punti di intersezione: da una parte, è perseguito l’obiettivo di tutelare l’acqua – concepita non come “prodotto commerciale al pari degli altri”, bensì come “patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale”²² – verso i fattori di degradazione e contaminazione derivanti da abusi e sfruttamento abnorme, nel quadro più generale del deterioramento degli ecosistemi; dall’altra, rileva la disciplina in materia di servizi pubblici, che tocca in modo concreto e diretto l’esercizio del diritto all’acqua da parte di comunità e di singoli, e rileva la giurisprudenza della Corte di giustizia che si è formata in tema.

Sotto questo secondo profilo, i principî a garanzia della concorrenza e del mercato – che sostanziano il complessivo assetto dell’Unione Europea, e ne segnano la genesi e il consolidamento – sono bilanciati, mediante il riconoscimento del principio di autonomia istituzionale, con l’esigenza di porre in essere particolari forme di gestione di servizi, tra i quali il servizio idrico, in cui si possa ritenere di far prevalere la presenza di soggetti pubblici, a miglior tutela di beni e di diritti ritenuti fondamentali: possono dunque prevedersi deroghe alla regola generale delle procedure di aggiudicazione a evidenza pubblica; e le amministrazioni pubbliche possono produrre direttamente il servizio o anche affidarlo a soggetti diversi, ma sottoponendo gli affidatari a controlli così penetranti da essere assimilati a quelli che il soggetto pubblico esercita su propri organi o articolazioni organizzative (“controllo analogo”).

7. *Il caso italiano.* – In tale quadro normativo europeo – che è tanto aperto da offrire la scelta tra diversi modelli nazionali di gestione della risorsa idrica – il caso italiano si è venuto caratterizzando per rimarchevoli oscillazioni nelle soluzioni legislative, orientate talvolta da assunti ideologici e da compromessi provvisori.

L’Italia appartiene al novero dei Paesi dotati di disponibilità di acqua (per connotazioni fisiche e geografiche) e caratterizzati da elevato consumo (come nell’intero Nord del mondo).

²² In tal senso, la Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2000/60/CE del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l’azione comunitaria in materia di acque.

Anche in Italia, dunque, si propongono i problemi della competizione tra i diversi impieghi delle risorse idriche (agricolo, industriale, civile), ciascuno dei quali ha effetti diversi sulla dotazione complessiva di acqua e sulla sua qualità; e dell'efficienza nell'impiego di esse, se si considera che lo spreco di acqua, cioè il rapporto tra acqua che residua e viene dismessa dopo i processi di consumo e acqua prelevata, è sempre molto alto, nei vari impieghi, arrivando fino a punte del novantacinque per cento. Problemi che debbono essere affrontati con meccanismi regolativi e di controllo più severi e consapevoli.

Ma, in Italia, v'è anche un problema molto specifico: le asimmetrie economiche e sociali – specie lungo la linea di demarcazione Nord-Sud – si manifestano anche nella gestione delle risorse idriche.

Il controllo dell'acqua è, storicamente, un fattore genetico e di consolidamento della mafia in Sicilia, regione assai ricca di risorse idriche, tuttavia sottratte, dapprima specie nell'impiego agricolo, poi anche negli usi civili, al controllo pubblico, attraverso la proprietà privata dei pozzi, la speculazione fondiaria in vista della realizzazione di infrastrutture e il condizionamento degli appalti dei lavori, la presenza distorsiva nel “mercato” dei servizi idrici²³. Considerazioni analoghe possono valere per altre regioni interessate da fenomeni assimilabili alla mafia. In tali casi è chiamata in causa la sovranità interna dello Stato, al cospetto di ordinamenti antistatali, per i quali il controllo dell'acqua è un fattore di dominio del territorio.

Anche questi caratteri peculiari – l'orientamento ad agire su di essi con scelte normative forti, idonee a contrastarli, rimodellando il sistema delle relazioni tra i titolari del diritto all'acqua e i soggetti che ne governano l'uso – danno conto dell'affermarsi del principio della proprietà pubblica dell'acqua, bene identificato con la maggiore latitudine: appartengono al demanio dello Stato tutte le acque “superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo”, afferma ora l'art. 144, c. 1, d.lgs. 3 aprile 2006, n.152 (ma, già oltre un decennio innanzi, l'art. 1, c. 1, l. 5 gennaio 1994, n. 36 – poi abrogata con l'art. 175, lett. u, di tale d.lgs. n. 152 del 2006 – aveva stabilito che “tutte le acque superficiali e sotterranee, anche non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata e utilizzata secondo criteri di solidarietà”). E anche tutte le infrastrutture idriche, a qualsiasi soggetto pubblico appartengano, sono qualificate come demaniali, e dunque assoggettate a un

²³ Cfr. la ricostruzione storica di U. SANTINO, *L'acqua rubata: dalla mafia alle multinazionali*, in www.centroimpastato.it, 2001; sul tema, dello stesso autore, *Storia del movimento antimafia. Dalla lotta di classe all'impegno civile*, Roma, 2000.

regime di ristretta alienabilità, nei limiti fissati dalla legge (art. 143, c. 1, d.lgs. n. 152 del 2006).

Tuttavia, siffatte previsioni di principio non sembrano offrire soluzioni nuove o stabili alla questione maggiore innanzi al legislatore, che è nella ricerca di un modello di gestione delle risorse idriche in cui trovino contemperamento: efficienza, anche secondo logica di impresa, nel quadro dei vincoli europei; garanzia degli utenti, che sono titolari di un diritto fondamentale; irrinunciabile universalità del servizio, e dunque tutela delle posizioni deboli a rischio di esclusione sociale, esclusione di cui la preclusione del pieno accesso all'acqua sarebbe forse l'indicatore di maggior rilievo.

7.1. Gli oscillanti orientamenti legislativi. – Nella legislazione, il tema dell'impiego razionale delle risorse idriche trova una prima declinazione nel concetto di “servizio pubblico integrato”, che, introdotto con la legge n. 36 del 1994, è improntato all'esigenza di porre fine alla frammentazione del servizio idrico tra “captazione, adduzione e distribuzione di acqua a usi civili”, “fognatura e depurazione delle acque reflue”. E, se, in coerenza con l'obbligo costituzionalmente fondato di promuovere le autonomie locali, “alla gestione del demanio idrico provvedono le regioni e gli enti locali competenti per territorio” (art. 86, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112), sono tuttavia perseguiti obiettivi di razionalizzazione funzionale e dimensionale. In un quadro ispirato al principio di sussidiarietà, invero, anche la gestione delle acque chiamerà in causa competenze esclusive dello Stato, nella determinazione “dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, c. 2, lett. m, Cost.); e non potrà essere escluso l'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 120, c. 2, Cost.

A fini di efficienza dimensionale sono intese anche la definizione di ambiti territoriali ottimali e la costituzione, in ciascuno di essi, di un'Autorità d'ambito, “struttura dotata di personalità giuridica ... alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente e alla quale è trasferito l'esercizio delle competenze a essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche ...” (art. 148, c. 1, d.lgs. n. 152 del 2006). Il motore della costruzione della gestione unica del servizio idrico integrato è la Regione, che delimita l'ambito territoriale ottimale, e cui è commesso, al pari delle Province autonome, il potere di disciplinare “le forme e i modi della cooperazione tra gli enti locali” nell'ambito; alle Autorità d'ambito “è demandata

l'organizzazione, l'affidamento e il controllo della gestione" del servizio in discorso (art. 148, c. 2, d.lgs. n. 152 del 2006)²⁴.

Ma il tema forte – che chiama in causa il più difficile contemperamento tra rilevanza sociale dei servizi idrici ed efficienza “imprenditoriale” nella erogazione di essi nell'osservanza dei vincoli europei – è quello del modello di gestione. E, infatti, su questo versante si sono manifestate le maggiori oscillazioni nelle scelte legislative; e il sovraccarico ideologico del processo di integrazione politica che a esse ha condotto provoca un elevato conflitto sociale e un'accentuata tensione tra sedi della rappresentanza e iniziativa popolare, fino alla presentazione di una proposta di referendum abrogativo nell'intendimento di ridefinire, intaccandone radicalmente le basi, l'attuale assetto normativo.

Il modello di gestione dei servizi pubblici “di rilevanza economica” – tra i quali è compreso il servizio idrico – è contenuto originariamente nell'art. 22 della legge 8 giugno 1990, n. 142, poi nell'art. 113 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (“Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”), che ne riprende i contenuti, e si incentra sulla scelta, commessa alla discrezionalità delle amministrazioni competenti, tra gestione in economia, concessione a terzi mediante procedura concorsuale, affidamento diretto ad azienda speciale o a società per azioni a prevalente capitale pubblico.

Ma già a poco più di un anno dall'emanazione del Testo Unico – ed è questa la prima oscillazione del legislatore quanto all'affermarsi della logica di impresa nella gestione dei servizi, sia pure nel contemperamento con la natura pubblica di essi – l'art. 35, cc. 8 e 9, legge 28 dicembre 2001, n. 448 impone agli enti locali di trasformare le aziende speciali in società di capitale, e di incorporare le reti e le infrastrutture, conferendole a società a capitale pubblico non cedibile, ove di esse siano proprietarie società per la gestione dei servizi pubblici a prevalente partecipazione degli stessi enti locali. Il nuovo assetto, segnato dalla soppressione del modo di gestione attraverso aziende speciali, non resiste a lungo: il d.l. 30 settembre 2003,

²⁴ Anche tale assetto delle competenze sembra, peraltro, destinato a essere superato (fatte salve nuove oscillazioni del legislatore), senza che si intravedano con chiarezza i tratti di un nuovo, diverso modello: l'art. 1, c. 1 *quinquies*, legge 26 marzo 2010, n. 42, introducendo il comma 186 *bis* nell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, prevede la soppressione delle Autorità d'ambito territoriale, decorso un anno dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria per il 2010, e l'attribuzione alle Regioni del compito di distribuire con legge le funzioni così liberate nell'osservanza dei principi di “sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza”. Il termine è stato prorogato con l'art. 1 della legge 26 febbraio 2011, n. 10, di conversione del d.l. 29 dicembre 2010, n. 225: tale disposto fissa al 31 marzo 2011 il termine in discorso e prefigura un'ulteriore proroga al 31 dicembre 2011, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il parere della Commissione parlamentare per la semplificazione (art. 1, cc. 1 e 2 e tabella 1). Quanto alla complessiva efficienza del modello finora accolto, peraltro, la *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici*, presentata al Parlamento, il 22 luglio 2010, dalla Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche, segnala “ la persistenza di un problema di debolezza e insufficiente autorevolezza delle AATO, unitamente alla inadeguatezza dei loro apparati, delle competenze e delle professionalità” (par. 4.3.2, pag. 61).

n. 269, convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326, modifica nuovamente il richiamato art. 113 del Testo Unico, consentendo tre modelli: concessione a società di capitali scelta attraverso procedura concorsuale (lett. a); società mista pubblica-privata, con scelta del socio privato attraverso gara (lett. b); società a totale capitale pubblico, che nella sua ragione sociale abbia lo svolgimento prevalente delle sue attività a favore degli enti pubblici soci (società *in house*). Poi il citato d.lgs. n. 152 del 2006, quanto alla gestione del servizio idrico integrato, stabilisce una graduazione tra i modelli di gestione previsti dal novellato art. 113 del Testo Unico, affermando la preferenza per la concessione a società di capitali. Ancora, per tutti i servizi pubblici a rilevanza economica, di nuovo a breve distanza di tempo, interviene la norma che impone agli enti locali la scelta tra due soli modelli: concessione a imprese individuate con procedura concorsuale, oppure società miste con gara sia per la scelta del socio privato sia per l'attribuzione a esso delle attività; mentre l'*in house* diventa una soluzione eccezionale (art. 23 *bis*, inserito nel d.l. 25 giugno 2008, n. 112 dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 113, poi modificato dall'art. 15 d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito con modificazioni nella legge 20 novembre 2009, n. 166).

7.2. *L'ideologia della privatizzazione.* – L'irrisolutezza del legislatore – nel tentativo di aggredire i nodi del sistema di gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, individuabili nell'opacità dei procedimenti e nell'inefficienza degli apparati, specie per la pressione del contesto politico, incidente anche sugli operatori privati concessionari – ha dunque posto in essere un quadro normativo stratificato e contraddittorio, segnato da ripensamenti e dall'alternarsi di soluzioni estreme o non necessitate dai vincoli europei²⁵ e da attenuazioni, a ciascuna delle quali non è dato il tempo di consolidarsi nell'organicità dell'applicazione e in compiuti orientamenti giurisprudenziali.

A tale incertezza si è sovrapposto, per poi collidere con le soluzioni normative, un approccio ideologizzante al tema della gestione delle risorse idriche, nell'ambito del quale l'argomentazione giuridica si è venuta intrecciando con la difesa militante del diritto fondamentale all'acqua, fino a prospettare il pericolo di una "privatizzazione" della risorsa.

Del concetto di "privatizzazione" – formula assai efficace sul piano della mobilitazione politica – andrebbero forse meglio definiti i contorni.

²⁵ Si consideri il caso dell'art. 154, c. 1, d.lgs. n. 152 del 2006, che, stabilendo i parametri per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, individua tra essi "l'adeguatezza della remunerazione del capitale investito", mentre dalla normativa comunitaria – secondo la Corte costituzionale – è ricavabile unicamente il requisito minimo della "copertura, in un determinato periodo di tempo, dei costi mediante i ricavi (di qualsiasi natura questi siano, ivi compresi gli eventuali finanziamenti pubblici)": Corte cost., sent. (3 novembre) 17 novembre 2010, n. 325 e sent. (12 gennaio) 26 gennaio 2011, n. 26.

Invero, come si è notato, la tendenza che si rivela come univoca è alla non reversibile pubblicizzazione dell'acqua, con l'ascrizione di essa al demanio. Discorrere di "privatizzazione dell'acqua", in senso stretto, con riferimento al bene, è dunque improprio. Tuttavia, si assume che, guardando alla sostanza delle cose, si dovrebbe ritenere che "il proprietario reale" sia chi gestisce il bene ed eroga il servizio²⁶. Ed è dunque l'affidamento, totale o parziale, della gestione a privati che dovrebbe essere precluso per poter contrastare la privatizzazione "sostanziale" dell'acqua²⁷.

7.3. *L'iniziativa referendaria.* – Su tale fondamento – che può essere sottoposto a critica – è stata condotta un'iniziativa referendaria intesa a destrutturare il quadro normativo, nell'intento esplicitato di escludere in ogni caso i tre modelli di gestione previsti dall'originario art. 113 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, ritenuti "due dichiaratamente privatistici e il terzo «falsamente pubblicistico»"²⁸, lasciando in campo soltanto la possibilità di gestione "attraverso un soggetto di diritto pubblico"²⁹. L'obiettivo è stato perseguito proponendo l'abrogazione dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 e, con separato quesito, dell'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006: la cancellazione del primo sarebbe orientata a sopprimere i modelli di gestione ritenuti tutti di tipo privatistico; espungendo il secondo si vorrebbe impedire la paventata ipotesi della reviviscenza, in conseguenza di tale

²⁶ Cfr. la *Relazione introduttiva ai quesiti referendari*, sottoscritta da Gaetano Azzariti, Gianni Ferrara, Alberto Lucarelli, Luca Nivarra, Ugo Mattei, Stefano Rodotà, in tema di gestione dei servizi idrici, quesiti contenuti nella richiesta pubblicata nella G.U. della Repubblica, in data 1° aprile 2010, serie generale, n. 76: " ... È noto che, soprattutto in beni come l'acqua a valore aggiunto assai basso, tra proprietà formale del bene e delle infrastrutture e gestione effettiva del servizio vi è una tale asimmetria d'informazioni, al punto da far parlare di proprietà formale e proprietà sostanziale, ovvero il proprietario reale è colui che gestisce il bene ed eroga il servizio" (par. 1).

²⁷ La sovrapposizione concettuale tra modelli di gestione del servizio idrico di tipo privatistico o mediante "partnership pubblico-privato" e "privatizzazione dell'acqua" come bene è assai evidente in V. SHIVA, *Water Wars*, Cambridge, 2002, trad. it. *Le guerre dell'acqua*, Milano, 2007: "Una partnership pubblico-privato può coesistere nel campo della formazione o della gestione delle capacità (operazioni e fornitura di servizi) ... Le partnership pubblico-privato nel settore dell'acqua tendono a rimpiazzare il servizio idrico come servizio pubblico ... Le argomentazioni a favore della privatizzazione si basano per lo più sulle scadenti prestazioni delle strutture del settore pubblico. I dipendenti statali sono visti come personale in eccesso, responsabile della scarsa produttività delle aziende idriche pubbliche ...". Si tratta di affermazioni tutte raccolte sotto la rubrica "La partnership tra pubblico e privato: gli aiuti internazionali per la privatizzazione dell'acqua" (ivi, 97 ss.). Ma una chiara distinzione, logica e giuridica, tra i due ambiti problematici – gestione dei servizi idrici, garanzia del diritto all'acqua come bene – sembra necessaria, poiché la privazione del diritto all'acqua come bene deriva, nell'esperienza, in prevalenza da comportamenti di soggetti pubblici (di uno Stato a danno di un altro Stato, degli organi esponenti di una comunità a danno di altra comunità, dei soggetti di un ordinamento a danno degli appartenenti ad altro ordinamento nell'ambito di una medesima comunità statale) o dalla circostanza, consentita oggi o che è stata consentita in passato, della proprietà privata delle fonti idriche; non deriva, invece, in sé, dal modello di gestione dei servizi prescelto – pubblico, privato o misto – quando sia presupposta la proprietà pubblica dell'acqua. Su tali modelli è possibile un giudizio in termini di efficienza operativa, di equità, di efficace regolazione; ma essi non incidono sulla natura, pubblica o privata, del bene acqua.

²⁸ *Relazione introduttiva*, cit., par. 4

²⁹ *Ibidem*.

abrogazione, del vecchio art. 113 del richiamato Testo unico o, in alternativa, il medesimo effetto di conservazione di modelli di gestione in ragione della prevalenza di norma speciale, sia pure precedente³⁰. L'effetto di rimodulazione del sistema, anche nei suoi fondamenti di principio, sarebbe pieno con l'abrogazione – proposta con un terzo quesito – della parte del primo comma dell'art. 1 d.lgs. n. 152 del 2006, secondo la quale la tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico ed è determinata tenendo conto dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito, con ciò volendo “rafforzare il modello pubblicistico estraneo alle logiche mercantili”, in modo da impedire “al gestore di fare profitti sulla tariffa e quindi sulla bolletta”³¹.

La condizione affinché tali conseguenze sistematiche si producessero era che i tre quesiti si tenessero in un quadro unitario, sostenuto dal tessuto connettivo dell'intento complessivo dei promotori, enunciabile come volontà di impedire la “privatizzazione dell'acqua” o di produrre la sua ripubblicizzazione, ove la privatizzazione si debba ritenere già compiuta. Ma proprio siffatto approccio è stato disatteso dalla Corte costituzionale in sede di giudizio di ammissibilità.

La Corte si è attestata, infatti, su due capisaldi, enunciati con formule pressoché identiche in tre sentenze sull'ammissibilità delle richieste referendarie³²: ciascuno dei quesiti referendari proposti deve essere valutato “indipendentemente dagli altri e, in particolare dagli effetti che l'esito degli altri referendum potrebbe avere sulla cosiddetta normativa di risulta. In altri termini, esula dall'esame della Corte ogni valutazione circa la complessiva coerenza dei diversi quesiti incidenti sulla stessa materia e, quindi, non ha alcun rilievo neppure l'eventualità che essi siano stati proposti (in tutto o in parte) dai medesimi promotori”; l'obiettivo dei sottoscrittori del referendum “va desunto non dalle dichiarazioni eventualmente rese dai promotori ..., ma esclusivamente dalla finalità «incorporata nel quesito», cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione e all'incidenza del referendum nel quadro normativo di riferimento”, essendo dunque “irrilevanti, o comunque non decisive, le eventuali dichiarazioni rese dai promotori”.

In forza di queste premesse di metodo, benché due quesiti referendari – sui tre proposti nel richiamato quadro organico – siano stati dichiarati ammissibili, l'obiettivo politico dei promotori e dei sostenitori (o, almeno, l'obiettivo che si evince dalla richiamata *Relazione*

³⁰ Ivi, parr. 3 e 4.

³¹ Ivi, par. 5. In chiave critica quanto alla difficoltà di definire gli effetti derivanti dall'eventuale abrogazione referendaria, cfr. le considerazioni, svolte prima delle decisioni della Corte sull'ammissibilità, di A. GIORGIS, F. DEALESSI, *L'(incerto) oggetto giuridico del referendum sulle modalità di gestione del servizio idrico*, in *Rivista dell'AIC*, 2 luglio 2010.

³² Sentt. (12 gennaio) 26 gennaio 2011, nn. 24, 25 e 26.

introduttiva) risulterà in ogni caso disatteso. Dall'esito positivo della consultazione deriverebbe, infatti, non la soppressione dei modelli di gestione oggi consentiti dall'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, ma, senza necessità di chiamare in causa una paventata ma assai difficilmente prospettabile reviviscenza della normativa preesistente, "l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria ... relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara a evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica", con la conseguente ammissione di "ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, quelle di gestione in house di pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico)". Esito, dunque, assai distante dai quei fini politici, non componibili, secondo la Corte, con "l'obiettivo ratio del quesito"³³.

In coerenza con tale approccio, la Corte ha dichiarato inammissibile la richiesta di referendum per l'abrogazione dell'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, essendo essa inidonea a conseguire la "finalità incorporata nel quesito", individuata dalla Corte nell'obiettivo di "rendere inapplicabile al servizio idrico integrato la disciplina concernente le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali (ivi compreso il servizio idrico integrato) dall'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008", norma, quest'ultima, oggetto della separata richiesta di referendum dichiarata invece ammissibile. La Corte, infatti, ferma nella posizione di considerare ciascun quesito referendario indipendentemente dagli altri, ha ritenuto di non potere compiere un giudizio anticipato e ipotetico, cioè riferito al caso dell'abrogazione referendaria di tale disposizione³⁴.

Nel complesso, gli scopi politici maggiori dei promotori della complessiva "vicenda referendaria" concernente il diritto all'acqua, si sono mostrati impossibili da conseguire. Tanto più perché la stessa Corte ha dichiarato inammissibile un quarto quesito referendario³⁵, inteso a intaccare l'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 per la via laterale della soppressione di frammenti di disposizioni, dalla quale forse si pensava conseguisse l'inapplicabilità, per alcuni profili, della norma generale sui servizi pubblici di rilevanza economica al solo servizio idrico integrato (che non è tra i settori "esclusi" dalla medesima legge). Ma la Corte rileva che l'effetto sarebbe distante da tale intendimento soggettivo, poiché consisterebbe nell'ostacolare "l'armonica applicazione al servizio idrico della normativa generale concernente l'affidamento mediante gara pubblica" della gestione dei servizi in discorso; e in due

³³ Sent. n. 24 del 2011, cit.

³⁴ Sent. n. 25 del 2011, cit.

³⁵ Sent. (12 gennaio) 26 gennaio 2011, n. 27.

conseguenze contraddittorie: da una parte la soppressione dell'obbligo a carico dell'ente pubblico locale di conformarsi al principio di autonomia del soggetto gestore del servizio idrico integrato, dall'altra l'esclusione, per tale servizio, della "operatività dei principi della piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, nonché della riserva esclusiva alle istituzioni pubbliche del governo di tali risorse". Un effetto – quest'ultimo – perfettamente opposto allo scopo dichiarato dai proponenti.

Ma le modalità della "guerra per l'acqua" sul fronte nazionale interno, e i contenuti a essa ascritti, hanno ingenerato alcuni equivoci concettuali, oscurando i termini di un problema che invece dovrebbe impegnare severamente il legislatore a introdurre nel sistema soluzioni stabili e coerenti.

Per comprenderlo, occorre anzitutto superare il convincimento, diffuso quanto privo di saldo fondamento, secondo il quale gestione delle risorse idriche da parte di imprese private equivalga a privatizzazione dell'acqua come bene e come risorsa: l'acqua rimane in ogni caso bene pubblico, così qualificato dalla legge, e ciò non può non produrre conseguenza sui modi della gestione, chiunque sia il gestore, pubblico o privato³⁶. Occorre, poi, considerare che la gestione pubblica – quale che ne sia la forma: diretta in economia, o mediante azienda speciale – non può essere ritenuta affatto garanzia, in termini generali e assoluti, come pure si assume, della migliore tutela e della maggiore estensione del diritto fondamentale all'acqua: le amministrazioni locali sono connotate spesso da inefficienze pronunciate, di tipo funzionale e dimensionale (non sempre facilmente correggibili – queste seconde – attraverso le forme di aggregazione incentivate dalla legge; né possono essere ritenute certe – considerata la fase genetica e in mancanza di dati di esperienza ricavabili da un'applicazione sufficientemente protratta nel tempo – le virtù razionalizzanti degli "ambiti territoriali ottimali"); le aziende locali sono conformate assai di frequente secondo esigenze di presenza politica e da modalità delle nomine che a tali esigenze strettamente corrispondono. E le scelte secondo logica di impresa sono impedito o limitate da vincoli pubblicistici, con riferimento sia al regime giuridico dei bilanci, sia all'assunzione del personale. Nulla assicura, dunque, che il gestore pubblico sia in grado di conseguire qualità delle prestazioni ed economie di scala, e di mettere conseguentemente in opera piani di investimento improntati all'innovazione tecnologica, di

³⁶ Altra questione è quella della proprietà delle infrastrutture: mentre la gestione del servizio da parte di soggetti privati non pone in discussione, di per sé, la natura pubblica del bene acqua, la proprietà privata delle infrastrutture e dei mezzi potrebbe compromettere l'uso razionale e solidale di questo. È stato perciò ravvisato nella legislazione il concetto di "proprietà integrata", secondo il quale "la demanializzazione non copre solamente il bene acqua, ma anche tutte le infrastrutture di proprietà pubblica preposte alla sua gestione, diventando flebile la distinzione tra demanio idrico ed acquedottistico, a favore di una nuova figura che in termini convenzionali potrebbe definirsi come «demanio idrico integrato»": A. BARTOLINI, *Le acque tra beni pubblici e pubblici servizi*, in www.giustamm.it, 2007, n.1, 7.

cui vi è urgente necessità, data la situazione in cui versano le reti idriche in Italia, con gli sprechi non più tollerabili che ne derivano. Ancora, non è affatto detto che l'affidamento della gestione a un soggetto pubblico locale assicuri l'equità delle tariffe, poiché anche le aziende pubbliche possono tendere (e spesso tendono, come la vicenda delle imprese “di Stato” o locali in Italia si è incaricata di dimostrare) a lucrare rendite dalle entrate tariffarie, per impieghi diversi, non necessariamente legittimi, data la permeabilità al contesto politico, che, nei casi più gravi, è segnato dalla presenza pervasiva della criminalità organizzata.

Naturalmente, non si potrebbe sostenere, con opposto ideologismo, che la privatizzazione sia soluzione automatica e generalizzabile a questi problemi. La gestione dei servizi idrici è, infatti, segnata dalla circostanza, non eludibile, che il gestore opera in regime di monopolio “naturale” nel rapporto con l'utente, ciò che non incentiva, sotto il profilo strettamente economico, né interventi di manutenzione degli impianti né investimenti. E non sembra sicura l'efficacia di vincoli a tali fini derivanti dai capitolati e dai regolamenti connessi, vincoli che, ammessa la possibilità di stabilire adeguate clausole nei bandi in un mercato ormai dominato da poche grandi imprese, potrebbe conseguire solo dalla perfetta trasparenza del rapporto tra stazioni appaltanti e privato gestore, sia nella fase di scelta del contraente, sia, soprattutto, in quella di messa in opera dei controlli.

Ancora, se si riguardano i problemi in chiave dinamica, senza troppo indulgere nel raffronto modellistico, sono da considerare le conseguenze del passaggio dalla gestione pubblica a quella privata, cioè dal soggetto pubblico erogatore al soggetto pubblico regolatore e controllore, passaggio che non è affatto agevole, poiché esso avviene in condizioni di debolezza dei meccanismi giuridici secondo i quali la regolazione e la vigilanza possano avvenire. Ma sono appunto questi, controllo e vigilanza, i problemi maggiori. Essi sono – o dovrebbe essere, se ve ne fosse adeguata consapevolezza – innanzi al legislatore. Ma la loro centralità è oscurata dalla grande nuvola sollevata dallo scontro ideologico, per molti versi fuorviante, tra fautori della gestione pubblica a ogni costo dei servizi idrici e fautori della gestione privata sempre e in ogni luogo.

7.4. Regolazione e vigilanza. – In realtà, il tema è sempre quello della regolazione e della vigilanza, sia che si tratti di gestione pubblica sia che si tratti di gestione privata, in un universo in cui entrambe possono, e forse debbono, poter coesistere, affinché il modello prescelto sia conformato su specifiche esigenze di contesto politico, economico, territoriale, perfino culturale: il sistema istituzionale italiano è segnato da forti cesure, differenze, asimmetrie, che producono rimarchevoli diversità di rendimento della legislazione per ambiti,

in particolare quando sia in gioco l'impiego di ingenti risorse e a essere chiamati in causa siano, direttamente o indirettamente, i poteri locali. E questa diversità richiede differenziazione; che è criterio per conformare l'esercizio delle funzioni amministrative secondo sussidiarietà.

Ora, proprio questo tema, la regolazione e la vigilanza in materia di gestione delle risorse idriche, è stato sempre sostanzialmente eluso, in Italia³⁷; e il convincimento di poter tagliare il nodo aggredendo la legislazione che – si assume – sarebbe intesa alla “privatizzazione dell'acqua” rischia di rendere ancora più opaco lo scenario dei fatti e dunque non chiara la prospettiva degli interventi necessari. E, tra gli interventi in ogni caso necessari, v'è di certo la definizione di efficienti meccanismi regolativi e di vigilanza.

Nell'esperienza, il sistema di regolazione dei servizi idrici è nato debole, ed è stato ulteriormente indebolito nel tempo.

Debole è anzitutto l'intero quadro delle funzioni regolative: quelle normative statali e regionali, poiché la legislazione si è mostrata ondivaga e contraddittoria, segnata da ravvicinati ripensamenti, trascinando in una spirale di incertezza anche il livello regolamentare statale, e quello legislativo e regolamentare regionale; quelle normative e pianificatorie di livello locale, poiché le Autorità di ambito hanno subito la pressoché generalizzata “cattura” da parte degli enti territoriali di riferimento, specie da parte dei Comuni, perdendo autonoma capacità di decisione; quelle giurisdizionali, poiché, incerto il quadro legislativo, difficilmente possono consolidarsi corpi di giurisprudenza stabili e conformativi.

Debole è stato ed è il tentativo di istituire soggetti di regolazione e vigilanza esterni al rapporto tra ente concedente e gestore.

La legge n. 36 del 1994 istituì il Comitato di vigilanza sulle risorse idriche, che ha avuto vita asfittica, per la scarsità delle risorse di cui ha potuto fruire, per la flebilità dei poteri e per la sudditanza ai soggetti della decisione politica; e ha concluso la sua parabola con la soppressione, disorganica e piuttosto inconsulta, in forza del d.l. 28 aprile 2009, n. 39, “Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile”, convertito nella legge 24 giugno 2009, n. 77, che lo ha sostituito con una Commissione nazionale di vigilanza sulle risorse idriche, alla quale sono state ascritte anche le funzioni

³⁷ Dati diversi provengono dall'analisi comparata: cfr. Università Bocconi, Centro IEFE, *La regolazione economica dei servizi idrici*, rapporto di ricerca n. 1, settembre 2009, a cura di A. Massarutto.

dell'Osservatorio sui servizi idrici: se possibile, la prospettiva è quella di un indebolimento ulteriore di indipendenti funzioni regolative e di vigilanza³⁸.

Allo stato dei fatti, dunque, la regolazione rimane un problema aperto.

In ragione della marcata articolazione territoriale del sistema italiano, e dunque della necessità di soluzioni diverse, conformemente al principio di differenziazione, una volta acquisita l'opportunità di consentire scelte autonome, soprattutto tra gestione diretta e attribuzione in varia forma a privati (scelte che potrebbero essere contenute in una griglia conformativa, specie con riferimento al criterio dimensionale, sembrando poco accorto formare piccole o piccolissime aziende pubbliche, destinate a vita grama, per l'incapacità di conseguire economie di scala), una parte della regolazione dovrebbe svolgersi a livello locale, tipicamente attraverso il contratto di servizio, e il controllo sulla sua osservanza. Il soggetto titolare di questo potere di regolazione sarebbe l'Autorità d'ambito territoriale, o il soggetto che ne prenderà il posto, che certo dovrà avere dimensione adeguata. Sembra, invece, problematico l'affidamento a questo stesso soggetto di altri compiti di regolazione³⁹, diversi da quelli contrattuali, poiché non sono facilmente superabili le obiezioni mosse a una tale soluzione: la regolazione locale non si esaurisce nella regolazione contrattuale, poiché, una volta definite in termini necessariamente non troppo conformativi ma sufficientemente aperti le clausole contrattuali, poi occorre stabilire chi compia il controllo nella fase applicativa; i due strumenti di regolazione – il contratto e la statuizione di regole da altra fonte – “sono antitetici, nel primo essendo il soggetto pubblico una controparte, nel secondo un arbitro *super partes*”⁴⁰.

Peraltro, l'opzione per la regolazione centralizzata è ancora preliminare rispetto alla scelta tra modelli. Non sembra, in proposito, che si possa puntare con certezza a un'Autorità indipendente di livello nazionale, specificamente preposta ai servizi idrici⁴¹, senza prima considerare adeguatamente la più generale esperienza italiana di questo tipo di soggetti e aver valutato esperienze analoghe in chiave comparata. Infatti, da una parte, in Italia, il rendimento

³⁸ A. MASSARUTTO, *A passo di gambero nei servizi idrici*, in www.lavoce.info, 8 settembre 2009.

³⁹ Di questa soluzione sono stati segnalati i vantaggi: “possibilità di diversificare gli approcci sulla base del contesto specifico ... possibilità di ridurre l'asimmetria informativa sia rispetto al gestore che rispetto ai consumatori ... maggiore sperimentazione e ... circolazione delle politiche e delle soluzioni locali”, in tal modo facilitandosi “il processo di buone pratiche nazionali ...” (L. DANESI, M. PASSARELLI, P. PERUZZI, *Quale livello di regolazione per i servizi idrici? Uno schema di analisi della distribuzione verticale ed orizzontale delle funzioni di regolazione*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2008, n. 2, 408 ss.)

⁴⁰ *La regolazione economica dei servizi idrici*, cit., 98.

⁴¹ Tale sembra la proposta di G. NAPOLITANO, *Per un'autorità indipendente di regolazione dei servizi idrici*, Rapporto sulla regolazione dei servizi idrici, presentato all'incontro *Acqua e Autorità*, organizzato da Federutility, Roma, 23 aprile 2010, tuttavia avanzata con molte cautele quanto alla necessità di previsioni intese a assicurare l'indipendenza “strutturale” dell'organismo e di apprestare adeguate garanzie procedurali.

di queste istituzioni presenta un quadro disomogeneo quanto, in ispecie, all'efficacia dell'opera di vigilanza e ai pericoli di "cattura" da parte dei regolati; dall'altra, la regolazione del settore idrico attraverso Autorità indipendenti in senso proprio è opzione molto limitata nel panorama internazionale, e sembra assai legata alle peculiarità ordinamentali complessive di ciascun Paese, e alla storia e ai connotati specifici della gestione di questo tipo di servizi⁴².

Sembra, invece, certo che i temi del dibattito italiano sulla "privatizzazione dell'acqua" siano eccentrici dalle questioni in campo; e che lo strumento referendario potrebbe valere al più come stimolo a un legislatore finora contraddittorio e irresoluto. L'opera di razionalizzazione da parte della Corte costituzionale, in sede di giudizio di ammissibilità dei referendum, pare rivolta in questo senso.

⁴² Cfr. *La regolazione economica dei servizi idrici*, cit., 66 s.