IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Il governo delle acque, problemi e prospettive: un recente convegno.

ELISA BELLOMO[1]

In data 27 novembre 2015 si è tenuto il convegno "*il governo delle Acque: problemi e prospettive*", incontro torinese nell'ambito del Progetto di Ricerca di Interesse Nazionale "*L'acqua: risorsa non riproducibile, bene pubblico, fattore di sviluppo, causa di guerra*". I capofila del progetto, il Prof. Rosario Ferrara, in qualità di responsabile scientifico dell'unità locale PRIN di Torino, ed il Prof. Sandro Staiano dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, in qualità di coordinatore nazionale PRIN, hanno introdotto i lavori sottolineando fin da subito la tensione inevitabilmente provocata dalla qualifica dell'acqua quale oggetto di un diritto della collettività, ma anche di un diritto del singolo; e – d'altro lato – la tensione tra diritti, tanto della collettività quanto del singolo, e poteri di una moltitudine di autorità amministrative competenti alla regolazione dei molti contemporanei usi dello stesso bene.

E' subito emerso come il convegno si sarebbe svolto affrontando il tema su due piani differenti ma inscindibili: il piano definitorio, da cui scaturisce l'esigenza, molto sentita da un filone della dottrina, di dare spazio alla definizione di "acqua bene comune" per trarne le dovute conseguenze in termini di governo (inteso come regolazione) dell'utilizzo del bene stesso e della sua ripartizione tra più soggetti aventi obiettivi differenti; ed il piano, per così dire, maggiormente tecnico (affrontato nella sessione pomeridiana presieduta dalla Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli).

Quanto al primo profilo, nella sessione mattutina presieduta dal Prof. Carlo Emanuele Gallo si è discusso dell'ancora attuale esigenza, per alcuni, di fornire una precisa definizione giuridica del concetto del bene acqua come bene comune, in contrapposizione ad altri che, invece, ritengono come non sia così indispensabile procedere verso strade definitorie nuove, che provocherebbero ulteriore disorientamento, bensì utilizzare gli strumenti giuridici già a disposizione. Tra i primi, il relatore Prof. Ugo Mattei che ha sostenuto come, da un lato, sia necessario fornire una definizione dei beni di uso collettivo e comuni affinché siano messi in campo idonei strumenti giuridici ed organizzativi volti alla gestione degli stessi in conformità alla loro natura, ma come, d'altra parte, in realtà, il concetto di bene comune sia ormai entrato a fare parte dei concetti giuridici a vasto e comune utilizzo. Da ciò la

necessità di non dover prestare più di tanto attenzione agli aspetti esegetici, e di concentrarsi, invece, sulla sostanza del problema: come davvero poter regolare l'uso dell'acqua affinché non tutti i servizi e le gestioni vengano privatizzate e possa maturare nella collettività l'idea di un'acqua bene non infinito da preservare e non solo bene da utilizzare come merce.

Più voci, a partire da quella del Prof. Sandro Staiano, hanno dato conto di come oggi siano entrati a fare parte del concetto di bene comune una serie di beni dalla natura più diversa. Tanto il Prof. Guido Corso quanto il prof. Sadro Staiano, in contrapposizione con la tesi del Prof. Ugo Mattei, hanno ritenuto come nel concetto di bene comuni rientrino beni di natura differente senza che debba necessariamente procedersi ad una definizione puntuale di essi.

In particolare, il Prof. Guido Corso, nel suo intervento, ha sostenuto come l'elemento caratterizzante il bene acqua, comune o non comune che dir si voglia, è la titolarità dello stesso in capo ad una collettività di soggetti in vista di un uso che è necessariamente pubblico, tale dunque da poter essere utilizzato dal singolo senza, tuttavia, che ad altri possa essere precluso l'utilizzo.

Dunque, il nucleo del discorso sul governo delle acque risiederebbe nella organizzazione del servizio idrico e nella tutela dello stesso bene portatore di un interesse collettivo e intergenerazionale.

Sulla scia del tema della tutela delle acque, in sede giurisdizionale e non, la sessione mattutina di studio si è conclusa con l'intervento della Prof.ssa Roberta Lombardi dell'Università del Piemonte Orientale, con cui è stato dato atto della problematica legata alla tutela di un bene come l'acqua che presenta caratteristiche assolutamente peculiari tali da non permettere una chiara determinazione di titolarità pubblica o privata del bene.

La tutela del bene acqua, così, dovrebbe passare non tanto dall'enucleazione di un gruppo di beni che, in quanto comuni, non dovrebbero essere suscettibili di indiscriminata disposizione e passaggio dalla mano pubblica a quella privata, quanto da una visione diversa e nuova del concetto sostanziale di interesse legittimo e del concetto processuale di interesse a ricorrere in sede giurisdizionale. Viene così focalizzata l'attenzione sul tema dei portatori occasionali di interessi esistenti diversi dai portatori di interessi collettivi o diffusi e, come tali, impossibilitati a far valere i propri interessi in sede giurisdizionale, sebbene la natura del bene oggetto dell'interesse, come nel caso dell'acqua, ne imponga la tutela soprattutto affinché le generazioni future possano goderne.

Nella sessione pomeridiana, presieduta dalla Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli dell'Università degli Studi Roma Tre e Presidente della Società AIDAAMBIENTE, si è affrontato il tema più strettamente tecnico del governo delle acque allo stato dell'arte sottolineando le attuali problematiche e le future prospettive.

In apertura, il Prof. Paolo Dell'Anno, Università Bocconi di Milano, ha fornito una rassegna dei principi di disciplina delle acque e dei principi sull'organizzazione del servizio idrico dando atto delle complessità e dell'affastellamento di normativa che si è susseguita nel tempo partendo dal dato classificatorio di cosa si intenda per acqua pubblica fino a declinare il bene acqua alla luce del riparto di competenze Stato-Regioni dei cui cambiamenti si dovrà dare atto con le prossime riforme costituzionali.

Alla relazione del prof. Dell'Anno, è seguito, come risposta alla domanda provocatoria se davvero esista una semplificazione nell'ambito della disciplina delle acque, l'intervento del Prof. Sergio Foà, dell'Università degli Studi di Torino, che ha enucleato una serie di norme in cui la semplificazione ha trovato, solo in parte, il contraltare nella partecipazione. La semplificazione in materia di acque sembrerebbe così relegata a discipline molto di nicchia come quella degli scarichi di acque industriali senza che essa trovi spazio nell'intricato campo in cui si incontra la disciplina dei livelli essenziali delle prestazioni, della tutela dell'ambiente e della concorrenza. Il discorso sulla semplificazione subirà ulteriori sviluppi quando la cd. "riforma Madia" produrrà effetti: solo nel futuro potrà darsene atto.

Dell'aspetto più tecnicamente pianificatorio del territorio si è occupato il Prof. Alessandro Crosetti, Università degli Studi di Torino, con un intervento che ha inteso valorizzare la pianificazione territoriale non tanto come mezzo tenico per la migliore gestione del bene acque, ma come strumento di tutela della popolazione insistente sui territori irrigati da una moltitudine di corsi d'acqua. Insomma, pianificazione intesa come forma di tutela dai fenomeni di particolare rilievo naturale oltre che pianificazione nel senso più classico, di programmazione della distribuzione e dell'esercizio di competenze sul territorio.

Infine, il Prof. Salvatore Cimini dell'Università degli Studi di Teramo ha trattato dei compiti e dei poteri in capo alle autorità del servizio idrico, talvolta di tipo sanzionatorio (la cui legittimità è oggetto di ampio dibattito da parte della dottrina).

Complessità della disciplina e sfida della semplificazione, profili programmatori e tecnici del governo delle acque, simultaneamente presentati accanto al classico dibattito sulla definizione di cosa debba intendersi per bene comune, hanno reso il convegno un'occasione di alto valore scientifico per apprendere un quadro di insieme in continuo divenire.

---

[1] Professoressa del Dipartimento di Giurisprudenza Master in diritto della Pubblica amministrazione presso l'Università degli Studi di Torino.