LUISS GUIDO CARLI

LIBERA UNIVERSITA' INTERNAZIONALE DEGLI STUDI SOCIALI

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

A. A. 2013/14

TESI IN TUTELA DEI DIRITTI UMANI

TITOLO: IL DIRITTO ALL'ACQUA

RELATORE: Prof. Pietro Pustorino

CORRELATORE: Prof. Roberto Virzo

CANDIDATO: Benedetta Gambatesa

MATR: 100853

Indice

Premessa 2 - 6

Introduzione 7 - 9

Capitolo I: Le fonti del diritto di accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari, tra strumenti internazionali e locali

1.1 Introduzione 10 - 12
1.2 Le fonti internazionali 12 - 21
1.3 Le dichiarazioni dei Forum mondiali sull'Acqua 22 - 28
1.4 Le fonti europee 28 - 35
1.5 Le fonti italiane 35 - 40

Capitolo II: Il contenuto del diritto all'acqua e gli obblighi che ne scaturiscono

2.1 Regolamentazione e gestione delle acque: l'evoluzione nel corso dei secoli 41 - 46
2.2 Elementi costitutivi del diritto all'acqua 47 - 49
2.3 Gli obblighi che scaturiscono dal riconoscimento del diritto all'acqua 50 - 55
2.4 La privatizzazione delle acque: è l'acqua un diritto o una merce? 55 - 61
2.4.I Pubblico o privato?
2.5 Conclusioni 63 - 65

Capitolo III: Il problema dell'inquinamento delle acque

3.1 Introduzione 66 - 67
3.2 Profili sostanziali dell'inquinamento 67 - 69
3.2.I Il principio della prevenzione 69 - 72
3.3 Tra convenzioni e strumenti di diritto interno e internazionale 72 - 73
3.3.I Cenni di disciplina internazionale 73 - 79
3.3.II Il principio << chi inquina, paga >> 80 - 82

3.3.III La disciplina europea 82 - 90
3.3.IV La normativa italiana 90 - 96

Capitolo IV: Il diritto all'acqua e l'individuo
4.1 La partecipazione pubblica 97 - 109
4.2 La dottrina sociale della Chiesa e il diritto umano all'acqua
4.2.I Introduzione 109 - 113
4.3 Le fonti di componenti della Chiesa cattolica italiana e internazionale 113
4.3.I La carta di Belém (2009) 114 -115
4.3.II Acqua dono di Dio e bene comune (2009) 115 - 116
4.3.III Privatizzazione dell'acqua e i sacerdoti di Altamura (2009) 117
4.3.IV Convegno «Sorella Acqua»: La sete, esigenza primaria e manifestazione di vita - Assisi (2011) 117 - 119

Capitolo V: L'acqua e la guerra
5.1 Il legame esistente tra le risorse naturali e i conflitti armati 120 - 124
5.1.I Il caso del Darfur 124 - 128
5.2 Vandana Shiva e "Le guerre dell'acqua" 129 - 133
5.3 Quadro di riferimento normativo 133 - 139
5.4 Il caso del Nilo 139 - 142
5.5 La tutela del diritto all'acqua nei conflitti armati 142 - 165

Conclusioni 165 - 167
Bibliografia 169 - 182

Hai mai guardato un torrente che si fa strada per arrivare al mare?

L'acqua ha due proprietà che la rendono simile alla vita di un essere umano.

La prima è che non può essere contenuta fra argini troppo stretti.

La seconda è che non riuscirai mai a fermare la sua forza! [1]

[1] Christian Merighetti, *Come un granello di sabbia*, luglio 2010; dalla raccolta PensieriParole.it

Premessa

Da millenni la disponibilità dell'acqua, più o meno limitata, è stata considerata una caratteristica inerente ciascun territorio: questa, infatti, ha condizionato la vita, l'insediamento, la distribuzione di intere popolazioni e, così come è accaduto per molti altri fattori naturali come l'altitudine, il clima, la possibilità di intraprendere attività di allevamento e di agricoltura, la gente ha adattato le sue attività e forme di vita alla disponibilità dell'acqua nel contesto naturale caratteristico di ciascun luogo.

La considerazione secondo cui attraverso recenti statistiche[2] condotte dalle Nazioni Unite si è stimato che, nel 2012, circa 900 milioni di persone vivono senza acqua potabile, mentre 2 miliardi e mezzo di persone non hanno accesso ad un idoneo servizio sanitario, ha provocato l'insorgere di crescenti conflitti sociali e politici in tutto il mondo. Ecco, quindi, che la sostenibilità e l'equità nella gestione e nella distribuzione delle acque sono diventate, oggi, le principali sfide della nostra società.

Per queste ragioni il tema che ho scelto di affrontare è il diritto all'acqua intesa come risorsa essenziale al godimento del diritto alla vita; quello dell'imprescindibilità dell'acqua relativamente alla vita umana rappresenta, tuttavia, un legame molto recente, nella misura in cui è stato sancito solo nel 2010 attraverso una Risoluzione ONU [3](Risoluzione dell' Assemblea ONU A/64/L.63/Rev.1 – 28 luglio 2010). In questa, infatti, viene riconosciuto, per la prima volta, il diritto all'acqua potabile e sicura e ai servizi igienici come un diritto umano essenziale al pieno godimento della vita e di tutti i diritti umani (*Safe and cleaning drinking water and sanitation is a human right essential to the full enjoyment of life and of all other human rights).*

La ragione per cui ho scelto di trattare il tema del diritto all'acqua potabile come estensione del diritto alla vita, trae spunto dalla considerazione che ormai questa preziosa risorsa sta diminuendo, acquisendo i caratteri di un vero e proprio bene elitario. Il mio scopo, perciò, è quello di mettere in

[2] MILMUN 2012 CONFERENCE; *Facing global challenges: new solutions to old problems*; http://www.milmun.org

[3] The General Assembly […]
1. Declares 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;
2. Calls upon States and international organizations to provide financial resources, capacity-building and technology transfer, through international assistance and cooperation, in particular to developing countries, in order to scale up efforts to provide safe, clean, accessible and affordable drinking water and sanitation for all;
3. Welcomes the decision by the Human Rights Council to request that the independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation present an annual report to the General Assembly, and encourages her to continue working on all aspects of her mandate and, in consultation with all relevant United Nations agencies, funds, and programs, to include in her report to the Assembly, at its sixty-sixth session, the principal challenges related to the realization of the human right to safe and clean drinking water and sanitation and their impact on the achievement of Millennium Development Goals.

risalto la connessione esistente tra il diritto di accesso all'acqua potabile e il diritto alla vita e alla salute, così da poter trovare delle soluzioni che ovvino alla deficienza della risorsa *acqua* e che mirino ad una migliore distribuzione della stessa.

Analizzando fonti del diritto italiano, europeo e mondiale, leggendo articoli e trattazioni, curiosando tra volumi e sentenze, ho tracciato un percorso che, attraversando i cinque continenti del Mondo, cerchi di individuare i *common goals* in tema di diritto all'acqua potabile che questi si accingono a perseguire; mi sono apprestata ad illustrare le problematiche più rilevanti relative al diritto all'acqua, partendo dai requisiti prescritti dalla legge per la fornitura di acqua potabile ai cittadini, fino al diritto di partecipazione pubblica; mi sono, poi, soffermata sulla questione concernente la privatizzazione del bene *acqua* quindi sul regime del prezzi; infine ho posto la mia attenzione sugli obblighi degli Stati scaturenti dal diritto all'acqua potabile e ai servizi sanitari, e in particolare, come questi rispondono all'esigenza di preservazione del suddetto diritto in contesti conflittuali. Ebbene, nella mia trattazione ho cercato di ripercorrere gli avvenimenti salienti per ciò che concerne il diritto all'acqua delle principali culture mondiali, soffermandomi su come questo si sia evoluto nel corso dei secoli attraversando terre, civiltà, tradizioni, diametralmente opposte, ma al contempo tutte finalizzate al riconoscimento dell'accesso all'acqua potabile e ai servizi sanitari come un diritto umano, uguale per tutti, senza discriminazioni.
In questo modo il diritto all'acqua si dimostra, al pari di molti altri diritti umani, un'autentica ricchezza per la dignità della persona.

Lo stretto legame esistente tra il diritto di accesso all'acqua potabile e i diritti umani trova fondamento nella consapevolezza che nessun diritto umano tra quelli civili e politici, economici, sociali e culturali, possa essere garantito prescindendo dalla fornitura idrica.
Questo dovrebbe comportare una sempre maggiore sensibilizzazione e presa di coscienza sull'importanza del diritto di accesso all'acqua, non solo come risorsa fondamentale per il diritto alla salute e quindi alla vita, ma come condizione imprescindibile per un'esistenza dignitosa.
A tal fine occorre sottolineare che il diritto all'acqua è esplicitamente sancito nella Convenzione sui diritti del Fanciullo del 1989 [4], nella Convenzione sui diritti delle persone con disabilità del 2007 [5]

---

[4] Art. 24: Gli Stati parti riconoscono il diritto del minore di godere del miglior stato di salute possibile e di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione. Essi si sforzano di garantire che nessun minore sia privato del diritto di avere accesso a tali servizi.

[5] Art. 25: Gli Stati Parti riconoscono che le persone con disabilità hanno il diritto di godere del migliore stato di salute possibile, senza discriminazioni fondate sulla disabilità. Gli Stati Parti adottano tutte le misure adeguate a garantire loro l'accesso a servizi sanitari che tengano conto delle specifiche differenze di genere, inclusi i servizi di riabilitazione. In particolare, gli Stati Parti devono:

(Anno Europeo delle pari opportunità per tutti), nella Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne del 1979 [6], e infine nella Convenzione Internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1969 [7].

(a) fornire alle persone con disabilità servizi sanitari gratuiti o a costi accessibili, che coprano la stessa varietà e che siano della stessa qualità dei servizi e programmi sanitari forniti alle altre persone, compresi i servizi sanitari nella sfera della salute sessuale e riproduttiva e i programmi di salute pubblica destinati alla popolazione;

(b) fornire alle persone con disabilità i servizi sanitari di cui hanno necessità proprio in ragione delle loro disabilità, compresi i servizi di diagnosi precoce e di intervento d'urgenza, e i servizi destinati a ridurre al minimo ed a prevenire ulteriori disabilità, segnatamente tra i minori e gli anziani;

(c) fornire questi servizi sanitari alle persone con disabilità il più vicino possibile alle proprie comunità, comprese le aree rurali;

(d) richiedere agli specialisti sanitari di prestare alle persone con disabilità cure della medesima qualità di quelle fornite agli altri, in particolare ottenendo il consenso libero e informato della persona con disabilità coinvolta, accrescendo, tra l'altro, la conoscenza dei diritti umani, della dignità, dell'autonomia, e dei bisogni delle persone con disabilità attraverso la formazione e l'adozione di regole deontologiche nel campo della sanità pubblica e privata;

(e) vietare nel settore delle assicurazioni le discriminazioni a danno delle persone con disabilità, le quali devono poter ottenere, a condizioni eque e ragionevoli, un'assicurazione per malattia e, nei paesi nei quali sia consentito dalla legislazione nazionale, un'assicurazione sulla vita;
(f) prevenire il rifiuto discriminatorio di assistenza medica o di prestazione di cure e servizi sanitari o di cibo e liquidi in ragione della disabilità.

[6] Art. 14: Gli Stati parte devono tener conto dei problemi particolari che si trovano di fronte le donne delle zone rurali e del ruolo importante che esse hanno per la sopravvivenza economica della loro famiglia, tra le altre cose attraverso il lavoro nei settori non monetizzati dell'economia; gli Stati parte devono prendere ogni misura adeguata per garantire l'applicazione delle disposizioni della presente Convenzione alle donne delle zone rurali;

2. Gli Stati parte devono prendere ogni misura adeguata per eliminare la discriminazione nei confronti delle donne nelle zone rurali al fine di assicurare la loro partecipazione allo sviluppo rurale ed ai vantaggi che ne derivano, su una base di uguaglianza tra uomini e donne ed in particolare garantendo loro il diritto:

- di partecipare all'elaborazione ed attuazione della programmazione in materia di sviluppo a tutti i livelli; - di avere accesso a servizi appropriati nel campo della sanità, comprese le informazioni, la consulenza ed i servizi in materia di pianificazione familiare;

- di beneficiare direttamente dei programmi di sicurezza sociale, di ricevere ogni tipo di formazione ed istruzione, scolastica e non, compresi i programmi di alfabetizzazione funzionale, nonché di poter beneficiare, fra le altre cose, di tutti i servizi territoriali e di divulgazione delle informazioni sulle tecniche produttive, per migliorare le proprie competenze tecniche;

- di organizzare gruppi autogestiti e cooperative finalizzati ad ottenere parità di accesso alle opportunità economiche, tramite il lavoro dipendente o il lavoro autonomo;

- di partecipare a tutte le attività della propria comunità locale;

- di avere accesso ai mutui e al credito agricolo, ai servizi di commercializzazione, a tecnologie appropriate e alla parità di trattamento in materia di riforma agraria e fondiaria, nonché ai programmi di nuovi insediamenti rurali;

- di beneficiare di condizioni di vita adeguate, in particolare per quanto concerne l'alloggio, i servizi sanitari, la fornitura dell'acqua e dell'elettricità, i trasporti e le comunicazioni.]

[7] Art.5: In base agli obblighi fondamentali di cui all'art. 2 della presente Convenzione, gli Stati contraenti si impegnano a vietare e ad eliminare la discriminazione razziale in tutte le forme ed a garantire a ciascuno il diritto all'eguaglianza dinanzi alla legge senza

Robert Baden Powell, fondatore dello scoutismo, nel suo ultimo messaggio disse:

Cercate di lasciare questo mondo un po' migliore di quanto non l'avete trovato [8].

Ebbene durante questi cinque anni di sacrifici, ricerche, scritture, viaggi, esami, fallimenti, cambi di rotta, errori e correzioni, io ho avuto il privilegio di tuffarmi nel Mondo, di studiare come e perché questo funziona; di attingere informazioni, di conoscere situazioni e problematiche del passato e di capire ancora meglio quelle attuali; io ho avuto la strabiliante fortuna di leggere libri in molte lingue del Mondo, scoprendo inimmaginabili *nuances* di significati; di curiosare tra antichi volumi, di conoscere persone infinitamente grandi e generose e di incontrarne altre altrettanto piccole; e ancora ho potuto rimanere incantata, a bocca aperta, dinanzi a immense fotografie che ritraggono la potenza della *Vita* in tutte le sue forme: nei bambini di un villaggio vicino Tel Aviv che giocano con un secchiello e ridono felici, senza pensieri; nelle cascate Vittoria, sul fiume Zambesi, che irrompono in un' Africa assolata ma piena di risorse; nelle donne che in Congo camminano verso un pozzo per prendere dell'acqua e lo fanno insieme, vicine, forti le une della presenza delle altre.

Ma la cosa più bella in assoluto che ho avuto il privilegio di imparare è la curiosità per la Vita: oggi scopro la travolgente energia della conoscenza, la forza indescrivibile della passione e della dedizione che impiego nel fare ogni cosa, la gioia della condivisione, l'entusiasmo per quello che di bello c'è e che spesso dimentichiamo ci circondi.
Oggi posso finalmente contemplare con occhi nuovi, "animo forte e fronte alta", gli infiniti orizzonti che il Mondo mi apre.

Grazie.

---

distinzione di razza, colore od origine nazionale o etnica, nel pieno godimento, in particolare, dei seguenti diritti:
e) i diritti economici, sociali e culturali, ed in particolare:
iv) il diritto alla sanità, alle cure mediche, alla previdenza sociale ed ai servizi sociali.

[8] Dall'ultima lettera di Robert Baden Powell risalente al luglio 1922 circa; pubblicata su *Headquarters Gazette.*

Introduzione

Ogni uomo ha bisogno dell'acqua ma questo bene è in quantità limitata perciò, come tale, deve essere amministrato e preservato da sprechi ed inquinamenti.

Attraverso recenti statistiche[9] condotte dalle Nazioni Unite si è stimato che, nel 2012, circa 900 milioni di persone vivono senza acqua potabile, mentre 2 miliardi e mezzo di persone non hanno accesso ad un idoneo servizio sanitario. La conseguenza è che, com'è stato segnalato in più occasioni dall'OMS, l'Organizzazione Mondiale per la Sanità, più di 200 milioni di bambini muoiono ogni anno a seguito del consumo di acqua insalubre e per via delle malattie facilmente prevenibili, contratte a causa della scarsità di acqua pulita: tifo, colera, dissenteria, e ancora gastroenterite, congiuntivite, parassitosi legate all'acqua.

Negli ultimi cinquant'anni la disponibilità d'acqua è diminuita di tre quarti in Africa e di due terzi in Asia [10] e si teme che nell'anno 2025, quando la popolazione supererà gli 8 miliardi di esseri umani, il numero delle persone senza accesso all'acqua potabile aumenti a più di 3 miliardi[11].
L' attuale condizione di scarsità ed iniquità nella distribuzione delle risorse idriche si teme possa peggiorare progressivamente, creando terreno fertile per le cosiddette 'guerre dell'oro blu', ovvero conflitti aventi per oggetto il bene *acqua*. A tal proposito Ismail Serageldin, vicepresidente della Banca Mondiale, affermò nel 1995: "Se le guerre del Ventesimo secolo sono state combattute per il petrolio, quelle del Ventunesimo avranno come oggetto del contendere l'acqua".
Le guerre dell'acqua non sono una prospettiva chissà quanto lontana nel futuro; queste, di fatti, sono già in corso, anche se non sempre sono visibili: molti conflitti politici di questo tipo sono infatti celati o repressi e chi controlla il potere preferisce mascherare le guerre dell'acqua dietro divergenze e ostilità etniche e religiose.
L'acqua ha, inoltre, da sempre rappresentato oggetto di forti tensioni fra le compagnie private e la società civile: alle prime, dal momento che la gestione pubblica del servizio idrico si è spesso dimostrata inefficiente e incapace di investire correttamente, è stata affidata la gestione del bene acqua; la seconda, ossia la società civile, sopraffatta dagli insostenibili e sproporzionati aumenti delle tariffe di vendita dell'acqua, lotta contro la sua privatizzazione, rivendicando che la stessa costituisca l'oggetto di uno dei fondamentali diritti umani.
Questo rappresenta, in sostanza, l'essenza della problematica concernente la mercificazione dell'acqua: da una parte ci sono organismi sovranazionali tra cui il WTO (*World Trade*

[9] MILMUN 2012 CONFERENCE; *Facing global challenges: new solutions to old problems*; http://www.milmun.org
[10] *Water For People, Water For Life,* UNESCO 2003
[11] http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/speciali/acqua/acqua1.htm

Organization), la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale, che sostengono strenuamente la trasformazione dell'acqua in merce; dall' altra, invece, c'è chi sostiene che l'acqua sia un patrimonio dell'umanità. A tal riguardo il Parlamento Europeo nel 2006[12], ma prima ancora il Comitato Internazionale per il contratto mondiale sull'acqua (attraverso il *Manifesto dell'acqua* del 1998), hanno affermato che "l'acqua è un bene comune dell'umanità e come tale l'accesso all'acqua costituisce un diritto fondamentale della persona umana".
L'acqua diventa perciò una ricchezza a tutti gli effetti, avente una intrinseca polifunzionalità: al di là dell'uso personale o domestico, l'acqua è necessaria per produrre e consumare cibo, è essenziale per la salute, per l'igiene, per combattere la fame, per prevenire le malattie.
A tal riguardo, in un testo introduttivo alla *Milmun Conference* del 2012 relativo al diritto all'acqua, si legge che '*Without water, we can never fight hunger, without toilets in schools, girls will continue to drop out before finishing their education, and without adequate sanitation and hygiene, disease will continue to spread, resulting in increasing child mortality and bad maternal health*'[13] .

L'acqua si trasforma, perciò, in una questione multi-dimensionale nonché in un requisito per realizzare la sicurezza umana, dal livello individuale a quello internazionale: un buono stato di salute e benessere, cibo sano e in quantità sufficiente, un ambiente sicuro e salubre, sono tutte espressioni concrete dell'importanza del diritto di accesso all'acqua potabile. Ed è proprio in virtù dell'enorme potenziale del bene acqua e del suo inestimabile valore che spesso sorgono conflitti armati: l'iniquo e difficoltoso accesso alle forniture di acqua e ai servizi sanitari può aggravare quelle fragilità sociali, quelle tensioni già presenti nei territori che soffrono la penuria di acqua, e determinare conflitti che hanno delle implicazioni sulla sicurezza dell'acqua (sulla quantità e qualità), in ambito politico, sociale, ambientale ed economico.

Diventa, quindi, necessario che il diritto all'acqua sia considerato come un diritto umano a tutti gli effetti, azionabile dinanzi ai Tribunali nazionali e internazionali; un diritto da far valere, da tutelare strenuamente, promuovendo soluzioni sostenibili e rispettose degli equilibri della natura.
Per tutte queste ragioni da oggi in poi noi, abitanti della Terra, dobbiamo assumere una sempre maggiore consapevolezza, quella di unire le nostre forze e di far convergere tutte le nostre energie verso un unico grande fine, che è il pieno compimento di questo diritto essenziale.
Dobbiamo assumerci la responsabilità collettiva di tale risorsa naturale, unica, fragile, limitata, ma soprattutto rara.

[12] Risoluzione del Parlamento europeo sul quarto Forum mondiale dell'acqua, 15 marzo 2006, paragrafo 1: «l'acqua è un bene comune dell'umanità e come tale l'accesso all'acqua costituisce un diritto fondamentale della persona umana»
[13] http://www.milmun.org

Capitolo I: Le fonti del diritto di accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari, tra strumenti internazionali e locali

"In my mind, water scarcity is not the primary reason people lack drinking water. The water is available, they just don't have the access to a safe supply. It's a problem of inadequate government investment, of political will, of making it a priority to meet the basic water needs for the poor. It's a solvable problem, if we decide to do it."[14]

1.1 *Introduzione*

I diritti umani sono mere correlazioni logiche di diritti - doveri, o piuttosto esigenze umane? [15] E' l'acqua un diritto umano o solo un bisogno? È un bene comune, di tutti, come può essere considerata l'aria, oppure si tratta di una comodità, di un privilegio, appannaggio di pochi? E ancora, chi ha il diritto o il potere di 'aprire e chiudere il rubinetto'[16]: le persone, lo Stato o la mano invisibile del mercato?

Partendo dalla consapevolezza che il pianeta Terra è costituito per i 2/3 di acqua, la Comunità Internazionale ha da sempre ravvisato nell'acqua una risorsa illimitata, inesauribile, imperitura, al punto tale da sfruttarla e consumarla al pari delle altre risorse naturali. Soltanto negli ultimi anni ci si è resi conto delle gravi conseguenze cui hanno condotto questi comportamenti, tanto persistenti da mettere a rischio la disponibilità della risorsa *acqua* per le generazioni future.
Si è di fatti stimato che, considerando anche la crescita demografica e i cambiamenti climatici, le risorse idriche disponibili pro-capite si sono ridotte, negli ultimi 150 anni, del 50%.
Per queste ragioni la Comunità Internazionale e gli Stati hanno assunto un atteggiamento di critica nei confronti dell'attuale modello di sviluppo fondato sulla crescita e sulle politiche di sfruttamento dell'acqua, e hanno espresso la volontà di trasformarlo in un modello avente come scopo l'uso produttivo ed energetico delle risorse idriche. A tal fine i singoli Stati hanno sottoscritto nel 2010 un'

[14] Sandra Postel, direttrice del progetto indipendente intitolato *Global Water Policy* nonché membro della *National Geographic Society* e esperta di conservazione e gestione delle risorse d'acqua dolce; dall'indirizzo http://www.thefreelibrary.com/Sandra+Postel%3A+the+coming+age+of+water+scarcity.-a021136407
[15] A. Serpe, *Diritti, definizioni, generazioni. Vie d'una riflessione*; Opción, vol. 27, núm. 66, septiembre-diciembre, 2011, pp. 17-38; Universidad del Zulia; Maracaibo, Venezuela
[16] http://www.milmun.org

importante risoluzione[17] con la quale, come ho già riportato nella premessa, si impegnano a riconoscere il diritto all'acqua come un diritto umano, essenziale al pieno godimento della vita e di tutti i diritti umani.

Le modalità di concretizzazione di questa risoluzione sono state oggetto di un'altra risoluzione del Consiglio dei Diritti umani delle Nazioni Unite[18] che, nel 2010, ha codificato in 13 principi i fondamenti e gli strumenti attraverso i quali garantire l'accesso all'acqua a tutti, come un autentico diritto umano.
Il principio più rilevante consacrato in questa relazione (art. 8, comma a) [19] afferma quello che spetta agli Stati in prima istanza, cioè di sviluppare degli strumenti e dei meccanismi che permettano di raggiungere progressivamente la piena realizzazione del diritto di accesso all'acqua potabile e sicura e ai servizi igienici, soprattutto nelle zone che soffrono di penuria d'acqua.
In secondo luogo nell'art. 8, comma e[20] si legge che gli Stati sono chiamati ad adottare e attuare dei quadri normativi efficaci per tutti i fornitori (della gestione e distribuzione dei servizi dell'acqua potabile e di quelli igienico/sanitari) in linea con gli obblighi relativi ai diritti umani degli Stati membri, e di assicurare alle istituzioni pubbliche preposte alla supervisione un'idonea capacità di monitoraggio e di controllo sul rispetto di tali regolamenti.

Il secondo principio, rinvenibile nell'art. 10[21] della relazione, mette in risalto l'importante ruolo svolto dalla cooperazione internazionale e dall'assistenza tecnica promosse dagli Stati e dalle Agenzie specializzate delle Nazioni Unite, nell'adottare un approccio basato sui diritti umani durante la progettazione e l'attuazione di programmi di sviluppo delle iniziative nazionali e dei vari piani d'azione, relativi al godimento del diritto di accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari. Da ciò discende anche il compito cui gli Stati e la Comunità Internazionale sono preposti, di reperire le risorse finanziarie per garantire la fruibilità effettiva del diritto all'acqua: il fatto di delegare la fornitura della gestione e distribuzione dei servizi dell'acqua potabile e dei servizi igienico/sanitari

---

[17] Risoluzione dell' Assemblea ONU A/64/L.63/Rev.1 – 28 luglio 2010.
[18] Risoluzione del Consiglio dei Diritti Umani delle N°U. A/HRC/15L. 14 - 24 settembre 2010.
[19] The Human Rights Council […] calls upon States to develop appropriate tools and mechanisms, which may encompass legislation, comprehensive plans and strategies for the sector, including financial ones, to achieve progressively the full realization of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, including in currently unserved and underserved areas.

[20] The Human Rights Council […] calls upon States to adopt and implement effective regulatory frameworks for all service providers in line with the human rights obligations of States, and to allow public regulatory institutions of sufficient capacity to monitor and enforce those regulations.

[21] The Human Rights Council […] stresses the important role of the international cooperation and technical assistance provided by States, specialized agencies of the United Nations system, international and development partners as well as by donor agencies, in particular in the timely achievement of the relevant Millennium Development Goals, and urges development partners to adopt a human rights-based approach when designing and implementing development programs in support of national initiatives and action plans related to the
enjoyment of access to safe drinking water and sanitation°

ad un terzo soggetto, che sia un'impresa privata oppure una multinazionale, non esonera in alcun modo lo Stato dalle sue obbligazioni in materia del diritto dell'uomo.

1.2 *Le fonti internazionali*

Una delle questioni più pregnanti relative al diritto di accesso all'acqua riguarda il modo attraverso cui trasformarlo da un diritto *morale* ad uno *legale*, che sia effettivamente vincolante. Come Norberto Bobbio scrisse ' Il problema di fondo relativo ai diritti dell'uomo è oggi non tanto quello di *giustificarli*, quanto quello di *proteggerli*. E' un problema non filosofico ma politico".[22]

Da ciò ovviamente discende la necessità che la Comunità Internazionale si sensibilizzi in merito a questa tematica, creando degli strumenti idonei a rendere effettivamente *enforceable* tale diritto.

Il primo passo in tale direzione fu mosso nel 1977 quando, al termine della prima Conferenza delle Nazioni Unite specificamente dedicata all'acqua, tenuta al Mar del Plata (Argentina), si affermò che tutte le persone, a prescindere dal proprio ' stadio di sviluppo ' e dalle condizioni sociali ed economiche, hanno diritto all'acqua potabile per soddisfare le proprie esigenze fondamentali[23]. Soltanto dieci anni dopo, nel 1988, fu adottato il Protocollo addizionale alla Convenzione americana dei diritti umani nel campo dei diritti economici, sociali e culturali (altrimenti conosciuto come Protocollo di San Salvador) il quale, all'articolo 10 rubricato come "Diritto alla salute" e all'articolo 11, "Diritto ad un ambiente sano", esprime una nuove concezione del diritto alla salute: si tratta, infatti, del diritto a "godere del più alto livello di benessere fisico, mentale e sociale". A tal scopo gli Stati Parti convengono nel riconoscere la salute come bene pubblico e a garantire tale diritto assicurando i servizi medici primari a tutti gli individui e le famiglie a livello di comunità[24], cercando di prevenire e trattare le malattie endemiche o di altro tipo[25], adoperandosi per rispondere alle necessità di salute dei gruppi a rischio più alto e di coloro resi più vulnerabili dalla povertà[26]. L'articolo 11 si sofferma, invece, sul diritto a vivere in un ambiente sano e di avere accesso ai servizi pubblici di base; in ultima battuta gli Stati si impegnano a promuovere la protezione, la preservazione e il miglioramento dell'ambiente.

---

[22] *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990, p.10

[23] "*All peoples, whatever their stage of development and their social and economical conditions, have the right to have access to drinking water in quantities and quality equal to their basic needs*", UN, Report of the United Nation Water Conference, Mar del Plata, 14-25 March 1977, UN Doc.E.77.II.A.12.

[24] Art. 10, punto 2, lett. a)

[25] Art. 10, punto 2, lett d)

[26] Art. 10, punto 2, lett f)

Diversi anni dopo, nel 1992, si tenne a Rio de Janeiro il *Summit della Terra* ossia la prima Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo. Si trattò di un evento senza precedenti non solo perché trattò per la prima volta il tema delle risorse di energia alternativa in luogo del combustibile fossile (ritenuto, tra le altre cose, responsabile del cambiamento climatico globale), ma soprattutto perché sensibilizzò in modo notevole la Comunità Internazionale circa il tema della crescente scarsità d'acqua. In tale contesto fu, infatti, istituita la Giornata mondiale dell'acqua (*World Water Day*)[27]: si tratta di una ricorrenza attraverso la quale le Nazioni Unite invitano gli Stati membri a eseguire le raccomandazioni raggiunte con l'Assemblea generale e a promuovere attività concrete all'interno dei loro Paesi.

La Conferenza di Rio, in secondo luogo, affermò alcuni dei principi cardine concernenti la tutela del diritto all'ambiente.
Partendo dalla premessa che "Gli esseri umani sono al centro delle preoccupazioni relative allo sviluppo sostenibile" perciò "Essi hanno diritto ad una vita sana e produttiva in armonia con la natura.", la Conferenza mette in luce un aspetto che sino a quel momento non era stato considerato, ossia il robusto legame esistente tra le esigenze relative all'ambiente e quelle concernenti lo sviluppo delle generazioni presenti e future[28]. Ancora, al principio 6 si legge che sarà conferita una particolare rilevanza e priorità al contesto e alle necessità specifiche dei paesi in via di sviluppo, in particolare di quelli più vulnerabili sotto il profilo ambientale, cercando di soddisfare e prendere in considerazione gli interessi e le esigenze di tutti i paesi.[29] Questi sono chiamati a cooperare "in uno spirito di partnership globale per conservare, tutelare e ripristinare la salute e l'integrità dell'ecosistema terrestre"[30], ad agire in buona fede, a risolvere le eventuali controversie ambientali in modo pacifico, e, infine, a enfatizzare le peculiarità delle popolazioni e comunità indigene, riconoscendone identità, cultura ed interessi[31].

Al 1999 risale una tra le più rilevanti fonti concernenti il diritto all'acqua, ossia il Protocollo alla Convenzione del 1992 sulla protezione e l'utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali che, da una parte, ha rammentato l'incontestabile strettissimo legame esistente tra il

[27] Questa ricorrenza cade regolarmente ogni 22 marzo.
[28] Principio 3: "Il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni presenti e future."
[29] Principio 7: "Si accordera' speciale priorita' alla situazione ed alle esigenze specifiche dei paesi in via di sviluppo, in particolare di quelli piu' vulnerabili sotto il profilo ambientale. Le azioni internazionali in materia di ambiente e di sviluppo dovranno anche prendere in considerazione gli interessi e le esigenze di tutti i paesi."
[30] Principio 7.
[31] Principio 22: "Le popolazioni e comunita' indigene e le altre collettivita' locali hanno un ruolo vitale nella gestione dell'ambiente e nello sviluppo grazie alle loro conoscenze e pratiche tradizionali. Gli Stati dovranno riconoscere la loro identita', la loro cultura ed i loro interessi ed accordare ad esse tutto il sostegno necessario a consentire la loro efficace partecipazione alla realizzazione di uno sviluppo sostenibile."

diritto all'acqua e quello alla vita, dall'altra, però, ha stabilito quali sono i provvedimenti che le parti contraenti adottano per '*promuovere, a tutti i livelli opportuni su scala nazionale e in contesti transfrontalieri e internazionali – la protezione della salute e del benessere umani, sia dei singoli sia delle collettività, entro un quadro di sviluppo sostenibile, migliorando la gestione idrica, compresa la protezione degli ecosistemi acquatici, e prevenendo, controllando e riducendo le patologie connesse con l'utilizzo idrico*.'.[32]

Tutti gli Stati che sottoscrissero questo protocollo si prefissero come scopo comune il miglioramento della vita e della salute umana, attraverso una campagna di prevenzione, sensibilizzazione e controllo delle patologie legate all'utilizzo di acqua insalubre. Al contempo si impegnarono per garantire lo sviluppo sostenibile[33] e per creare un solido contesto giuridico, amministrativo ed economico, che potesse consentire ai settori pubblico e privato di apportare il proprio contributo per ottimizzare il sistema della gestione idrica, e garantire la partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia di acqua e salute.

Le strategie adottate, a tal fine, dagli Stati contraenti si muovevano lungo i principi consacrati all'interno dello stesso protocollo, primo fra tutti il principio di precauzione[34] in virtù del quale le Parti *non rinviano l'applicazione di provvedimenti destinati a prevenire, tenere sotto controllo o ridurre patologie connesse con l'utilizzo idrico, adducendo come motivo il fatto che la ricerca scientifica non ha definitivamente dimostrato l'esistenza di un nesso di causalità tra il fattore cui tali provvedimenti sono destinati, da un lato,e il potenziale contributo del fattore in questione alla prevalenza di patologie connesse con l'utilizzo idrico e/o a eventuali impatti transfrontalieri, dall'altro.*

Un' altra importante questione[35] del protocollo afferma che l'accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia di acqua e salute sono fondamentali, tra le altre cose, per migliorare la qualità e ottimizzare l'esecuzione delle decisioni assunte, al fine di sensibilizzare il pubblico a questi temi, di concedergli la possibilità di esprimere i propri timori e per consentire alle autorità pubbliche di tenere tali perplessità nella dovuta considerazione.

Un contributo allo stesso modo rilevante ai fini dell'esplicito riconoscimento del diritto all'acqua nei principali strumenti internazionali per la tutela del diritti umani, ci è offerto dal Commento Generale

[32] Protocollo alla Convenzione del 1992 sulla protezione e l'utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali, relativo all'acqua e alla salute; art. 1: Scopo

[33] Art. 5: Principi e strategie; lett g): L'acqua ha un valore sociale, un valore economico e un valore ambientale e deve pertanto essere gestita in modo tale da conseguire la combinazione più accettabile e sostenibile di tali valori.

[34] Art. 5: Principi e strategie; lett a)

[35] Art. 5: Scopi e strategie; lett i)

n° 15 del 2002: si tratta di una analisi approfondita degli articoli 11 e 12[36] della Convenzione sui Diritti Economici e Sociali del 1966 nei quali viene fatto implicito riferimento al diritto all'acqua. Tramite questo documento il Comitato per i Diritti Economici, Sociali e Culturali ha illustrato i contenuti e gli obblighi degli Stati in relazione al diritto all'acqua; questa è la ragione per la quale Salman e McInerney-Lankford nel 2004 affermarono che (il Commento Generale) << ha costituito una solida base per il riconoscimento del diritto all'acqua[37] >>, considerando la sua portata assolutamente innovativa.

Dopo una breve premessa concernente l'acqua intesa come risorsa indispensabile per la conduzione di una vita dignitosa e qualche digressione relativa al legame esistente tra il diritto all'acqua e molteplici altri diritti umani[38], si può leggere nel paragrafo intitolato *The legal bases of the right to water* che il riconoscimento del diritto all'acqua permette a ciascun individuo di accedere ad una sufficiente, salubre, soddisfacente, fisicamente raggiungibile e conveniente quantità di acqua per gli usi personali e domestici. Un adeguato quantitativo di acqua pura, infatti, è necessario per prevenire la mortalità da disidratazione, per ridurre l'incidenza di malattie derivanti dall'acqua, e per soddisfare i requisiti igienici concernenti il consumo di acqua, gli usi personale e domestico, e il suo

---

[36] Art. 11:

1. 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. Gli Stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso.
2. Gli Stati parti del presente Patto, riconoscendo il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame, adotteranno, individualmente e attraverso la cooperazione internazionale, tutte le misure, e fra queste anche programmi concreti, che siano necessarie:

a. per migliorare i metodi di produzione, di conservazione e di distribuzione delle derrate alimentari mediante la piena applicazione delle conoscenze tecniche e scientifiche, la diffusione di nozioni relative ai principi della nutrizione, e lo sviluppo o la riforma dei regimi agrari, in modo da conseguire l'accrescimento e l'utilizzazione più efficaci delle risorse naturali;
b. per assicurare un'equa distribuzione delle risorse alimentari mondiali in relazione ai bisogni, tenendo conto dei problemi tanto dei paesi importatori quanto dei paesi esportatori di derrate alimentari.

Art: 12:

1. 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.
2. Le misure che gli Stati parti del presente Patto dovranno prendere per assicurare la piena attuazione di tale diritto comprenderanno quelle necessarie ai seguenti fini:

a. la diminuzione del numero dei nati-morti e della mortalità infantile, nonché il sano sviluppo dei fanciulli;
b. il miglioramento di tutti gli aspetti dell'igiene ambientale e industriale;
c. la profilassi, la cura e il controllo delle malattie epidemiche, endemiche, professionali e d'altro genere;
d. la creazione di condizioni che assicurino a tutti servizi medici e assistenza medica in caso di malattia.

[37] Traduzione dell'autore: << has provided a solid basis for recognizing a human right to water >>; The *Human Right to Water: Legal and Policy Dimensions*; Salman M. A. Salman, Siobhan McInerney-Lankford

[38] Introduction; 1: Water is a limited natural resource and a public good fundamental for life and health. The human right to water is indispensable for leading a life in human dignity. It is a prerequisite for the realization of other human rights.

utilizzo per scopi alimentari[39].

L'acqua, d'altronde, rappresenta una risorsa preziosa anche nel settore della *food security*: i servizi di igiene ambientale, la fornitura di acqua pulita, il suo corretto utilizzo e mantenimento sono essenziali per assicurare la sicurezza alimentare ad una comunità. Questo concetto viene espresso anche nella Convenzione sui Diritti Economici e Sociali nel paragrafo intitolato *Water and Covenant* rights, in modo più specifico al 7° punto dove rileviamo che "La Commissione riconosce l'importanza di assicurare un accesso sostenibile alle risorse idriche per l'agricoltura, al fine di conseguire il diritto ad una alimentazione adeguata […]. Avendo cura che gli agricoltori svantaggiati ed emarginati, ricomprendendo anche le agricoltrici[40], possano avere un equo accesso all'acqua e ai suoi sistemi di gestione, includendo anche le tecnologie sostenibili di raccolta dell'acqua piovana e quelle di irrigazione."[41]

Attraverso la realizzazione di reti di distribuzione idriche, la disinfezione delle fonti, la riduzione del rischio di contaminazione nei punti di erogazione d'acqua, e ancora tramite strumenti di raccolta dell'acqua piovana, è possibile predisporre una soluzione durevole di fronte alla necessità di sicurezza alimentare di una comunità. D'altronde l'acqua assieme alle altre risorse naturali rappresentano la fonte principale per la sopravvivenza e lo sviluppo delle popolazioni locali, favorendo lo sviluppo economico e il progresso sociale[42].

All'interno del medesimo paragrafo[43] c'è poi un esplicito rimando all'articolo 11 della Convenzione sui Diritti Economici e Sociali che enuncia una serie di diritti indispensabili per la realizzazione del diritto ad un livello di vita adeguato "che includa alimentazione, vestiario, ed alloggio consoni"; l'utilizzo della locuzione *che includa* ci fa intendere che questo catalogo di diritti non mira ad essere esaustivo ma solo esemplificativo. Inoltre il diritto all'acqua può essere annoverato tra le condizioni essenziali per la sopravvivenza, proprio perché << ricade nella categoria delle garanzie essenziali per assicurare un standard di vita adeguato[44] >>. Il Commento Generale procede, poi, con un rimando all'articolo 12 della Convenzione laddove si legge che il diritto all'acqua è anche intrinsecamente connesso con il diritto, riconosciuto ad ogni individuo, a godere delle migliori condizioni di salute

[39] The human right to water entitles everyone to sufficient, safe, acceptable, physically accessible and affordable water for personal and domestic uses. An adequate amount of safe water is necessary to prevent death from dehydration, to reduce the risk of water-related disease and to provide for consumption, cooking, personal and domestic hygienic requirements.

[40] Women farmers

[41] The Committee notes the importance of ensuring sustainable access to water resources for agriculture to realize the right to adequate food […]. Attention should be given to ensuring that disadvantaged and marginalized farmers, including women farmers, have equitable access to water and water management systems, including sustainable rain harvesting and irrigation technology.

[42] http://www.cesvi.org/UserFiles/File/8_Policy_Food%2520Security.pdf

[43] *The legal bases of the right to water*

[44] Traduzione dell'autore: << [The right to water clearly] falls within the category of guarantees essential for securing an adequate standard of living […] >>.

fisica e mentale che questo possa conseguire.[45]
Ancora, nel paragrafo intitolato *Normative content of the right to water* possiamo rilevare i profili più tecnici concernenti il diritto all'acqua; come si evince dal punto 10 questo si compone di libertà e diritti. Le libertà includono il diritto di garantire e mantenere l'accesso alle forniture d'acqua già esistenti, necessarie per il godimento del diritto all'acqua, e il diritto di essere liberi dalle ingerenze, quindi anche dagli scollegamenti arbitrari, volontari, o dalle contaminazioni delle forniture idriche. Dall'altra parte, gli e*ntitlements* comprendono il diritto ad un sistema di fornitura d'acqua e di gestione che garantisca l'uguaglianza a tutti gli esseri umani nel godimento del diritto all'acqua[46].
A questo punto vengono enunciati i vari elementi che compongono il diritto all'acqua: la disponibilità, la qualità, l'accessibilità, che a sua volta si compone dell'accessibilità fisica, di quella economica e di una specificazione del principio di non discriminazione.
Inoltre al punto 48 si legge che nella formulazione e nell'attuazione delle strategie nazionali e dei piani di azione (relativi al diritto all'acqua) occorre rispettare, *inter alia*, il principio di non discriminazione[47]; ancora, al punto 49 vengono menzionati anche i principi della responsabilità, della trasparenza e dell'indipendenza dell'organo giudiziario, dal momento che una buona *governance* è essenziale ai fini dell'effettiva attuazione dei diritti umani, tra cui anche il diritto all'acqua.[48]

Un ulteriore passo verso la piena realizzazione del diritto all'acqua fu compiuto nel 2003, tramite una celebre risoluzione ONU[49] che istituì la International Decade for Action "Water for Life": lo scopo principe di questa iniziativa è quello di promuovere maggiori incentivi per adempiere agli impegni assunti a livello internazionale in tema di diritto all'acqua e questioni ad esso concernenti. In particolare si tratta di un progetto, frutto dello *United Nations Millennium Summit* del 2000, attraverso cui gli Stati aderenti cercano di perseguire i *Millennium Development Goals* (MDGs), ossia un insieme di obiettivi da raggiungere nell'arco di tempo che va dall'anno 2005 all'anno 2015, per estendere i benefici della globalizzazione ai cittadini più poveri del mondo.
I temi toccati da questa iniziativa spaziano dall'alimentazione all'ambiente, dall'energia alla sanità,

[45] The right to water is also inextricably related to the right to the highest attainable standard of health (art. 12, para. 1) […]
[46] The right to water contains both freedoms and entitlements. The freedoms include the right to maintain access to existing water supplies necessary for the right to water, and the right to be free from interference, such as the right to be free from arbitrary disconnections or contamination of water supplies. By contrast, the entitlements include the right to a system of water supply and management that provides equality of opportunity for people to enjoy the right to water.
[47] The formulation and implementation of national water strategies and plans of action should respect, inter alia, the principles of non-discrimination and people's participation.
[48] The national water strategy and plan of action should also be based on the principles of accountability, transparency and independence of the judiciary, since good governance is essential to the effective implementation of all human rights, including the realization of the right to water.
[49]Risoluzione dell'Assemblea ONU A/RES/58/217 - 23 December 2003 "The International Decade for Action, Water for Life 2005-2015"

dalla scarsità d'acqua all'inquinamento, all'agricoltura[50].
Il *Goal* che ci interessa più da vicino è sicuramente il numero 7[51], in particolare il *target* lettera *c* intitolato << *Dimezzare, entro il 2015, la percentuale di popolazione senza un accesso sostenibile all'acqua potabile e ai servizi igienici di base*[52] >>.
Già dal primo punto si legge che tale obiettivo è stato raggiunto ben cinque anni prima del previsto: la percentuale ha di fatti raggiunto l'89% della popolazione nel 2010, partendo dal 76% del 1990, garantendo l'accesso a fonti migliorate d'acqua potabile a oltre due miliardi di persone. Nello stesso arco temporale più di 240.000 persone al giorno hanno ottenuto l'accesso ai migliori servizi igienici i quali, nonostante ciò, rimangono preclusi a circa 2 miliardi e mezzo di persone nei paesi in via di sviluppo.

Un ulteriore progresso in questa direzione è stato realizzato dall'ONU nel 2010 quando, attraverso una risoluzione[53] nominata *Il diritto umano all'acqua e ai servizi igienico-sanitari di base*, l'Assemblea Generale riconobbe il diritto all'acqua potabile sicura e ai servizi igienici come un diritto umano essenziale al pieno godimento della vita e degli altri diritti umani.
Questa affermazione, dal contenuto indiscutibilmente innovativo, traeva forza da molteplici constatazioni che l'Assemblea Generale stessa operò al momento dell'adozione della risoluzione.
Prima di tutto si dimostrò profondamente preoccupata del fatto che circa 900 milioni di persone non avessero accesso all'acqua potabile sicura e che 2 miliardi e mezzo di individui non lo avessero neanche ai sistemi igienico-sanitari di base. L'Assemblea ha, in seconda battuta, riconosciuto l'importanza di una equa disponibilità di acqua potabile sicura e pulita e di servizi igienici come parte integrante della realizzazione di tutti i diritti umani che, come sappiamo, sono universali, indivisibili, interdipendenti e interconnessi e devono essere considerati in modo globale, giusto ed equo, affrontati sullo stesso piano e con il medesimo impegno.
Al termine di questi *considerando* l'Assemblea Generale dichiarò, come riportato sopra, il diritto all'acqua potabile e sicura ed ai servizi igienici u*n diritto umano essenziale al pieno godimento della vita e di tutti i diritti umani*[54]; invitò gli Stati e le organizzazioni internazionali a fornire le risorse finanziarie e tecnologiche e a servirsi delle competenze necessarie per incrementare gli sforzi per

[50] "The 'Water for Life' Decade provides an opportunity to everyone to get involved. The Decade takes place everywhere around the world. Your ideas and initiatives, as an individual or organization, are always welcomed. Whatever kind of events you decide to organize, we hope this will help you leverage the maximum impact, however modest your budget. All efforts will contribute to making the 'Water for Life' Decade a landmark event!"; tratto da *WHERE does the 'Water for Life' Decade take place?* - http://www.un.org/waterforlifedecade/background.shtml
[51] Intitolato "*Ensure Environmental Sustainability"*
[52] Traduzione dell'autore di << Halve, by 2015, the proportion of the population without sustainable access to safe drinking water and basic sanitation >>
[53] Risoluzione dell' Assemblea ONU A/64/L.63/Rev.1 - 28 July 2010
[54] Essential for the full enjoyment of life and all human rights

fornire acqua potabile sicura, pulita, accessibile e disponibile e servizi igienico-sanitari per tutti. In conclusione l'Assemblea plaude alla decisione del Consiglio dei Diritti Umani di chiedere che i periti e quanti siano in possesso di competenze specifiche circa gli obblighi connessi ai diritti umani in relazione all'accesso all'acqua potabile sicura ed ai servizi igienici, presentino una relazione annuale all'Assemblea Generale così da spronarla a continuare il proprio lavoro in tale settore.

In conclusione attraverso questa risoluzione ONU ad ogni persona viene garantito il diritto a fonti adeguate e continue di approvvigionamento idrico per usi personali e domestici, incluso l'uso potabile e igienico, il lavaggio dei panni, la preparazione del cibo e l'igiene casalinga.

Un elemento che spesso non viene preso in considerazione quando si tratta il tema del diritto di accesso all'acqua e ai sistemi sanitari è quello concernente il *locus vivendi* dell'individuo: la persona che vive in territori sviluppati ha una maggiore possibilità di avere l'accesso domestico ad una sufficiente quantità d'acqua potabile, piuttosto che l'individuo che vive in territori in via di sviluppo, in zone rurali. E' come se si venisse a creare una sorta di sistema di *selezione naturale* in forza del quale "sopravvivono" solo gli individui che abitano le aree urbane, più o meno ricche e sviluppate, laddove i gruppi più vulnerabili, poveri, patiscono la penuria delle risorse idriche. La disuguaglianza diventa, perciò, intrinsecamente legata al diritto all'acqua. In questa ottica occorre focalizzare l'attenzione sul diritto di accesso alle risorse idriche *anche* e *soprattutto* alle persone più svantaggiate, poste ai margini della società: a tal fine gli Stati dovrebbero sviluppare delle strategie efficaci al punto da garantire una maggiore partecipazione del pubblico, un regime di trasparenza, quindi l'eliminazione delle disparità.
Il primo passo in tale direzione può essere compiuto attraverso l'individuazione dei gruppi e degli individui più vulnerabili (donne e bambini, comunità nomadi, rifugiati ed immigrati, quanti appartengono a minoranze etniche e razziali, gruppi indigeni, anziani, persone con disabilità, gli abitanti di zone rurali nonché di zone urbane degradate), cercando di rintracciare le cause strutturali della loro discriminazione e rimuoverle, attraverso un apparato legislativo e regolamentare che possa garantire *a pieno* il diritto di accesso all'acqua e ai sistemi sanitari, senza limitazioni, senza differenze, senza discriminazioni. D'altronde tra i vari obblighi che scaturiscono dal diritto all'acqua c'è quello secondo cui gli Stati devono adottare le misure più idonee per garantire tale prerogativa a tutti gli individui posti sotto la sua giurisdizione, senza differenze di trattamento[55].

[55] Attività del relatore speciale sul diritto all'acqua Catarina de Albuquerque; da "*International Law and Freshwater : The Multiple Challenges"* / edited by Laurence Boisson de Chazournes, Christina Leb, Mara Tignino; pagg 48-68

Un notevole contributo a tal proposito ci viene fornito tramite il *report* del relatore speciale sul diritto umano di accesso all'acqua potabile e ai servizi sanitari, Catarina de Albuquerque[56]: ponendo l'attenzione sulla pianificazione locale e nazionale, lo *special rapporteur* evidenzia l'importanza di avere una visione prospettica e una volontà politica per garantire la piena realizzazione di tali diritti. Vengono, poi, delineati dei quadri pertinenti per la pianificazione[57]: è necessario, infatti, definire delle strategie a breve e lungo termine nonché a livello locale e nazionale. In linea di massima la normativa in tema di acqua e servizi igienico-sanitari rientra nella competenza delle autorità di uno Stato, laddove in taluni casi questa responsabilità viene estesa anche ai livelli più bassi, *sub-nazionali* o locali: si pensi alla Germania in cui è la legge federale ad occuparsi della definizione di un quadro generale in tema di gestione dell'acqua e dei servizi igienici, mentre le previsioni più specifiche sono enunciate a livello *sub-nazionale*, ovvero nei Lander; inoltre i municipi mantengono la competenza per stipulare accordi più dettagliati. L'esatta ripartizione delle competenze tra il livello nazionale/statale e quello locale sarà, in definitiva, scandito dal sistema legale e amministrativo del paese considerato, avendo a riguardo il suo livello di decentralizzazione.

Il relatore speciale passa, poi, all'enunciazione delle varie fasi di pianificazione[58] per la piena realizzazione dei diritti di accesso all'acqua e ai sistemi sanitari di base:

- Valutazione e diagnosi: lo sviluppo di una buona strategia non può non basarsi su un'attenta e robusta analisi che permetta agli Stati di valutare gli *inputs* e i risultati raggiunti in quel determinato settore, il contenuto della normativa, il livello di realizzazione dei diritti in questione, le risorse a disposizione;
- Definizione degli obiettivi: lo Stato dovrà definire le finalità da conseguire secondo le priorità nazionali e le risorse a sua disposizione. Viene poi introdotta la nozione di "realizzazione progressiva", ovvero di una graduale e crescente concretizzazione di tali scopi, andando oltre gli standard minimi per conseguire più alti livelli del servizio. In ultimo lo Stato dovrà contemperare le misure a medio termine con quelle a lungo termine in modo da garantire disposizioni di servizio sostenibile ad un livello universale;

[56] Catarina de Albuquerque il primo relatore speciale sul diritto umano all'acqua potabile sicura e ai servizi igienici dal 2008. Lei è anche docente presso la facoltà di giurisprudenza delle Università di Braga e Coimbra e dell'*American Washington University College of Law*; inoltre è *Senior Legal Advisor* presso l'Ufficio di Documentazione e di Diritto Comparato, un'istituzione indipendente sotto l'ufficio del Procuratore generale del Portogallo.

[57] Relevant framework for planning

[58] Phases of planning:

- Assessment and diagnosis;
- Target settings;
- Formulation and implementation of appropriate measures;
- Monitoring and evaluation°

- Formulazione e attuazione di misure appropriate: gli Stati dovranno determinare le misure atte a stabilire quali sono le attività necessarie per poter conseguire gli obiettivi precedentemente definiti, in termini di risorse umane, finanziarie, istituzionali. La disciplina concernente i diritti umani non prescrive quali saranno le misure che gli Stati dovranno in concreto attuare ma definisce un quadro generale, ampio, entro il quale ogni Stato assumerà i provvedimenti che ritiene più appropriati, avendo a riguardo le sue particolari circostanze ed esigenze. Gli Stati garantiranno, in ultimo, che tutte le persone che si trovino sotto la loro giurisdizione abbiamo accesso ad una sufficiente, salubre, accettabile e conveniente quantità di acqua;
- Monitoraggio e valutazione: le strategie e i piani di azione dovranno includere anche degli accordi circa il monitoraggio e la valutazione, più in particolare gli Stati dovranno controllare in che misura gli obiettivi siano stati realizzati e le relative attività siano state poste in essere; in secondo luogo dovranno valutare i progressi e individuare le carenze e le sfide rimanenti, tramite dei rapporti periodici[59].

Questa attività di monitoraggio sarà condotta dalle istituzioni di ciascuno Stato ma anche gli attori esterni potranno parteciparvi, tramite il controllo *critico* dei dati, delle valutazioni, delle relazioni. In ultimo anche la società civile, le organizzazioni e le comunità possono essere coinvolte nell'attività di monitoraggio e valutazione circa i servizi igienico-sanitari e idrici: d'altronde questa non è altro che una manifestazione del principio di trasparenza. Come viene infatti specificato nel paragrafo lettera D dei *Success factors*: " Qualsiasi progetto inerente alla realizzazione dei diritti di accesso all'acqua e ai servizi sanitari dovrà svilupparsi attraverso processi di partecipazione e trasparenza. […] Il sistema igienico-sanitario, in particolare, non può essere semplicemente erogato, ma necessità di un cambiamento comportamentale che può essere acquisito solo tramite l'attivo coinvolgimento dei beneficiari (direttamente) interessati. […]. La partecipazione dovrà essere attiva, libera e significativa. Dovrà, perciò, andare oltre la semplice condivisione di informazioni e la consultazione superficiale, coinvolgendo (effettivamente) le persone nei momenti decisionali, così da poter fornire (loro) dei concreti strumenti per influenzare i processi di pianificazione. […] [60].

[59] Periodic reports

[60] Traduzione dell'autore di: << Any plan for the realization of the right sto water abd to sanitation must be developed through a partecipstory and transparent process. […] Sanitation, in particolar, cannot just be delivered, but requie behavioural change, which can be achieved only through the active involvement of interested beneficiaries. […] Participation must be active, free and meaningful. It must go beyond mere information-sharing and superficial consultation, and involve people in decision-making, providing real opportunities to influence the planning process. […] >>.

1.3 *Le dichiarazioni dei Forum mondiali sull'Acqua*

I Forum mondiali sull'acqua sono dei congressi internazionali promossi dal Consiglio Mondiale sull'Acqua[61]: si tratta di una organizzazione internazionale con sede a Marsiglia istituita nel 1996, sull'iniziativa di specialisti del diritto all'acqua e di organizzazioni internazionali, in risposta alle problematiche più rilevanti concernenti l'acqua e la comunità globale.

L' obiettivo principale dell'organizzazione è quello di stimolare la consapevolezza, spronare l'impegno politico e dare impulso ad azioni concernenti problematiche attuali riguardanti l'accesso all'acqua. Tutto ciò viene coadiuvato da un sistema che promuove il dibattito e lo scambio di esperienze, mirando a conseguire una strategia comune sulle risorse idriche e la gestione dei servizi concernenti l'acqua.

Ebbene la più notevole iniziativa promossa da questo Consiglio consiste nella promozione degli anzidetti Forum sull'acqua che si tengono, con cadenza triennale, in alcune città dei cinque continenti del Mondo.
Il primo Forum si tenne a Marrakesh, in Marocco, nel marzo 1997 e riconobbe la necessità di provvedere, attraverso un'attività multi direzionale, alla comprensione e alla risoluzione delle più urgenti questioni relative al diritto all'acqua, ravvisando in questo un bisogno, una necessità a tutti gli effetti (d'altronde ci troviamo in una fase ancora primordiale rispetto al riconoscimento del diritto all'acqua come un diritto umano, come avvenne nel 2010). In particolare il Forum richiamava gli Stati, le organizzazioni internazionali, le organizzazioni non governative e i popoli del mondo, a lavorare insieme nel quadro di una partnership rinnovata per mettere in pratica i principi sanciti nella Convenzione di Mar de la Plata e altri […] per intraprendere una << Rivoluzione Blu >>, al fine di assicurare la sostenibilità delle risorse idriche della Terra[62].

In seguito allo strabiliante successo di questo primo 'tentativo' di Forum ne furono organizzati degli altri, sempre con cadenza triennale. Il 2° si tenne a L'Aja nel marzo del 2000: in quest'occasione gli Stati e tutti i soggetti partecipanti si unirono dinanzi ad un obiettivo comune, ossia quello di garantire la *water security*. Si partì dalla consapevolezza che l'acqua rappresenta una risorsa fondamentale per la vita e la salute umana, nonché per gli ecosistemi e per lo sviluppo delle terre[63], per giungere alla constatazione che, purtroppo, le risorse idriche e i relativi ecosistemi che le offrono e sostengono,

[61] World Water Council (WWC)
[62] The Forum calls on governments, international organizations, NGO's and the peoples of the World to work together in a renewed partnership to put into practice the Mar del Plata and […] Principles to initiate a « Blue Revolution» to ensure sustainability of the Earth's water resources.
[63] Water is vital for the life and health of people and ecosystems and a basic requirement for the development of countries.

sono in pericolo a causa dell'inquinamento, del loro uso non sostenibile, dei cambiamenti nei diversi utilizzi del suolo, quindi del mutamento climatico e da altri agenti[64]. Ovviamente queste minacce mettono a repentaglio soprattutto le persone povere, non abbienti, che sono colpite per prime e in modo più forte.
Di qui, consapevoli delle enormi diversità e situazioni esistenti in tutto il mondo in relazione al fabbisogno idrico, sorge la necessità di avere un unico grande scopo, ovvero quello di garantire la sicurezza dell'acqua nel XXI secolo. Il Forum de L'Aja ha previsto, a tal riguardo, in modo molto dettagliato, i vari *steps* di cui si compone il raggiungimento dell'anzidetto obiettivo: si parte dal garantire la fornitura di cibo[65] fino alla protezione degli ecosistemi, dalla ripartizione equa e pacifica delle risorse d'acqua alla sua gestione in modo saggio, dalla conduzione e prevenzione dei rischi[66] - da inondazioni, siccità, inquinamento e altri rischi legati all'acqua - alla valorizzazione dell'acqua che, a mio avviso, costituisce il principio basilare per poter apprezzare e in modo efficace la risorsa dell'acqua e comprenderne l'inestimabile valore.

Il terzo Forum dell'Acqua si tenne a Kyoto, in Giappone, nel 2006: anche in questa circostanza l'acqua fu intesa come una forza indispensabile per la salute e il benessere dell'uomo ma a ciò viene affiancata anche la necessità di compiere sforzi in ambito scientifico per monitorare il ciclo globale dell'acqua e gli effetti dei mutamenti climatici, sviluppando dei sistemi di informazione che permettano di condividere questi dati così importanti a livello globale[67]. In secondo luogo si è affermata la necessità di indirizzare le forniture d'acqua e dei sistemi sanitari nelle zone urbane e rurali, in un modo che si confaccia alle condizioni locali e alle capacità di gestione della risorsa idrica. In tal modo si accresceranno le possibilità di accesso per le persone povere all'acqua potabile e salutare nonché ai servizi igienici.[68] Ancora, si incoraggiano investimenti innovativi e strategici, ricerca e sviluppo e cooperazione internazionale per un progressivo miglioramento della gestione dell'acqua con scopi agricoli[69]; i partecipanti si adoperano per garantire un approvvigionamento idrico sostenibile di buona qualità[70].

---

[64] Water resources, and the related ecosystems that provide and sustain them, are under threat from pollution, unsustainable use, land-use changes, climate change and many other forces.
[65] to enhance food security
[66] Provide security from floods, droughts, pollution and other water-related hazards
[67] Ministerial Declaration: Message from the Lake Biwa and Yodo River Basin;
Punto 12: "We will further encourage scientific research on predicting and monitoring the global water cycle, including the effect of climate change, and develop information systems that will enable the sharing of such valuable data worldwide."
[68] Punto 17: "We will address water supply and sanitation in urban and rural areas in ways suitable for the respective local conditions and management capacities, with a view to achieving short-term improvement of water and sanitation services as well as cost-effective infrastructure investments and sound management and maintenance over time. In so doing, we will enhance poor people's access to safe drinking water and sanitation°"
[69] Punto 21: "We encourage innovative and strategic investment, research and development and international cooperation for the progressive improvement of agricultural water management [..]"
[70] Punto 24: "To ensure a sustainable water supply of good quality"

In ultimo, al punto 28, troviamo una clausola di chiusura: i soggetti che hanno preso parte al Forum si impegnano a collaborare per ridurre al minimo i danni causati dalle calamità cercando di rafforzare la condivisione e lo scambio, se del caso, dei dati, delle informazioni, delle conoscenze ed esperienze a livello internazionale[71].

Un'ulteriore occasione predisposta dal Consiglio Mondiale sull'Acqua per sottolineare l'urgenza dell'inclusione dell'acqua e dei sistemi sanitari tra le priorità a livello nazionale e internazionale fu il Quarto Forum dell'Acqua che si tenne a Città del Messico nel 2006. Anche in questa sede si pose in rilievo la necessità di una regolamentazione delle risorse idriche e della predisposizione di un background normativo efficiente al punto da elevare l'acqua al livello di una vera e propria priorità. In quell'occasione si rese manifesto, ancora una volta, l'enorme potenziale detenuto dalla risorsa idrica, sia a livello di strategie di riduzione della povertà che di sviluppo sostenibile. In secondo luogo il Forum di Città del Messico focalizzò l'attenzione della Comunità Internazionale sull'importanza della definizione di politiche nazionali e internazionali che promuovessero e provvedessero alla costruzione di capacità e di cooperazione a tutti i livelli, per attenuare (gli effetti delle) le catastrofi legate all'acqua, stimolando la prevenzione, la valutazione del rischio, la consapevolezza della comunità, quindi il recupero e la risposta (dinanzi a tali situazioni di calamità)[72]. Al punto 9 ritroviamo, forse per la prima volta nell'ambito dei Forum mondiali, una maggiore attenzione posta al ruolo svolto dai parlamentari e dalle autorità locali nell'aumentare l'accesso sostenibile ai servizi idrici e igienico-sanitari nonché al supporto integrato nella gestione delle risorse idriche. Solo in tal modo, d'altronde, è possibile garantire una sempre maggiore collaborazione tra i vari attori in ambito internazionale per perseguire gli scopi comuni, i *common goals*, nonché le sfide relative all'acqua.[73]

Dopo la Dichiarazione approvata a Città del Messico nel 2006, che ha indiscutibilmente rappresentato una pietra miliare nel costante lavoro del Consiglio Mondiale dell'Acqua, gli Stati e la Comunità Internazionale si sono rincontrati al Quinto Forum Mondiale tenuto a Istanbul nel marzo del 2009. La preziosissima città turca non fu scelta casualmente: sorgendo sullo stretto del Bosforo, quindi in una zona di confine tra l'Europa e l'Asia, Istanbul diventa una posizione ideale per portare in tutto il mondo la consapevolezza delle problematiche più critiche concernenti il diritto all'acqua. Anche ad Istanbul si partì dalle stime relative al problema della scarsità d'acqua - questione in

[71] Punto 28: "We will cooperate to minimize damage caused by disasters through enhancing the sharing and exchange, where appropriate, of data, information, knowledge and experiences at the international level."
[72] 4th World Water Forum Ministerial Declaration;
Punto 8: "[…] foster and assist building capacities and cooperation at all levels to mitigate water-related disasters including prevention, preparedness, risk assessment, community awareness, resilience and response."
[73] Punto 9: "An efficient collaboration with and between these actors is a key factor to meet our water related challenges and goals."

incremento soprattutto nei paesi in via di sviluppo che già soffrono la penuria di risorse idriche - , per giungere all'assunto che "l'acqua è un bene comune dell'umanità e che l'accesso all'acqua potabile dovrebbe costituire un diritto fondamentale e universale"[74].
Diversi erano gli obiettivi che questo Forum si prefiggeva di raggiungere: dallo scambio di esperienze e dati concernenti i paesi sofferenti a causa della siccità, all'interazione tra la domanda d'acqua, lo sviluppo e il progresso nelle aree rurali e la migrazione; dalle tecnologie da elaborare per ridurre e prevenire i disastri relativi all'acqua, ai cambiamenti climatici; dalla relazione esistente tra le politiche attinenti all'acqua e quelle relative all'energia, all'utilizzo della stessa acqua e delle medesime infrastrutture per molteplici usi e funzioni, andando così a beneficio delle comunità e delle persone in generale.
Uno tra i *topic* assolutamente rilevanti trattati in questa occasione è quello concernente il legame esistente tra l'acqua e il cibo, al fine di ridurre la povertà e la fame. Lo scopo è quello di "stimolare delle sfide per nutrire la popolazione mondiale in crescita"[75], promuovendo l'incontro tra il mercato del cibo, da una parte, e lo sviluppo rurale e la riduzione della povertà, dall'altra.
I due macro-temi quali quello della richiesta di cibo e della scarsità d'acqua procedono, infatti, parallelamente: si pensi che la richiesta di cibo, che annualmente cresce del 5%, non riesce a fronteggiare gli sprechi di ingenti quantità di alimenti sia dei paesi industrializzati che di quelli in via di sviluppo. Ovviamente nel secondo caso le perdite sono dovute a causa della inadeguatezza delle strutture produttive laddove, nell'ipotesi dei paesi industrializzati, si tratta di veri e propri sprechi alimentari. Ecco che, l'impellente mancanza di cibo e di risorse idriche rende sempre più urgente la necessità di trovare alternative per sopperire ai fabbisogni alimentari globali, giungendo, così, ad un equilibrio fra domanda alimentare ed offerta.

L'ultimo Forum Mondiale dell'Acqua si è tenuto recentemente, nel marzo del 2012, a Marsiglia: l'obiettivo era sicuramente quello di affrontare le sfide mondiali attuali, ponendo l'attenzione sulla questione delle risorse acquifere e inserendola come priorità nelle agende politiche di tutti i paesi. Il Forum si è aperto con il motto '*Time for solutions*' che, da una parte auspica alla ricerca di soluzioni innovative ed efficaci per fronteggiare il problema della scarsità d'acqua, dall'altro definisce delle priorità specifiche per ogni continente[76]:

---

[74] Risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2009 sulle risorse idriche in vista del quinto Forum mondiale dell'acqua a Istanbul dal 16 al 22 marzo 2009;
Punto 1: " […] l'acqua è un bene comune dell'umanità e che l'accesso all'acqua potabile dovrebbe costituire un diritto fondamentale e universale"
[75] Fifth World Water Forum, Istanbul 2009; Forum Program: Topic 2.3 Water and Food for Ending Poverty and Hunger; p. 38: […] "challenges to feed the growing world population"
[76] http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/speciali/Worldwater/Intro.htm

1.Garantire per tutti l'accesso e il diritto all'acqua.

2.Incrementare l'accesso a servizi sanitari integrati per tutti

3.Contribuire a igiene e salute con l'acqua e i servizi sanitari.

4.Prevenire e rispondere ai rischi e alle crisi legate all'acqua.

5.Contribuire a Cooperazione e Pace attraverso l'acqua.

6.Bilanciare multipli usi attraverso la Gestione integrata della risorsa acqua.

7.Contribuire alla sicurezza alimentare con un uso ottimale dell'acqua.

8.Armonizzare acqua e energia.

9.Promuovere la crescita verde e valorizzare i servizi per l'ecosistema.

10.Incrementare qualità di risorse d'acqua e di ecosistemi.

11.Rivedere l'impatto delle attività umane sull'acqua.

12.Rispondere ai cambiamenti globali climatici in un mondo urbanizzato.

In apertura del Forum è stato inoltre presentato il World Water Development Report n°4 (WWDR4), ovvero il quarto rapporto ONU sulle risorse idriche mondiali su "La gestione dell'acqua in condizioni d'incertezza e di rischio", realizzato dal Programma di valutazione delle risorse idriche mondiali *World Water Assessment Program* (WWAP). Lo studio ha permesso di rilevare l'aumento costante della domanda di acqua da parte dei settori produttivi, agricolo, energetico, industriale e per il consumo umano; ovviamente all'aumento della popolazione globale corrisponde una sempre maggiore richiesta d'acqua.

Al fianco delle priorità di cui sopra, sono state definite anche le tre strategie di realizzazione ossia il buon governo, il finanziamento dell'acqua per tutti nonché l'abilitazione degli ambienti. In ultima istanza si è provveduto alla determinazione delle dodici priorità per l'Europa:

1. Incrementare la cooperazione transfrontaliera in Europa.

2. Acquisire un buono stato ecologico dei sistemi ecologici dell'acqua entro il 2015.

3. Affrontare le sfide per l'acqua legate ai cambiamenti climatici e prevenire i fenomeni estremi.

4. Sviluppare un'agricoltura sostenibile in Europa ed equilibrare sicurezza alimentare e gestione dell'acqua.

5. Promuovere miglior coordinamento tra acqua e trasporti in rapporto alla navigazione interna in Europa.

6. Coordinare meglio le politiche dell'acqua e dell'energia sostenibile.

7. Incrementare i servizi europei d'acqua potabile e igiene.

8. Sviluppare nuove competenze sull' idromorfologia dei fiumi, manutenzione e tutela degli ecosistemi dell'acqua.

9. Rinforzare le competenze degli operatori dell'acqua e la consapevolezza del pubblico.

10. Promuovere l'innovazione tecnologica, interfaccia e dialogo tra ricercatori e gestori dell'acqua.

11. Adattare la gestione dell'acqua alle specificità delle regioni esterne all'Europa.

12. Sviluppare la cooperazione europea con i Paesi terzi nel campo dell'acqua.

La definizione delle dodici priorità Europee ha collaborato alla delineazione di una politica UE sulle acque che, sino ad oggi, consta di molteplici direttive, tutte miranti alla determinazione di una normativa di salvaguardia e prevenzione del bene *acqua*.

1.4 *Le fonti europee*

Anche in ambito UE sono stati compiuti diversi passi funzionali ad introdurre un nuovo approccio legislativo relativo alla gestione e alla tutela delle acque. In particolare le istituzioni europee si sono adoperate per dar vita ad un sistema normativo che potesse tutelare la salute umana, esercitando a tal fine un controllo sulle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile, nonché al loro trattamento di depurazione.
Molteplici sono stati gli interventi legislativi operati in ambito europeo, tutti miranti, però, ad appianare le disparità esistenti tra i vari Stati membri in tema di protezione e miglioramento dell'ambiente, definizione dei parametri qualitativi validi per l'acqua; solo in tal modo, infatti, si può giungere alla determinazione di un sistema che, superando i particolarismi nazionali, approdi ad un unico grande *corpus* normativo europeo.

Uno dei primi passi mossi in questa direzione fu la Carta Europea dell'Acqua adottata dal Consiglio d'Europa il 6 maggio 1968: si trattava di un documento internazionale che raccoglieva i principi fondamentali in tema di protezione delle risorse idriche.
Il testo della Carta si apre col primo punto, intitolato *Non c'è vita senza acqua*, nel quale viene fatta una breve introduzione sull'importanza della risorsa e della sua indispensabilità ai fini della vita umana; in secondo luogo viene sancita la 'finitezza' della disponibilità di acqua dolce e quindi la necessità di razionalizzarne l'utilizzo. Vengono, quindi, menzionate le principali destinazioni della risorsa idrica, quindi per l'alimentazione, i bisogni domestici, agricoli e industriali, quindi la pesca e le attività ricreative.
Un'altra questione assolutamente rilevante in tema di diritto all'acqua era quella descritta al principio numero 5, ovvero il suo utilizzo ecosostenibile: si legge, infatti, che una volta che l'acqua sia stata utilizzata deve essere restituita all'ambiente naturale in condizioni da non compromettere i possibili usi dell'ambiente, sia pubblici che privati. Inoltre lo scarico dei residui di lavorazione o di acque usate, che può provocare contaminazioni della qualità dell'acqua, non deve mettere in pericolo la salute pubblica.

Gli altri principi sanciti nella Carta Europea concernono la buona gestione dell'acqua, che deve avvenire tramite la definizione di una politica di regolamentazione del settore; attraverso il perfezionamento delle tecniche di utilizzazione, di recupero e depurazione dell'acqua, quindi anche con la ricerca scientifica, il contributo di specialisti e, in ultimo, con l'informazione pubblica. Questo è uno degli aspetti più rilevanti della Carta, dal momento che l'acqua viene definita come un patrimonio comune che deve essere valorizzato e preservato al momento stesso da ciascun individuo-consumatore; abusare dell'acqua, d'altronde, significa abusare del patrimonio naturale. Nonostante si tratti di una fonte piuttosto datata, la Carta Europea dell'Acqua rappresenta, ancora oggi, un documento di principi fondamentale per una corretta politica locale e globale di protezione della risorsa idrica.

Una seconda fonte europea in tema di diritto all'acqua è la direttiva 75/440 del Consiglio del 16 giugno 1975: questo provvedimento riguardava più da vicino i requisiti qualitativi che avrebbero dovuto soddisfare le acque dolci superficiali utilizzate o destinate all'utilizzo per la produzione di acqua potabile, dopo trattamenti idonei. La direttiva in questione metteva quindi in risalto l'esigenza di stabilire, in ambito comunitario, i valori utili per definire le caratteristiche fisiche, chimiche e microbiologiche della acque superficiali; da ciò discendeva l'obbligo per gli Stati membri di adottare tutte le misure atte a rendere queste acque conformi ai valori stabiliti in uno degli allegati alla direttiva. Agli Stati veniva, inoltre, riconosciuta la possibilità di definire per le acque superficiali, in qualsiasi momento, dei valori più rigorosi di quelli sanciti nella direttiva stessa; questa, in ogni caso, non poteva avere l'effetto di accrescere, in modo diretto o meno, il deterioramento delle acque superficiali[77].

Un secondo provvedimento altrettanto rilevante in ambito comunitario risale al 1980, quando fu adottata una direttiva concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano. Si tratta della direttiva 80/778 del 15 luglio 1980, attraverso la quale l'allora 'Consiglio delle Comunità Europee' mise in risalto l'importanza della fissazione di norme concernenti le qualità essenziali che le acque destinate al consumo umano avrebbero dovuto soddisfare. Tale scopo si sarebbe potuto raggiungere solo attuando una politica di ravvicinamento delle legislazioni dei vari Paesi membri dell'allora Comunità Economica Europea in tema di ambiente; da tale ravvicinamento sarebbe derivata una progressiva omogeneizzazione nella predisposizione di strumenti idonei a controllare, in

[77] Direttiva 75/440/CEE del Consiglio del 16 giugno 1975; art. 7: "L'applicazione delle disposizioni adottate in base a questa direttiva non può in nessun caso avere l'effetto di accrescere, direttamente o indirettamente, il deterioramento dell'attuale qualità delle acque superficiali."

modo efficace e regolare, la qualità delle acque destinate al consumo umano[78]. Ma cosa si intende per *acque destinate al consumo umano*? Si tratta di un'espressione che viene chiarita all'inizio della suddetta direttiva, in particolare all'articolo 2, dove si legge che "Per acque destinate al consumo umano ai sensi della presente direttiva si intendono tutte le acque utilizzate a tal fine allo stato in cui si trovano o dopo trattamento, qualunque ne sia l'origine sia che si tratti di acque fornite al consumo, sia che si tratti di acque utilizzate in un'impresa alimentare per la fabbricazione, il trattamento, la conservazione o l'immissione sul mercato di prodotti o sostanze destinate al consumo umano e che possono avere conseguenze sulla salubrità del prodotto alimentare finale." La *ratio* della direttiva era, dunque, quella di stimolare un controllo costante da parte degli Stati "a che l'applicazione delle disposizioni adottate a norma della (presente) direttiva" non avessero come effetto quello di "consentire, direttamente o indirettamente, la degradazione dell'attuale qualità delle acque destinate al consumo umano ne l'aumento dell'inquinamento delle acque destinate alla produzione di acqua potabile."[79]
Ovviamente, come viene poi specificato all'articolo 18, gli Stati membri si adoperarono per mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva, quindi anche ai suoi allegati –con indicazioni spiccatamente tecniche-, entro 2 anni a decorrere dalla notifica; inoltre assunsero su di loro il compito di comunicare alla Commissione le disposizioni adottate in ambito nazionale, dunque di diritto interno, nel settore delle acque.

La seconda fonte del diritto europeo rilevante a tal riguardo è sicuramente la direttiva 98/83 del 3 novembre 1998 che abrogò, dal 25 dicembre 2003 in poi, quella del 1980. Questo atto, partendo dall'*acquis* predisposto dalla quella precedente del 1980, inizia ad espandere l'ambito del diritto all'acqua a tutti quei principi, quegli strumenti, quelle misure, indiscutibilmente necessari per la sua effettiva tutela.
Per la prima volta vengono annoverati, tra i mezzi più idonei per garantire la buona qualità dell'acqua, il progresso scientifico e quello tecnologico; si menziona il "principio di sussidiarietà" relativo all'azione della Comunità Europea che deve solo sostenere e coadiuvare quella svolta dagli Stati membri, non andando oltre quanto sia necessario per il raggiungimento degli obiettivi del trattato stesso. Ancora, al considerando 23, si legge che 'ogni Stato membro dovrebbe istituire programmi di controllo per valutare se le acque destinate al consumo umano sono conformi ai requisiti fissati dalla presente direttiva; che detti programmi dovrebbero essere adeguati alle esigenze locali e conformi alle prescrizioni minime di controllo stabilite nella presente direttiva'; nel caso in

[78]Direttiva 80/778/CEE del 15 luglio 1980; art. 12, punto 1: "Gli Stati membri adottano tutte le disposizioni necessarie al fine di assicurare il controllo regolare della qualità delle acque destinate al consumo umano."
[79] Direttiva 80/778/CEE del 15 luglio 1980; Art. 11

cui non siano osservate le norme ivi stabilite, gli Stati membri interessati dovrebbero definirne la causa e garantire l'assunzione di provvedimenti correttivi idonei per ripristinare la qualità delle acque[80]. La presente direttiva si propone come scopo quello di 'proteggere la salute umana dagli effetti negativi derivanti dalla contaminazione delle acque destinate al consumo umano, garantendone la salubrità e la pulizia'[81]; a tal fine la direttiva impone agli Stati membri di effettuare un controllo regolare delle acque destinate al consumo umano, rispettando i metodi di analisi specificati nella direttiva o utilizzando metodi equivalenti. A tal riguardo, infatti, gli Stati sono chiamati a stabilire dei valori parametrici che corrispondano almeno ai valori stabiliti dalla direttiva la quale, *inter alia*, impone agli Stati membri l'obbligo di adottare tutte le disposizioni necessarie perché nessuna sostanza o materiale degli impianti utilizzati per la preparazione quindi la distribuzione delle acque destinate al consumo umano, o impurità associata a queste sostanze o materiali, sia presente in acque destinate al consumo umano 'in concentrazioni superiori a quelle necessarie per il fine cui sono impiegati e non riducano, direttamente o indirettamente, la tutela della salute umana'[82].
L'assoluta novità rappresentata da questa direttiva si riflette anche nella scelta, assolutamente di rilievo, di fornire ai consumatori le informazioni necessarie e aggiornate sulla qualità di acqua che viene loro fornita: gli Stati membri sono chiamati a pubblicare una relazione triennale sulla qualità delle acque destinate all'approvvigionamento umano. Sulla base di tale relazione, la Commissione Europea elaborerà, con cadenza triennale, una relazione di sintesi sulla qualità delle medesime acque.

Un importante contributo, in tale direzione, viene fornito nel 2000 attraverso la direttiva 60 del 23 ottobre 2000 del Parlamento Europeo e del Consiglio, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.
L'assoluta novità rappresentata da questo provvedimento emerge già dal 1° *considerando*, il quale afferma che "l'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale"; a tal fine occorre sviluppare una politica comunitaria integrata in materia di acque. L'aggettivo 'integrata' riferito alla politica da attuare non è casuale: si vuole, infatti, inserire la questione della protezione e della gestione sostenibile delle acque in altre politiche comunitarie come quella dei trasporti, della politica agricola, della politica energetica, in materia di turismo. Cosi facendo si potrà pervenire ad un sistema basato sul dialogo continuo e sullo sviluppo di strategie comuni, quindi sulla cooperazione tra Stati membri.
Come viene poi definito nel *considerando* 18 "la politica comunitaria nel settore delle acque richiede

[80] Direttiva 98/83/CE del Consiglio del 3 novembre 1998; Considerando n° 25
[81] Articolo 1, punto 2
[82] Art. 10

un quadro legislativo trasparente, efficace e coerente. La Comunità dovrebbe fornire principi comuni e il quadro globale in cui inserire gli interventi. La presente direttiva dovrebbe fornire tale quadro e coordinare, integrare e, nel lungo periodo, sviluppare ulteriormente i principi e le strutture generali idonei a garantire la protezione e un utilizzo sostenibile delle acque comunitarie, nel rispetto del principio della sussidiarietà.".
Scendendo maggiormente nel particolare, lo scopo della direttiva è quello di eliminare le sostanze pericolose presenti nelle acque, correggendo qualsiasi tendenza "significativa e prolungata" all'aumento della concentrazione di sostanze inquinanti; programmando interventi tempestivi ed efficaci per conseguire un buono stato delle acque e proteggere gli ecosistemi acquatici quindi terrestri. D'altronde una buona qualità delle acque contribuirà sicuramente a garantire una continua ed idonea fornitura di acqua potabile alla popolazione.

Al 2001 risale un altro rilevante atto adottato in ambito comunitario: si tratta di una risoluzione del Consiglio d'Europa attraverso la quale si introduce la Carta europea sulle risorse idriche, in sostituzione di quella proclamata a Strasburgo nel 1968.
Già dall'incipit possiamo rilevare che l'acqua non è intesa solo come una risorsa fondamentale per la vita, bensì anche come prezioso strumento di sviluppo della società umana. Al punto 1leggiamo infatti che le risorse d'acqua dolce devono essere utilizzate in conformità con gli obiettivi dello *sviluppo* sostenibile, tenendo conto delle esigenze delle generazioni presenti e future[83]. Al cuore del concetto di *sviluppo sostenibile* ci sono la necessità di proteggere l'ambiente e quella di migliorare la condizione umana; d'altronde, com'è stato sancito dalla Corte Internazionale di Giustizia "Il concetto di sviluppo sostenibile riflette la necessità di conciliare lo sviluppo economico con la tutela dell'ambiente"[84].
Più avanti nel testo del regolamento leggiamo che dell'acqua occorre farsi un utilizzo equo, prudente e ragionevole nell'interesse generale considerando le esigenze geografiche, idrografiche, idrologiche, climatiche. La preservazione della risorse idriche, però, non deve rientrare solo nella competenza dell'autorità pubblica ma ciascun cittadino e consumatore è responsabile nei confronti degli altri utenti degli abusi nonché degli utilizzi incauti del patrimonio naturale.[85]
Dal punto 5 si desumono alcuni principi formulati in diritto internazionale, ossia il principio di precauzione secondo cui l' emissione di sostanze inquinanti deve essere evitata, controllata e ridotta

[83] Les ressources en eau douce doivent être utilisées conformément aux objectifs du développement durable, en tenant compte des besoins des générations présentes et futures.
[84] Traduzione dell'autore di "Le concept de développement durable traduit bien [la] nécessité de concilier développement économique et protection de l'environnement"; Cour internationale de justice, arrêt du 25 septembre 1997 (Projet Gabcikovo-Nagymaros), juin 1992
[85] Dès 1968, il a été rappelé qu'en tant que consommateur et utilisateur d'eau chaque individu est responsable à l'égard d'autres usagers et qu'user de l'eau inconsidérément est abuser du patrimoine naturel.

alla fonte attraverso l'applicazione, in particolare, di tecniche a bassa emissione o senza sprechi[86]; il secondo principio è quello di precauzione che prevede che anche in assenza di certezza scientifica siano adottate misure idonee per evitare il degrado qualitativo e quantitativo della risorsa idrica, laddove tali danni rischino di essere gravi o irreversibili[87].
L'ultimo principio contemplato nel punto 5 del regolamento è quello del << polleur-payeur >> ovvero <<chi inquina, paga>>: i costi della prevenzione, del controllo e della riduzione dell'inquinamento dovrebbero essere sopportati da chi inquina.
Altri sono i punti salienti ravvisabili nel regolamento: al punto 13 troviamo il principio di collaborazione e solidarietà che dovrebbe istaurarsi a livello statale tra le autorità centrali, regionali e locali, per attuare piani per la gestione dell'acqua. Più avanti, ai punti 16-17, rintracciamo il principio di trasparenza ("Il pubblico dovrebbe avere accesso alle informazioni sullo stato delle risorse idriche" – "Il pubblico deve essere informato in modo tempestivo e adeguato dei piani di gestione delle acque e dei progetti riguardanti l'utilizzo delle risorse idriche. Egli ha inoltre il diritto di partecipare in modo efficace ai processi di pianificazione e decisione relativi all'acqua")[88].

Pochi anni dopo, nel settembre del 2003, fu assunta una risoluzione del Parlamento Europeo (C 76 E/430) concernente la gestione delle risorse idriche, in particolare la 'comunicazione della Commissione sulla gestione delle risorse idriche nella politica dei paesi in via di sviluppo e priorità della cooperazione allo sviluppo dell' UE'.
Il Parlamento Europeo partì dalla constatazione che le difficoltà di accesso all'acqua potabile e a idonee strutture igienico-sanitarie, stessero diventando sempre maggiori e più gravi, cagionando la morte, ogni giorno, di circa 30.000 persone a causa di malattie connesse alla mancanza di queste risorse[89]. Inoltre il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali aveva inserito l'accesso all'acqua nel novero dei diritti fondamentali dell'essere umano: gli Stati ratificanti avevo, di conseguenza, assunto l'obbligo di garantire tale diritto alle popolazioni 'in maniera equa e senza discriminazione'[90]. Ebbene il Parlamento Europeo, consapevole del forte rischio che la scarsità d''acqua potesse provocare conflitti armati in alcune regioni del globo (destabilizzando, così, lo sviluppo sostenibile, la pace e la cooperazione), che occorresse garantire un normale accesso all'acqua a tariffe abbordabili per tutti, soprattutto per le popolazioni più sfavorite, e che l'acqua non

[86] Le principe de prévention signifie que l'émission des polluants doit être évitée, maîtrisée et réduite à la source, grâce à l'application, en particulier, de techniques peu polluantes ou sans déchets.
[87] Le principe de précaution veut que, même en l'absence de certitude scientifique, des mesures adéquates soient prises pour empêcher la détérioration qualitative ou quantitative de ressources en eau, lorsque ces détériorations risquent d'être graves ou irréversibles.
[88] Traduzione dell'autore di << Le public doit avoir accès aux informations relatives à l'état des ressources en eau.>> e << Le public doit être informé en temps utile et de manière appropriée des plans de gestion des eaux et des projets concernant l'utilisation des ressources en eau. Il a le droit de participer de manière effective aux procédures de planification et de décision concernant l'eau.>>
[89] Risoluzione del Parlamento Europeo C 76 E/430; Considerando B.
[90] Considerando D.

può essere considerata una *merce*, ribadì che tale diritto era annoverato tra quelli umani fondamentali e che, perciò, i governi nazionali avrebbero dovuto conformarsi a questo obbligo.
Il Parlamento europeo definì, inoltre, la portata della locuzione *accesso ragionevole all'acqua*: si tratterebbe di almeno 20 litri al giorno per persona provenienti da una fonte pulita nel raggio di 1 km.[91]

In secondo luogo il Parlamento Europeo invitò la Commissione e gli Stati membri ad adottare una politica di assistenza alla gestione idrica basata sul 'principio dell'accesso universale, equo e non discriminatorio, ad un'acqua sana'[92]; sottolineò la necessità di porre in atto nuove tecniche basate sulle conoscenze locali per l'irrigazione, la raccolta di acqua piovana e il riciclo delle acque reflue, nonché di utilizzare le energie rinnovabili per la produzione dell'elettricità[93]. Ma l'aspetto più rilevante della risoluzione del 2003 concerneva un'iniziativa promossa dalla Commissione, per la creazione di un Fondo europeo per l'acqua, destinato a finanziare l'approvvigionamento e la depurazione dell'acqua nei paesi ACP, ossia l'Africa, i Caraibi e il Pacifico. Tale progetto, benché già menzionato dal Parlamento Europeo nel 2003, prese forma solo nel gennaio 2004[94]. Si tratta di un fondo tramite il quale sostenere la politica delle risorse idriche dei paesi beneficiari, introducendo metodi flessibili e innovativi di finanziamento dei progetti e dei programmi di approvvigionamento idrico e igienico-sanitario. In altre parole vuole mobilitare fondi sostanziali per rispondere alle esigenze elementari delle popolazioni colpite da penuria d'acqua.
Il Fondo si basa su tre pilastri fondamentali:

- Gestione: il Fondo aiuterà i paesi ACP a creare un idoneo quadro istituzionale e regolamentare che permetterà loro di gestire e controllare il settore idrico, quindi di attirare risorse finanziarie supplementari;
- Coinvolgimento: tali scopi saranno perseguiti attraverso una politica basata sulla partnership UE-ACP nonché sul coinvolgimento degli operatori dei paesi ACP al fine di poter elaborare ed attuare strategie idonee a rispondere alle necessità socio-economiche delle popolazioni (a tal fine si chiede di organizzare consultazioni nazionali e regionali, quindi di coinvolgere i protagonisti della società civile e gli operatori privati locali);
- Innovazione e flessibilità: si cerca di ottenere il massimo effetto offrendo una combinazione efficace di sovvenzioni e altre risorse finanziarie per le infrastrutture di base; le prime potrebbero costituire il capitale d'avviamento occorrente per intraprendere i progetti.

[91] Relazione 2000 sull'approvvigionamento globale dell'acqua e sulla valutazione dei servizi sanitari, OMS/UNICEF).
[92] Punto 13.
[93] Punto 18.
[94] L'atto che concretizzò questa iniziativa è la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sullo sviluppo dell'Iniziativa Acqua dell'UE e sulle modalità per l'istituzione di un Fondo per l'acqua per i paesi ACP.

La politica dell'acqua prevista nel Fondo dovrà, inoltre, integrare la realizzabilità economica, la solidarietà sociale, la responsabilità ecologica quindi anche l'utilizzazione in modo razionale, per non compromettere le esigenze delle future generazioni. In ultimo la struttura organizzativa responsabile della gestione del Fondo è stata costituita nell'ambito della Commissione europea ed è composta da funzionari europei, i quali hanno l'incarico di stabilire le modalità di attuazione del Fondo.

All'attuazione degli scopi definiti attraverso l'istituzione del Fondo europeo concorsero ulteriori provvedimenti, tra cui la decisione n° 7 del 2005 del Consiglio dei ministri ACP-CE attraverso la quale furono stanziati i primi 250 milioni di euro; la decisione 2004/632/CE; la decisione 2004/632/CE del medesimo Consiglio dei ministri, che previde l'assegnazione di ulteriori 250 milioni di euro; la decisione del Consiglio del 26 aprile 2004, infine la decisione 2004/289/CE, concernente lo svincolo parziale condizionale di 1 miliardo di euro.

1.5 *Le fonti italiane*

In Italia la prima legge che ha regolamentato le acque pubbliche, disciplinandone l'utilizzo, è stato il regio decreto 2644 del 10 agosto 1884[95], il quale individuava i criteri da osservare perché una risorsa potesse essere considerata pubblica. All'articolo 2 si leggeva, infatti, che "Nessuno può derivare acque pubbliche, né stabilire su queste mulini ed altri opifici, se non abbia un titolo legittimo o non ne ottenga la concessione dal Governo"; in tal modo la norma definiva come titolo legittimo quello dell'*antico uso*, ovvero un uso continuativo e dimostrabile per almeno un trentennio precedente la data di pubblicazione della legge.

Oggi il testo di riferimento è il regio decreto 1775 dell' 11 dicembre 1933[96], il quale all'articolo 1 dà una definizione delle acque pubbliche, circoscrivendole a "tutte le acque sorgenti, fluenti e lacuali, anche se artificialmente estratte dal sottosuolo, sistemate e incrementate, le quali, considerate sia isolatamente per la loro portata o per l'ampiezza del rispettivo bacino imbrifero, sia in relazione al sistema idrografico al quale appartengono, abbiano od acquistino attitudine ad usi di pubblico generale interesse […]". In secondo luogo, all'articolo 2, si legge che:

"Possono derivare e utilizzare acqua pubblica:

[95] R.D. 10 agosto 1884, n° 2644 - Legge concernente le derivazioni di acque pubbliche (legge abrogata dal D.L. 20 novembre 1916, n° 1664. L'abrogazione è stata confermata dall'art. 24, D.L. 25 giugno 2008, n° 112).

[96] R.D. 11 dicembre 1933, n 1775 - Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e gli impianti elettrici

- Coloro che posseggono un titolo legittimo (dunque una concessione d'uso rilasciata ai sensi della precedente normativa);
- Coloro i quali, per tutto il trentennio anteriore alla pubblicazione della legge 10 agosto 1884, n° 2644, hanno derivato e utilizzato acqua pubblica, limitatamente al quantitativo di acqua e di forza motrice effettivamente utilizzata durante il trentennio;
- Coloro che ne ottengono regolare concessione, a norma della presente legge."

Una seconda legge molto rilevante in tema di settore idrico è il regio decreto1265 del 27 luglio 1934[97], che istituì l'obbligo, a carico dei Comuni singoli ovvero organizzati in consorzi volontari, di essere forniti di acque pure[98]; inoltre, laddove questi fossero sforniti di adeguate risorse idriche nel proprio territorio, avrebbero potuto presentare allo Stato progetti per la realizzazione di infrastrutture di approvvigionamento idrico, i quali, se approvati avrebbero potuto essere finanziati dalla Cassa depositi e prestiti o dalla Cassa del Mezzogiorno. Si trattava, dunque, di pozzi, gallerie, nonché di tutti quegli strumenti utili perché l'acqua giungesse anche ai Comuni più sfavoriti, per ragioni finanziarie, territoriali, demografiche. Tali opere sarebbero state realizzate dallo Stato, a sue spese, e perciò sarebbero rimaste di sua proprietà, mentre il Comune usufruiva dell'infrastruttura, occupandosi della sua gestione quindi del mantenimento.
Quando furono poi istituite le Regioni negli anni '70, molte delle competenze sulle infrastrutture idriche si trasferirono dallo Stato a queste: si venne a delineare un sistema bipartito in cui le Regioni avrebbero dovuto prevedere e attuare un *corpus* normativo finalizzato alla disciplina, all'utilizzo e all'organizzazione della gestione delle risorse idriche. Dall'altra parte c'era lo Stato il quale aveva il compito di definire le regole a salvaguardia del bene *acqua* e, in senso più ampio, dell'ambiente.

Un riassetto normativo ci perviene solo nel 1994 attraverso la legge Galli[99]: già dai principi generali, previsti nel Capo I, si può rilevare un atteggiamento innovativo, originale, più sensibile alla questione della preservazione dell'acqua e alle tematiche ad essa connesse.
Al punto 2 dei "Principi generali" si legge, a tal riguardo, che "Qualsiasi uso delle acque è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale"; poi, al punto 3 che "Gli usi delle acque sono indirizzati al risparmio e al rinnovo delle risorse per non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, l'agricoltura, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrologici".

[97] R.D. 27 luglio 1934, n 1265 - Testo unico delle leggi sanitarie.
[98] Art. 33: << I comuni provvedono isolatamente o uniti in consorzio al servizio di vigilanza igienica e di profilassi. >>
[99] Legge del 5 gennaio 1994, n 36 – Disposizioni in materia di risorse idriche

Ebbene da queste prime parole della legge Galli emerge un nuovo approccio all'utilizzo dell'acqua, in una prospettiva più eco-sostenibile e più vicina alle esigenze dell'uomo: d'altronde, nel paragrafo *Usi delle acque"* apprendiamo che l'uso dell'acqua per il consumo umano è prioritario rispetto agli altri usi, i quali sono ammessi solo quando le risorse idriche sono sufficienti e purché non pregiudichino la qualità dell'acqua per l'utilizzo umano.
Quest'ultimo rappresenta solo uno dei punti-cardine introdotti dalla Legge Galli, assieme a quello che afferma che l'acqua è un bene pubblico da tutelare e utilizzare secondo i principi dello sviluppo sostenibile; ancora, che l'uso dell'acqua deve essere razionalizzato, evitando sprechi.
La legge Galli diventa così lo strumento più completo e utile, nei primi anni '90, per riorganizzare il sistema idrico nazionale. Nondimeno fissa i principi a cui i gestori dell'acqua sono tenuti a ispirarsi, risistema il concetto di *servizio idrico intergrato*[100], introducendo l'Ambito Territoriale Ottimale (ATO): si tratta di un sistema comprensivo dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione delle acque, riuniti sotto un'unica autorità, ovvero l'Autorità d'ambito (A.ATO)[101].
Lo scopo è quello di garantire un ottimale approvvigionamento d'acqua potabile, privilegiandone la qualità, ma andando anche a tutelare il consumatore: attraverso la Legge Galli veniva, infatti, introdotto il principio dell'uniformità della tariffa del servizio idrico integrato, andando ad appianare le differenze tariffarie esistenti da un Comune all'altro.
Nel 2006 il decreto legislativo n° 152 del 3 aprile, recante "Norme in materia ambientale", abrogò la Legge Galli. Questo decreto, altrimenti conosciuto come 'Codice dell'Ambiente', andava a valorizzare il tema della tutela ambientale, dimostrando una sempre maggiore sensibilità verso tale problematica e intervenendo sulla formazione e sull'aggiornamento delle conoscenze.
In tal modo il Codice dell'Ambiente avrebbe favorito l'implementazione di un approccio integrato alle politiche ambientali. All'art. 53, nella parte terza intitolata *Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche*, si legge che "Le disposizioni di cui alla presente sezione sono volte ad assicurare […] il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione.". Tali finalità, come emerge dal secondo comma, verranno perseguite dalla pubblica amministrazione tramite attività di carattere conoscitivo, di programmazione e di pianificazione degli interventi, in un clima di concorrenza tra lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, i consorzi di bonifica e di irrigazione.

[100] Si tratta di un servizio legato alla gestione amministrativa dell'acqua che include sia l'approvvigionamento, la potabilizzazione, l'adduzione e la distribuzione della risorsa idrica, nonché la raccolta delle acque reflue, la loro depurazione e restituzione all'ambiente.
[101] Le Autorità d'ambito territoriale ottimale saranno poi soppresse con la Legge n° 42 del 2010, la quale stabilì che le regioni avrebbero dovuto attribuire opportunamente e autonomamente le funzioni da esse esercitate, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Si delinea, quindi, un'attività di tipo trasversale che mira a valorizzare la risorsa idrica e a razionalizzarne l'utilizzo, tramite la raccolta nonché l'elaborazione di dati, la sistemazione dei corsi d'acqua, la costruzione di una efficiente rete idrica, la definizione di parametrici indicativi della qualità dell'acqua, la gestione funzionale degli impianti del settore; nondimeno il codice dell'ambiente si è soffermato anche sulla problematica concernente la tutela delle acque dall'inquinamento.

Tale questione, trattata nella sezione II della sopracitata parte terza, è intimamente connessa con lo scopo cui il codice del 2006 tende, ovvero quello di preservare la salute dell'uomo dagli effetti negativi derivanti dall'inquinamento delle acque potabili. A tal riguardo, infatti, l'art. 73 definisce, tra le molteplici finalità che la normativa si propone di perseguire, quella di attuare il risanamento dei corpi idrici inquinati, conseguendo il miglioramento dello stato delle acque - con priorità per quelle potabili -, quindi la garanzia di una fornitura sufficiente di acque superficiali e sotterranee di buona qualità "per un utilizzo idrico sostenibile, equilibrato ed equo"[102].

Qualche anno prima dell'emanazione del codice dell'ambiente fu promulgato il decreto legislativo del 2 febbraio 2001, n° 31 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, al fine di preservare la salute dell'uomo dagli effetti negativi derivanti dalla contaminazione di tali acque, garantendone salubrità e pulizia[103]. Dopo aver dato la definizione di *acque destinate al consumo umano*[104] il decreto stabilisce che queste non devono contenere microrganismi e parassiti, né altre sostanze, in quantità o concentrazioni tali da rappresentare un potenziale pericolo per salute umana e devono soddisfare i requisiti minimi indicati negli allegati. A tal riguardo vengono svolti dei controlli sulle acque (art. 6): ai punti di prelievo delle acque superficiali e sotterranee da destinare al consumo umano, alle reti di distribuzione, sulle acque confezionate, su quelle utilizzate nelle imprese alimentari o fornite mediante cisterne.

I controlli si distinguono tra interni, ovvero quelli che devono essere effettuati dal gestore, avvalendosi di laboratori di analisi interni o stipulando apposite convenzioni *ad hoc* con altri gestori di servizi idrici; vi sono poi i controlli esterni, che vengono svolti dall'azienda unità sanitaria locale territorialmente competente, sulla base di programmi elaborati secondi i criteri dettati dalle regioni (art. 8). Tali controlli sono finalizzati a stabilire in quali casi le aziende unità sanitarie locali debbano

[102] Art. 73, 1 comma, 1)

[103] Art. 4: "Le acque destinate al consumo umano devono essere salubri e pulite."

[104] Ai fini del presente decreto, si intende per "acque destinate al consumo umano":

1. Le acque trattate o non trattate, destinare ad uso potabile, per la preparazione di cibi e bevande, o per altri usi domestici, a prescindere dalla loro origine, siano esse fornite tramite una rete di distribuzione, mediante cisterne, in bottiglie o in contenitori;
2. Le acque utilizzare in un'impresa alimentare per la fabbricazione, il trattamento ,la conservazione o l'immissione sul mercato di prodotti o sostanze destinate al consumo umano, escluse quelle [..] la cui qualità non può avere conseguenze sulla salubrità del prodotto alimentare finale.

intervenire, laddove le acque destinate al consumo umano non corrispondano ai valori fissati nell'allegato del decreto legislativo: in tale ipotesi verrà inoltrata una comunicazione al gestore dell'avvenuto superamento dei parametri previsti che, una volta effettuate le valutazioni del caso, propone al sindaco l'adozione di eventuali provvedimenti a tutela della salute pubblica. A tal riguardo occorrerà tener conto dell'entità del superamento del valore pertinente e dei potenziali rischi per la salute umana, quindi quelli che potrebbero derivare dall'interruzione dell'approvvigionamento o da una limitazione di uso delle acque erogate (art.10). Queste ultime due ipotesi configurano, *inter alia*, una vera e propria violazione dei principi sottesi al soddisfacimento della gestione dei servizi idrici integrati (efficacia, continuità, parità di trattamento tra gli utenti, che a sua volta riprende l'articolo 3 della Costituzione Italiana): a questo proposito sono intervenute nel 1992 le Sezioni Unite della Corte di Cassazione Civile, con la sentenza n° 2148 del 21 febbraio, la quale ha affermato che: << L'interruzione della fornitura di acqua nei confronti dell'utente privato, che venga attuata dal comune all'infuori di scelte autoritative rivolte al soddisfacimento di interessi pubblici, si esaurisce in un'attività materiale, lesiva delle posizioni di diritto soggettivo di detto utente, e, pertanto, è denunciabile davanti al giudice ordinario, anche al fine del conseguimento in via d'urgenza (art. 700 c.p.c.) di un ordine di ripristino della fornitura medesima.>>

Tutte le fonti finora citate non fanno altro che sottolineare l'indiscutibile valore del bene *acqua*, concetto che è stato ribadito a più riprese, anche di recente: innanzitutto in un progetto di legge presentato il 22 luglio del 2008 alla Camera dei Deputati, nel quale si legge che << La Repubblica riconosce, tra i diritto inviolabili dell'uomo, il diritto all'acqua.>>[105].
In secondo luogo in una legge della Regione Puglia intitolata "Gestione del servizio idrico integrato - Costituzione dell'Azienda pubblica regionale 'Acquedotto Pugliese (AQP).'"[106] si legge, tra i principi generali, che "L'acqua è un bene comune, di proprietà collettiva, essenziale e insostituibile per la vita."[107], quindi che il diritto di accesso all'acqua costituisce un diritto inviolabile e inalienabile della persona umana, e perciò non assoggettabile alle ragioni di mercato[108]. A tal fine viene istituito, in ottemperanza alle risoluzioni dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, un Fondo per il Diritto all'Acqua la cui gestione è affidata al gestore del servizio idrico integrato, di concerto con l'organismo di indirizzo e controllo del servizio idrico integrato.

La Regione Puglia, come si evince dalla lettura del testo di legge, si adopera per difendere l'approvvigionamento dell'acqua, garantendo il diritto di ciascun individuo al minimo vitale

[105] Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XVI Legislatura, N° 2628
[106] Legge Regionale 20 giugno 2011, n° 11
[107] Art. 1
[108] Art. 2

giornaliero, e assicura che il servizio idrico integrato venga gestito osservando i criteri di efficacia, trasparenza, equità sociale, solidarietà.
Poi ancora la regione si impegna perché il diritto all'acqua potabile e sicura e ai servizi igienici possa essere inteso <<come un diritto umano essenziale al pieno godimento della vita e di tutti i diritti umani, sancito dalle Nazioni Unite.>>.

Capitolo II: Il contenuto del diritto all'acqua e gli obblighi che ne scaturiscono

"Distruggere le risorse idriche e i bacini forestali e acquiferi è una forma di terrorismo. Negare ai poveri l'accesso all'acqua privatizzandone la distribuzione o inquinando pozzi e fiumi è anche questo terrorismo"[109]

2.1 *Regolamentazione e gestione delle acque: l'evoluzione nel corso dei secoli*

Il diritto all'acqua ha da sempre manifestato la sua natura di interdisciplinarità nella misura in cui cela delle intime connessioni con l'economia, la scienza del diritto, la politica, il settore dell'alimentazione, lo sviluppo sociale e la stabilità di un agglomerato umano. Proprio in virtù di questa sua 'multifunzionalità' numerosi autori nel corso degli anni hanno ritenuto che le prime comunità sociali si siano sviluppate sotto il nome di "civiltà idrauliche"[110]: spesso, infatti, tali civiltà hanno portato o portano tuttora i nomi delle valli fluviali dalle quali ebbero origine. La civiltà egiziana fu quella del Nilo, l'assiro-babilonese o mesopotamica fu la civiltà del Tigri e dell'Eufrate, o ancora quella indù prese il nome dal fiume Indo.

Questa considerazione viene corroborata anche dall'osservazione del comportamento umano nel corso dei secoli: dai più grandi movimenti migratori sino agli spostamenti delle più piccole comunità rurali, l'uomo ha da sempre cercato di insediarsi in regioni dotate d'acqua dal momento che questa preziosa risorsa avrebbe potuto rappresentare *inter alia* un valido strumento per gli scambi commerciali, per l'irrigazione di terreni destinati alle coltivazioni, per la costruzione di acquedotti e canali.
I primi tentativi di codificazione di leggi organiche sull' acqua sono ravvisabili sin dalle più antiche civiltà: si pensi alle prime dinastie egiziane, all'antica Mesopotamia, quindi alle embrionali forme di regolamentazione delle risorse idriche contenute nel Codice di Hammurabi;

[109] Vandana Shiva, da *Le guerre dell'acqua*, Giangiacomo Feltrinelli Editore, Milano 2004; p. 14
[110] Dante A. Caponera, *Civilisation hydrauliques*; Les principes du droit et de l'administration des eaux: Droit interne et droit International; pag. 31

poi ancora, la cultura dell' *Indus* e il suo *Codice di Manu*[111], sino alle coste dell'America Centrale tra Inca, Maya e Aztechi[112].

Sicuramente il più efficiente e sofisticato sistema di gestione dell'acqua risale all'antica Roma, i cui acquedotti non ebbero eguali dal punto di vista qualitativo e tecnologico per oltre 1000 anni nonostante la sua caduta relativa alla *pars occidentalis*. Come scrisse Plinio il Vecchio (23 – 79 d.C.): "*Chi vorrà considerare con attenzione la quantità delle acque di uso pubblico per le terme, le piscine, le fontane, le case, i giardini suburbani, le ville; la distanza da cui l'acqua viene, i condotti che sono stati costruiti, i monti che sono stati perforati, le valli che sono state superate, dovrà riconoscere che nulla in tutto il mondo è mai esistito di più meraviglioso*". Per secoli i sistemi di canalizzazione, le *fistule plumbe*[113] e le fontane furono in grado di soddisfare a pieno le esigenze della città nonostante l'enorme aumento demografico e il fervente sviluppo urbanistico derivati dalla *pax Augustea.* Dal momento della costruzione dell'*Aqua Appia,* ovvero dell'acquedotto Appio, affluì a Roma una quantità enorme di acqua potabile al punto che venne considerata dalla critica storica coeva la *Regina Aquarum*, la regina delle acque.

La sapienza e la maestria che gli antichi romani adottarono nella costruzione degli acquedotti si palesava sin dai primi momenti in cui affrontavano le delicate questioni legate alla sua realizzazione: occorreva, infatti, scegliere la sorgente da cui attingere, la quale avrebbe dovuto rispondere a dei requisiti circa la qualità dell'acqua, la quantità e la regolarità del flusso.

L'acqua destinata alle città era fornita tramite degli acquedotti pubblici che la ridistribuivano direttamente nelle cisterne e nei serbatoi pubblici (*castella, lacunae*); di lì venivano pompate e indirizzate nei *balnea,* nelle terme e nelle fontane pubbliche. Tutte le diramazioni, le modifiche alle condutture e l'immagazzinamento a scopo privato, erano assolutamente vietati pena l'esproprio della proprietà o l'alienazione dei beni; soltanto un *surplus* d'acqua avrebbe potuto essere deviato dai canali pubblici in virtù di un'autorizzazione concessa dalle autorità amministrative, dietro pagamento di una somma di denaro (*vectigal*) .

Alla fine del V sec. a.C, la gestione delle opere idrauliche rientrava tra le competenze finanziarie e amministrative del Console; più tardi, intorno al III sec. a.C., fu trasferita a due Censori che venivano nominati, con cadenza quinquennale, dall'assemblea popolare.

---

[111] Il *Codice di Manu* o *Manava-Dharma-Shastra* è il più importante documento concernente il diritto all'acqua della cultura indù secondo la quale la legge di Manu rappresenta la volontà divina, il principio dell' Ordine universale. Il *Codice di Manu* era composto da un *corpus* di leggi che regolamentavano il comportamento che l'uomo medio avrebbe dovuto tenere in relazione all'acqua; si legga, per esempio, l'articolo 226 del IV capitolo: <<[…] un uomo ricco deve sempre compiere un'opera caritatevole come per esempio costruire dei pozzi, o erigere una fontana pubblica […] >> (traduzione dell'autore di: << […] un homme riche doit toujours faire oeuvre charitable telle que costruire […] un puits, ou ériger une fontaine publique […] >>; o ancora all'articolo 229; << Colui che offre dell'acqua sarà appagato >> (traduzione dell'autore di: << Celui qui fait offrande d'eau en obtient satisfaction >>).

[112] D. A. Caponera, *Les principes du droit et de l'administration des eaux*, pag. 38 ss

[113] Con tale termine si designavo le tubature.

Soltanto alla fine del periodo repubblicano e quindi all'alba dell'impero, l'amministrazione dell'acqua veniva annoverata tra le competenze degli "edili curuli"[114], preposti alla sorveglianza quindi all'ispezione degli acquedotti urbani, delle fontane, dei bagni pubblici, e ai questori, che curavano l'aspetto economico, dal finanziamento per la realizzazione dell'opera alle spese di manutenzione e di retribuzione delle maestranze.

Dopo un periodo in cui Agrippa, con il tacito assenso di Augusto, monopolizzò il controllo di tutto l'apparato idrico della città e delle ricchezze ad esso connesse, la gestione passò al *princeps* che l'appaltò ad un'*équipe* di tre senatori, uno solo dei quali avrebbe assunto la carica di *curator aquarum*. Si trattava di un incarico molto importante che permetteva al senatore di controllare in modo assoluto la manutenzione degli impianti, gli interventi, le regolarità e la distribuzione del flusso. Con l'avvento del Principato si istaurò un regime più permissivo concernente l'utilizzo dell'acqua "pubblica", tale per cui i cittadini e gli stranieri potevano godere del diritto *comunitario* di utilizzare le acque dei corsi d'acqua pubblici per bere, per gli scopi domestici, di trasporto, di pesca, per abbeverare gli animali, senza la necessità di ottenere una concessione amministrativa. Tale permesso non era richiesto neanche in relazione alla deviazione delle acque per fini di irrigazione o di produzione.

La maestria dei Romani nella gestione delle risorse idriche e nella costruzione di un sistema di acquedotti efficiente, funzionante e maestoso, non fa altro che confermare la grandezza del loro impero; come d'altronde scrisse Dionigi di Alicarnasso: << Mi sembra che la grandezza dell'impero romano si riveli mirabilmente in tre, gli acquedotti, le strade, le fognature >>.

L'impero Romano non ha soltanto predisposto i modelli di distribuzione delle acque così ammirevoli da destare l'interesse e lo stupore di tutti i popoli del mondo antico, ma ha inevitabilmente influenzato, coi suoi principi, le legislazioni delle nazioni moderne. Il diritto romano, infatti, suddivideva le acque in tre categorie:

1. Le acque comuni a tutti, le *res communis omnium*, ovvero quelle acque che non potevano costituire oggetto di proprietà di un individuo, dello Stato, tantomeno della comunità. Tale categoria ricomprendeva tutte le acque correnti;

[114] Si trattava di edili con caratteristiche di magistrati civili

2. Le acque pubbliche, le *res publicae*, ossia le acque appartenenti a un'istituzione pubblica, a un municipio, il cui utilizzo era loro destinato e riservato. Tali istituzioni potevano cedere il loro diritto a terzi;
3. Le acque private: si tratta delle acque che rientravano nel dominio della proprietà privata, dunque le acque piovane e quelle sotterranee, dal momento che in linea di massima la proprietà di tali acque era intimamente connessa con quella del fondo. Il proprietario terriero deteneva un diritto esclusivo e illimitato che gli permetteva di utilizzare le acque senza alcuna restrizione e indipendentemente dalle conseguenze che tale uso potesse avere sui fondi vicini (*ius utendi et abutendi*).

La gestione delle risorse idriche durante il Medioevo assume connotazioni sensibilmente differenti rispetto a quelle tipiche dell'Impero Romano: il periodo in questione comincia con la caduta dell'Impero Romano d'Occidente e si estende sino alla Dieta di Roncaglia (565-1158), in cui i popoli barbari invadono l'Europa distruggendo qualsiasi forma di cultura e di codificazione di norme. La Spagna venne occupata dai Visigoti, l'Italia dagli Ostrogoti, la Francia dai Franchi e dai *Burgondes*, ossia i Borgognoni, l'Inghilterra dai Sassoni.
La gestione delle acque del periodo medievale prevedeva una disciplina molto semplice, rudimentale, incentrata su una serie di sanzioni: talune avevano come scopo quello di tutelare la libertà di navigazione, la pesca, l'utilizzo domestico dell'acqua quindi l'abbeveraggio degli animali. Altre sanzioni, invece, miravano alla preservazione del diritto all'acqua dall'inquinamento, dai prelievi irrazionali e spropositati, dalla deviazione dei corsi d'acqua per l'irrigazione a favore di terzi.
Occorre, tuttavia, riconoscere che alcune disposizioni contenute nelle leggi germaniche – ci troviamo d'altronde sotto il regime romano-barbarico – sembrano aver subito l'influenza del diritto romano o comunque dei codici romano-barbarici[115].
Si consideri, a tal proposito, la *Lex Visigothorum*, che opera una distinzione tra i fiumi maggiori (*flumina maiora*) e quelli di minore importanza: per i primi la legge contemplava il divieto di prelevare l'acqua sia dai grandi corsi d'acqua (*maiores* aquae) che da quelli piccoli (*minorum derivationes aquarum*)[116], i divieti di pesca e di navigazione, il divieto, per i proprietari delle zone limitrofe ai fiumi, di costruire barriere che impedissero lo scorrimento totale o parziale dell'acqua.

[115] Dante A. Caponera, *Civilisation hydrauliques*; Les principes du droit et de l'administration des eaux: Droit interne et droit International; pag. 93
[116] Si vedano, a tal riguardo *Lex Romana Burgundiorum*, 17, 2; *Lex Romana Visigothorum*, *Pauli Sententiae*, 1, 17, 2; *Lex Romana Utinensis*, 23, 23, (20); *Lex Romana Visigothorum*, *Codex Theodosianum*, 15, 2; *Epitome Gaii*, 2, 1, 3.

Inoltre, in tale periodo la distinzione tra acque *pubbliche* e *private* fu ritenuta obsoleta, perciò venne superata.

Fu proprio attraverso la Dieta di Roncaglia che Federico I, detto *Il Barbarossa*, ottenne dai Comuni lombardi il riconoscimento della sua potestà sulle acque 'più importanti', ovvero i corsi d'acqua navigabili. La navigabilità rappresentava, pertanto, l'aspetto economico dell'acqua così rilevante da costituire oggetto di rivendicazioni imperiali.

Da questo preciso momento sino alle codificazioni moderne (1812 circa) si assiste ad un'epoca di progresso, di riscoperta della cultura e dei principi del diritto romano[117]: viene, di fatti, reintrodotta la distinzione di chiara matrice romana tra acque *pubbliche* e acque *private*: mentre nella prima categoria i Glossatori vi fecero rientrare i corsi d'acqua navigabili e i relativi affluenti, nella seconda furono inseriti tutti gli altri corsi d'acqua diversi dai primi. Il fatto di considerare i corsi d'acqua navigabili come acque *pubbliche* fece sì che questi ricadessero sotto la proprietà dell'Imperatore (*in domino et patrimonio principis*); tuttavia, parallelamente al trasferimento del potere pubblico dal Sacro Romano Impero alle entità politiche locali, la proprietà dei corsi d'acqua pubblici passò dal dominio dell'Imperatore a quello dei vassalli, delle città autonome, dei signori e dei principati. Il diritto di utilizzare le acque pubbliche era basato su un sistema di *royalties*[118] che consisteva in una *royalty* generale sulle acque (la cosiddetta *Wasserregal*) e in diverse altre *royalties* specifiche su utilizzi particolari come lo *ius pescandi*. Di conseguenza il diritto di utilizzazione delle acque pubbliche sia da parte del privato che della collettività, fu sottoposto al previo rilascio di un'autorizzazione, di una concessione o di un permesso dal beneficiario della *royalty* corrispondente. Il sistema degli *iura regalia* così descritto si concretizzava in modo differente, a seconda della legislazione che veniva applicata ai nuovi corpi politici divenuti indipendenti rispetto all'autorità imperiale: in Italia, per esempio, gli editti di talune città, tra cui Torino, accordavano la libertà di deviare le acque dei corsi d'acqua pubblici; in altri editti, quelli di Milano e Padova, la stessa libertà veniva subordinata al possesso di una concessione o di un'autorizzazione amministrativa nonché al pagamento di una tassa sulle acque[119].

La tendenza ad assoggettare l'utilizzo delle acque pubbliche al regime delle autorizzazioni troverà terreno fertile soprattutto coi principati e le monarchie assolute, si pensi alla Repubblica di

---

[117] Si pensi alla scuola di Bologna ai tempi di Irnerio (1088-1125, ai Glossatori, allo *ius comune*

[118] *Iura regalia*

[119] Dante A. Caponera, *Civilisation hydrauliques*; Les principes du droit et de l'administration des eaux: Droit interne et droit International; pp. 98-99

Venezia: la città nata sull'acqua aveva riconosciuto da diverso tempo l'importanza e il valore della risorsa idrica al punto da definire un regime di concessioni amministrative e di tasse che mirasse alla preservazione dell'acqua, in vista di un suo utilizzo razionale ed equo, a vantaggio di tutti i cittadini.

Nel Cinquecento si assistette ad una fase molto rigogliosa per quanto concerne le coltivazioni, il chè comportò l'eliminazione di foreste e paludi quindi una ristrutturazione territoriale a larga scala. Purtroppo, però, l'irrigazione non si estese alla stessa velocità con cui crebbero le coltivazioni: occorre, di fatti, attendere il Cinquecento, secolo di Rinascita culturale, economica e politica, perché la pratica irrigua possa subire un notevole impulso. Attraverso il fiorire delle scienze, tra cui soprattutto la matematica e la fisica applicate all'idraulica, l'abate benedettino Benedetto Castelli[120] potè risolvere uno dei problemi più rilevanti riguardanti l'irrigazione, ovvero la misura dell'acqua dispensata. L'impossibilità nella determinazione in modo preciso dell'acqua presente nei canali costituiva, senza alcun dubbio, un ostacolo allo sviluppo della rete irrigua e rappresentava, in molteplici contesti, la causa di discussioni e controversie. La risoluzione al problema giunse proprio grazie all'abate, il quale era stato anche allievo di Galileo Galilei, che espresse l'idea secondo cui nella misura dell'acqua corrente fosse indispensabile poter quantificare la velocità che raggiunge l'acqua nella sezione, perché la portata, a parità di tutti gli altri fattori, è senz'altro proporzionale alla velocità[121].

Questa scoperta rappresentò l' *input* per quanti, nel corso dei successivi secoli, riuscirono tramite studi, scoperte e ricerche, a definire gli strumenti e le tecniche più efficienti per garantire un'idonea gestione e distribuzione delle acque.

[120] Nacque a Brescia e trascorse la vita tra Pisa e Roma. La sua opera più autorevole è *Della misura delle acque correnti*, 1628
[121] http://www.consorzioirrigazioni.it/ci/documenti/pdf/crema300503.pdf

2.2 *Elementi costitutivi del diritto all'acqua*

La definizione in modo esaustivo e dettagliato degli elementi che compongono il diritto all'acqua fu effettuata per la prima volta nel 2002, attraverso il Commento Generale n° 15 del Comitato delle Nazioni Unite sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, intitolato *Il diritto umano all'acqua e ai servizi igienico-sanitari di base*[122].
Al paragrafo 2 si legge "Il diritto di accesso all'acqua riconosce a ciascun individuo una sufficiente, salubre, accettabile, fisicamente accessibile e conveniente quantità di acqua per gli usi personali e domestici."[123]

Pertanto gli elementi costitutivi del diritto all'acqua sono:

- La *sufficienza* [124]: la fornitura d'acqua per ogni persona deve essere sufficiente e continua[125] in modo da poter essere utile per soddisfare i bisogni essenziali quali la sete, l'igiene personale e domestica, l'alimentazione[126]; tale quantità deve corrispondere ai criteri definiti dalla *World Health Organization* (WHO), anche se alcuni individui e gruppi di persone possono necessitare di un ulteriore quantitativo d'acqua per scopi correlati alla salute, al clima, alle condizioni di lavoro[127];

- La *qualità* [128]: l'acqua richiesta per ogni uso personale o domestico deve essere sana, salubre, quindi libera da microorganismi, sostanze chimiche o radiologiche che possano rappresentare un pericolo, una minaccia per la salute umana.[129] Inoltre l'acqua dovrebbe essere di un colore, odore e sapore accettabile per qualsiasi uso personale e domestico. Nella nozione di *qualità* occorre ricomprendere anche i servizi igienico-sanitari che devono prevenire il contatto dell'essere umano, dell'animale e degli insetti con le escrezioni dell'uomo e devono offrire appositi dispositivi igienici;

---

[122] Per un'analisi più dettagliata del contenuto del Commento Generale e della sua portata giuridica, si rimanda al capitolo I, p. 14
[123] Traduzione dell'autore di "The human right to water entitles everyone to sufficient, safe, acceptable, physically accessible and affordable water for personal and domestic uses."; Commento Generale n° 15, 2002, par. 2
[124] Availability
[125] "Continuous" means that the regularity of the water supply is sufficient for personal and domestic uses.
[126] These uses ordinarily include drinking, personal sanitation, washing of clothes, food preparation, personal and household hygiene.
[127] Some individuals and groups may also require additional water due to health, climate, and work conditions.
[128] Quality/safety
[129] A tal fine la Commissione sui Diritti Economici, Sociali e Culturali invita gli Stati ad osservare le linee guida definite dall' OMS per la qualità delle acque potabili (Ginevra, 1993) che "are intended to be used as a basis for the development of national standards that, if properly implemented, will ensure the safety of drinking water supplies through the elimination of, or reduction to a minimum concentration, of constituents of water that are known to be hazardous to health."

- *L'accessibilità* [130]*:* secondo questo prerequisito gli impianti idrici e i servizi igienico-sanitari devono essere fisicamente accessibili a ciascun cittadino, senza discriminazioni, che si trovi sotto la giurisdizione di uno Stato parte[131]. L'accessibilità fisica di compone di quattro sotto-elementi:

I. *Accessibilità fisica:* tale principio richiede che l'acqua, gli impianti idrici e i servizi igienico-sanitari siano alla sicura portata di tutti[132]: è necessario, infatti, che siano accessibili o per lo meno nell'immediata vicinanza di qualsiasi famiglia, istituto di istituzione e luogo di lavoro. D'altronde, com'è stato sancito anche dal Commento Generale n°4 [133] ogni abitazione adeguata deve offrire alcuni servizi essenziali per la salute, la sicurezza, la comodità e la nutrizione. Tutti coloro ai quali viene riconosciuto il diritto ad un alloggio adeguato dovrebbero avere accesso sostenibile alle risorse naturali e comuni come l'acqua potabile, l'energia per scopi alimentari, il riscaldamento e la luce, i servizi igienico-sanitari e gli impianti di lavaggio, gli strumenti per la conservazione degli alimenti, i dispositivi di smaltimento dei rifiuti, di drenaggio del sito (ndr: dispositivi di scarico) e di emergenza[134]. Il requisito dell'accessibilità non rimane circoscritto alla dimensione domestica ma si estende anche a quella scolastica come emerge dal Commento Generale n°6 [135], laddove si legge che ai fini del buon funzionamento degli istituti di istruzione è necessario, tra le altre cose, che questi dispongano di sistemi igienico-sanitari per entrambi i sessi, di accesso all'acqua potabile […];

II. *Accessibilità economica:* l'acqua, le strutture e i servizi idrici devono essere alla portata di tutti; i costi (diretti e indiretti) non devono pregiudicare o minacciare la realizzazione degli altri diritti sanciti nella Convenzione sui Diritti Economici, Sociali e Culturali[136];

---

[130] Accessibility
[131] Water and water facilities and services have to be accessible to everyone without discrimination, within the jurisdiction of the State party.
[132] "Safe physical reach for all sections of the population"
[133] Paragrafo 8(b) intitolato *Availability of services, materials, facilities and infrastructure*
[134] Traduzione dell'autore: "An adequate house must contain certain facilities essential for health, security, comfort and nutrition° All beneficiaries of the right to adequate housing should have sustainable access to natural and common resources, safe drinking water, energy for cooking, heating and lighting, sanitation and washing facilities, means of food storage, refuse disposal, site drainage and emergency services."
[135] Paragrafo 6 (a)
[136] Commento Generale 15, paragrafo 12 (c) (ii)

III. *Non discriminazione ed equità*: questo principio insiste sulla necessità che l'accesso all'acqua, ai suoi servizi e alle sue strutture siano garantiti *anche* e *soprattutto* alle componenti più vulnerabili ed emarginate della popolazione, così da evitare qualsiasi tipo di discriminazione. Il concetto viene ripreso in modo più incisivo nell'articolo 2, paragrafo 2 della Convenzione sui Diritti Economici, Sociali e Culturali laddove si legge che "Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a garantire che i diritti in esso enunciati verranno esercitati senza discriminazione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il dolore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione."

IV. *Accesso all'informazione:* l'accessibilità include, in ultimo, il diritto di cercare, ricevere e comunicare informazioni su questioni idriche.[137] Tale prerogativa viene ribadita anche nel paragrafo 48 del Commento Generale, dal quale emerge che il diritto degli individui e dei gruppi a partecipare ai processi decisionali che possono influenzare l'esercizio del diritto all'acqua, deve essere parte integrante di qualsiasi politica, programma o strategia concernente l'acqua. Inoltre agli individui e ai gruppi bisognerebbe riconoscere un pieno e pari accesso alle informazioni riguardanti l'acqua, i servizi idrici e l'ambiente, in possesso delle autorità pubbliche o dei terzi.[138]

- L'*accettabilità*[139]: tale prerequisito si riferisce in modo specifico ai sistemi igienici di base i quali, nonostante assumano caratteristiche differenti in prospettive culturali diverse, devono essere *accettabili* avendo a riguardo il *design*, il posizionamento nonché le condizioni di utilizzo. Si considerino, a tal fine, i servizi igienici per gli uomini separati da quelli riservati alle donne i quali, inoltre, dovranno disporre di appositi *comforts* preposti ad assecondare le esigenze femminili.

[137] << accessibility includes the right to seek, receive and impart information concerning water issues.>>

[138] << The formulation and implementation of national water strategies and plans of action should respect, *inter alia*, the principles of non-discrimination and people's participation° The right of individuals and groups to participate in decision-making processes that may affect their exercise of the right to water must be an integral part of any policy, program or strategy concerning water. Individuals and groups should be given full and equal access to information concerning water, water services and the environment, held by public authorities or third parties. >>

[139] Acceptability

2.3 *Gli obblighi che scaturiscono dal riconoscimento del diritto all'acqua*

Il riconoscimento del diritto di accesso all'acqua e ai sistemi igienici di base come diritti umani fa sì che in capo agli Stati sorgano degli obblighi da adempiere.
Il Commento Generale n° 15 alla Convenzione Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali distingue tali obblighi in due categorie: gli obblighi giuridici generali e quelli speciali.
Gli obblighi giuridici generali[140] sono degli obblighi con effetto immediato, primi fra tutti la garanzia che il diritto di accesso all'acqua sia esercitato senza discriminazioni di alcun tipo e l'obbligo di adottare misure idonee per la piena realizzazione degli obiettivi sanciti negli artt. 11, paragrafo 1, e 12.
Secondo l'articolo 18 gli Stati parte hanno un *costante* e *continuo* obbligo di adoperarsi in modo rapido ed efficace verso la piena realizzazione del diritto all'acqua, dal momento che essi dispongono di un ampio *range* di risorse che includono la tecnologia, le risorse finanziarie, l'assistenza internazionale. Nel caso in cui uno Stato parte assuma delle misure regressive in relazione all'accesso al diritto all'acqua, ha l'onere di provare che queste siano state introdotte dopo il più attento esame di tutte le alternative, e che si tratta di misure debitamente giustificate avendo a riguardo la totalità dei diritti previsti nella Convenzione[141]. Questo appunto è reso necessario perché, come si legge nell'art. 19, c'è nella Comunità Internazionale una forte presunzione che le misure regressive adottate in relazione al diritto di accesso all'acqua siano vietate. A tal proposito occorre rilevare che nel Commento Generale n° 3 [142], al IX paragrafo, si legge che l'obbligo principale è quello di prendere misure al fine di conseguire progressivamente la piena realizzazione dei diritti riconosciuti nel Patto. Con l'espressione "progressiva realizzazione" si vuole intendere che la completa attuazione di tutti i diritti economici, sociali e culturali, difficilmente può essere conseguita in un breve periodo di tempo; la disposizione, quindi, necessità di flessibilità, che riflette la realtà del mondo attuale e le relative difficoltà che ogni Stato incontra nell'assicurare la piena realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali. Di conseguenza le eventuali misure regressive adottate da uno Stato parte della Convenzione possono essere sì adottate ma richiedono la più attenta considerazione e giustificazione.

[140] General legal obligations
[141] If any deliberately retrogressive measures are taken, the State party has the burden of proving that they have been introduced after the most careful consideration of all alternatives and that they are duly justified by reference to the totality of the rights provided for in the Covenant.
[142] Si tratta del Commento intitolato "The nature of state parties obligations" (Art. 2, par.1)

Dal punto XX in poi sono enunciati gli obblighi giuridici speciali i quali si distinguono in tre categorie: gli obblighi di *rispettare*, quelli di *proteggere* e infine gli obblighi di *conseguire*[143].

Alla prima categoria appartengono tutti quei comportamenti tramite i quali gli Stati si astengono dall'interferire, in modo diretto o indiretto, nel godimento del diritto di accesso all'acqua e ai sistemi igienici[144]. L'obbligo comprende, tra l'altro, l'astenersi dal porre in essere qualsiasi pratica o attività che neghi o limiti la parità di accesso ad una quantità adeguata d'acqua; l'intromissione, in modo arbitrario, nei consueti e tradizionali sistemi di ripartizione dell'acqua; la diminuzione o l'inquinamento dell'acqua, per esempio attraverso i rifiuti da impianti di proprietà dello Stato o attraverso l'uso e la sperimentazione di armi; e ancora nel limitare l'accesso, o distruggere, i servizi idrici e le infrastrutture come misura punitiva, per esempio durante i conflitti armati in violazione del diritto internazionale umanitario.
Al punto XXII si legge infatti che durante i conflitti armati, le situazioni di emergenza e le calamità naturali, il diritto all'acqua deve essere tutelato ancora più strenuamente. A tal fine gli Stati devono preservare tutti gli oggetti indispensabili per la sopravvivenza della popolazione civile compresa l'acqua potabile, gli impianti, le forniture e le opere di irrigazione.

La seconda categoria di obblighi comprende quelli di *proteggere,* che consistono nel prevenire che *terzi* possano ostacolare in qualsiasi modo il godimento del diritto di accesso all'acqua, laddove per *terzi* si indicano "individui, gruppi di persone, corporazioni e altre entità nonché gli agenti che agiscano sotto la loro autorità"[145]. L'obbligo comprende, tra l'altro, l'adozione di efficaci e necessarie misure legislative e di altra natura per evitare che i terzi possano negare l'equo accesso all'acqua potabile, possano inquinare l'acqua o procedere ad una iniqua estrazione di questa da fonti naturali, pozzi o altri sistemi di distribuzione dell'acqua. Se i servizi idrici sono gestiti o controllati da terzi, gli Stati parti hanno il dovere di prevenire che questi compromettano la parità, a prezzi accessibili, e l'accessibilità fisica ad una sufficiente, potabile e accettabile quantità d'acqua. Per prevenire tali abusi si palesa, quindi ,la necessità di dar vita ad un sistema normativo efficace in conformità con le previsioni contenute della Convenzione e nel Commento Generale.

---

[143] In *Water and sanitation are human rights: why does it matter?*, Catarina de Albuquerque (UN Special Rapporteur on human right to safe drinking and sanitation) parla di *obligation to respect, to protect, to fulfill*; pagg. 58 - 61

[144] Refraining from engaging in any practice or activity that denies or limits equal access to adequate water; arbitrarily interfering with customary or traditional arrangements for water allocation; unlawfully diminishing or polluting water, for example through waste from State-owned facilities or through use and testing of weapons; and limiting access to, or destroying, water services and infrastructure as a punitive measure, for example, during armed conflicts in violation of international humanitarian law; E/C.12/2002/11, Jan° 20, 2003, at paras. 21-22

[145] << […] individuals, groups, corporations and other entities as well as agents acting under their authority >>; E/C.12/2002/11, Jan° 20, 2003, at paras. 23 - 24

Infine vi sono gli obblighi di *conseguire* che possono dividersi in obblighi per *agevolare*, per *promuovere* e per *fornire*. I primi richiedono che gli Stati adottino misure idonee per assistere gli individui e le comunità nel pieno godimento del diritto all'acqua; gli obblighi di *Promuovere* fanno sì che lo Stato assicuri una buona educazione relativa all'utilizzo igienico dell'acqua, alla protezione delle risorse idriche e ai metodi di riduzione al minimo degli sprechi d'acqua. Gli Stati sono inoltre obbligati a garantire tale diritto agli individui e ai gruppi di individui che, per ragioni che vanno oltre la loro volontà, non sono capaci di realizzare tale diritto tramite gli strumenti a loro disposizione.
Vi sono, infine, gli obblighi di *provvedere,* che richiedono allo Stato di adottare le necessarie misure dirette alla piena realizzazione del diritto all'acqua; tali obblighi comprendono, inoltre, il riconoscimento sufficiente di questo diritto nei sistemi politici e giuridici nazionali, tramite l'adozione di una strategia nazionale concernente l'acqua e un piano d'azione per conseguire a pieno il diritto in questione. Gli obblighi di *provvedere* constano ancora del dovere di garantire che l'accesso all'acqua sia alla portata di tutti e di facilitare un migliore e sostenibile accesso all'acqua, in particolare nelle aree urbane rurali e svantaggiate.
Per garantire che l'acqua sia conveniente e concretamente accessibile a tutti, gli Stati parte devono adottare misure necessarie che possono includere, tra l'altro:

a) L'uso di una serie di tecniche e tecnologie appropriate a basso costo;
b) Idonee politiche di *pricing*;
c) Supplementi e politiche economiche di favore per le fasce più disagiate della popolazione.

Sono poi previsti dal punto XXX in poi gli obblighi internazionali[146]: si parte da alcuni articoli[147] della Convenzione sui Diritti Economici, Sociali e Culturali attraverso i quali viene richiesto agli Stati di riconoscere il ruolo fondamentale svolto dall'assistenza e dalla cooperazione internazionale, per poter assicurare progressivamente, con tutti i mezzi appropriati, la piena attuazione dei diritti tutelati nella Convenzione medesima. Gli Stati, inoltre, convengono che le misure da adottare a tal fine comprendono la conclusione di convenzioni, l'adozione di raccomandazioni, la prestazione di assistenza tecnica e l'organizzazione, in collaborazione coi governi interessati, di riunioni regionali e tecniche ai fini di consultazione e di studio.
In secundis gli Stati parte devono astenersi dal porre in essere delle azioni che possano interferire, in modo diretto o indiretto, col godimento del diritto in altri paesi: qualsiasi attività svolta sotto la giurisdizione di uno State parte non dovrebbe privare un altro paese della capacità, per quanti

[146] International obligations
[147] Art. 2, para. 1; art. 11, para. 1; art. 23

sono sottoposti alla sua giurisdizione, di conseguire a pieno il diritto all'acqua. Inoltre gli Stati parte devono astenersi anche dall'imposizione di embarghi o misure simili che impediscano la fornitura d'acqua, nonché di tutti quei beni e servizi essenziali al godimento del diritto all'acqua.

Vi sono poi gli obblighi del *facere*, ossia i comportamenti "attivi" degli Stati i quali dovrebbero facilitare la realizzazione di questo diritto negli altri paesi, per esempio attraverso l'assistenza tecnica e finanziaria, prestando l'aiuto necessario quando richiesto, nelle operazioni di soccorso ed emergenza, nell'assistenza ai profughi, agli sfollati. Si viene, così, a delineare una vera e propria responsabilità in capo agli Stati economicamente avanzati di assistere quelli più poveri, in via di sviluppo[148].

Sempre nell'ottica della *economical affordability* del diritto all'acqua deve essere intesa la previsione ex art. 36 del Commento Generale, attraverso la quale emerge uno stretto legame esistente tra le politiche adottate dagli Stati e la dimensione economica-finanziaria del diritto all'acqua: si legge infatti che gli Stati parte, membri delle istituzioni finanziarie internazionali tra cui il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale e le banche regionali di sviluppo, dovrebbero adottare misure per garantire che il diritto all'acqua venga preso in considerazione nelle loro politiche di prestito, negli accordi di credito e in altre misure internazionali[149].

In ultima battuta vengono poi inseriti gli obblighi fondamentali[150] cui tutti gli Stati membri devono conformarsi: questi hanno, infatti, il dovere di garantire il soddisfacimento di, almeno, minimi livelli essenziali di ciascuno dei diritti enunciati nella Convenzione.

Più in particolare devono[151] :

---

[148]Commento Generale n°15, para. 34: << The economically developed States parties have a special responsibility and interest to assist the poorer developing States in this regard.>>

[149] […] States parties that are members of international financial institutions, notably the International Monetary Fund, the World Bank, and regional development banks, should take steps to ensure that the right to water is taken into account in their lending policies, credit agreements and other international measures.

[150] Core obligations

[151] Traduzione dell'autore di:

<< (a) To ensure access to the minimum essential amount of water, that is sufficient and safe for personal and domestic uses to prevent disease;

(b) To ensure the right of access to water and water facilities and services on a non-discriminatory basis, especially for disadvantaged or marginalized groups;

(c) To ensure physical access to water facilities or services that provide sufficient, safe and regular water; that have a sufficient number of water outlets to avoid prohibitive waiting times; and that are at a reasonable distance from the household;

(d) To ensure personal security is not threatened when having to physically access to water;

(e) To ensure equitable distribution of all available water facilities and services;

(f) To adopt and implement a national water strategy and plan of action addressing the whole population; the strategy and plan of action should be devised, and periodically reviewed, on the basis of a participatory and transparent process; it should include methods,

a) Garantire l'accesso ad una quantità minima indispensabile di acqua, che sia sufficiente e potabile per gli usi personale e domestico e per prevenire le malattie;
b) Tutelare il diritto di accesso all'acqua e ai servizi e alle strutture igieniche su una base non discriminatoria, soprattutto nei confronti dei gruppi di persone svantaggiate o emarginate;
c) Garantire l'accesso fisico a strutture e servizi idrici che forniscano acqua sufficiente, sicura e regolare; che abbiano un numero sufficiente di punti d'acqua per evitare tempi di attesa proibitivi; che siano ad una distanza ragionevole dalla famiglia;
d) Adoperarsi perché la sicurezza personale non sia esposta a pericoli durante l'accesso fisico all'acqua;
e) Garantire una equa distribuzione di tutti gli impianti e i servizi idrici disponibili;
f) Adottare e attuare una strategia idrica nazionale e un piano d'azione che siano indirizzati verso l'intera popolazione; […] che siano concepiti e rivisti periodicamente, sulla base di un processo di partecipazione e trasparente; che includano metodi […] tramite i quali poter monitorare attentamente i progressi […];
g) Di controllare il grado di realizzazione, o al non-realizzazione, del diritto all'acqua;
h) Scegliere dei programmi relativamente economici (riguardanti l'acqua) che mirino a proteggere i gruppi più vulnerabili ed emarginati;
i) Adottare misure atte a prevenire, curare e controllare le malattie legate all'acqua, in particolare garantendo l'accesso ai servizi igienico-sanitari adeguati.

Ovviamente gli Stati devono adoperarsi per realizzare a pieno i diritti previsti dalla Convenzione anche a livello nazionale, adottando le misure legislative più idonee a tal fine.
Si tratta, però, di una categoria di obblighi in relazione ai quali viene riconosciuto un ampio margine di discrezionalità agli Stati. A seconda, infatti, delle circostanze specifiche da soddisfare e preservare, questi sono chiamati ad assumere i provvedimenti, le strategie e i piani d'azione che ritengono più adeguati.
E' pur vero che ci sono dei principi cardine che gli Stati debbono osservare nella definizione di queste politiche: le strategie devono rispettare i diritti umani previsti nella Convenzione; devono

---

such as right to water indicators and benchmarks, by which progress can be closely monitored; the process by which the strategy and plan of action are devised, as well as their content, shall give particular attention to all disadvantaged or marginalized groups;

(g) To monitor the extent of the realization, or the non-realization, of the right to water;

(h) To adopt relatively low-cost targeted water programs to protect vulnerable and marginalized groups;

(i) To take measures to prevent, treat and control diseases linked to water, in particular ensuring access to adequate sanitation>>.

coprire tutti gli aspetti concernenti il diritto all'acqua e i rispettivi obblighi degli Stati parte; devono definire obiettivi chiari e il relativo arco di tempo necessario per il loro conseguimento. Ancora, le strategie dovrebbero identificare le risorse disponibili per raggiungere gli obiettivi e rispettare il principio di non discriminazione, nonché quello della partecipazione delle persone ai processi decisionali che potrebbero influenzare le politiche concernenti il diritto all'acqua. Gli ulteriori principi che dovranno ispirare la definizione delle strategie nazionali sono quello della responsabilità, della trasparenza e indipendenza della magistratura; ancora, il principio del coordinamento tra i ministeri nazionali, le autorità regionali e locali per conciliare le politiche correlate all'acqua.

2.4 *La privatizzazione delle acque: è l'acqua un diritto o una merce?*

L'acqua rientra tra le risorse naturali cioè tra i beni materiali che provengono direttamente dalla natura; in diritto romano le cose illimitatamente a disposizione di tutti, come per esempio l'aria, l'acqua, venivano definite *res communis omnium*, da alcuni addirittura incluse tra le *res extra commercium*, ovvero quei beni che non potevano essere acquisiti dai privati e costituivano oggetto di controllo esclusivo dell'Imperatore[152].
Oggigiorno ogni Stato è libero di regolamentare a suo piacimento la materia definendo mezzi e modalità di utilizzazione e sfruttamento delle risorse idriche: in Francia vige un regime di monopolio da parte dei privati, in Gran Bretagna nel 1973 sono stati creati dieci enti di proprietà pubblica responsabili del ciclo completo dell'acqua laddove negli Stati Uniti la gestione delle risorse idriche è quasi totalmente in mano a soggetti pubblici.
In Italia la materia è disciplinata dalla Legge Galli, ovvero dalla legge 36 del 1994, in cui si ribadisce la natura pubblica di tutte le acque[153].

Sulla regolamentazione delle risorse idriche si è soffermata l'attenzione della dottrina che, preoccupata delle conseguenze di un incontrollato uso da parte degli Stati, ha tentato di farle

[152] Anna Maria Di Lieto, *Il diritto all'acqua come diritto inalienabile*, tratto da *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, a cura di Angela del Vecchio e Arno Dal Rì Junior; Editoriale Scientifica, Napoli, 2005, pag. 98
[153] Il principio era già sancito nel regio decreto dell'11 dicembre 1933, n°1775, ma la Legge Galli all'articolo 1 precisa espressamente che << tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorchè non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà. >>.

rientrare tra i beni che costituiscono il patrimonio comune dell'umanità, o tra le risorse di interesse generale per la Comunità Internazionale. Il concetto di patrimonio comune dell'umanità è stato sviluppato dall'ambasciatore di Malta presso le Nazioni Unite a partire dal 1967 in relazione alle risorse del fondo marino internazionale, e sanciva per tutti i beni rientranti in tale categoria:

1. L'esclusione del diritto di appropriazione;
2. L'obbligo di sfruttamento nell'interesse della comunità;
3. L'obbligo di procedere ad una esplorazione ed uno sfruttamento per i soli scopi pacifici;
4. L'obbligo di tenere in giusta considerazione le esigenze della ricerca scientifica;
5. L'obbligo di protezione dell'ambiente[154]

Come è stato affermato nella Dichiarazione ministeriale del Secondo Forum Mondiale dell'acqua (L' Aja 2000) la sfida della Comunità Internazionale consiste nel " Gestire l'acqua in modo che rifletta i suoi valori economici, sociali, ambientali e culturali per tutti i suoi usi, nel muoversi verso servizi idrici prezzati che riflettano l'effettivo costo della loro prestazione. Questo approccio dovrebbe tenere conto della necessità di equità e delle esigenze di base delle persone povere e deboli."[155].

Molte dichiarazioni di Stato e strumenti provenienti dalle istituzioni internazionali finanziarie affermano la possibilità nonché la necessità di considerare l'acqua come un bene economico, così da garantirne un utilizzo ottimale[156]. I fautori della privatizzazione della risorsa sostengono che, considerati gli investimenti nei termini di capitale e di lavoro, l'acqua dovrebbe essere considerata come un bene privato, dal momento che purificare l'acqua estratta, trattarla, distribuirla all'utenza e recuperarla di nuovo implica una grande quantità di lavoro[157].
Si consideri, a tal riguardo, la Dichiarazione di Dublino nascente dalla Conferenza Internazionale delle Nazioni Unite su acqua e ambiente[158]: i partecipanti alla Conferenza si riunirono per definire le linee guida di una politica idrica nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile, richiedendo che l'approccio fondamentale alla valutazione, allo sviluppo e alla gestione delle risorse idriche

[154] Questa classificazione viene elaborata da Anna Maria di Lieto nel paragrafo Applicazione alle risorse idriche dei concetti di patrimonio comune dell'umanità e di risorse di interesse generale, da *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il vertice di Johannesburg*,pag. 102
[155] Traduzione dell'autore di: << To manage water in a way that reflects its economic, social, environmental and cultural values for all its uses, and to move towards pricing water services to reflect the cost of their provision° This approach should take account of the need for equity and the basic needs of the poor and the vulnerable.>>
[156] Marie Cuq, *L'eau en droit international : convergences et divergences dans les approches juridiques*; Bruxelles, Larcier, 2013, p.37
[157] Vandana Shiva, *Il bene comune della Terra*, Feltrinelli 2006, pp. 52-53
[158] Dichiarazione di Dublino sull'acqua e sullo sviluppo sostenibile, 31 gennaio 1992

avvenisse attraverso l'impegno e il coinvolgimento politico istituzionale di tutti, dalle più alte cariche governative alle più piccole comunità locali. Tale impegno avrebbe dovuto essere sostenuto da investimenti considerevoli ed immediati, campagne di sensibilizzazione, modifiche istituzionali e legislative nonché sviluppi tecnologici, che avrebbero permesso di invertire le tendenze di consumo eccessivo, l'inquinamento di inondazioni e di siccità.
In quella sede la Comunità Internazionale definì i quattro principi-base cui gli interventi locali, nazionali e internazionali avrebbero dovuto ispirarsi:

1. L'acqua dolce è una risorsa limitata e fragile, indispensabile per la vita, lo sviluppo e l'ambiente;
2. La gestione e valorizzazione delle risorse idriche devono essere basate sul coinvolgimento partecipativo degli utenti, pianificatori e responsabili politici a tutti i livelli;
3. Le donne svolgono un ruolo fondamentale nell'approvvigionamento, gestione e conservazione dell'acqua;
4. L'acqua ha un valore economico in tutti i suoi utilizzi e dovrà essere riconosciuta come un bene economico.

Il principio che ci interessa maggiormente in questa sede è sicuramente il numero 4 in virtù del quale è di fondamentale importanza attribuire all'acqua un valore economico, dal momento che il suo mancato riconoscimento ha comportato, nel passato, sprechi e utilizzi che hanno danneggiato l'ambiente. D'altronde la gestione dell'acqua come un bene economico potrebbe garantirne un uso equo e redditizio, incoraggiandone la conservazione e la protezione[159]. L'acqua viene, quindi, intesa come una risorsa economica il cui valore deve comprendere il costo dei servizi forniti per l'utilizzo e il costo ambientale; tutti i servizi idrici devono sì essere improntati a livelli di efficacia, efficienza ed economicità, ma a questi deve corrispondere un canone che, pur dovendo essere sostenibile e rispettoso del principio della solidarietà, costituisca oggettivamente il corrispettivo della prestazione in termini di copertura integrale dei costi di gestione e di investimento.

La considerazione dell'acqua come un bene suscettibile di costituire oggetto di transazioni commerciali emerge anche dal capitolo numero 18[160] dell' Agenda 21 sul programma d'azione

[159] Traduzione dell'autore di: << Principle No. 4: Water has an economic value in all its competing uses and should be recognized as an economic good. Within this principle, it is vital to recognize first the basic right of all human beings to have access to clean water and sanitation at an affordable price. Past failure to recognize the economic value of water has led to wasteful and environmentally damaging uses of the resource. Managing water as an economic good is an important way of achieving efficient and equitable use, and of encouraging conservation and protection of water resources. >>

[160] Intitolato "Protection Of The Quality And Supply Of Freshwater Resources: Application Of Integrated Approaches To The Development, Management And Use Of Water Resources".

che accompagna il rapporto della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo di Rio (UNCED, 1992).

La Comunità Internazionale anche in questa circostanza è ben consapevole che l'inquinamento e la scarsità d'acqua non sono altro che manifestazioni della bassa considerazione che si ha di tale risorsa; occorre, pertanto, iniziare a ravvisare nell'acqua non solo una parte dell'ecosistema nonché una risorsa naturale, ma anche un bene economico. Solo in questo modo si potrà delineare una politica di utilizzo razionale, si preservazione, si conservazione e di buona gestione delle risorse idriche.

Nel capitolo 18 in modo più dettagliato si legge che << L'acqua dovrebbe essere considerata come una risorsa finita avente un valore economico con notevoli implicazioni sociali ed economiche per quanto riguarda l'importanza di soddisfare bisogni fondamentali. >>[161].

Varie sono le attività che tutti gli Stati sono chiamati a svolgere, attraverso forme di cooperazione bilaterali o multilaterali: si va dalla formulazione di piani d'azione nazionali che contengano obiettivi e relativi costi, allo sviluppo di modelli di pianificazione economica e di metodi di gestione dell'acqua; si va dalla prevenzione e gestione della siccità e delle inondazioni, alla promozione di schemi per l'utilizzo razionale dell'acqua tramite la sensibilizzazione del pubblico, programmi educativi nonché attraverso la riscossione di tariffe per l'acqua e di altri strumenti economici.

In tale contesto ben si inserisce anche il documento della Banca Mondiale intitolato *Water ressources Management*, n° 12335 del 1993: dal momento che l'acqua è fondamentale per la sopravvivenza dell'essere umano, le autorità pubbliche della maggioranza degli Stati si sono fatte carico della responsabilità centrale per la loro gestione. A tal proposito non basterà il ricorso alle sole forze di mercato ma sarà necessario anche il coinvolgimento di azioni correttive di governo, che promuovano l'uso appropriato del mercato e suoi incentivi tramite le tasse, la valorizzazione delle pressioni competitive una normativa adeguata.

In ultimo occorre considerare la Dichiarazione ministeriale del Terzo Forum Mondiale sull'acqua tenutosi a Kyoto nel 2003, laddove si legge che << I fondi dovrebbero essere raccolti tramite l'adozione di un approccio di *recupero dei costi* che si adattino alle condizioni climatiche, ambientali e sociali, al principio "chi inquina, paga", con la dovuta considerazione per le persone

[161] Traduzione dell'autore di: <<Water should be regarded as a finite resource having an economic value with significant social and economic implications regarding the importance of meeting basic needs.>>

povere. Tutte le fonti di finanziamento, che siano pubbliche e private, nazionali e internazionali, dovranno essere impegnate e utilizzate nel modo più efficiente ed efficace. >>[162].

Il diritto internazionale economico quindi il diritto del commercio internazionale partecipano, senza alcun dubbio, alla dinamica della << mercificazione >> dell'acqua: il settore idrico rientra, così, nel campo d'applicazione dell' Accordo GATT, ovvero il General Agreement on Tariffs and Trade, dell'Organizzazione Mondiale del Commercio.
Il GATT mira sostanzialmente a ridurre o eliminare del tutto le barriere, gli ostacoli tariffari e quantitativi alla commercializzazione dei << prodotti >> [163]; ci si chiede, pertanto, se l'acqua possa essere valutata alla stregua di un prodotto o di una merce[164].
Il *Petit Robert*[165]definisce la parola *prodotto* come una << sostanza […] che risulta da un processo naturale, da un'operazione umana >>; laddove, invece, per *merce* intende << una cosa mobile che può costituire oggetto di un commercio, di un mercato >>.
Le due nozioni sono abbastanza ampie: la materia prima, l'acqua, necessita di interventi dell'uomo prima di poter essere messa sul mercato, ma la trasformazione può essere anche il risultato di un processo naturale.
L'acqua può intendersi come *merce* quando ricorrono due condizioni:

- Costituisce oggetto di valore di mercato (ha quindi un prezzo di mercato);
- Risulta essere il prodotto di un'attività umana che la rende commercializzabile, vendibile.

Per quanto riguarda la prima condizione, l'acqua può essere considerata come una *merce* solo se ha un prezzo di mercato, dunque un valore in denaro: ma si tratta di un prezzo pagato per l'acqua in sè per sè, come merce, ovvero per il servizio di distribuzione (quindi anche di estrazione, purificazione, ecc.) ?
La presenza di un corrispettivo in denaro è un elemento molto importante perche ci permette di determinare se siamo in presenza di una transazione commerciale o meno.
La questione del prezzo dell'acqua rappresenta da diversi anni l'oggetto di un dibattito economico molto acceso che assume, inevitabilmente, delle *nuances* politiche dal momento che alcuni ritengono che l'accesso all'acqua sia un diritto politico, economico e sociale fondamentale, individuale e collettivo.

[162] Traduzione dell'autore di: <<Funds should be raised by adopting cost recovery approaches which suit local climatic, environmental and social conditions and the "polluter-pays" principle, with due consideration to the poor. All sources of financing, both public and private, national and international, must be mobilized and used in the most efficient and effective way.>>
[163] Artt. 1, 3, 9
[164] I due termini vengono considerati come sinonimi ne <<La commercialisation et la privatisation de l'eau dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce >>, M. Tignino e D. Yared, *Revue québecoise de droit International*, 2006, vol. 19 n° 2, p.170
[165] Si tratta di un dizionario alfabetico e analogico della lingua francese, *Le Petit Robert 1*, édition de 1991

E' pure vero che la Dichiarazione di Dublino[166] ha espresso come principio fondamentale quello secondo cui l'acqua ha un valore economico in tutti i suoi utilizzi e perciò dovrebbe essere riconosciuta come bene economico[167]: il valore economico dell'acqua è stato, di fatti, ignorato per molto tempo e questo ha fatto si che la risorsa venisse sprecata, sfruttata senza alcuna considerazione, a discapito dell'ambiente. Considerare l'acqua come un bene economico diventa, pertanto, lo strumento per garantire un utilizzo efficace e una ripartizione equa della risorsa idrica, incoraggiandone la conservazione e protezione.

Per quanto concerne, invece, l'attività umana che rende vendibile il prodotto a*cqua*, basti pensare all'acqua in bottiglia: questa può essere sicuramente ritenuta una *merce* se si considerano la sua estrazione, la gassificazione e l'imballaggio, ovvero gli *step* che permettono una trasformazione della risorsa che diventa, così, disponibile, vendibile al pubblico. Questo passaggio è di fondamentale importanza se si tiene presente che l'acqua nasce come un bene naturale quindi comune, appartenente a tutti, ma nel momento stesso in cui viene prelevata e trattata, diventa un bene economico: il trattamento, d'altronde, comporta un costo quindi un valore determinato dal mercato. E poiché un prezzo è definito dall'incontro tra domanda e offerta, ecco che la Banca Mondiale ha introdotto per l'acqua il principio del *full recovery cost*[168]: si tratta di un principio tariffario che prevede la *copertura integrale dei costi* di gestione (investimenti compresi) tramite la tariffa[169]. In altre parole il prezzo dell'acqua dovrebbe riuscire a coprire almeno i costi, perché il sistema possa essere efficiente in senso economico[170].

La questione concernente la privatizzazione della risorsa idrica ha interessato molto da vicino l'Italia se si considerano i due referendum abrogativi che si tennero il 12 e 13 giugno 2011: il primo quesito mirava ad abrogare la norma che consentiva di affidare la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica a soggetti scelti a seguito di una gara ad evidenza pubblica, consentendo la gestione *in house* sole ove ricorressero situazioni del tutto eccezionali che non permettessero un efficace ed utile ricorso al mercato[171].
Si trattava della normativa che stabiliva come modalità ordinarie di gestione del servizio idrico

[166] Dichiarazione di Dublino sull'acqua e sullo sviluppo sostenibile, 31 gennaio 1992
[167] Principle number 4: Water ha san economic value in all its competing uses and should be recognized a san economic good
[168] It is when users pay the full cost of obtaining, collecting, treating, and distributing water, as well as collecting, treating, and disposing of wastewater
[169] http://argomenti.ilsole24ore.com/parolechiave/full-cost-recovery.html
[170] Perspectives of International Economic Law, Part II – Chapter 6, Antoinette Hildering ,"Water as an Economic Good", p.222
[171] "Volete voi che sia abrogato l'art. 23 bis (Servizi pubblici locali di rilevanza economica) del decreto legge 25 giugno 2008 n° 112 recante *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n° 133, come modificato dall'art. 30, comma 26, della legge 23 luglio 2009, n° 99, recante *Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia* e dall'art. 15 del decreto legge 25 settembre 2009, n° 135, recante *Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee*, convertito, con modificazioni, in legge 20 novembre 2009, n° 166, nel testo risultante a seguito della sentenza n° 325 del 2010 della Corte costituzionale?"

l'affidamento a soggetti privati attraverso gara o l'affidamento a società di capitale misto pubblico-privato, all'interno delle quali il privato fosse scelto attraverso gara e detenesse almeno il 40%. Con questa norma si intendeva, pertanto, mettere definitivamente sul mercato le gestioni dei 64 ATO (su 92) che non avessero ancora proceduto ad affidamento o che non avessero affidato la gestione del servizio idrico a società a totale capitale pubblico. Quest'ultime, infatti, cesseranno improrogabilmente entro il dicembre 2001 a meno che non si trasformino in società miste con capitale privato al 40%. La norma, *in secundsi*, disciplinava anche le società miste collocate in Borsa che, per poter conservare l'affidamento del servizio, avrebbero dovuto diminuire la quota del capitale pubblico al 40% entro giugno 2013, e al 30% entro il dicembre 2015[172].

In definitiva con l'abrogazione di questa norma si sarebbe contrastata l'accelerazione sulle privatizzazioni imposta dal Governo e si sarebbero consegnati al mercato, in via definitiva, i servizi idrici italiani.

Il secondo quesito proponeva, invece, l'abrogazione parziale della norma[173] che stabilisce la determinazione della tariffa per l'erogazione dell'acqua, nella parte in cui prevede che tale importo includa anche la remunerazione del capitale investito dal gestore[174] fino a un massimo del 7%, quota che comprendeva sia i profitti che gli oneri finanziari derivanti da eventuali prestiti, nonché altri costi non scaricabili sulla tariffa[175]. La parte della normativa che si intendeva abrogare era quella che permetteva al gestore di ottenere profitti garantiti sulla tariffa, caricando sulla bolletta dei cittadini un 7% a remunerazione del capitale investito, senza alcun collegamento a qualsiasi logica di reinvestimento per il miglioramento qualitativo del servizio. Abrogando questa parte del'articolo sulla norma tariffaria si impediva, quindi, di fare profitti sull'acqua.

[172]http://www.acquabenecomune.org/raccoltafirme/index.php?option=com_content&view=article&id=134:i-quesiti-referendari&catid=34:quesiti&Itemid=139

[173] Comma 1 dell'art. 154 (Tariffa del servizio idrico integrato) del decreto legislativo 3 aprile 2006,n° 152, recante *Norme in materia ambientale*, limitatamente alla seguente parte: << dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito >>.

[174] "Volete voi che sia abrogato il comma 1 dell'art. 154 (Tariffa del servizio idrico integrato) del Decreto Legislativo 3 aprile 2006,n° 152, recante «Norme in materia ambientale», limitatamente alla seguente parte: «dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito»?"

[175] http://www.ilsole24ore.com/art/cultura/2013-04-09/quel-referendum-acqua-tutte-143934.shtml?uuid=AboEublH

2.4.I *Pubblico o privato?*

Il dibattito sulla gestione delle acque sembra, negli ultimi anni, essersi focalizzato sulla contrapposizione tra oppositori e sostenitori della "privatizzazione" del servizio idrico[176]. Gli oppositori della privatizzazione delle acque sono preoccupati che la privatizzazione porti ad un progressivo aumento dei costi dell'acqua, che rischia di emarginare, soprattutto nei Paesi in via di Sviluppo, la componente più povera della popolazione. Essi ritengono che l'affidamento della gestione delle risorse idriche al settore pubblico debba essere considerato come una garanzia di equità, trasparenza e di scelte *ambientalmente* e socialmente sostenibili. Dall'altro lato vi sono i pro-privatizzazione che sostengono che il servizio idrico sia il frutto di un lavoro e che, pertanto, consumi risorse organizzative, materiali, finanziarie, energetiche. Essi ritengono che la gestione privata sia necessaria per fronteggiare l'esigenza che i costi ambientali, sociali, ma soprattutto quelli economici siano sostenuti, attraverso le tariffe, dai fruitori del servizio stesso. Il rischio, però, è quello che a fronte di incrementi significativi delle tariffe, i costi complessivi del servizio idrico non vengano coperti del tutto.

In tale contesto appare, quindi, opportuno spostare l'attenzione dal dibattito "pubblico-privato" alla definizione di un nuovo sistema di *governance* dell'acqua e dei bacini idrografici, in cui il settore pubblico svolga la funzione di regolatore e arbitro, mentre nell'arena del processo decisionale compaiano, oltre agli interessi degli utilizzatori diretti, quelli dei cittadini - in particolare i ceti più disagiati che non possono sopportare costi eccessivi del servizio - ma anche quelli degli altri fruitori (pescatori, turisti, ambientalisti, ecc.)[177].
In questo quadro non si può non riconoscere il ruolo essenziale che svolto dai cittadini e dalla loro partecipazione alle scelte di pianificazione e gestione.

[176] A. Nardini, G. Conte, *Management of conflicts in Environmental Planning aimed at river restoration*, 2003
[177] Le applicazioni dell'analisi costi-benefici combinata con la valutazione delle esternalità ambientali, rivelano sempre più spesso come il valore sociale attribuito agli usi ricreativi, paesaggistici e ambientali sia ormai dello stesso ordine di grandezza di quello associato agli usi produttivi.

2.5 *Conclusioni*

Il dibattito attuale riguardante la gestione e l'utilizzazione delle risorse idriche concerne la titolarità dello Stato e dei privati, quindi delle multinazionali operanti in tale settore, del diritto di disciplinare gli usi e le forniture. Se da un lato la gestione pubblica minerebbe alla garanzia di equità e di scelte sostenibili dal punto di vista ambientale e sociale, dall'altro la gestione privata, senza un controllo idoneo, anziché favorire lo sviluppo potrebbe ritardarlo nei Paesi meno avanzati [178].

Non sarebbe forse più facile ed utile cercare di garantire la giustizi abilità di tale diritto, così come proposto dal Comitato per i diritti economici, sociali e culturali? Occorre, di fatti, ricordate che alcuni giudizi nazionali sono particolarmente sensibili a questioni di tipo ambientale, come dimostra una recente pronuncia del Consiglio di Stato in cui si afferma che *costituisce un valore primario, fissato da norma di carattere precettivo e non meramente programmatico, l'esigenza di preservazione dell'integrità del patrimonio idrico, in considerazione della natura scarsa della risorsa e della necessità della sua preservazione in funzione prospettica della tutela delle esigenze delle generazioni future a fronte di un rischio di ulteriore rarefazione del bene primario. L'acqua è allora considerata una componente essenziale dell'ecosistema, da proteggere in una logica di salvaguardia*[179].

Un'altra pronuncia molto interessante concerne il caso *Hindustan Coca-Cola Beverages Private Limited*, posto all'attenzione dell'Alta Corte del Karala in India: in molti distretti indiani la società *The Coca-Cola Company*, nonché le società da essa controllate, vengono accusate di aver determinato la condizione di forte penuria delle risorse idriche per le comunità locali, attraverso l'estrazione di ingenti quantità d'acqua che sarebbero state poi utilizzate per le loro fabbriche. D'altronde l'acqua rappresenta la componente principale dei prodotti fabbricati dalla società[180].

Nel 1999 la *Hindustan Coca-Cola Beverages Private Limited*, una società controllata dalla *The Coca-Cola Company* con sede ad Atlanta, ha istituito un impianto a Plachimada, nel quartiere Palakkad del Kerala, nella zona meridionale dell'India e, un anno dopo, ha ottenuto la licenza per utilizzare l'acqua del posto per la produzione di bevande. Da quel momento la società iniziò ad estrarre circa 510.000 litri di acqua al giorno da pozzi e pozzi aperti[181], perciò, dopo soli due anni

---

[178] G. Conte, A. Nardini *Acqua e fiume tra pubblico e privato: un falso conflitto tra conflitti veri*; disponibile all'indirizzo http://www.cirf.org/italian/home.html

[179] Consiglio di Stato, Sez. VI, 18.4.2003 n°2085, par. 4.3

[180] *Water is the primary component of the products manufactured by the company.*; disponibile all'indirizzo http://www.righttowater.info/rights-in-practice/legal-approaches/legal-approach-case-studies/case-against-coca-cola-kerala-state-india/

[181] *Coca Cola drew around 510,000 litres of water each day from boreholes and open wells.*

dall'inizio della produzione, i residenti della zona hanno intrapreso un'attività di fervente protesta, lamentando l'inquinamento e l'estrema scarsità d'acqua che stavano mettendo in pericolo la loro vita. Nell'aprile del 2003 il Villaggio del Consiglio, il Perumatty Grama Panchayat, ha rifiutato il rinnovo della licenza concessa nel 2000 alla società di bevande affermando che << […] l'eccessivo sfruttamento delle acque sotterranee da parte della società *The Coca-Cola* a Plachimada sta causando acuta scarsità di acqua potabile a Perumattu e nelle zone limitrofe […][182].

La decisione emessa dal Villaggio del Consiglio venne impugnata presso l'Alta Corte dello stato del Kerala che, chiamata a valutare la questione dello sfruttamento irrazionale e smodato delle acque sotterranee, ha riconosciuto che lo Stato del Kerala, come ogni Stato, ha il dovere di proteggere le risorse naturali contro il loro eccessivo sfruttamento e che l'inerzia dello Stato in tal senso è *equivalente alla violazione del diritto alla vita tutelato dall'articolo 21 della Costituzione dell'India*. La Corte condannò, quindi, la società a trovare entro un mese delle fonti alternative all'acqua per il suo impianto a Plachimada in Palakkad: l'acqua in falda viene qui intesa come una risorsa comune appartenente a tutti e il diritto ad essa connesso assume una rilevanza tale da poter essere considerato parte integrante del diritto alla vita.

L'India è uno fra i tanti paesi nel mondo che non presenta nella sua legislazione nazionale un esplicito riferimento al diritto all'acqua, pertanto sono i tribunali a svolgere un ruolo fondamentale nella riconduzione del medesimo diritto sotto altri diritti costituzionali. L'approccio utilizzato dall' Alta Corte del Kerala nel 2003 non è nuovo per la giurisprudenza indiana se si considera che la medesima risposta ad un caso concernente il diritto all'acqua fu fornita ben dieci anni prima, nel 1990, dalla stessa Alta Corte nel caso *Attakoya Thangal* contro *L'Unione Indiana*.

In questo caso i firmatari della petizione hanno sostenuto che un sistema per pompare l'acqua di falda per la fornitura di acqua potabile alle Isole Laccadive, nel Mare Arabico, avrebbe sconvolto l'equilibrio di acqua dolce che porta alla salinità delle risorse idriche disponibili e avrebbe causato danni a lungo termine. L'Alta Corte del Kerala ha riconosciuto il diritto di accesso all'acqua potabile come un diritto fondamentale riconducibile al diritto alla vita sancito dall'articolo 21; ha poi osservato che << […] l'agenzia amministrativa non può operare in modo tale da inficiare il diritto fondamentale di cui all'art. 21. Il diritto alla vita è molto più del diritto all'esistenza animale e i suoi attributi sono molteplici, come la vita stessa. […]. Il diritto all'acqua dolce […] è

---

[182]*[…] the excessive exploitation of ground water by the Coca-Cola Company in Plachimada is causing acute drinking water scarcity in Perumatty Panchayat and nearby places […]*

una peculiarità, un aspetto del diritto alla vita, dal momento che questo è uno degli elementi fondamentali che sostengono la vita stessa. >>[183].

[183] […] the administrative agency cannot be permitted to function in such a manner as to make inroads into the fundamental right under Art 21. The right to life is much more than a right to animal existence and its attributes are manifold, as life itself. […]The right to sweet water […] are attributes of the right to life, for these are the basic elements which sustain life itself.

Capitolo III: Il problema dell'inquinamento delle acque

"E' facile gettare qualcosa in un fiume, ma è difficile riuscire a riprenderla."[184]

3.1 *Introduzione*

I processi naturali e le attività umane influenzano, inevitabilmente, la qualità delle acque superficiali e sotterranee: l'utilizzo domestico, le pratiche forestali, la produzione agricola, la concimazione del terreno, l'inidoneo trattamento e smaltimento dei residui industriali, lo scarico di rifiuti non solidi. Questi rappresentano solo alcuni dei tantissimi fattori che possono alterare le caratteristiche chimiche, fisiche e biologiche dell'acqua, andando così a minacciare l'integrità dell'ecosistema.

Le principali emissioni che determinano l'alterazione dello stato di qualità delle risorse idriche sono riconducibili a cinque macro-settori[185]:

1. Inquinamento industriale: si tratta dell'inquinamento causato dallo scarico nel terreno, nell'aria, nei fiumi e nei mari di sostanze tossiche, spesso non biodegradabili, rilasciate quotidianamente dalle industrie, tra cui acido nitrico, ammoniaca, acido cloridrico, acido solforico;
2. Inquinamento urbano: in questa categoria rientrano non solo le acque derivanti dagli scarichi delle abitazioni, degli uffici e di altre strutture (che se non vengono sottoposte a idonei trattamenti di depurazione vanno ad incidere sull'inquinamento idrico), ma anche i rifiuti urbani, quali i metalli, le plastiche, le sostanze organiche e inorganiche non correttamente smaltite.
   Il fattore sostanzialmente propulsivo di questa tipologia d'inquinamento deve essere rintracciato nell'aumento della popolazione mondiale, nel fenomeno dell'urbanizzazione, e nell'inesistenza di un adeguato sistema di smaltimento di rifiuti;
3. Inquinamento agricolo: deriva dall'immissione nei corsi d'acqua e nel terreno di nutrienti, fertilizzanti chimici, pesticidi e liquami delle stalle. Questi, essendo idrosolubili,

[184] Proverbio indiano
[185] http://it.wikipedia.org/wiki/Inquinamento_idrico

raggiungono facilmente le falde acquifere provocando l'inquinamento del rifornimento idrico di molte città, e contribuiscono alla distruzione di ogni forma di vita esistente nell'acqua;

4. Inquinamento da idrocarburi: questo tipo d'inquinamento è causato da incidenti alle piattaforme petrolifere e alle navi adibite al trasporto d'idrocarburi, ma anche dallo scarico in mare delle acque utilizzate per lavare i serbatoi delle navi cisterna.
   I prodotti petroliferi formano sull'acqua una sorta di pellicola impermeabile che osta allo scambio di ossigeno tra atmosfera e acqua, causando danni alla flora e fauna marine.
   Rientrano nei fattori che determinano questo inquinamento anche i combustibili fossili la cui combustione genera acidi solforici, carbonici e nitrici, che cadono sulla Terra sottoforma di pioggia acida, incidendo negativamente sulle aree naturali e sull'ambiente costruito;
5. Inquinamento termico: si tratta di un'anomalia delle temperature registrate all'interno di un ecosistema derivante dall'attività dell'uomo (che rilascia calore nell'ambiente) ma anche indirettamente (gas clima-alterati).
   Questo tipo di inquinamento, intimamente connesso con quello industriale, si verifica soprattutto quando le industrie riversano nel mare o nei fiumi tonnellate di acqua calda utilizzata per il raffreddamento dei loro macchinari: l'aumento della temperatura comporta l'alterazione degli ecosistemi acquatici e la variazione dei processi vitali, la morte della flora batterica (utile nei processi di auto depurazione delle acque), la moria degli organismi viventi presenti, giungendo così al fenomeno dell'eutrofizzazione[186].
   Per ridurre gli effetti pregiudizievoli dovuti allo scarico delle acque di raffreddamento si può riutilizzare l'acqua calda prodotta per il riscaldamento degli ambienti o per allevamenti di specie che richiedono elevate temperature.

3.2 *Profili sostanziali dell'inquinamento*

L'inquinamento e la contaminazione delle acque si manifestano attraverso l'aumento del livello di acidità, di sedimenti, di sale, di sostanze chimiche, tossiche, quindi di pericolosi organismi patogeni.

[186] Il termine eutrofizzazione, derivante dal greco *eutrophia* (*eu* = buono, *trophòs* = nutrimento), indica una condizione di ricchezza di sostanze nutritive in un determinato ambiente acquatico, soprattutto di nitrati e fosfati. L'accumulo di questi elementi provoca la proliferazione di alghe microscopiche che, a loro volta, non essendo smaltite dai consumatori primari, determinano una maggiore attività batterica. Aumenta, così, il consumo globale di ossigeno che determina, a lungo andare, la morte dei pesci.

La degradazione dell'ecosistema idrico tramite l'inquinamento delle acque ha delle immediate ripercussioni sulla pesca, sulla produzione agricola ma soprattutto sull'uomo: le persone maggiormente colpite sono, ovviamente, quelle che vivono in prossimità dei corsi d'acqua contaminati e non hanno un accesso alternativo a fonti di acqua potabile.
Per tutte queste ragioni è necessario che la Comunità Internazionale adotti delle efficaci strategie per fronteggiare il problema concernente la qualità delle acque.
I punti[187] da dover osservare per la definizione di queste politiche sono:

- La prevenzione dell'inquinamento;
- Il trattamento dell'acqua inquinata;
- L'uso sicuro delle acque reflue;
- Il restauro e la tutela degli ecosistemi.

Per quanto concernente la prevenzione dell'inquinamento le strategie devono basarsi innanzitutto sulla riduzione o eliminazione dei rifiuti alla fonte. Con il termine *prevenzione* si vogliono indicare i modi più economici, semplici ed efficaci per proteggere la qualità delle acque, che possono ricomprendere, in ambito industriale, la riformulazione dei prodotti in modo che questi producano meno inquinamento e richiedano un minor numero di risorse (tra cui anche l'acqua) nella loro fabbricazione. In ambito agricolo, invece, si potrebbe ridurre l'utilizzo di sostanze tossiche per la disinfezione, e prediligere, di converso, quelle *environmental – friendly*; si potrebbe impiegare la tecnica della rotazione delle colture, l'agricoltura di conservazione[188], tecniche di gestione integrata dei rifiuti.

Il secondo criterio che dovrà ispirare la Comunità Internazionale è il trattamento dell'acqua inquinata: laddove, infatti, la contaminazione derivi da attività domestiche, industriali o agricole, l'acqua inquinata dovrà essere trattata prima di essere scaricata, smaltita.
A tal fine si prediligeranno strategie basate su approcci biologicamente ed ecologicamente mirati, oppure sul connubio "bassa intensità energetica – costi accessibili".

Il terzo principio è quello dell'uso sicuro delle acque reflue: queste vengono spesso smaltite nei corpi idrici[189] senza il previo esperimento di alcun tentativo di trattazione. E' pur vero che le

[187] UN – Water, Policy Brief: *Water Quality,* 2011, pag. 6; consultabile all'indirizzo http://www.unwater.org/downloads/waterquality_policybrief.pdf
[188] Un sistema di non-lavorazione che aumenta le rese, proteggendo i campi da erosione, migliorando la qualità del suolo e mitigando gli effetti della siccità.
[189] Water bodies

acque reflue, se gestite correttamente, possono rappresentare una valida risorsa per taluni utilizzi agricoli riducendo, per esempio, il fabbisogno di costosi fertilizzanti chimici. Nelle zone peri-urbane e rurali, invece, l'acqua reflua trattata può essere riutilizzata per esempio per il risanamento ambientale: si tratta di un metodo di gestione a basso costo dei "rifiuti umani", che comporta la separazione dell'urina e delle feci. L'urina sterile, infatti, può essere utilizzata per le piante, laddove le feci vengono lavorate per diventare concimi e fertilizzare il terreno. Questa tecnica ha riscosso molto successo al punto tale da essere utilizzata in diversi paesi del Mondo tra cui la Cina, l'India, il Burkina Faso, il Kenya, il Niger e l'Est Europeo.

Con la locuzione *restauro e tutela degli ecosistemi* si intende il processo di ricostituzione di un ecosistema che è stato danneggiato, distrutto; in particolare si indicano tutte quelle strategie che mirano al "restauro d'acqua dolce"[190] come la rimozione di dighe a monte, il ripristino di fiumi e zone umide, ma soprattutto l'*ecoidrologia*. Si tratta di un approccio basato sull'individuazione delle interrelazioni esistenti tra i processi ecologici coinvolti nel ciclo idrologico e l'idrologia in un determinato bacino, esaltando il ruolo che i processi eco sistemici svolgono nel miglioramento della qualità delle acque. Si delinea, così, una disciplina imperniata sull'integrazione delle conoscenze acquisite in questi due settori allo scopo di individuare soluzioni innovative ai differenti problemi concernenti il degrado dei bacini idrografici.

3.2.I *Il principio della prevenzione*

In dottrina, in giurisprudenza e negli strumenti normativi relativi al diritto internazionale dell'ambiente si trovano dei principi generali i quali possono implicare delle vere e proprie regole di comportamento per gli Stati (per esempio il principio del divieto di inquinamento transfrontaliero, quello di cooperazione), e assumono le *nuances* di autentici vincoli per gli Stati a prescindere dagli obblighi che questi abbiano assunto, in modo libero ed esplicito, tramite la conclusione di trattati in determinati settori.
Tali principi possono anche essere considerati di *mera* natura interpretativa, utilizzabili soprattutto dai giudici, o ancora principi-guida che indicano il comportamento più corretto da tenere in materia ambientale.
E' bene, però, definire la portata di tali principi: si sono sviluppati soprattutto per via normativa,

[190] Freshwater restoration

essendo stati nella maggior parte dei casi introdotti in strumenti di *soft law*, e rappresentano degli strumenti validi per l'opera di ricostruzione della prassi e dell'*opinio juris* degli Stati.

Il principio che ci riguarda più da vicino è il principio di prevenzione secondo cui gli Stati hanno l'obbligo di comportarsi in maniera diligente, adottando misure adeguate per prevenire i danni ambientali ed evitando rischi ingiustificati per l'ambiente, riducendo e controllando le attività pericolose poste in essere dallo Stato medesimo o dai privati.
Si delinea, così, un obbligo di condotta che mira ad anticipare la tutela dell'ambiente prima del danno e della sua riparazione, alla luce della effettiva difficoltà di ripristinare le situazioni originarie in campo ambientale, com'è stato d'altronde affermato dalla Corte Internazionale di Giustizia nel caso *Gabcikovo-Nagymaros*[191].
Per quanto concerne la natura del principio di prevenzione, la maggior parte della dottrina non lo considera un principio di diritto internazionale generale ma gli riconosce un *ruolo atipico*[192]: si tratta di un << criterio ispiratore di nuove norme di diritto internazionale ambientale >> e, al contempo, un << criterio in grado di permettere una interpretazione evolutiva dei Trattati internazionali esistenti, al fine di realizzare un'adeguata tutela preventiva ed anticipatoria dei beni ambientali in pericolo >>[193].

Il principio di prevenzione trova riscontro in numerosi atti di *soft law* tra cui la Dichiarazione di Stoccolma relativa all'inquinamento marino (principio 7), la Dichiarazione di Rio circa l'adozione di standard e legislazioni ambientali appropriate (principio 11), il Piano di attuazione adottato al Vertice mondiale di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile, sulla gestione di rifiuti pericolosi (parr. 22-23), la prevenzione dell'inquinamento idrico (par. 25). Viene inoltre richiamato da alcune Costituzioni tra cui quella spagnola che nell'art. 45, comma 2, afferma che << i poteri pubblici veglieranno sulla razionale utilizzazione di tutte le risorse naturali, al fine di proteggere e migliorare la qualità della vita nonché di difendere e ripristinare l'ambiente, contando sull'indispensabile solidarietà collettiva >>; dalla Costituzione portoghese che sancisce che spetta allo Stato << prevenire e controllare l'inquinamento ed i suoi effetti nonché le forme dannose di erosione >>, quindi spetta a chiunque << il diritto di promuovere, ai sensi di legge, la prevenzione o l'eliminazione dei fattori che degradano l'ambiente >>.
Il principio di prevenzione emerge anche da alcuni trattati internazionali tra cui la Convenzione *Long-range Transboundary Air Pollution* del 1979 (art.2), la Convenzione di Montego Bay

[191] "[…] in the field of environmental protection, vigilance and prevention are required on account of the often irreversibile character of damage to the environment and of the limitations inherent in the very mechanism of reparation of this type of damage", par. 140
[192] S. Poli, *La responsabilità per danni da inquinamento transfrontaliero nel diritto comunitario e internazionale*, pag. 18, nota 56
[193] M. Montini, *La necessità ambientale nel diritto internazionale e comunitario*, pag. 45

(art. 194, par. 1), la Convenzione sull'ozono (art. 2, par. 2.*b*), il Trattato istitutivo della Comunità Europea (art. 174, par. 2), il Progetto della Commissione del Diritto Internazionale sulla prevenzione del danno transfrontaliero. Quest'ultima fonte è particolarmente rilevante in tale contesto poiché fornisce un elenco di obblighi concreti richiesti agli Stati per prevenire i danni ambientali transfrontalieri, contribuendo, in tal modo, a precisare il contenuto degli obblighi richiesti dal divieto di inquinamento transfrontaliero e dal principio di prevenzione. Il Progetto del 2001, infatti, sancisce l'obbligo generale di prevenzione e minimizzazione del rischio (art. 3) e lo traduce in una serie di obblighi più specifici e concreti fra i quali:

- L'obbligo di adottare misure legislative, amministrative e di monitoraggio, che riflettano gli standard internazionali in materia, per prevenire i rischi (art. 5);
- L'obbligo di richiedere un'autorizzazione per lo svolgimento di attività pericolose (Art. 6);
- L'obbligo di valutazione dei rischi ambientali (art. 7);
- L'obbligo di informazione, notifica e consultazione nei confronti degli Stati potenzialmente interessati dal rischio (artt. 8-9, 12).

Spesso in dottrina si è discusso circa la distinzione tra il principio di prevenzione e quello di precauzione: la sentenza *Artegodan*[194] del Tribunale CE nell'affermare, al punto 184[195], che il principio di prevenzione è un principio generale e indipendente rispetto a quello di precauzione sembra aver chiarito, seppur parzialmente, i dubbi espressi dalla dottrina circa la sovrapponibilità dei due principi[196]. Taluni, infatti, ritenevano che il principio di precauzione e quello di prevenzione fossero corrispondenti, non solo perché spesso nei testi internazionali e comunitari venivano utilizzati in modo indifferente, ma soprattutto perché, nel disporre un'azione preventiva, l'agente applicherebbe un criterio precauzionale che gli consentirebbe

di prefigurare il danno derivante dalla sua inerzia[197].
In definitiva in base tali orientamenti la prevenzione e la precauzione si atteggerebbero come due

[194] Trib. CE, 26 novembre 2002, T-74/00
[195] "[…] Ne consegue che il principio di precauzione può essere definito come un principio generale del diritto comunitario che fa obbligo alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali interessi sugli interessi economici. Infatti, essendo le istituzioni comunitarie responsabili, in tutti i loro ambiti d'azione, della tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente, il principio di precauzione può essere considerato come un principio autonomo che discende dalle menzionate disposizioni del Trattato."
[196] In tal senso si espresse Ludwig Kramer in *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 83 secondo cui << […] il principio di precauzione […] deve essere comunque letto congiuntamente a quello dell'azione preventiva che ne risulta rafforzato >>; *in secundis*, Paola. Savona in *Dal pericolo al rischio: l'anticipazione dell'intervento pubblico*, in Dir. Amm., 2010, pp. 355 ss.
[197] Cfr. G. Cordini, Diritto ambientale comparato, 2002, op. cit., p. 187

facce di un'unica medaglia[198]
Secondo altra parte della dottrina, invece, i due principi avrebbero dei presupposti differenziati: il principio di precauzione si muoverebbe su presupposti connotati da incertezza, perciò opererebbe in presenza di danni temuti quindi meramente potenziali; quello di prevenzione, di contro, agisce nelle ipotesi in cui i danni temuti sono certi e quindi ha un fondamento di certezza scientifica.

3.3 *Tra convenzioni e strumenti di diritto interno e internazionale*

Per prevenire l'inquinamento di matrice industriale, domestica e agricola, delle acque, da alcuni anni in molti paesi sono state adottate normative sempre più restrittive che obbligano le imprese e le pubbliche amministrazioni a prestare una maggiore attenzione alla prevenzione, al controllo e alla riduzione dell'inquinamento idrico.
Ovviamente il piano legislativo è stato corroborato dall'introduzione di tecnologie avanzate e prodotti innovativi che consentono di produrre beni e servizi, limitando o riducendo del tutto la loro incidenza sull'ecosistema idrico.

L'inquinamento, come abbiamo già in precedenza potuto constatare[199], è causato da una serie di fattori differenti tra cui gli scarichi industriali e agricoli, che giungono principalmente nei fiumi, nei laghi e infine nei mari. L'inquinamento può concernere le acque dolci, ovvero tutti quei corsi d'acqua interni caratterizzati da una salinità relativamente bassa, quindi laghi, fiumi, torrenti, stagni; oppure può riguardare le acque salate o salmastre, dunque le acque marine. Il primo tipo di inquinamento, quello riguardante le acque dolci, tende a determinare il secondo attraverso un processo preciso: gli scarichi provenienti dalle abitazioni, dagli uffici, dalle strutture di diversi centri urbani, vanno direttamente ad immettersi nelle acque dolci senza subire alcun processo di depurazione. Dal momento che le acque dolci e quelle salmastre sono intrinsecamente collegate, gli scarichi di materiale organico e le sostanze nocive che vengono immesse nelle prime, comportano automaticamente l'inquinamento delle seconde.
I danni ambientali che si configurano non riguardano soltanto la flora e la fauna marina – si consideri il fenomeno dell'eutrofizzazione delle acque[200] – ma anche gli esseri umani, benchè in

[198] F. De Leonardis in *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti,* da *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente* numero 2/2011, pag. 24
[199] Vedi *supra*, paragrafo 3.1
[200] Vedi *supra*, nota n°3

forma indiretta: tutte le specie di pesci che sopravvivono all'inquinamento delle risorse idriche, possono essere *erroneamente* pescate e assimilate dall'uomo, causando gravi danni al sistema cerebrale e immunitario.
Per tali ragioni ho ritenuto necessario includere un'analisi circa l'inquinamento dell'ecosistema marino e le varie problematiche che questo pone.

3.3. I *Cenni di disciplina internazionale*

Le fonti riguardanti la tutela dell'ecosistema marino e la prevenzione dall'inquinamento idrico possono essere distribuite su tre livelli: la disciplina internazionale, quella europea e la disciplina italiana.

Una pietra miliare della normativa internazionale in tema di prevenzione dell'inquinamento marino è rappresentata sicuramente dalla Convenzione di Londra del 1972[201]. Tale strumento riconobbe che l'ambiente marino e gli organismi che lo abitano sono di capitale importanza per l'umanità e quindi questa dovrà adoperarsi perché l' ambiente venga sfruttato in modo che le sue caratteristiche e risorse non siano alterate[202]: è vero che gli Stati, in virtù della Carta delle nazioni Unite e dei principi del diritto internazionale, hanno il diritto sovrano di sfruttare le proprie risorse secondo una politica ambientale interna, ma hanno al contempo il dovere di assicurarsi che tali attività (ossia quelle svolte nei limiti della loro giurisdizione e sotto il loro controllo) non causino danni all'ambiente di altri Stati o delle zone situate al di là dei limiti della loro giurisdizione nazionale[203].
Alla base della Convenzione di Londra c'era sicuramente un forte desidero della Comunità Internazionale di migliorare la protezione dell'ambiente marino promuovendone, individualmente e collettivamente, il controllo effettivo di tutte le fonti di inquinamento.
In secondo luogo, le Parti contraenti avrebbero definito i limiti e la portata della politica

[201] International convention on the prevention of marine pollution by dumping of wastes and other matter (London, Mexico City, Moscow, Washington, 29 December 1972)
[202] Traduzione dell'autore di: << Recognizing that the marine environment and the living organisms which it supports are of vital importance to humanity, and all people have an interest in assuring that it is so managed that its quality and resources are not impaired>>

[203] Traduzione dell'autore di: << Recognizing that States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction; >>

ambientale "comune"[204] da applicare per prevenire l'inquinamento marino nelle sue molteplici declinazioni: dal pericolo per la salute umana e per la flora e la fauna marine, fino al nocumento per le risorse biologiche, al pregiudizio per le zone di interesse turistico.
La convenzione di Londra, in modo più particolare, contribuì al controllo internazionale e alla prevenzione dell'inquinamento marino vietando la pratica del *dumping*[205] di alcuni materiali pericolosi, e introdusse il rilascio di un permesso speciale prima dell'immersione di una serie di altri materiali identificati nonché un permesso generale per altri rifiuti.
Ma cosa si intende per *dumping*? Si tratta di << un qualunque scarico deliberato nel mare di rifiuti e di altri materiali effettuati da navi, aeromobili, piattaforme e altre opere che si trovino in mare nonché qualunque eliminazione intenzionale di relitti di navi, aeromobili, piattaforme o altre opere che ivi si trovino[206] >>.
Diversi furono gli emendamenti alla convenzione approvati negli anni successivi, primo fra tutti quello del 1993, entrato in vigore nel 1994, che proibiva lo scarico in mare di basso livello di scorie radioattive; inoltre le modifiche del 1995 hanno eliminato lo scarico di rifiuti industriali e hanno vietato l'incenerimento in mare di rifiuti industriali.

Fondamentale per quanto riguarda la prevenzione dell'inquinamento in mare è la Convenzione Marpol 73/78 sulla prevenzione dell'inquinamento provocato da navi e i relativi annessi 1 (scarico da oli minerali), 2 (scarico da sostanze liquide nocive trasportate alla rinfusa), 3 (prevenzione dell' inquinamento da trasporto per mare di sostanze nocive e pericolose), 4 (scarico di liquami delle navi), 5 (scarico di rifiuti da bordo delle navi), 6 (prevenzione dell'inquinamento atmosferico da scarico dei motori marittimi).
La MARPOL 73/78 (*MARitime POLlution*) è la combinazione di due trattati internazionali: il Protocollo 1973 che mirava ad inglobare la normativa precedente, denominata OILPOL, del 1954 e la Conferenza TSPP del '78 (*Tanker Safety Pollution Prevention*), tenutasi a seguito dei gravi disastri ambientali che avevano coinvolto petroliere negli anni tra il 1975 e il 1978, e che ha rivisitato alcuni aspetti relativi al Protocollo '78 il quale, tra l'altro, non era stato ancora integralmente recepito dai paesi firmatari.
La Marpol nacque con lo scopo di ridurre al minimo l'inquinamento del mare derivante dai rifiuti marittimi, idrocarburi e gas di scarico: la preservazione dell'ambiente marino sarebbe dovuta

[204] Poiché scaturente dell'armonizzazione delle politiche delle varie Parti contraenti.
[205] << scarico >>
[206] Traduzione dell'autore; art. 3: << Dumping means:
(i) any deliberate disposal at sea of vessels, aircraft, platforms or other man-made structures at sea;
(ii) any deliberate disposal at sea of vessels, aircraft, platforms or other man-made structures at sea. >>

avvenire tramite la completa eliminazione dell'inquinamento da idrocarburi e da altre sostanze nocive e la riduzione al minimo dello sversamento accidentale di tali sostanze.

Nel 1976 fu adottata a Barcellona la Convenzione per la protezione del Mare mediterraneo dall'inquinamento, poi modificata nel 1995: il suo scopo era quello di permettere alle 22 Parti contraenti di adottare, singolarmente o congiuntamente, tutte le misure atte a proteggere e migliorare l'ambiente marino nella zona del Mare Mediterraneo, contribuendo al suo sviluppo sostenibile. Tale convenzione è stata adottata sotto l'egida del Consiglio Intergovernativo del Programma Ambientale delle Nazioni Unite (UNEP) allo scopo di fornire uno strumento giuridico per l'attuazione del Piano d'azione per il Mediterraneo (PAM), adottato a Barcellona nel 1975.
Le Parti contraenti sono consapevoli del valore economico, sociale e culturale dell'ambiente marino dell'area del Mar Mediterraneo e della sua importanza per la salute perciò si adoperano per promuovere misure per la protezione dell'ambiente marino da tutti i tipi e da tutte le fonti d'inquinamento[207]. A tal fine potranno concludere accordi bilaterali o unilaterali nonché protocolli addizionali che prescriveranno disposizioni, procedure e norme da seguire.
La convenzione, *in secundis*, incoraggia le parti a instaurare un sistema di cooperazione e di informazione per ridurre o eliminare l'inquinamento dovuto a una situazione critica nel Mediterraneo[208], a istituire un sistema di sorveglianza continua dell'inquinamento elaborato dalle Parti contraenti di concerto con gli organismi internazionali[209], a cooperare fra loro nel campo della scienza e della tecnologia, così da promuovere e coordinare i rispettivi programmi nazionali di ricerca relativi a tutti i tipi di inquinamento dell'ambiente marino in questione[210]. Ancora, la convenzione mira a stimolare le Parti contraenti nell'elaborazione di procedure atte ad accertare la responsabilità e la compensazione dei danni in caso di inquinamento derivante dalla violazione dei termini della convenzione medesima[211], nonché alla definizione di sistemi che consentano di verificarne l'applicazione[212].
Infine la convenzione prevede meccanismi di risoluzione delle controversie e di arbitrato per dirimere contrasti insorti in merito all'interpretazione e all'applicazione della stessa e dei protocolli aggiuntivi, prediligendo strumenti di *soft law* quali il negoziato e altri mezzi pacifici a loro scelta[213].
La Convenzione di Barcellona, in seguito all'emendamento dalla Conferenza dei Plenipotenziari

[207] Art. 4, 3 c.
[208] Art. 9, 2 c.
[209] Art. 10
[210] Art. 11
[211] Art. 12
[212] Art. 21
[213] Art. 22

della Parti contraenti, cambia titolo diventando "Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e la regione costiera del Mediterraneo". Non si tratta di una mera etichetta, di fatti vengono introdotte talune modifiche di spiccata rilevanza: viene ampliato l'ambito di applicazione geografica della convenzione, ricomprendendo le acque marine interne del Mediterraneo e le aree costiere; si introducono il principio di precauzione[214] e il <<chi inquina paga>>[215]; si presta attenzione alla preservazione della diversità biologica, all'inquinamento dovuto a movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi, e infine si prevede l'accesso all'informazione e la partecipazione del pubblico.

Il Protocollo sulla prevenzione dell'inquinamento del Mare Mediterraneo dovuto allo scarico di rifiuti da parte di navi e aeromobili, riconoscendo che tali sostanze costituiscono una minaccia per l'ambiente marino, ne vieta lo scarico e in taluni casi lo subordina al rilascio preventivo di un permesso da parte delle autorità nazionali competenti. Nella prima categoria rientrano i composti organo-alogenati, mercurio, cadmio, plastica, petrolio grezzo, laddove invece nel secondo gruppo sono annoverati l'arsenico, il cromo, il nichel, il piombo, i rottami, alcuni tipi di pesticidi. In questo caso l'autorizzazione verrà rilasciata solo in seguito ad un attento esame di alcuni fattori, tra cui le caratteristiche e la composizione del materiale e del luogo di scarico, considerazioni e circostanze generali.

Dal 1995 sono state aggiunte al Protocollo varie modifiche, riguardanti in particolare la precisazione di alcuni termini definiti dal protocollo, i rifiuti o altri materiali il cui scarico è autorizzato previo rilascio di un permesso speciale, il divieto di incenerimento in mare, nonché la procedura da seguire in caso di situazione critica di natura straordinaria.

Nel 1996 le Parti adottarono un Protocollo alla Convenzione di Londra del 1972 che entrò in vigore il 24 marzo 2006: questo protocollo, destinato a sostituire la Convenzione di Londra, rappresentava un importante cambiamento di approccio alla questione di come regolamentare l'uso del mare come un deposito per i materiali di scarto. Piuttosto che enunciare "semplicemente" quali materiali non potevano costituire oggetto di *dumping*, il protocollo proibì tutti gli scarichi con eccezione dei rifiuti eventualmente accettabili inseriti nella *reverse-list,* nella lista inversa, contenuta in un apposito allegato[216].

---

[214] Si intende una politica di condotta cautelativa, per ciò che concerne le decisioni politiche ed economiche, che *impone di attuare senza indugio azioni di contrasto nelle ipotesi in cui ricorra una minaccia di danni "gravi o irreversibili" per l'ambiente, pur senza disporre di certezze scientifiche assolute sui reali pericoli.* (da *Il principio di precauzione nel diritto ambientale*, a cura del Dott. Stefano Leoni).

[215] Si tratta del principio che prevede che vengano addebitati al soggetto inquinatore tutti i costi della prevenzione e le azioni contro l'inquinamento, così da mantenere l'ambiente in uno stato accettabile.

[216] Le sostanze consentite sono:

- materiale dragato;

Il Protocollo di Londra sottolinea, nell'articolo 3, l'approccio precauzionale il quale impone che <<talune misure preventive possano essere adottate laddove vi sia motivo di ritenere che i rifiuti e le altre materie introdotte nell'ambiente marino siano suscettibili di causare danni anche quando non vi sia alcuna prova, evidenza, per dimostrare un nesso causale tra gli *inputs* e i loro effetti.[217]>>.

In secondo luogo il Protocollo introduce il principio << chi inquina, paga >>[218] secondo cui chi inquina dovrà sostenere i costi dell'inquinamento.

Inoltre le Parti contraenti hanno recentemente adottato provvedimenti per mitigare gli impatti delle crescenti concentrazioni di CO_2 nell'atmosfera e per garantire che le nuove tecnologie che mirano a "ingegnerizzare" il clima e che possono potenzialmente causare danni all'ambiente marino, siano effettivamente controllate e regolamentate.

La tutela del mare dalle molteplici forme di inquinamento trovò disciplina in un'altra importante Convenzione, derivante dalla III Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare, la Convenzione di Montego Bay del 1982.

Il tema della «protezione e preservazione dell'ambiente marino» é oggetto della XII parte della Convenzione e comporta 46 articoli ripartiti in undici sezioni: le prime quattro enunciano gli obblighi che si impongono a tutti gli Stati e, fra questi, quelli di adottare le misure idonee a prevenire, ridurre o controllare l'inquinamento ed il dovere di informare gli Stati suscettibili di essere interessati da un inquinamento marino.

La sezione V prevede i diversi obblighi che si propongono allo Stato costiero in relazione alle differenti forme di inquinamento: di regola, la giurisdizione ed i poteri di quest'ultimo sono esclusivi, salvo la concorrente competenza dello Stato di bandiera e dell' Autorità internazionale dei fondi marini per quanto attiene alla zona internazionale.

In tema di inquinamento da navi, lo Stato di bandiera ha l'obbligo di adottare una regolamentazione avente almeno lo stesso grado di efficacia di quella elaborata dall'organizzazione internazionale competente (OMI).

La Convenzione regola inoltre le misure per facilitare l'esercizio dei poteri di polizia e controllo (sezione VII), i diritti degli Stati costieri sulla banchisa (sezione VIII), i profili di responsabilità

- fanghi di depurazione;
- scarti di pesce o materiale derivante da operazioni di trasformazione del presce industriale;
- materiali geologici inerti e inorganici;
- materiali organici di origine naturale;
- oggetti ingombranti comprendenti principalmente ferro, acciaio, cemento e materiali non dannosi a questi analoghi.

[217] Traduzione dell'autore di: << appropriate preventative measures are taken when there is reason to believe that wastes or other matter introduced into the marine environment are likely to cause harm even when there is no conclusive evidence to prove a causal relation between inputs and their effects. >>

[218] Vedi paragrafo 3.3.II

(IX), l'esclusione dal campo di applicazione della normativa delle navi da guerra o di quelle statali utilizzate per fini diversi da quelli commerciali (X); in ultimo la sezione XI prende in esame gli obblighi discendenti da altri strumenti internazionali con gli obiettivi ed i princìpi generali della Convenzione sul diritto del mare.

Per quanto attiene alla definizione di *inquinamento marittimo*, con questa locuzione si intende l'immissione diretta o indiretta ad opera dell'uomo di sostanze o di energia nell'ambiente marino, quando ciò comporti effetti pregiudizievoli sulle risorse biologiche, rischi per la salute umana, intralci alle attività marittime, inclusa la pesca, l'alterazione delle qualità del mare dal punto di vista delle sue utilizzazioni, e la degradazione delle sue attrattive[219].

La Convenzione prevede, inoltre, l'obbligo degli Stati contraenti di adottare leggi e regolamenti al fine di prevenire, limitare e monitorare l'inquinamento marino avendo a riguardo molteplici fonti inquinanti[220] tra cui:

- Inquinamento da fonti terrestri;
- Inquinamento provocato da attività relative al fondo marino soggette alla giurisdizione nazionale;
- Inquinamento da attività condotte nell'Area[221];
- Inquinamento da *dumping*;
- Inquinamento provocato da navi;
- Inquinamento di origine atmosferica e transatmosferica

La Convenzione, dopo aver elencato e analizzato attentamente ciascuna fonte di inquinamento, fissa taluni punti in materia di responsabilità internazionale di Stati per inquinamento marino: d'altronde i catastrofici incidenti marittimi verificatisi nel corso degli anni hanno determinato un sempre maggiore interesse della Comunità Internazionale alla preservazione dell'ambiente marino, con specifico riferimento alla responsabilità per inquinamento.

La Convenzione di Montego Bay, di fatti, prevede accanto alla responsabilità internazionale dello Stato, anche quella dell'operatore, realizzando, pertanto, un vero e proprio spostamento della responsabilità dall'ordinamento internazionale a quello statale e cioè dal livello dello Stato a quello dell'armatore o della società armatrice che ha cagionato il danno. Viene così richiesto agli Stati di definire e adottare nei rispettivi ordinamenti interni le norme corrispondenti.

---

[219] http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/Scheda_paese/iraq/Pdf/Convenzione_tutela_ambiente_marino.pdf

[220] *La tutela dell'ambiente marino nella Convenzione di Montigo Bay*, di M. Marco Angeloni e Angelo Senese; p.3; consultabile all'indirizzo http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/Scheda_paese/iraq/Pdf/Convenzione_tutela_ambiente_marino.pdf

[221] Il termine << area >> sta ad indicare il fondo ed il sottosuolo dei mari e degli oceani, oltre i limiti di giurisdizione nazionale, proclamati dalle Nazioni Unite << patrimonio comune dell'Umanità >>

Un'altra rilevante fonte in tema di protezione dell'ambiente marino è la Convenzione di Ospar[222], firmata a Parigi nel 1992 ed entrata in vigore nel 1998, cui hanno aderito 16 Stati Europei e la Commissione Europea.

Partendo dal riconoscimento del valore intrinseco dell'ambiente marino dell' Atlantico del Nord-Est, quindi dalla necessità di tutelare l'ecosistema marino assicurando gli usi legittimi del mare, la Convenzione di Ospar impone alle Parti contraenti di adottare tutte le misure possibili al fine di prevenire e ridurre l'inquinamento, nonché i provvedimenti necessari alle protezione della zona marittima contro gli effetti pregiudizievoli delle attività umane. Le Parti sono, quindi, chiamate ad adottare, individualmente e congiuntamente, programmi e misure che armonizzino le rispettive politiche e strategie interne.

Dopo aver enunciato le molteplici ragioni che sottendono all'adozione della convenzione, possiamo rilevare dall'articolo 3 all'articolo 5 una vera e propria elencazione dei tre tipi di inquinamento coinvolti dalla disciplina: l'inquinamento da fonti telluriche, quello dovuto alle operazioni di immersione o di incenerimento dei rifiuti o di altre materie, e infine l'inquinamento proveniente da fonti offshore[223].

Le Parti sono chiamate a stilare e pubblicare, a intervalli regolari, bilanci riguardanti lo stato e la qualità dell'ambiente marino quindi della sua evoluzione, integrando questi con una valutazione circa l'efficacia delle misure adottate[224].

Le Parti contraenti, in ultimo, si adopereranno perché le autorità competenti possano mettere a disposizione di ogni persona fisica o giuridica che lo richieda *ragionevolmente*, tutte le informazioni concernenti lo stato della zona marittima, le attività e le misure che la riguardano o che possono riguardarla, senza che la detta persona sia costretta a far valere un interesse, senza spese sproporzionate, al più presto possibile ed entro un termine massimo di due mesi. L'eventuale rifiuto di comunicare l'informazione richiesta dovrà essere motivato[225].

La Convenzione di Ospar, al pari di molti altri strumenti di diritto internazionale vigenti in tema di prevenzione e riduzione dell'inquinamento idrico, è ispirata ai principi della precauzione e di << chi inquina, paga >>. .

[222] Convenzione per la protezione dell'ambiente marino dell'Atlantico del Nord-Est; Parigi, 1997

[223] E' una categoria che ricomprende al suo interno tutti gli inquinamenti lontani dalla costa, spesso causati dallo sversamento voluto durante il lavaggio delle cisterne o da incidenti navali dovuti a collisioni, esplosioni, cedimenti strutturali.

[224] Art. 6

[225] Art. 9

3.3. II *Il principio << chi inquina, paga >>*

La prima formulazione del principio risale agli anni ’70 quando l’OSCE, nella raccomandazione n°128 del maggio 1972, affermò la necessità che coloro che causavano danni all’ambiente avrebbero dovuto sostenere i costi per ripararli o rimborsarli. Il principio prevedeva sostanzialmente che nella maggior parte dei casi la politica ambientale non sarebbe dovuta essere finanziata dai fondi pubblici, bensì dagli stessi responsabili dell’inquinamento.
Sul piano comunitario la prima raccomandazione adottata di comune intesa della CEE, della CECA e dell’EURATOM risale al 3 marzo 1975[226]. L’accoglimento del principio da parte della Comunità Europea è coerente con le finalità di mercato comune, dal momento va incontro alla necessità che siano gli operatori economici a sopportare i costi del’inquinamento prodotto. Se questi oneri fossero sostenuti solo dallo Stato in modo diretto o attraverso la concessione di aiuti in grado di favorire l’economia di alcuni territori e non di altri, si creerebbero ingiustificate posizioni di vantaggio idonee a ledere la concorrenza e il libero mercato.
Con la revisione del Trattato di Roma, avvenuto nel 1987 tramite l’Atto Unico Europeo, il principio << chi inquina, paga >> trova definitivo riconoscimento nell’allora articolo 130 (oggi art. 174, comma 2 del TCE) quale principio fondamentale della politica comunitaria nel settore ambientale.
Nella Comunicazione della Commissione Europea sugli orientamenti per i programmi del periodo 2000-2006[227] si definiscono gli elementi di base[228] per l’applicazione del principio <<chi inquina, paga>>:

- Occorre promuovere un sistema fondato sulla diversificazione dei tassi di assistenza, in cui i costi ambientali relativi alla lotta contro l'inquinamento e/o alle azioni preventive siano sostenuti da coloro che causano l'inquinamento stesso;
- L' applicazione del principio deve essere compatibile con gli obiettivi della coesione economica e sociale;
- Il suo sviluppo deve essere graduale e riguardare tutti i settori delle infrastrutture coperti da finanziamenti comunitari;
- Deve tener conto dell'accettazione sociale degli oneri;

[226] Raccomandazione n°436
[227] Comunicazione n°344 del 1999
[228] *Il nuovo periodo di programmazione 2000-2006: documenti tecnici tematici*; *Applicazione del principio “chi inquina paga”*; a cura della Commissione Europea, 6 dicembre 1999; p.5.
Consultabile all’’indirizzo http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/ppp_it.pdf

- Deve inoltre tener conto delle disposizioni del trattato relative ad un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, specialmente dell'acqua e dell'energia.

Il principio è stato oggetto, negli ultimi anni, di una serie di riflessioni e adattamenti tecnici e giuridici volti a darne interpretazioni operative capaci di tenere conto dell'evolversi del contesto tecnologico ed istituzionale a cui il principio doveva essere applicato.
La questione più discussa concerne senz'altro la delimitazione del costo da addossare al consumatore; al riguardo si possono identificare due possibilità.

a) La prima possibilità (accezione restrittiva del principio) è che i costi delle misure di lotta all'inquinamento previste da norme o politiche di settore vengano sostenuti dall'inquinatore. A seconda dei casi l'applicazione di tali misure potrà portare o meno ad una riduzione nel tempo del danno arrecato alla collettività dalle attività inquinanti. Ad esempio, l'attuazione di politiche di tariffazione dei rifiuti solidi urbani comporta l'addebito del costo per la gestione dei rifiuti ai soggetti che li hanno prodotti; ma ciò può non impedire che la quantità complessivamente prodotta di rifiuti aumenti nel tempo, con tutti i danni che per la collettività ne possono derivare (aumento di discariche, aumento delle emissioni da inceneritori, ecc.) [229];
b) La seconda possibilità (accezione estesa del principio) è che all'inquinatore vengano addebitati, oltre ai costi delle misure di lotta all'inquinamento, anche i costi "sociali" residui delle attività inquinanti a lui imputabili, cioè quelli che gravano sulla collettività anche dopo la applicazione delle misure di lotta all'inquinamento previste dalle norme o dalle politiche di settore.

La distinzione è utile anche per chiarire le relazioni tra il principio "chi inquina paga" e principio del recupero del costo pieno (in inglese *full cost recovery* [230]): 'erogazione di un servizio di pubblica utilità (fornitura di acqua o energia, smaltimento di rifiuti o di acque reflue) genera sia costi finanziari (costi di investimento, di gestione e di manutenzione), che pressioni sull'ambiente (risorse idrica estratta da falde o acque superficiali, rifiuti conferiti in discarica o emissioni da incenerimento). Entrambi dipendono dalla "intensità" della domanda espressa dagli utenti: a parità di altre condizioni, maggiore è la quantità di rifiuti prodotti o di acqua richiesta, maggiori saranno i costi di erogazione del servizio e le "pressioni" esercitate sull'ambiente. Ciononostante, diversa è la valutazione delle implicazioni di una determinata intensità di uso del

[229] *La valutazione dell'applicazione del principio "chi inquina, paga"*; Rete Nazionale delle autorità Ambientali e delle Autorità di Programmazione dei Fondi Strutturali Comunitari, Roma, dicembre 2003; p.6. Consultabile all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/all/valutazione_applicazione.pdf
[230] Vedi nota 162

servizio, a seconda che ci si ponga in un' ottica *full cost recovery* o in un'ottica << chi inquina, paga >>.
Nella prima ipotesi la questione concerne la ripartizione equa ed efficiente dei costi finanziari di erogazione di un servizio di pubblica utilità (a prescindere dall'imputazione di oneri legati all'eventuale inquinamento risultante); nel secondo caso, di converso, il problema è quello di attribuire i costi di interventi necessari a eliminare o ridurre l'inquinamento a *standard* normativi (tali interventi possono in generale comportare costi aggiuntivi rispetto ai costi di erogazione dei servizi di pubblica utilità).

3.3.III *La disciplina europea*

Per ciò che concerne il *corpus* normativo europeo si deve partire dal presupposto che nel corso degli ultimi decenni i danni all'ambiente si sono costantemente amplificati: ogni anno negli Stati membri vengono prodotti circa 2 miliardi di tonnellate di rifiuti e questa cifra aumenta del 10% l'anno. Ecco, quindi, che la protezione dell'ambiente diventa una delle maggiori sfide per l'Europa, impegnata ormai da tempo nella lotta contro un modello di sviluppo imperniato sull'esaurimento delle risorse naturali e sulla degradazione dell'ambiente.
Le prime azioni comunitarie risalgono al 1972 quando la Conferenza di Stoccolma[231] introdusse il concetto di "sostenibilità ambientale", ovvero un approccio basato su un nuovo modello di sviluppo che fosse sostenibile con l'ambiente di cui anche l'uomo è parte. Si abbandonò così lo stile di vita improntato sulla crescita "sempre e comunque", responsabile del costante aumento del livello di inquinamento nella terra.
Al termine della congresso cui parteciparono i paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo furono stilati "I 26 principi della Conferenza di Stoccolma".
Si tratta dell'enunciazione di alcuni principi cardine che dovranno ispirare la comunità Europea nella definizione di politiche ambientali che possano evitare, identificare e controllare i pericoli ecologici. I 26 principi della Conferenza di Stoccolma presentano, tra l'altro, un carattere di multidisciplinarietà poiché spaziano dalla dimensione economica a quella politica, dalla sociologia all'educazione sui problemi ambientali, dalla ricerca scientifica e tecnologica sino al

[231] Si tratta di una Conferenza tenutasi a Stoccolma nel giugno 1972 che ha considerato il bisogno di prospettive e principi comuni al fine di ispirare e guidare i popoli del mondo verso la conservazione e il miglioramento dell'ambiente umano.

diritto internazionale, che dovrò essere perfezionato per quanto concerne la responsabilità e la riparazione dei danni causati all'ambiente[232].
Tra i più importanti vi sono il numero 1 che recita "L'uomo ha un diritto fondamentale alla libertà, all'eguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere, ed è altamente responsabile della protezione e del miglioramento dell'ambiente davanti alle generazioni future.[…]"; il principio numero 5: "Le risorse non rinnovabili della Terra devono essere utilizzate in modo da evitarne l'esaurimento futuro e da assicurare che i benefici del loro sfruttamento siano condivisi da tutta l'umanità".

Vi sono poi dei principi che riguardano più da vicino i Paesi in via di sviluppo e le politiche economiche da attuare per la preservazione dell'ambiente: si legga, a tal riguardo, il principio numero 11 secondo cui "Le politiche ecologiche di tutti gli Stati devono tendere ad elevare il potenziale attuale e futuro di progresso dei Paesi in via di dì sviluppo, invece di compromettere o impedire il raggiungimento di un tenore di vita migliore per tutti. Gli Stati e le organizzazioni internazionali dovranno accordarsi nel modo più adeguato per far fronte alle eventuali conseguenze economiche e internazionali delle misure ecologiche."; poi ancora il principio numero 13 che dice: "Per una più razionale amministrazione delle risorse e migliorare così l'ambiente, gli Stati dovranno adottare nel pianificare lo sviluppo[233] misure integrate e coordinate, tali da assicurare che detto sviluppo sia compatibile con la necessità di proteggere e migliorare l'ambiente umano a beneficio delle loro popolazioni."
Sono poi da considerare anche i punti numeri 19 e 20 relativi all'educazione sui problemi ambientali e il connubio ricerca scientifica/sviluppo e ambiente: per quanto riguarda il principio numero 19 rileviamo che l'educazione ambientale, che coinvolgerà nuove generazioni e adulti, mira ad ampliare la base di un'opinione informativa e ad inculcare negli individui e nelle collettività il senso di responsabilità per la protezione e il miglioramento dell'ambiente[234].
Il principio 20 è, di converso, incentrato sul ruolo che la ricerca scientifica e lo sviluppo sono chiamati a svolgere per facilitare la soluzione dei problemi ecologici, nei Paesi sviluppati ma anche e soprattutto in quelli in via di sviluppo. In particolare per questi ultimi è necessario che le

[232] Principi 21-22-23
[233] Si parla, nel principio 14, di *pianificazione razionale* come strumento essenziale per conciliare gli imperativi dello sviluppo con quelli della partecipazione e del miglioramento dell'ambiente.
[234] Principio 19: "L'educazione sui problemi ambientali, svolta sia fra le giovani generazioni sia fra gli adulti, dando la dovuta considerazione ai meno abbienti, è essenziale per ampliare la base di un'opinione informativa e per inculcare negli individui, nelle società e nelle collettività il senso di responsabilità per la protezione e il miglioramento dell'ambiente nella sua piena dimensione umana. E' altresì essenziale che i mezzi di comunicazione di massa evitino di contribuire al deterioramento dell'ambiente. Al contrario, essi devono diffondere informazioni educative sulla necessità di proteggere e migliorare l'ambiente, in modo da mettere in grado l'uomo di evolversi e progredire sotto ogni aspetto."

tecnologie ambientali siano *effettivamente* disponibili, in modo tale da incoraggiare la loro larga diffusione, senza costituire per loro un onere economico.

Nel 1975 fu emessa dal Consiglio delle Comunità Europee la direttiva 75/440 concernente la qualità delle acque superficiali destinate ad essere utilizzate per la produzione di acqua potabile negli Stati membri. Il suo scopo consiste, pertanto, nella disciplina dell' *acqua destinata al consumo umano* quindi *distribuita da reti di canalizzazione ad uso di collettività* (art. 1). A tal fine le acque superficiali sono suddivise in tre "gruppi di valori limite", individuati in funzione del diverso grado di inquinamento e quindi del diverso e corrispondente tipo di trattamento cui esse debbono essere sottoposte prima di essere immesse in rete. A ciascun gruppo corrisponde quindi una diversa qualità di acqua, le cui caratteristiche fisiche, chimiche e microbiologiche sono analiticamente indicate in una tabella allegata (all. II), recante per ciascuna voce dei valori medi (c.d. *valori guida*) e dei valori massimi da non oltrepassare se non in circostanze eccezionali) inondazioni o altre catastrofi naturali, circostanze meteorologiche o geografiche eccezionali): alle autorità nazionali spetta l'obbligo di stabilire per tutti i punti di prelievo i valori applicabili, mantenendosi tra i valori guida e quelli massimi[235].

Ma la direttiva non si limita a definire parametri: essa, infatti, impone agli Stati membri di adottare le disposizioni necessarie per garantire un costante miglioramento della situazione esistente attraverso un *piano d'azione organico ed un calendario per il risanamento delle acque superficiali*, da attuare sotto la sorveglianza della Commissione e tale da assicurare *miglioramenti essenziali* nell'arco di un decennio (art. 4). L'eventuale disomogeneità tra gli Stati membri delle disposizioni concernenti i requisiti qualitativi delle acque superficiali potrebbe, infatti, comportare delle disuguaglianze nelle condizioni di concorrenza e avere perciò un'incidenza diretta sul funzionamento del mercato comune. Occorre, pertanto, procedere in questo settore al ravvicinamento delle legislazioni nazionali (così come è previsto dall'art. 100 del TCE[236]) e fissare obiettivi e parametri qualitativi comuni che determinino le varie esigenze cui un ambiente deve conformarsi. Nella direttiva del 1976 sono già presenti alcuni principi che saranno poi sviluppati e consacrati nelle disposizioni attributive di poteri specifici in materia introdotte dall'Atto Unico Europeo: il *principio del massimo rigore* secondo cui i valori medi e massimi di inquinamento imposti a livello comunitario costituiscono il *livello minimo di protezione*, laddove agli Stati membri viene

[235] A. Del Vecchio, A. Dal Ri Jùnior, *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005; pp. 291-292

[236] Il Consiglio, deliberando all'unanimità, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative che abbiamo una incidenza diretta sulla instaurazione ed il funzionamento del mercato comune.

riconosciuta la possibilità di adottarne di più rigorosi (art. 6); il *principio "evolutivo"* che considera la rete fittissima di parametri e valori posti in sede CEE come un sistema in continua evoluzione, che procede di pari passo con l'evolversi delle conoscenze scientifiche (art.9).

Con la decisione 77/585/CEE[237] le Comunità Europee decidono di aderire alla Convenzione per la protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento[238] e al Protocollo sulla prevenzione dell'inquinamento del Mare Mediterraneo dovuto allo scarico di rifiuti da parte di navi e di aeromobili.

La normativa in tema di acque dolci superficiali verrà successivamente completata tramite l'instaurazione di una "procedura comune di scambio di informazioni"[239] tra le reti nazionali di sorveglianza e controllo dell'inquinamento dei corsi d'acqua della Comunità: la procedura è basata sui dati elaborati dalle stazioni di prelievo o di misura situate sui principali fiumi europei, secondo parametri e metodi di analisi definiti a livello comunitario.

La Comunità non si è limitata a individuare e imporre agli Stati membri obiettivi di qualità per le varie specie di acque esistenti nel loro territorio: la sua azione, infatti, si è estesa anche alle fonti primarie di inquinamento nell'intento di porre sotto controllo gli scarichi di sostanze pericolose nell'ambiente idrico. E' questo l'obiettivo della Direttiva del Consiglio n° 76/464 del 4 maggio 1976, diretta a definire un'azione di lotta contro gli scarichi nocivi, in prevalenza di origine industriale, sancendo una ripartizione di competenze fra autorità comunitarie e nazionali e conferendo loro i poteri di intervento ritenuti necessari. A tal fine le sostanze da porre sotto sorveglianza sono divise in due categorie avendo a riguardo il grado di pericolosità, valutato alla stregua della loro tossicità, persistenza e bioaccumulazione.
L'introduzione nell'ambiente idrico delle sostanze ricomprese nell'elenco 1 allegato alla Direttiva è subordinata al rilascio di un'autorizzazione preventiva, emessa dalle autorità nazionali competenti, in cui sono determinate le norme di emissione, la concentrazione massima delle sostanze quindi la quantità massima nel corso di un'unità di tempo definita.
Per quelle sostanze invece che, pur nocive, si ritiene abbiano un impatto circoscritto sull'ambiente idrico (sostanze comprese nell'elenco 2 allegato alla Direttiva), è sancito un obiettivo generale di semplice riduzione dell'inquinamento e dunque un regime più attenuato, basato anch'esso su autorizzazioni preventive da rilasciarsi a cura delle competenti autorità nazionali, con norme di emissione fissate però nell'ambito di programmi ed obiettivi di qualità decisi a livello nazionale, sia pure nel rispetto delle direttive comunitarie eventualmente in vigore.

[237] Del 25 luglio 1977.
[238] Convenzione di Barcellona del 16 febbraio 1976.
[239] Decisione del Consiglio n° 77/795/CEE del 12 dicembre 1977, poi modificata dalle Decisioni n° 84/422/CEE e n° 86/574/CEE.

Sul finire degli anni ’70 vengono emanate altre due direttive che mirano a completare il *corpus* normativo comunitario predisposto per la preservazione delle acque dall’inquinamento: la prima concerne la protezione delle acque sotterranee dall’inquinamento provocato da talune sostanze pericolose, ovvero la Direttiva del Consiglio n° 80/68/CEE del 17 dicembre 1979; la seconda Direttiva è la n° 80/778/CEE del 15 luglio 1980, riguardante la qualità delle acque destinate al consumo umano, con l’esclusione delle acque minerali naturali e quelle medicinali, per le quali vige autonoma normativa comunitaria.
Nella prima direttiva le sostanze nocive sono distinte in due categorie in ragione del loro grado di pericolosità, inserite in due elenchi allegati al provvedimento: per le sostanze più nocive la Direttiva pone il divieto immediato di ogni scarico diretto in ambiente idrico, e prevede in capo ad ogni Stato membro l’obbligo di adottare tutte le misure appropriate per evitare qualsiasi forma di scarico diretto. Per quanto concerne, invece, le sostanze meno pericolose, lo scarico in ambiente idrico piò avvenire previo rilascio di una autorizzazione, a cura delle autorità nazionali competenti, che attesti le condizioni idrogeologiche della zona, l’eventuale capacità depurativa del suolo e del sottosuolo, quindi sui rischi d’inquinamento e alterazione delle acque sotterranee (art. 7).
Nella seconda Direttiva, invece, vengono fissate le caratteristiche qualitative delle acque destinate al consumo umano e all’industria alimentare: anche qui troviamo un primo allegato concernente tutti i parametri da prendere in considerazione per avere un’acqua di qualità accettabile (parametri organolettici, microbiologici, chimico-fisici). Nel secondo e nel terzo allegato, di converso, vi sono i modelli e le frequenze delle analisi di riferimento.
Alle autorità nazionali sarà attribuito il compito di definire i valori per ciascun parametro, mantenendosi all’interno di una fascia rappresentata dai valori-giuda e dai limiti massimi indicati nella Direttiva stessa (art. 7), nonché il compito di assicurare il controllo costante della qualità delle acque.
Il margine di discrezionalità tecnica lasciato agli Stati membri è sensibilmente più ampio per le acque destinate all’industria alimentare, nei cui confronti rimangono vincolanti solo le prescrizioni inerenti alle sostanze tossiche ed ai parametri microbiologici; le autorità nazionali saranno libere di attribuire propri valori agli altri parametri purchè non pregiudichino la salubrità del prodotto finale (art. 3).

Gli anni ’80 furono incentrati sostanzialmente sull’attuazione delle direttive a tutela delle acque; occorre, di fatti, attendere la fine del decennio perché vengano adottate due nuove direttive concernenti il trattamento delle acque reflue urbane e la protezione delle acque dall’inquinamento

provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole.
Ambedue le Direttive sono conseguenza diretta della Risoluzione del Consiglio n° 88/C209/02 del 28 giugno 1988, nella quale si esprimeva un vivo allarme per la situazione delle acque del Mare del Nord e del Mar Baltico, nonché di alcune zone del bacino del Mediterraneo, e si auspicava un intervento della Commissione perché potesse presentare al più presto proposte efficaci, appropriate, per ridurre lo scarico diffuso di fertilizzanti di provenienza soprattutto agricola, e per combattere l'inquinamento proveniente dalle acque cittadine di scarico.
La prima Direttiva, la n° 91/271/CEE del 21 maggio 1991, imponeva agli Stati membri di dotare progressivamente (e comunque entro il 31 dicembre 2005) tutti gli agglomerati urbani con oltre 2000 abitanti di reti fognarie idonee, nelle quali le acque ivi confluiti fossero sottoposte, prima dello scarico, ad un adeguato trattamento.
La seconda Direttiva, la n° 91/676/CEE del 12 dicembre 1991, predisponeva un *corpus* di norme che potesse ridurre e prevenire l'inquinamento da nitrati di origine agricola: il legislatore comunitario, più nello specifico, disponeva che gli Stati membri avrebbero dovuto adoperarsi per formare ed informare gli agricoltori tramite i *codici di buona pratica agricola*, ed eventualmente di azioni formative dirette a facilitarne e promuovere l'applicazione. In secondo luogo il legislatore comunitario chiedeva agli Stati membri di procedere, entro due anni dalla notifica della direttiva, ad un monitoraggio completo delle acque dolci e di quelle sotterranee presenti nel proprio territorio, al fine di controllare la concentrazione dei nitrati.

D'importanza notevole ai fini della tutela delle acque è 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. Attraverso questo provvedimento la Comunità mira ad intraprendere una vera e propria politica globale di gestione e protezione delle acque comunitarie, condotta in stretta collaborazione con le autorità nazionali e in grado di far fronte al continuo aumento della domanda di acqua di buona qualità in quantità sufficienti per qualsiasi utilizzo (4° considerando).
La Direttiva in questione predispone, pertanto, la normativa di base per la protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione[240], delle acque costiere e sotterranee; da questa normativa dovranno poi svilupparsi i programmi e le iniziative concrete da parte degli Stati membri così da:

[240] Espressione con cui si indicano "i corpi idrici, superficiali in prossimità della foce di un fiume, che sono parzialmente di natura salina a causa della loro vicinanza alle acque costiere, ma sostanzialmente influenzati dai flussi di acqua dolce"; da *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, a cura di Angela del Vecchio e Arno Dal Rì Junior; Editoriale Scientifica, Napoli, 2005; p. 302

- Proteggere e migliorare lo stato degli ecosistemi acquatici, di quelli terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dai primi sotto il profilo idrico;
- Agevolare un utilizzo idrico sostenibile fondato sulla protezione a lungo termine delle risorse idriche disponibili;
- Tendere alla protezione rafforzata e al miglioramento dell'ambiente acquatico;
- Assicurare la graduale riduzione dell'inquinamento delle acque sotterranee.

Le autorità nazionali diventano, quindi, responsabili degli interventi da attuare e sono chiamate a valutare l'impatto dell'ambiente terrestre sulle acque marine prossime alla costa, contribuendo, così, ad una più completa valutazione e considerazione dell'insieme delle risorse e degli ambienti naturali da cui dipende l'equilibrio degli ecosistemi acquatici.
Conformemente al principio di sussidiarietà, la Comunità è chiamata a fornire i principi comuni e il quadro globale entro cui gli Stati dovranno intervenire; d'altronde le misure concrete dovranno essere *adottate al livello più vicino possibile ai luoghi di utilizzo effettivo o di degrado delle acque*, in modo che queste siano adeguate alle condizioni regionali e locali (13° e 18° considerando). Il punto di partenza è costituito dal bacino idrografico, definito all'art. 2, n°13 come *il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce ad estuario o delta.* E', di fatti, a livello del bacino che dovranno essere perseguiti gli obiettivi qualitativi auspicati dalla Direttiva, così da poter *coordinare le misure riguardanti le acque superficiali e sotterranee appartenenti al medesimo sistema ecologico, idrologico ed idrogeologico* (33° considerando).
I singoli bacini saranno assegnati da ciascuno Stato membro ad un *distretto idrografico* cui è preposta una *autorità di distretto*, la quale rappresenterà l'unità operativa, di coordinamento e di gestione, per tutto quello che concerne l'applicazione della normativa comunitaria e nazionale in tema di acque (art. 3). La gestione del bacino idrografico dovrà essere condotta sulla base di una complessa e dettagliata attività di panificazione, definita da ciascuno Stato membro, che avrà come suo fulcro il piano di gestione. Quest'ultimo dovrà essere pubblicato entro nove mesi dall'entrata in vigore della Direttiva.
Assieme al piano di gestione ciascuno Stato ha l'obbligo di approntare, entro nove anni dall'entrata in vigore della Direttiva, un programma di misure destinate ad entrare in applicazione entro dodici anni da tale data e comprendenti misure di base e misure complementari, da adottarsi su iniziativa delle stesse autorità nazionali.

Un'altra importante fonte in tema di protezione e conservazione dell'ambiente marino è la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 che istituisce un quadro per

l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino. La presente direttiva definisce i principi comuni sulla base dei quali gli Stati membri devono elaborare le proprie strategie, in collaborazione con gli Stati membri e gli Stati terzi, per il raggiungimento di un buono stato ecologico nelle acque marine di cui sono responsabili.
Le acque coinvolte dalla disciplina in questione sono il Mar Mediterraneo, il Mar Baltico, il Mar Nero e l'Oceano Atlantico nordorientale, comprese le acque intorno alle Azzorre, a Madera e alle Isole Canarie. La *ratio* della direttiva risiede nella consapevolezza che l'ambiente marino costituisce un patrimonio prezioso che deve essere protetto, salvaguardato, e laddove possibile, ripristinato per mantenere la biodiversità e la vitalità di mari ed oceani; si cerca quindi, tramite un quadro legislativo trasparente, armonico e coerente, di definire una strategia tematica per la protezione e la conservazione dell'ambiente marino volta a promuovere l'uso sostenibile dei mari e la conservazione degli ecosistemi marini.
Sia la Comunità che gli Stati membri sono Parti contraenti della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) del 1998, e quindi è opportuno che la presente direttiva tenga pienamente conto degli obblighi che incombono sulla entrambi i soggetti di diritti internazionale in virtù di tali accordi. D'altronde l'UNCLOS prevede, *inter alia*, l'obbligo generale di assicurare che le attività condotte sotto la giurisdizione o il controllo di una parte non provochino danni al di là delle sue acque marine, e di evitare di trasferire il danno o il rischio da una zona all'altra, e di trasformare un tipo di inquinamento in un altro.
Gli Stati sono chiamati anzitutto a valutare lo stato ecologico delle loro acque e l'impatto delle attività umane; tale valutazione includerà:

- un'analisi delle caratteristiche essenziali di tali acque (caratteristiche chimiche e fisiche, popolazioni animali e vegetali);
- un'analisi degli impatti e delle pressioni principali dovuti in particolare alle attività umane che incidono sulle caratteristiche di tali acque (eutrofizzazione, soffocamento o ostruzione degli habitat dovuti a costruzioni, danni fisici causati dalle ancore delle imbarcazioni);
- un'analisi socioeconomica dell'utilizzo di tali acque e dei costi di degrado dell'ambiente marino.

Gli Stati devono poi stabilire il << buono stato ecologico >>[241] delle acque tenendo conto della diversità biologica, della presenza di specie non indigene, della salute degli stock, dei

[241] Per << buono stato ecologico >> si intende lo stato ecologico delle acque marine tale per cui queste preservano la diversità biologica e la vitalità di mari ed oceani che siano puliti, sani e produttivi nelle proprie condizioni intrinseche e l'utilizzo dell'ambiente marino resta ad un livello sostenibile, salvaguardando in tal modo il potenziale per gli usi e le attività delle generazioni presenti e future.

cambiamento delle condizioni idrografiche, della quantità di rifiuti o dell'inquinamento acustico. Sulla base di tale valutazione delle acque gli Stati definiranno gli obiettivi, i termini di realizzazione e gli indicatori necessari per perseguire il suddetto buono stato ecologico; *in secundis* definiranno un programma di misure concrete diretto al raggiungimento di tali obiettivi (queste misure devono essere oggetto di studi di impatto e di analisi dei costi e dei benefici). In ultimo gli Stati realizzeranno dei programmi di vigilanza coordinati allo scopo di procedere a valutazioni regolari dello stato delle acque di cui sono responsabili e della realizzazione degli obiettivi da loro stessi definiti. Ovviamente gli Stati situati nella stessa regione marina dovranno coordinare i loro interventi tramite dei meccanismi di cooperazione istituiti dalle convenzioni internazionali esistenti: laddove tali convenzioni prevedano delle organizzazioni internazionali, queste potranno offrire le proprie competenze scientifiche e tecniche, per estendere la cooperazione ai paesi terzi che ne fanno parte.
Nel quadro comune di cooperazione così delineato va ad inserirsi la Commissione, garante della coerenza delle azioni degli Stati membri che sono chiamati a sottoporre gli elementi delle loro politiche in ogni fase della loro elaborazione: la Commissione può fornire orientamenti per garantire, in tal modo, il rispetto della strategia e la coerenza delle misure previste.

3.3.IV *La normativa italiana*

Per ciò che concerne, in ultimo, la normativa italiana sulle acque negli anni settanta con la Legge Merli[242] si avverte per la prima volta l'esigenza di indicare in maniera dettagliata le sostanze inquinanti, ponendo dei miti al loro scarico nelle acque e alla loro concentrazione. La legge in questione ha per oggetto, come emerge dall'articolo 1:

- La disciplina degli scarichi di qualsiasi tipo, pubblici e privati, diretti ed indiretti, in tutte le acque superficiali e sotterranee, interne e marine, sia pubbliche che private, nonché in fognature, sul suolo e nel sottosuolo;
- La formulazione di criteri generali per l'utilizzazione e lo scarico delle acque in materia di insediamenti;
- L'organizzazione dei pubblici servizi di acquedotto, fognature e depurazione;

[242] Legge 10 maggio 1976, n° 319

- La redazione di un piano generale di risanamento delle acque, sulla base di piani regionali;
- Il rilevamento sistematico delle caratteristiche qualitative e quantitative dei corpi idrici.

La Legge Merli definisce, poi, gli ambiti di competenza dello Stato e degli enti territoriali e dei consorzi: al primo spettano le funzioni di indirizzo e coordinamento generali delle attività pubbliche e private connesse con l'applicazione della legge medesima; la definizione dei criteri generali e delle metodologie per il rilevamento delle caratteristiche dei corpi idrici; la redazione di un piano generale di risanamento delle acque e, infine, l'indicazione dei criteri generali per un corretto e razionale utilizzo dell'acqua per fini produttivi, industriali, di irrigazione, e civili, favorendo, tra l'altro, il massimo risparmio nell'utilizzazione delle acque e promuovendo processi di riciclo e recupero delle sostanze disperse.
Per quanto concerne, invece, i compiti degli enti territoriali e dei consorzi, questi sono distribuiti su più livelli: innanzitutto vi sono le regioni che cureranno la redazione di piani regionali di risanamento delle acque; la direzione del sistema di controllo degli scarichi e degli insediamenti; il coordinamento quindi la verifica di coerenza dei programmi degli enti locali; l'esecuzione delle operazioni di rilevamento delle caratteristiche dei corsi idrici, in collaborazione con il servizio idrografico italiano, gli uffici del genio civile e quelli delle province. In ultimo alle regione spetterà la definizione di una normativa integrativa e di attuazione dei criteri e delle norme generali, e in particolare la delimitazione delle zone dov'è ammesso lo smaltimento dei liquami sul suolo e nel sottosuolo.
In un secondo livello di ripartizione delle competenze troviamo poi le province, che dovranno effettuare il catasto di tutti gli scarichi, pubblici e privati, nei corpi d'acqua superficiali e il controllo degli stessi per ciò che riguarda i limiti di accettabilità. Ad esse è attribuito inoltre il compito di controllare l'applicazione dei criteri generali per un corretto e razionale uso dell'acqua nonché sul rispetto dei miti di accettabilità delle pubbliche fognature scaricanti sul suolo o nel sottosuolo. In ultimo si occuperanno della installazione e manutenzione della rete dei dispositivi per il controllo qualitativo dei corpi idrici nell'ambito dell'attività regionale di censimento delle risorse idriche.
Al terzo livello del sistema di ripartizione locale delle competenze vi sono i comuni e i consorzi intercomunali, che si occuperanno dei servizi pubblici di acquedotto, delle fognature, della depurazione delle acque usate, dello smaltimento dei fanghi residuati da processi produttivi. Questi sono, inoltre, responsabili del controllo dei complessi produttivi allacciati alle fognature pubbliche, per ciò che concerne l'accettabilità degli scarichi, la funzionalità degli impianti di

pretrattamento adottati, il rispetto dei criteri generali per un corretto e razionale utilizzo dell'acqua.

Il D.P.R. 236 del 1988 è il primo esempio di attuazione di una direttiva comunitaria (direttiva 80/778 CEE) da parte dello Stato Italiano: tale decreto definisce i requisiti di qualità delle acque destinate al consumo umano, per la tutela della salute pubblica e per il miglioramento delle condizioni di vita ed introduce misure finalizzate a garantire la difesa delle risorse idriche[243]. Innanzitutto viene fornita una definizione di << acque destinate al consumo umano >> intendendosi tutte le acque che siano fornite al consumo ovvero utilizzate da imprese alimentari mediante incorporazione o contatto per la fabbricazione, il trattamento, la conservazione, l'immissione sul mercato di prodotti e sostanze destinate al consumo umano e che possano avere conseguenze per la salubrità del prodotto finale[244]. Questa legge inoltre definisce le concentrazioni massime ammissibili e i valori guida per differenti parametri chimici e microbiologici, e stabilisce aree di salvaguardia della risorsa idrica, distinguendo:

- Zone di tutela assoluta, adibite esclusivamente ad opere e costruzioni di servizio, devono essere recintate e provviste di canalizzazione per acque meteoriche e devono avere una estensione di raggio non inferiore a dieci metri, ove possibile;
- Zone di rispetto, delimitate in relazione alle risorse idriche da tutelare e comunque devono avere un'estensione di raggio non inferiore a 200 metri rispetto al punto di captazione. Inoltre in tali zone sono vietate molteplici attività o destinazioni tra cui lo spandimento di pesticidi e fertilizzanti, l'apertura di cave e pozzi, lo stoccaggio di rifiuti, reflui, prodotti, sostanze chimiche, il pascolo di bestiame;
- Zone di protezione: qui possono essere adottate misure relative alla destinazione del territorio interessato, limitazione per gli insediamenti civili, produttivi, turistici, agroforestali e zootecnici.

Nel 1994 fu poi introdotta la cosiddetta Legge Galli[245] relativa alle disposizioni in materia di risorse idriche, che stabilì che tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà[246], preservando anche i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale.
Nell'articolo 2 viene poi sancito un principio fondamentale che fino ad allora non aveva ancora

[243] Art. 1
[244] Art. 2
[245] Legge 5 gennaio 1994, n°36
[246] Art. 1

trovato riscontro nella normativa italiana in tema di uso delle risorse idriche, ovvero che il consumo umano è prioritario rispetto agli altri usi e che, pertanto, questi sono ammessi solo nella misura in cui la risorsa sia sufficiente e a condizione che non ledano la qualità dell'acqua per il consumo umano. Inizia, così, in Italia un profondo processo di modernizzazione e riorganizzazione del settore idrico che passa anche e soprattutto attraverso l'istituzione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) e dell'Autorità d'Ambito per ciascun ATO: si introduce, quindi, un unico soggetto per gestire l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione dell'acqua ad usi civili, di fognatura e depurazione delle acque reflue.

Bisogna tuttavia attendere il d.lgs 11 maggio 1999, n°152 per approdare ad una regolamentazione organica della disciplina delle acque: si tratta di un decreto che si pone l'obiettivo di prevenire e ridurre l'inquinamento idrico, attuare il risanamento dei corpi idrici inquinati, perseguire usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche (con priorità per quelle potabili) e mantenere la capacità naturale di auto depurazione dei corpi idrici.
Questa legge prevede una ripartizione della competenze su due livelli, uno centrale – Statale, e l'altro periferico, comprensivo perciò di regioni, province e altri enti locali, traendo ispirazione dai dei principi fondamentali sanciti nell'articolo 117, prima comma, della Costituzione[247].
Per quanto riguarda gli scarichi, il decreto individua tre tipologie di acque reflue, industriali (scaricate da edifici od installazioni in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento), domestiche (provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente del metabolismo umano e da attività domestiche) e urbane (acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerato), fissando per ciascuna una

[247] Articolo 117 prevede: << La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreche' le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre regioni:
- ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla regione;
- circoscrizioni comunali polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati;
- beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica;
- musei e biblioteche di enti locali;
- urbanistica;
- turismo ed industria alberghiera;
- tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale;
- viabilita', acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali;
- acque minerali e termali;
- cave e torbiere;
- caccia;
- pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste;
- artigianato;
- altre materie indicate da leggi costituzionali.
Le leggi della Repubblica possono demandare alla regione il potere di emanare norme per la loro attuazione. >>

regolamentazione differente.
Gli scarichi sono poi distinti in:

- Scarichi sul suolo, vietati salve particolari eccezioni;
- Scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee, generalmente vietati anche se vi sono eccezioni previa autorizzazione;
- Scarichi in acque superficiali, diversamente disciplinati a seconda della tipologia.

Tutti gli scarichi dovranno essere autorizzati attribuendo la competenza al rilascio delle autorizzazioni alle Province, ad eccezione degli scarichi in pubblica fognatura per i quali è necessaria l'autorizzazione dell'ente gestore.

Vi è poi il d.lgs del 2 febbraio 2001, n° 31 in attuazione della direttiva CEE del 1998, n° 83 sulla qualità delle acque destinate al consumo umano, che sostituisce ed in parte modifica il D.P.R. 236 del 1988, nella parte in cui elimina il concetto di valori guida e di concentrazione massima ammissibile ed introduce il valore di parametro.
Si tratta di un decreto che disciplina la qualità delle acque destinate al consumo umano al fine di proteggere la salute umana dagli effetti negativi derivanti dalla contaminazione delle acque, garantendone la salubrità e pulizia.
Per "acque destinate al consumo umano" si intendono le acque trattate o non trattate, destinate ad uso potabile, per la preparazione di cibi e bevande, o per altri usi domestici, a prescindere dalla loro origine, siano esse fornite tramite una rete di distribuzione, mediante cisterne, in bottiglie o in contenitori; nonché le acque utilizzate in un'impresa alimentare per la fabbricazione, il trattamento, la conservazione o l'immissione sul mercato di prodotti o di sostanze destinate al consumo umano […].[248] Dal campo applicativo così definito andranno escluse le acque minerali naturali e medicinali riconosciute nonché quelle destinate esclusivamente agli usi per i quali la qualità delle stesse non ha ripercussioni, dirette od indirette, sulla salute dei consumatori interessati, individuate con decreto del Ministro della sanità, di concerto con i Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato, dell'ambiente, dei lavori pubblici e delle politiche agricole e forestali[249].

A tal proposito le acque in questione non dovranno contenere microrganismi e parassiti né altre sostanze, in quantità o concentrazioni tali da rappresentare un potenziale pericolo per la salute umana; dovranno soddisfare i requisiti minimi previsti negli allegati del decreto medesimo;

[248] Art. 2, c. 1 e 2
[249] Art. 3

dovranno, infine, essere conformi a quanto previsto nei valori di parametro[250]. L'articolo 6 è interamente dedicato ai controlli, interni ed esterni[251], che dovranno essere condotti per garantire che le acque destinate al consumo umano soddisfino i requisiti richiesti; a tal riguardo i controlli dovranno essere effettuati:

- Ai punti di prelievo delle acque superficiali e sotterranee da destinare al consumo umano;
- Agli impianti di adduzione, di accumulo e di potabilizzazione;
- Alle reti di distribuzione;
- Agli impianti di confezionamento di acqua in bottiglia e contenitori;
- Sulle acque confezionate;
- Sulle acque utilizzate nelle imprese alimentari;
- Sulle acque fornite mediante cisterna, fissa o mobile[252].

In caso di non conformità ai valori di parametro nonché alle disposizioni specifiche contenute nell'allegato, l'autorità d'ambito, sentito il parere dell'azienda unità sanitaria locale in merito al possibile rischio per la salute umana (derivante dalla non conformità ai valori di parametro o alle specifiche disposizioni anzidette), dispone che vengano adottati dei provvedimenti idonei a ripristinare la qualità delle acque laddove ciò sia necessario per tutelare la salute umana[253]. La rigidità di queste disposizioni viene, però, contemperata dall'art. 16 che contiene i "casi eccezionali" ovvero tutte quelle situazioni *sui generis* e quelle aree geograficamente limitate in cui l'approvvigionamento di acque destinate al consumo umano non è conforme ai valori di parametro individuati dal decreto legislativo del 2001. In tali casi il Ministero della sanità, su istanza della regione o della provincia autonoma, può chiedere -attraverso un'istanza debitamente motivata- alla Commissione Europea la proroga del termine per la messa in conformità (individuato dall'art. 15[254]) per un periodo non superiore a tre anni. Sei mesi prima della scadenza del periodo di proroga concesso, la regione o la provincia autonoma interessata, dovrà trasmettere al Ministero della sanità un' *aggiornata e circostanziata relazione sui progressi compiuti, comunicando e documentando altresì l'eventuale necessità di un ulteriore periodo di proroga in*

[250] Art. 4
[251] La differenza tra controlli interni ed esterni risiede nel fatto che i primi sono svolti dal gestore del servizio idrico integrato, mentre i secondi dall'azienda unità locale territorialmente competente.
[252] In questo caso i controlli saranno estesi anche all'idoneità del mezzo di trasporto.
[253] Art. 14
[254] La qualità delle acque destinate al consumo umano deve essere resa conforme ai valori di parametro […] entro il 25 dicembre 2003 […].

relazione alle difficoltà riscontrate[255]. Il Ministero potrà chiedere alla Commissione europea la concessione di un'ulteriore proroga per un periodo non superiore a tre anni.

L'attività di monitoraggio e controllo delle acque destinate al consumo umano dovrà essere ispirata, secondo l'art. 17, al principio della trasparenza, di fatti il Ministero della sanità provvede all'elaborazione e alla pubblicazione di una relazione triennale sulla qualità delle acque destinate al consumo umano al fine di informare i consumatori. Tale relazione sarà poi trasmessa alla Commissione europea entro due mesi dalla pubblicazione.
Il penultimo articolo del decreto, l'articolo 19, delinea il regime sanzionatorio che sarà applicato nei confronti di chi fornirà acqua destinata al consumo umano in violazione delle disposizioni enunciate. Si tratta di sanzioni amministrative pecuniarie il cui importo, però, varierà a seconda del tipo di violazione commessa.

Un'altra rilevante fonte dell'ordinamento italiano è il d.lgs del 3 aprile 2006, n°152, intitolato "Norme in materia ambientale":il presente decreto ha come obiettivo primario la promozione dei livelli di qualità della vita umana da perseguire tramite la salvaguardia e il miglioramento delle condizioni dell'ambiente, e l'utilizzazione consapevole e razionale delle risorse naturali.
La *ratio* che sottende all'emanazione di tale decreto deve essere rintracciata nella necessità di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente tramite l'integrazione di considerazioni ambientali nelle fasi di elaborazione, adozione e approvazione di determinati piani e programmi per promuovere lo sviluppo sostenibile. In secondo luogo si mette in risalto l'utilizzo della valutazione ambientale nella stesura dei piani e dei programmi statali, regionali e sovracomunali, così che possa essere sempre e comunque svolta una valutazione ambientale sui piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente[256]. La locuzione "piani e programmi" deve essere intesa nella sua portata più ampia, ricomprendendo tutti gli atti e i provvedimenti di pianificazione e di programmazione comunque denominati previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, ovvero adottati o approvati da autorità statali, regionali o locali.
Con lo stesso decreto, inoltre, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha istituito presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, la Commissione tecnico-consultiva per le valutazioni ambientali che assicura un supporto tecnico-scientifico per quanto concerne i rapporti ambientali e gli studi di impatto ambientale relativi a piani e programmi.

[255] Art. 16, c.3
[256] Art. 4, 1 c

Capitolo IV: Il diritto all'acqua e l'individuo

"La qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione. Con una maggiore partecipazione sarà possibile aumentare la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni da cui emanano tali politiche"[257].

4.1 *La partecipazione pubblica*

La partecipazione pubblica nella materia della gestione delle risorse idriche ha da sempre rappresentato un valido strumento per migliorare i processi decisionali: essa, infatti, garantisce che le decisioni siano solidamente basate su conoscenze, esperienze e prove scientifiche condivise, che siano influenzate dalle opinioni e dalle esperienze delle parti interessate.
In tal modo, infatti, si può aumentare la consapevolezza pubblica su questioni ambientali, si può stimolare l'adesione e il sostegno del pubblico rispetto ai processi decisionali, ridurre le incomprensioni, i ritardi, e garantire processi decisionali più trasparenti e creativi.

La citazione di cui sopra è tratta dal Libro Bianco sulla *Governance* Europea, redatto nel 2001 dalla Commissione europea: si tratta di un documento tramite cui si aspira ad un'azione coerente a livello locale, nazionale e comunitario, perché i cittadini europei possano sentirsi tutelati dall'Europa, nutrendo una sempre maggiore fiducia nelle istituzioni e nelle politiche che vendono adottate.
E' questo, d'altronde, il presupposto indispensabile per rendere le politiche più efficaci e adeguate ai bisogni dei cittadini.
Il Libro Bianco sulla *governance*[258] europea vuole trattare il modo in cui l'Unione esercita i poteri ad essa conferiti, proponendo una maggiore apertura nel processo di elaborazione delle politiche comunitarie, così da garantire una partecipazione più ampia dei cittadini e delle organizzazioni alla definizione e presentazione di tali politiche.
Tra i vari obiettivi proposti tramite il Libro Bianco (Migliorare le politiche, le normative

[257] Libro Bianco sulla *Governance* Europea, 2001
[258] Il concetto di *governance* designa le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2001/com2001_0428it02.pdf).

comunitarie e i loro risultati; Contribuire al dibattito sulla *governance* mondiale; Ridefinire il ruolo delle istituzioni) quello che ci interessa maggiormente è garantire una "Maggiore partecipazione e apertura": attraverso questo strumento la Commissione europea è chiamata a fornire informazioni *on-line*, regolarmente aggiornate, sull'elaborazione delle politiche, in tutte le fasi del processo decisionale, instaurando un dialogo costante e sistematico con i rappresentanti delle autorità regionali e locali, le cui specificità saranno considerate nella definizione della normativa comunitaria. In questo consiste il "metodo comunitario", che garantisce al contempo il rispetto della diversità e l'efficacia dell'Unione: da una parte assicura un trattamento equo di tutti gli Stati membri, dall'altra consente di conciliare interessi differenti attraverso due filtri, quello dell'interesse generale, a livello della Commissione, e il filtro della rappresentanza democratica europea e nazionale, a livello del Consiglio e del Parlamento europeo.
Alla base del Libro Bianco c'è, quindi, la necessità di dar vita a iniziative volte a garantire la coerenza delle politiche e a individuare gli obiettivi a lungo termine, ridefinendo le responsabilità esecutive delle istituzioni europee e dei singoli Stati, e superando gli interessi settoriali. Solo in questo modo il Parlamento potrà vedere rafforzato il suo ruolo, alimentando il dibattito politico con le opinioni espresse dai suoi elettori, e la Commissione potrà ridefinire le sue missioni essenziali così da avviare un processo di consultazione costante e attento.
Ma come avverrà, in concreto, l'attuazione della buona *governance*? Vi sono cinque principi[259]:

- Apertura: le istituzioni sono chiamare ad operare in modo più "aperto" per spiegare al meglio, attraverso un linguaggio accessibile e comprensibile, quali sono le attività e gli scopi prefissati dall'Unione europea. Cosi facendo si potrà accrescere la fiducia dei cittadini nelle istituzioni medesime;
- Partecipazione: la qualità, la pertinenza, l'efficacia delle politiche dell'Unione dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dall'elaborazione all'esecuzione. Perché ci sia una maggiore partecipazione è indispensabile che le amministrazioni centrali cerchino di interessare i cittadini alla definizione e all'attuazione delle politiche dell'Unione;
- Responsabilità: i ruoli all'interno dei processi legislativi ed esecutivi vanno definiti con maggiore chiarezza e ogni istituzione dell'UE dovrà spiegare quale è il suo ruolo in Europa, assumendone maggiore responsabilità;

[259] Libro Bianco sulla *Governance* Europea, 2001

- Efficacia: le politiche dell'UE dovranno essere improntate all'efficacia e alla tempestività, producendo i risultati richiesti in base a obiettivi chiari, alla valutazione del loro impatto futuro e, ove possibile, delle esperienze acquisite in passato;
- Coerenza: le politiche e gli interventi dell'Unione devono essere coerenti e di facile comprensione così che le autorità regionali e locali possano essere coinvolte.

Il Libro Bianco rappresenta, in definitiva, uno sprone per la definizione di politiche di apertura e partecipazione del pubblico, di trasparenza, di coerenza e coinvolgimento di tutte le realtà, nazionali, regionali e locali. Lo sforzo così compiuto nel 2001 fu il prodotto di una Direttiva Quadro adottata nel 2000[260], la *Water Framework Directive*, circa la protezione di tutti i corpi idrici dell'Unione Europea. La direttiva si prefiggeva lo scopo di mantenere e migliorare le condizioni degli ecosistemi acquatici e degli ecosistemi terrestri e delle zone umide da essi dipendenti, mirando ad una proficua collaborazione tra Stati membri e la Comunità al fine di adottare azioni coerenti con gli obiettivi di qualità ecologica, di garantire processi partecipati e trasparenti, inclusivi, sin dal principio, di tutte le parti interessate.
Gli Stati membri attraverso tale direttiva vengono incaricati di definire le caratteristiche dei distretti idrografici, di valutare l'impatto ambientale delle attività umane ivi presenti, produrre l'analisi economica dell'utilizzo idrico, attuare il monitoraggio dello stato delle acque superficiali e sotterranee e delle aree protette, per intraprendere concretamente misure finalizzate ad impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici superficiali e sotterranei.
Lo scopo, ispirato ai principi di non deterioramento, precauzione, prevenzione e "chi inquina, paga", era quello di raggiungere il buono stato delle acque superficiali entro il 2015, seguendo i parametri e gli indicatori biologici e chimico-fisici specificati negli allegato alla direttiva.
Si mirava, pertanto, all'istituzione di un quadro che impedisse un ulteriore deterioramento degli ecosistemi acquatici, terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici; all'agevolazione di un utilizzo idrico sostenibile, quindi alla preservazione e al miglioramento dell'ambiente acquatico, garantendo una fornitura sufficiente di acque superficiali e sotterranee di buona qualità per un utilizzo idrico sostenibile, equilibrato ed equo.

Fra gli aspetti di maggior rilievo introdotti dalla Direttiva Quadro Acqua c'è sicuramente quello relativo all'informazione e consultazione pubblica, previsto dall'art. 14 che dispone che gli Stati membri si impegnano a promuovere la partecipazione attiva di tutte le parti interessate all'attuazione

[260] Direttiva Quadro 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

della direttiva; più in particolare provvedono affinchè, per ciascun distretto idrografico[261], siano pubblicati e resi disponibili per eventuali osservazioni del pubblico:

- Il calendario e il programma di lavoro per la presentazione del piano, inclusa una dichiarazione delle misure consultive che devono essere prese almeno tre anni prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce;
- Una valutazione globale provvisoria dei problemi di gestione delle acque importanti, identificati nel bacino idrografico, almeno due anni prima dell'inizio del periodo cui si riferisce il piano;
- Copie del progetto del piano di gestione del bacino idrografico, almeno un anno prima dell'inizio del periodo cui il piano si riferisce.

Per plasmare il governo delle acque sulla partecipazione attiva e sulla consultazione, gli Stati membri concedono un periodo minimo di sei mesi per la presentazione di osservazioni scritte sui documenti in questione. Emerge, pertanto, la volontà di forgiare il settore della gestione delle risorse idriche sulla trasparenza, sull'apertura del processo decisionale allo scrutinio dell'opinione pubblica, sulla consultazione quindi sul coinvolgimento delle parti interessate perché possano influire direttamente e in modo determinante nelle scelte decisionali in atto.
Fiducia e trasparenza diventano le parole chiave per impostare un confronto costante, propositivo e costruttivo, che si conformi alle esigenze attuali e che rifletta le problematiche concernenti le differenti situazioni territoriali ed ambientali.

Il ruolo della partecipazione pubblica nella Direttiva Quadro emerge anche dai preamboli 14 e 46 e dall'allegato VII, dove si legge rispettivamente che *Il successo della presente direttiva dipende da una stretta collaborazione e da un'azione coerente a livello locale, della Comunità e degli Stati membri, oltre che dall'informazione, dalla consultazione e dalla partecipazione dell'opinione pubblica, compresi gli utenti*. Dal preambolo 46 rileviamo, poi, che *Per garantire la partecipazione del pubblico, compresi gli utenti dell'acqua, nel processo di elaborazione ed aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici, è necessario fornire informazioni adeguate alle misure previste e riferire in merito ai progressi della loro attuazione in modo da coinvolgere il pubblico prima di adottare le decisioni definitive e le misure necessarie.*

[261] Il distretto idrografico è l'area di terra e di mare, costituito da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterrane e costiere, che, secondo l'art. 3, paragrafo 1, è definito la "principale unità per la gestione dei bacini idrografici", da "La partecipazione pubblica nel governo delle acque", traduzione delle linee guida sulla partecipazione pubblica in relazione alla Direttiva Quadro 2000/60/CE; a cura di Andrea Agapito Ludovici e Nicoletta Toniutti, marzo 2006 – Editoria Multimediale Pubblicità – WWF Italia.

Infine nell'allegato VII intitolato "Piani di gestione dei bacini idrografici" leggiamo che:

A. I piani di gestione dei bacini idrografici comprendono i seguenti elementi […]

9. Sintesi delle misure adottate in materia di informazione e consultazione pubblica, con relativi risultati ed eventuali conseguenti modifiche del piano. […]

11. Referenti e procedure per ottenere la documentazione e le informazioni di base di cui all'art. 14, paragrafo 1, in particolare dettagli sulle misure di controllo adottate a norma dell'articolo 11, paragrafo 3, lettere g) e i), e sugli effettivi dati del monitoraggio raccolti a norma dell'articolo 8 e dell'Allegato V.

Dal preambolo 14 emerge il fatto che la partecipazione pubblica contribuisce al successo globale della direttiva e, *in secundis*, si insiste sulla distinzione tra il concetto di "partecipazione attiva" e quello di "consultazione": per consultazione si indica uno strumento di partecipazione democratica nonché un processo normativo, sistematico e strutturato, che consente a tutti i cittadini portatori di interessi, di esprimere il proprio parere circa una determinata tematica. La possibilità di presentare osservazioni e proposte deve essere garantita a chiunque, a differenza della partecipazione attiva che coinvolge solo attori selezionati in base al loro effettivo interesse nella gestione delle acque, alla loro disponibilità a partecipare al processo e alla scala e alle risorse disponibili per il processo[262]. La consultazione, quindi, non è altro che il più basso livello di partecipazione pubblica, ovvero un processo tramite cui il pubblico può reagire ai piani e alle proposte elaborate dalle autorità competenti, ma può iniziare solo dopo il completamento della bozza di piano e degli altri documenti. La partecipazione attiva, invece, deve dare un contributo operativo durante tutto il ciclo di pianificazione: con "partecipazione attiva", infatti, si designa un livello di partecipazione più alto rispetto alla "consultazione", che implica la presenza concreta delle parti interessate nel processo di pianificazione, nella discussione dei problemi e nell'apporto di contributi necessari alla loro risoluzione. Ai fini della "partecipazione attiva" diventa fondamentale, pertanto, che le parti interessate possano esercitare un'influenza sul processo.
Ancora, nel preambolo 46 viene sottolineata l'importanza di informare l'opinione pubblica al fine di garantire, quindi facilitare, la partecipazione al processo di pianificazione. Infine secondo l'Allegato VII il piano di gestione del bacino idrografico deve indicare il luogo e la modalità attraverso cui sia possibile reperire la documentazione di base, così da sintetizzare le misure volte alla partecipazione del pubblico e valutare i risultati e gli effetti.

[262] Dal sito http://www.direttivaacque.minambiente.it/partecipazione.html

Ma cosa si intende per *partecipazione pubblica* ? La partecipazione pubblica può essere definita come la possibilità offerta alle persone di influenzare gli esiti di piani e procedure, al fine di migliorare le modalità decisionali, sensibilizzare il pubblico sulle tematiche ambientali e aumentare il consenso e l'impegno del cittadino.
Occorre, però, considerare che nella direttiva non appare mai l'espressione "partecipazione pubblica", ma si parla piuttosto di tre livelli di partecipazione:

- Raccolta e diffusione delle informazioni;
- Consultazione;
- Partecipazione attiva.

Il primo livello richiede la disponibilità delle informazioni al pubblico quindi l'accesso alle medesime; il secondo consiste nella consultazione laddove le amministrazioni consultano il pubblico e le parti interessate per raccogliere le loro opinioni, i punti di vista, le esperienze e le idee. Tali informazioni costituiranno un valido strumento che sarà poi impiegato nell'elaborazione delle soluzioni.
Vi sono due tipi di consultazione, quella scritta e la consultazione verbale: mentre la prima chiede, ex art. 14, che i documenti *siano pubblicati e resi disponibili per eventuali osservazioni del pubblico, inclusi gli utenti*, la consultazione verbale è più attiva, richiede un maggior livello di coinvolgimento poiché le parti interessate hanno l'opportunità di dialogare con le autorità competenti.
Infine c'è la sovra menzionata partecipazione attiva: questa forma di partecipazione presuppone che i soggetti coinvolti contribuiscano attivamente alle varie fasi del ciclo di pianificazione, attraverso discussioni concernenti gli obiettivi, procedure di lavoro e definizione dei ruoli; attraverso la raccolta e l'analisi delle conoscenze relative alla descrizione dei corsi idrici superficiali e sotterranei e delle principali criticità ambientali; o ancora attraverso la proposta quindi la definizione di soluzioni e misure[263]. La partecipazione attiva viene, quindi, intesa come un livello di partecipazione più alto rispetto alla consultazione e implica una sorta di invito rivolto alle parti interessate ad una partecipazione concreta al processo di panificazione, alla discussione dei problemi e all'apporto di contributi necessari alla loro risoluzione[264]. La partecipazione attiva contribuisce, in definitiva, a sensibilizzare il pubblico e a coinvolgerlo nelle decisioni, comunicando le informazioni sulla pianificazione e utilizzando le procedure nazionali esistenti.
La distinzione tra questi tre livelli di partecipazione risiede nel fatto che mentre i primi due devono

[263] http://www.direttivaacque.minambiente.it/documenti/linee_guida.pdf
[264] Da *WWf for a living planet: La partecipazione pubblica nel governo delle acque*, a cura di A. Agapito Ludovici e N. Toniutti; marzo 2006 – Editoria Multimediale e Pubblicità – WWF Italia

essere garantiti a tutti gli effetti, in modo concreto, il terzo andrebbe *semplicemente* stimolato, incoraggiato.

Per quanto riguarda le parti interessate (o attori sociali) si tratta di qualsiasi 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. Inoltre si definiscono 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[265]. E' bene, inoltre, chiarire che gli Stati membri sono responsabili del processo di partecipazione pubblica poiché responsabili del raggiungimento degli obiettivi della direttiva: i processi in materia di partecipazione pubblica devono essere organizzati e adattati ai contesti nazionali, regionali e locali.

Il primo riferimento al diritto di accesso all'informazione in materia ambientale nell'ordinamento interno è rappresentato dalla Legge 8 luglio 1986 n. 349[266], istitutiva del Ministero dell'Ambiente; in particolare l'art. 14, comma 3 afferma che <<Qualsiasi cittadino ha diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili, in conformità delle leggi vigenti, presso gli uffici della pubblica amministrazione e può ottenerne copia previo rimborso delle spese effettive di ufficio il cui importo è stabilito con atto dell'amministrazione interessata>>.

Prima della Convenzione di Aarhus[267] il carattere di specialità della informazione ambientale venne riconosciuto dalla Direttiva 90/313/CEE, recepita nel nostro ordinamento con il D.Lgs. 25 febbraio 1997 n. 39: la direttiva del 1990, intitolata *Accesso all'informazione in materia di ambiente*, parte dal presupposto che l'accesso alle informazioni relative all'ambiente in possesso delle autorità pubbliche, la corretta e libera informazione del cittadino, la comunicazione in modo attivo al pubblico di informazioni generali sullo stato dell'ambiente, contribuiscono a migliorare la protezione dell'ambiente stesso. In tal modo si esclude ogni possibile forma di selezione dei soggetti legittimati, operando un esteso riconoscimento del diritto di accesso che prescinde dall'esistenza e dalla verifica di una qualsivoglia posizione di interesse qualificato.

Il D.Lgs. 39/1997, con il fine di *assicurare a chiunque la libertà di accesso alle informazioni relative all'ambiente*[268], all'art. 3 riconosce il diritto di accesso all'informazione ambientale a *chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dimostrare il proprio interesse*.

Tale assunto viene però limitato dalle prescrizioni contenute nell'art. 4 secondo cui le Amministrazioni possono sottrarre al diritto di accesso le informazioni relative all'ambiente, quando

[265] Vedi *supra*

[266] Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale

[267] Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale; Århus, Danimarca, 25 giugno 1998

[268] Art. 1

dalla loro divulgazione possano derivare un danno all'ambiente stesso (il pregiudizio, *ex* art. 4, 2 comma, dovrà essere *concreto e attuale*) ovvero un pregiudizio ad una serie di interessi elencati quali:

a) La riservatezza delle deliberazioni delle autorità pubbliche, le relazioni internazionali e le attività necessarie alla difesa nazionale;

b) L'ordine e la sicurezza pubblici;

c) Le questioni che sono o siano state in discussione, sotto inchiesta, ivi comprese le inchieste disciplinari, o oggetto di un'azione investigativa preliminare, o che lo siano state;

d) La riservatezza commerciale ed industriale, ivi compresa la proprietà intellettuale;

e) La riservatezza dei dati o schedari personali;

f) Il materiale fornito da terzi senza che questi siano giuridicamente tenuti a fornirlo.

Accanto a questi casi obbligatori di esclusione o limitazione, l'art. 4 al comma 5 prevede la facoltà per le autorità competenti di rifiutare o limitare l'accesso *quando la richiesta comporta la trasmissione di documenti o dati incompleti o di atti interni, ovvero quando la generica formulazione della stessa non consente l'individuazione dei dati da mettere a disposizione*.

La questione concernente il coinvolgimento del pubblico nelle questioni riguardanti l'ambiente e la sua tutela viene affrontata, poi, nel decreto legislativo del 19 agosto 2005 numero 195: questo, infatti, mira a garantire il diritto d'accesso all'*informazione ambientale* detenuta dalle autorità pubbliche stabilendone termini, condizioni e modalità d'esercizio; al contempo garantisce una maggiore trasparenza. Per *informazione ambientale* si intende qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente lo stato degli elementi dell'ambiente (aria, acqua, suolo, territorio); i fattori che possono incidere sugli elementi dell'ambiente; lo stato della salute e della sicurezza umana.
Tra le finalità enunciate nell'art. 1 leggiamo, infatti, che il decreto è volto a garantire […] che l'informazione ambientale sia *sistematicamente e progressivamente messa a disposizione del pubblico e diffusa, anche attraverso i mezzi di telecomunicazione e gli strumenti informatici, in forme o formati facilmente consultabili, promuovendo a tal fine, in particolare, l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione*[269].
L'autorità pubblica, quindi, le amministrazioni pubbliche statali, regionali, locali, le aziende

[269] Art. 1, lett *b)*

autonome e speciali, gli enti pubblici ed i concessionari di pubblici servizi, nonché ogni persona fisica o giuridica che svolga funzioni pubbliche connesse alle tematiche ambientali o eserciti responsabilità amministrative sotto il controllo di un organismo pubblico[270], è chiamata a rendere disponibile le informazioni ambientali detenuti a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse. Ci sono però anche dei casi in cui il diritto di accesso può essere escluso; questi sono elencati nell'art. 5 che recita << L'accesso all'informazione ambientale è negato nel caso in cui:

a) L'informazione richiesta non è detenuta dall'autorità pubblica alla quale è rivolta la richiesta di accesso […];
b) La richiesta è manifestamente irragionevole […];
c) La richiesta è espressa in termini eccessivamente generici;
d) La richiesta concerne materiali, documenti o dati incompleti o in corso di completamento […];
e) La richiesta riguarda comunicazioni interne, tenuto, in ogni caso, conto dell'interesse pubblico tutelato dal diritto di accesso. >>

La disciplina italiana in materia di accesso al pubblico all'informazione ambientale conferma la tendenza affermatasi in sede europea ed internazionale negli ultimi anni, a riconoscere le più ampie forme di diffusione e conoscenza tra il pubblico dell'informazione ambientale.
A tal proposito occorre focalizzare l'attenzione sulla Convenzione di Aarhus[271] del 1998: lo scopo era quello di contribuire a tutelare il diritto di ogni persona a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere. La tutela dell'ambiente è difatti indispensabile per il benessere umano e per il godimento dei diritti fondamentali, compreso il diritto alla vita; a tal fine i cittadini devono avere accesso alle informazioni, essere ammessi a partecipare ai processi decisionali e avere accesso alla giustizia in materia ambientale. D'altronde il coinvolgimento del pubblico nei processi decisionali può migliorare la qualità delle decisioni e rafforzarne l'efficacia, dal momento che il più ampio accesso alle informazioni e la più larga partecipazione del cittadino contribuiscono a sensibilizzare il pubblico sulle tematiche ambientali e gli consentono di esprimere le sue preoccupazioni, permettendo alle autorità pubbliche di tenerne adeguatamente conto.
La Convenzione di Aarhus, sottoscritta sotto l'egida dell'UNECE (*United Nations Economic Commission for Europe*) e ratificata con la legge 108 del 2001, definisce un nuovo modello di *governance* ambientale fondato su tre pilastri:

[270] Art. 2, 1 comma, lett. *b*)
[271] Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale; Århus, Danimarca, 25 giugno 1998

1. L' accesso all' informazione ambientale;
2. La partecipazione del pubblico ai processi decisionali;
3. L'accesso alla giustizia.

La Convenzione contempla una serie di obblighi a carico di alcune tipologie di soggetti pubblici e privati, definiti "autorità pubbliche": in tale categoria non si ricomprende solo la Pubblica amministrazione ma anche persone fisiche e giuridiche che esercitano responsabilità o funzioni pubbliche in materia ambientale, nonché qualsiasi altro soggetto che eroga servizi pubblici in materia ambientale sotto l'autorità di un organo o di una persona di cui sopra.
Per quanto concerne il primo pilastro la Convenzione di Aarhus garantisce ai cittadini l'accesso all'informazione ambientale attraverso due modalità: mediante un ruolo *passivo* della Pubblica amministrazione, consistente nel rispondere alle richieste dei cittadini; mediante un ruolo *attivo* della Pubblica amministrazione, che si adopera per la raccolta e la divulgazione dell'informazione ambientale.
Il concetto di *informazione ambientale* adottato è veramente ampio e comprende qualsiasi informazione in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o altra forma su:

I. Lo stato e l'interazione delle variabili ambientali: aria, acqua, suolo, paesaggio;
II. Agenti ambientali: sostanze, energia, rumore e radiazioni;
III. Atti e attività ambientali, inclusi politiche, piani e programmi, legislazione, atti amministrativi, accordi ambientali, nonché analisi costi-benefici e altre forme di valutazione economica utilizzate nei processi decisionali ambientali;
IV. Lo stato della salute e sicurezza e delle condizioni di vita umane, dei siti e degli edifici di interesse culturale, nella misura in cui sono – o possono essere – interessati dallo stato delle variabili ambientali o, attraverso di loro, dagli agenti, atti o attività citati[272].

Il secondo pilastro della Convenzioni di Aarhus è rappresentato dalla partecipazione dei processi decisionali relativi all'autorizzazione di determinate attività (specificate o comunque aventi impatto ambientale significativo); all'elaborazione di piani, programmi, politiche ambientali; ai regolamenti e agli atti normativi; alle autorizzazioni per il rilascio di organi geneticamente modificati nell'ambiente[273].
Il terzo pilastro della convenzione concerne l'accesso alla giustizia: negli ordinamenti nazionali deve essere garantito che i cittadini possano ricorrere a procedure di revisione amministrativa e

[272] Art. 2, comma 3
[273] Art. 5, comma 3

giurisdizionale qualora ritengano violati i propri diritti in materia di accesso all'informazione o partecipazione: l'art. 9 recita infatti che ciascuna parte, nel quadro della propria legislazione nazionale, provvede affinchè chiunque ritenga che la propria richiesta di informazioni sia stata ignorata, immotivatamente respinta in tutto o in parte, non abbia ricevuto una risposta adeguata o comunque non sia stata trattata in modo idoneo, abbia accesso ad una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale o ad un altro organo indipendente e imparziale istituito dalla legge. Le procedure di revisione amministrativa devono essere celeri e gratuite o comunque poco onerose e le decisioni definitive saranno vincolanti per l'autorità pubblica in possesso delle informazioni. Il secondo comma dell'art. 9 stabilisce che nel quadro della propria legislazione nazionale ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico interessato

- che vantino un interesse sufficiente

o in alternativa

- che facciano valere la violazione di un diritto, nei casi in cui il diritto processuale amministrativo di detta Parte esiga tale presupposto,

abbiano accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale e/o ad un altro organo indipendente ed imparziale istituito dalla legge, per contestare la legittimità sostanziale o procedurale di decisioni, atti od omissioni soggetti alle disposizioni dell'articolo 6 [274] e, nei casi previsti dal

[274] 1. Ciascuna Parte:
a) applica le disposizioni del presente articolo alle decisioni relative all'autorizzazione delle attività elencate nell'allegato I;
b) in conformità del proprio diritto nazionale, applica inoltre le disposizioni del presente articolo alle decisioni relative ad attività non elencate nell'allegato I che possano avere effetti significativi sull'ambiente. A tal fine le Parti stabiliscono se l'attività proposta è soggetta a tali disposizioni; e
c) può decidere caso per caso, ove previsto dal diritto nazionale, di non applicare le disposizioni del presente articolo ad attività proposte per scopi di difesa nazionale, qualora ritenga che la loro applicazione possa pregiudicare il conseguimento di tali scopi.
2. Il pubblico interessato è informato nella fase iniziale del processo decisionale in materia ambientale in modo adeguato, tempestivo ed efficace, mediante pubblici avvisi o individualmente. Le informazioni riguardano in particolare:
a) l'attività proposta e la richiesta su cui sarà presa una decisione;
b) la natura delle eventuali decisioni o il progetto di decisione;
c) l'autorità pubblica responsabile dell'adozione della decisione;
d) la procedura prevista, ivi compresi (nella misura in cui tali informazioni possano essere fornite):
i) la data di inizio della procedura;
ii) le possibilità di partecipazione offerte al pubblico;
iii) la data e il luogo delle audizioni pubbliche eventualmente previste;
iv) l'indicazione dell'autorità pubblica cui è possibile rivolgersi per ottenere le pertinenti informazioni e presso la quale tali informazioni sono state depositate per consentirne l'esame da parte del pubblico;
v) l'indicazione dell'autorità pubblica o di qualsiasi altro organo ufficiale cui possono essere rivolti osservazioni e quesiti nonché i termini per la loro presentazione;
vi) l'indicazione delle informazioni ambientali disponibili sull'attività proposta;
e) l'assoggettamento dell'attività in questione ad un procedura di valutazione dell'impatto ambientale a livello nazionale o transfrontaliero.
3. Per le varie fasi della procedura di partecipazione del pubblico sono fissati termini ragionevoli, in modo da prevedere un margine di tempo sufficiente per informare il pubblico ai sensi del paragrafo 2 e consentirgli di prepararsi e di partecipare effettivamente al processo decisionale in materia ambientale.
4. Ciascuna Parte provvede affinché la partecipazione del pubblico avvenga in una fase iniziale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un'influenza effettiva.

diritto nazionale e fatto salvo il paragrafo 3, ad altre pertinenti disposizioni della convenzione medesima.

Le nozioni di *interesse sufficiente* e di *violazione di un diritto* sono definite dal diritto nazionale, coerentemente con l'obiettivo di offrire al pubblico interessato un ampio accesso alla giustizia: a tal fine si ritiene sufficiente l'interesse di qualsiasi organizzazione non governativa che promuova la tutela dell'ambiente e che soddisfi i requisiti prescritti dall'art. 2, comma 5 [275] della convenzione. Tali disposizioni non escludono la possibilità di esperire un ricorso preliminare dinanzi ad un'autorità amministrativa, né dispensano dall'obbligo di esaurire le vie di ricorso amministrativo prima di avviare un procedimento giudiziario qualora tale obbligo sia previsto dal diritto nazionale. Inoltre ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale.

In ultimo ciascuna Parte provvede affinché il pubblico venga informato della possibilità di promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale e prende in considerazione

---

5. Ove opportuno, ciascuna Parte incoraggia i potenziali richiedenti ad individuare il pubblico interessato, ad avviare discussioni e a fornire informazioni sugli obiettivi della richiesta prima di presentare la domanda di autorizzazione.

6. Ciascuna Parte impone alle pubbliche autorità competenti di consentire al pubblico interessato, su sua richiesta e qualora ciò sia previsto dal diritto nazionale, di consultare gratuitamente, non appena siano disponibili, tutte le informazioni rilevanti ai fini del processo decisionale di cui al presente articolo ottenibili al momento della procedura di partecipazione del pubblico, fatto salvo il diritto delle Parti di rifiutare la divulgazione di determinate informazioni ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 3 e 4. Fermo restando l'articolo 4, le informazioni in questione comprendono quanto meno:

a) la descrizione del sito e delle caratteristiche tecniche e fisiche dell'attività proposta, compresa una stima dei residui e delle emissioni previste;

b) la descrizione degli effetti significativi sull'ambiente dell'attività proposta;

c) la descrizione delle misure previste per prevenire e/o ridurre tali effetti, comprese le emissioni;

d) una sintesi non tecnica di quanto precede;

e) una descrizione sommaria delle principali alternative prese in considerazione dal richiedente; e

f) in conformità della legislazione nazionale, i principali rapporti e pareri pervenuti all'autorità pubblica nella fase di informazione del pubblico interessato ai sensi del paragrafo 2.

7. Le procedure di partecipazione devono consentire al pubblico di presentare per iscritto o, a seconda dei casi, in occasione di audizioni o indagini pubbliche in presenza del richiedente, eventuali osservazioni, informazioni, analisi o pareri da esso ritenuti rilevanti ai fini dell'attività proposta.

8. Ciascuna Parte provvede affinché, al momento dell'adozione della decisione, si tenga adeguatamente conto dei risultati della partecipazione del pubblico.

9. Ciascuna Parte provvede affinché il pubblico sia prontamente informato della decisione adottata dalla pubblica autorità, secondo le opportune procedure. Ciascuna Parte rende accessibile al pubblico il testo della decisione, nonché i motivi e le considerazioni su cui essa si fonda.

10. Ciascuna Parte provvede affinché, nei casi in cui un'autorità pubblica proceda al riesame o all'adeguamento delle condizioni di esercizio di una delle attività di cui al paragrafo 1, si applichino *mutatis mutandis* e ove opportuno le disposizioni dei paragrafi da 2 a 9 del presente articolo.

11. Nel quadro del proprio diritto nazionale, e nella misura in cui ciò sia possibile e opportuno, ciascuna Parte applica le disposizioni del presente articolo alle decisioni riguardanti l'autorizzazione all'emissione deliberata nell'ambiente di organismi genericamente modificati.

[275] Ai fini della presente convenzione, si intende per:

[…] "pubblico interessato", 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.

l'introduzione di appositi meccanismi di assistenza diretti ad eliminare o ridurre gli ostacoli finanziari o gli altri ostacoli all'accesso alla giustizia.

La Convenzione di Aarhus, in definitiva, ha rappresentato il motore di un processo globale e sistematico di crescita dell'informazione e della partecipazione pubblica in materia ambientale: tale sviluppo richiede, *in primis*, una trasformazione del modo in cui la Pubblica amministrazione si rapporta coi cittadini e, coerentemente, dell'atteggiamento con cui i cittadini si rapportano con la Pubblica amministrazione in termini di consapevolezza dei propri diritti. Perché questi possano esercitarsi in modo effettivo è poi necessaria una profonda innovazione nelle procedure e nelle prassi amministrative che regolano i rapporti con i cittadini, nonché una adeguata formazione dei funzionari pubblici secondo una logica di reale servizio al cittadino[276].

4.2 *La dottrina sociale della Chiesa e il diritto umano all'acqua*

"*Se tu conoscessi il dono di Dio e chi è colui che ti dice: << Dammi da bere! >>, tu avresti chiesto a lui ed egli ti avrebbe dato acqua viva (...) Chi berrà dell'acqua che io gli darò, non avrà più sete in eterno. Anzi, l'acqua che io gli darò diventerà in lui sorgente d'acqua che zampilla per la vita eterna*"

Gv 4,10-14

4.2.I *Introduzione*

La ricchezza e l'inestimabile valore dell'acqua come risorsa apportatrice di vita sono state più volte paragonate da Gesù alla sua missione, al suo insegnamento[277]: il suo approvvigionamento anche allora era così fondamentale che le popolazioni a cui parlava il Messia comprendevano perfettamente e con immediatezza la sua *essenzialità.*
L'acqua veniva percepita dai conoscitori della *Torah* anche come quell'elemento *primario* e

[276] E. Croci, (Vicedirettore Iefe; Università Bocconi, Milano), *La convenzione di Aarhus: verso il cittadino consapevole*; ARPA Rivista N. 2 Marzo-aprile 2004; consultabile all'indirizzo http://www.arpa.emr.it/documenti/arparivista/pdf2004n2/croci.pdf.
[277] *Gv* 4, 10-15; *Gv* 7, 37-38

preumano, sopra il quale lo spirito di Dio aleggiava all'inizio della Creazione[278], dando inizio alla vita[279]: nei primi due capitoli della Bibbia la terra ferma emerge dalle acque, i rettili vivi e le altre forme di vita sciamano dall'acqua; è ancora questa che inumidisce la terra perché nascano altre forme di vita.

Nel Sacro Testo giudeo-cristiano, Dio viene presentato come la fonte di acqua vivente accanto alla quale l'uomo giusto può trovare la vita: poiché la Bibbia fu scritta in una delle parti del mondo che soffre più di altre la penuria d'acqua, non deve sorprendere che questa era considerata come un segno del favore di Dio e della sua bontà.

L'acqua ha un ruolo fondamentale e critico in tutti gli aspetti della vita: nell'ambiente nazionale, nella sicurezza alimentare, nella produzione, nell'economia, nella politica, quindi nelle grandi religioni. L'acqua, infatti, svolge un ruolo fondamentale nelle pratiche e nei credi di molte religioni del mondo, e lì può assumere due particolari qualità: essa è un elemento di costruzione primario per la vita, una forza creativa; al contempo l'acqua purifica gli oggetti per uso rituale ma soprattutto la persona, esternamente e spiritualmente, preparandola per il momento del culto e lavandola dalle impurità.

La difficoltà principale che oggi si incontra in tema di acqua non riguarda la sua scarsità in senso assoluto bensì la sua distribuzione quindi le sue risorse[280], l'accesso e la privatizzazione; ed è per questa ragione che nel mondo sorgono legami sempre più numerosi tra la politica dell'acqua e l'etica. Il rispetto per la vita e la dignità dell'uomo devono essere le principali norme guida per tutte le politiche dello sviluppo, incluse le politiche ambientali [281]: spesso gli interessi internazionali, sia pubblici che privati, tendono a dominare i bisogni dell'umanità piuttosto che assecondarli.

Ecco, pertanto, che sorge la necessità che la persona umana diventi il fulcro, l'elemento centrale verso cui far convergere tutte le questioni che riguardano lo sviluppo, l'ambiente e l'acqua, così che la terra e tutto ciò che essa contiene possano essere effettivamente destinati all'uso di ogni essere umano e di tutti i popoli, senza discriminazioni e limitazioni. Questo è il principio della *destinazione universale dei beni della creazione* che, tra l'altro, conferma come i paesi e le persone, soprattutto le generazioni future, debbano avere il diritto di accesso fondamentale a quei beni che sono necessari per il loro sviluppo. L'acqua è uno di questi beni comuni dell'umanità.

Le persone devono diventare i soggetti attivi di politiche per l'acqua sicura: è la loro creatività, la loro capacità di innovare che le rende forza trascinante per la scoperta di nuove soluzioni

---

[278] *Gen* 1, 2

[279] *Acqua, un elemento essenziale per la vita*; Contributi della Santa Sede ai Forum Mondiali dell'Acqua; Libreria Editrice Vaticana; p. 3

[280] John Selborne Lord, *The Ethics of FreshwaterUse*: *A Survey*, COMSET Sub-Commission on the Ethics of Fresh Water; p. 5.

[281] Giovanni Paolo II, Messaggio per la Celebrazione della XXIII Giornata Mondiale per la Pace << Pace con Dio il Creatore, Pace con Tutto il Creato >>, 1° gennaio 1990, m°7.

In un mondo globalizzato i problemi concernenti l'acqua *devono* riguardare tutti, sia i cittadini abbienti che quelli poveri che soffrono la penuria della risorsa; questa non è altro che una visione di *solidarietà*, ovvero di una forte e perseverante determinazione ad impegnarsi per il bene comune, per il bene di tutti e di ciascun singolo individuo [282].
Questa non è altro che un'estrinsecazione del concetto di << famiglia delle Nazioni >>: la responsabilità del destino dei Paesi poveri, meno favoriti, spetta anche e soprattutto a quelli avvantaggiati: in una famiglia ogni membro è responsabile di ciascun altro membro e la sofferenza di un familiare diviene la sofferenza di tutti. Per queste ragioni la sfida che ci apprestiamo ad affrontare è un'opportunità non solo economica ma soprattutto sociale dal momento che gli investimenti nel settore idrico e la sanitizzazione possono essere un motore per lo sviluppo sostenibile, il miglioramento della salute, la riduzione della povertà.

L'acqua è molto di più di un'esigenza umana fondamentale: è un elemento essenziale ed insostituibile per assicurare la continuità della vita e per garantire il rispetto di altri diritti fondamentali tra cui il diritto alla vita, al cibo, alla salute. In un Messaggio ai Vescovi del Brasile del 2004, il Papa Giovanni Paolo II scriveva: "Quale dono di Dio, l'acqua è un elemento vitale essenziale alla sopravvivenza, dunque ognuno ha diritto ad essa" [283].
Il definire l'accesso all'acqua sicura come un diritto umano è un passo importante nel rendere tale accesso una realtà nelle vite di molte persone che vivono in povertà: tale accesso diviene, quindi, un titolo giuridico vero e proprio, piuttosto che un servizio o un bene fornito su base umanitaria. In questo modo le comunità vulnerabili ed emarginate possono entrare più facilmente nei processi decisionali.
L'essere umano è, dunque, il centro della sollecitudine espressa dalla comunità ecclesiastica che auspica la definizione di politiche concernenti l'accesso all'acqua e la sanitizzazione che esprimano amore e attenzione preferenziale per i poveri[284]: l'obiettivo primario di ogni sforzo deve essere il benessere di quelle persone - uomini, donne, bambini, famiglie, comunità - che vivono nelle zone più povere del mondo e soffrono, quindi, più di tutti per la scarsità o l'uso improprio delle risorse idriche[285].

---

[282] Giovanni Paolo II, *Solicitudo rei socialis*, nn. 38-40; CONCILIO VATICANO II, *Gaudium et spes*, n. 100.
[283] Dal Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, *La responsabilità umana verso l'ambiente*, dal Compendio della dottrina Sociale della Chiesa (2004)
[284] *Acqua, un elemento essenziale per la vita*; Contributi della Santa Sede ai Forum Mondiali dell'Acqua; Libreria Editrice Vaticana; p. 61
[285] Giovanni Paolo II, *Messaggio all'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO)*, in occasione della Giornata Mondiale dell'Alimentazione, il 13 ottobre 2002

La dignità della persona umana impone il riconoscimento di un diritto all'acqua e la sua promozione: senza acqua pulita, la vita e il benessere sono minacciati e il risultato è, troppo spesso, la morte. Il diritto all'acqua diventa un diritto essenziale per la vita pertanto inalienabile. Com'è evidente la Chiesa Cattolica non si è sottratta dal suo riconoscimento di questo diritto: nel 2008 Sua Santità il Papa benedetto XVI scriveva << Dobbiamo prendere coscienza del fatto che, purtroppo, l'acqua - bene essenziale e indispensabile che il Signore ha dato all'uomo per mantenere e sviluppare la vita - è considerata oggi, a causa dell'assedio e della pressione di molteplici fattori sociali ed economici, bene che deve essere particolarmente protetto mediante chiare politiche nazionali e internazionali e utilizzato secondo criteri sensati di solidarietà e di responsabilità. [286] >>.
Il Pontefice sviluppò le sue argomentazioni sulla base di un volume pubblicato nel 2004 dal Pontificio Consiglio *Iustitia et Pax* in cui si leggeva: << Riteniamo che lo Stato debba garantire a ogni persona l'accesso all'acqua, secondo le sue necessità, così come la conservazione del bene comune acqua, in accordo con quanto espresso anche dalla dottrina sociale della Chiesa cattolica>>.
Il volume mirava a trattare problematiche concernenti la famiglia, il lavoro e altre questioni politiche, economiche e democratiche, e in particolare il terzo capitolo era dedicato ai diritti umani: la dignità umana assieme al comandamento di 'amarsi l'un l'altro' rappresentavano già allora il fulcro della dottrina sociale della Chiesa.
Questo principio venne poi sviluppato durante il Secondo Concilio Vaticano Ecumenico[287] , in particolare nella Dichiarazione sulla libertà religiosa intitolata *Disgnitatis Humanae*[288]; in quella occasione il Concilio potè sottolineare l'intrinseco e profondo collegamento esistente tra diritti umani e dignità umana: << La Chiesa vede in questi diritti la più straordinaria opportunità che i nostri tempi offrono, per riconoscere, in modo più efficace, la dignità umana e promuoverla universalmente come una caratteristica scolpita da Dio, il Creatore, nelle sue creature. D'altronde, queste, sono nate a sua immagine e somiglianza. >> [289].
Il rapporto tra il diritto all'acqua e la dignità umana viene sottolineato ulteriormente dal Pontefice Benedetto XVI nel corso della lettera inviata al Cardinale Renato Raffaele Martino, laddove si legge che il diritto umano ha il proprio fondamento nella dignità della persona umana, ,pertanto occorre rivedere attentamente l'approccio di quanti considerano e trattano l'acqua unicamente come un bene

[286] Si tratta del messaggio inviato il 10 luglio 2008 dal Pontefice Benedetto XVI al Cardinale Renato Raffaele Martino, Rappresentante della Santa Sede all'Esposizione internazionale su *Acqua e Sviluppo sostenibile*, in corso a Zaragoza (Spagna), in occasione della celebrazione della "Giornata della Santa Sede"; consultabile all'indirizzo http://www.zenit.org/it/articles/messaggio-di-benedetto-xvi-all-expo-di-zaragoza
[287] Il Concilio si tenne a Roma dall'11 ottobre 1962 all'8 dicembre 1965
[288]Consultabile all'indirizzo http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decl_19651207_dignitatis-humanae_it.html
[289] Krzysztof Skubiszewski, *Human rights in the social doctrine of the Catholic Church*, p. 500

economico. Il suo uso deve essere razionale e solidale, frutto di un’equilibrata sinergia fra il settore pubblico e quello privato.

La persona umana è e deve sempre continuare ad essere il punto centrale di attenzione di tutte le questioni attinenti lo sviluppo, l’ambiente, l’acqua; tale centralità della persona diventa l’aspetto chiave di ogni riflessione circa le risorse idriche e i servizi igienico-sanitari. La prima priorità di ogni Paese e della Comunità Internazionale ai fini di una politica idrica sostenibile deve essere il fornire ad ognuno, il più rapidamente possibile, l’accesso ai sistemi idrici sicuri, da considerare come una questione di diritti e di vita. Soltanto così il problema dell’acqua potrà diventare una questione di <<diritto alla vita>>.

4.3 *Le fonti di componenti della Chiesa cattolica italiana e internazionale*

La Santa Sede, fiduciosa nel senso di responsabilità dei vari attori coinvolti nella gestione dell’acqua, desidera condividere il suo punto di vista con i Governi ed i popoli di tutto il mondo, prendendo parte agli eventi, alle manifestazioni, alle *dichiarazioni a sostegno del diritto all'acqua e della sua salvaguardia come bene del Creato.*

Richiamando il dovere di solidarietà, auspica che gli impegni presi vengano rispettati e che siano adottate soluzioni sostenibili con urgenza e con particolare attenzione ai più vulnerabili e alle generazioni future.
Ciascuno Stato nella Comunità Internazionale potrà così proporre soluzioni giuste e sostenibili per l’ambiente, sorrette da meccanismi innovativi che ne garantiscano il rispetto ed una rapida attuazione.
L’acqua troppo frequentemente è oggetto di sprechi e di speculazioni, e rappresenta spesso la causa di persistenti conflitti: essa, invece, va custodita come un bene comune a tutti gli uomini, indispensabile per lo sviluppo integrale dei popoli e per la pace.

4.3.I *La carta di Belém* (2009)

Nel 2009 le Chiese Cristiane, interpellate dai vari Forum Sociali Mondiali tenutisi negli anni precedenti[290] , si riunirono a Belém, in Brasile, per il Forum Ecumenico delle Acque: la Chiesa era ben consapevole della sua responsabilità per la formazione di soggetti ecclesiali e sociali che potessero contribuire alla costruzione di un mondo nuovo, sostenibile e che rispettasse le istanze di tutte le componenti della popolazione. Lo slogan del Forum Sociale brasiliano, infatti, era proprio *Un altro mondo è possibile*: l'evento avrebbe rappresentato, pertanto, un'occasione di discussione, incontro e alleanze tra i vari attori sociali di tutto il mondo alla ricerca di una scelta più giusta; un'opportunità per scambiare esperienze e formulare azioni alternative nella lotta contro i problemi sociali, dalla difesa della natura alla salvaguardia del pianeta, dalla protezione dei popoli indigeni alla tutela del diritto di accesso universale e sostenibile ai beni comuni dell'umanità e della natura[291].
Il Forum si tiene in un contesto di varie crisi mondiali: economica, energetica, ambientale, culturale e politica. Una vera e propria crisi del modello di civilizzazione.
Il Forum che si tenne in Brasile nel gennaio del 2009 mirava ad affermare che l'acqua fosse un diritto universale nonché un bene pubblico; le riflessioni ivi sviluppate traevano spunto dalle disposizioni contenute nella Dichiarazione ecumenica del *Consiglio Nazionale delle Chiese Cristiane del Brasile, della Federazione svizzera delle Chiese protestanti (FSPC), e delle Conferenze dei Vescovi del Brasile e Svizzera, dell' aprile 2005*[292].
In questo documento, infatti, si legge << Noi, del Consiglio Nazionale delle Chiese Cristiane del Brasile, della Convenzione delle Chiese protestanti della Svizzera, della Conferenza Nazionale dei Vescovi del Brasile e della Conferenza dei Vescovi svizzeri, riuniti a Berna, in Svizzera, il 22 aprile 2005, conformemente con la Decade Internazionale dell'acqua (2005-2015), indetta dalle Nazioni Unite, ci compiacciamo e promuoviamo le iniziative delle nostre comunità, e incoraggiamo le manifestazioni delle nostre Chiese in tutto il mondo a favore dell'acqua intesa come diritto umano e bene pubblico.[293] >>.

---

[290] Porto Alegre (2002); Mumbai (2004); Porto Alegre (2005); Bamako (2006); Caracas (2006); Nairobi (2007)

[291] << A defesa da natureza e de seus povos originários, a preservação do laneta seus recursos naturais eo acesso universal e sustentável aos bens comuns da humanidade e da natureza estão entre os objetivos do Fórum. >>; da http://www.wwf.org.br/?17320/Forum-Social-Mundial-2009

[292] Disponibile all'indirizzo http://contrattoacqua.it/public/upload/1/2/tab_elms_docs/1329491354declaracion-forum-ecumenico-da-agua.pdf

[293] Traduzione dell'autore di << << Nós, do Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil, da Convenção de Igrejas Evangélicas da Suíça, da Conferência Nacional de Bispos do Brasil e da Conferência dos Bispos da Suíça, reunidos, em Berna, na Suíça, no dia 22 de abril de 2005, em sintonia com a Década Internacional da Água (2005-2015), declarada pela ONU, nos alegramos e nos animamos com as iniciativas de nossas comunidades e assumimos as manifestações das nossas Igrejas no mundo inteiro em favor da água como Direito Humano e Bem Público.>>

Le realtà ecclesiastiche e i movimenti sociali impegnati nella difesa dell'Acqua come diritto fondamentale della vita effettuarono, in quella occasione, alcune proposte di azione unitaria[294]:

1. Che ci sia un impegno effettivo di tutte le comunità nella conoscenza, divulgazione e appoggio alla Dichiarazione Ecumenica delle Acque, con l'obiettivo di promuovere l'educazione di base e la difesa delle acque;
2. Che nell'ambito internazionale le Chiese Cristiane e i movimenti sociali si impegnino nella promozione del diritto all'acqua e ai servizi igienici per tutti, valorizzando l'importanza di una gestione partecipativa e solidale delle risorse idriche transfrontaliere;
3. Che sia articolato un efficace cambiamento nella legislazione brasiliana riguardo alle acque minerali, che si cessi di trattarle come minerale sotto la tutela del DNPM (Dipartimento Nazionale di Produzione Minerale) e venga trattata come risorsa idrica speciale;
4. Invitiamo tutti i paesi del mondo a inserire anch'essi nella loro legislazione il diritto all'Acqua come diritto universale e bene pubblico.

La Comunità ecclesiastica e tutte le chiese di cui si compone riconoscono << che l'acqua costituisce un diritto fondamentale per la vita […] e concedere o negare l'accesso a tale risorsa significa decidere sulla vita e sulla morte delle persone. L'acqua è un Dono di Dio. Lui l'ha messa a disposizione di tutti. […] l'acqua è un bene comune che non può ne deve essere privatizzato >>[295]. L'acqua presenta, inoltre, una componente spirituale: non si tratta solo di un bene economico ma ha un significato sociale, culturale, medico, religioso e mistico. Nella *Creazione*[296] si legge che "Lo spirito di Dio aleggiava sulle acque". Per mezzo di Mosè Dio ha fornito l'acqua ai popoli pellegrinanti nel deserto; per noi cristiani l'acqua nel battesimo ha una forza simbolica: "Chi sarà battezzato sarà salvato" (Mc 16,16); e ancora per molte persone e culture l'acqua ha una connotazione di sacralità legata alle tradizioni ed esercita una funzione comunitaria e rituale[297].

---

[294] La Carta di Belém è consultabile sul sito http://contrattoacqua.it/public/upload/1/2/tab_elms_docs/1329490925carta-belem.pdf

[295] Traduzione dell'autore di << Reconhecemos
- Que a água é um bem fundamental para a vida.[…] Ter acesso ou não ter acesso à água, significa decidir sobre a vida e a morte do povo. A água é um dom de Deus. Ele a coloca à disposição de todos. […] a água é um bem comum, que não pode nem deve ser privatizado. >>; disponibile all'indirizzo http://contrattoacqua.it/public/upload/1/2/tab_elms_docs/1329491354declaracion-forum-ecumenico-da-agua.pdf

[296] Si intende il libro della Genesi 1,2

[297] Que a água tem um significado espiritual. A água não é apenas um bem econômico, mas possui um significado social, cultural, medicinal, religioso e místico. No relato da criação, lemos que "o Espírito de Deus pairava sobre as águas" (Gen 1,2). Através de Moisés, Deus providenciou água para o seu povo peregrino no deserto. Para nós cristãos, a água no batismo tem uma força simbólica: "Quem crer e for batizado será salvo" (Mc 16,16). Para muitos povos e muitas culturas, a água tem um caráter sagrado, está ligada às tradições e exerce uma função comunitária e ritual. >>

4.3.II *Acqua dono di Dio e bene comune* (2009)

La Rete Interdiocesana Nuovi Stili di Vita[298] nel 2009 indisse una campagna per il tempo di Pasqua intitolata *Acqua: Dono di Dio e bene comune*, attraverso cui si proponeva di sensibilizzare la società civile sull'importanza dell'acqua, invitandola ad adottare stili di vita e comportamenti che tutelassero la risorsa, garantendone la disponibilità per tutti. La Rete Interdiocesana, nello specifico, proponeva alle Chiese locali la costruzione di percorsi pastorali adatti al proprio territorio, che conducessero i cristiani a riscoprire lo sguardo di San Francesco, che chiamava l'acqua *sorella*.
L'acqua è uno dei più grandi doni della creazione tramite cui Dio dona la vita a tutte le sue creature; non a caso moltissime religioni dell'umanità vedono in tale risorsa un segno della presenza del Mistero nonché un simbolo di rinascita, di purificazione. Lo stesso periodo pasquale, cui è dedicata la campagna, invita a vivere alla luce di Dio, scoprendolo come *sorgente d'acqua che zampilla per la vita eterna*[299].
L'acqua, per la sua stessa natura, non può essere trattata come una mera merce tra le altre e il suo uso deve essere razionale e solidale[300]. La distribuzione dell'acqua ha dei costi ma su di essa non si può fare profitto in quanto il diritto al suo uso si fonda sulla dignità della persona umana, non su logiche economiche. L'acqua è quindi un vero bene comune, che esige una gestione comunitaria, orientata alla partecipazione di tutti e non determinata dalla logica del profitto.

E mi mostrò un fiume d'acqua viva, limpido come cristallo, che scaturiva dal trono di Dio e dell'Agnello. In mezzo alla piazza della città, e da una parte e dall'altra del fiume, si trova un albero di vita che da frutti dodici volte all'anno, portando frutto ogni mese; le foglie dell'albero servono a guarire le nazioni[301]. Pasqua è tempo di vita nuova, nel quale siamo invitati a partecipare nello Spirito alla vita della nuova creazione. Contempliamo l'acqua nella preghiera personale e comunitaria e nelle pratiche come un segno di quell'amore vivificante che Dio offre ad ognuno di noi e alla famiglia umana.

[298] La Rete Interdiocesana Nuovi Stili di Vita nasce nel 2007 da alcuni organismi diocesani che decidono di unire conoscenze ed esperienze per promuovere un movimento del popolo di Dio sui Nuovi Stili di Vita nella Chiesa e nella Società.

[299] Gv. 4, 14
[300] Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa, n. 485
[301] Ap. 22, 1-2

4.3.III *Privatizzazione dell'acqua e i sacerdoti di Altamura* (2009)

Nel dicembre 2009 il Vicariato del Comune di Altamura, in provincia di Bari, invitò i cittadini a sottoscrivere una petizione perché si potesse procedere alla modifica dello statuto comunale e provinciale, attraverso l'introduzione del seguente articolo: *L'Acqua è un Bene Comune, diritto universale di ogni essere vivente. Il servizio idrico è un servizio privo di rilevanza economica*.
L'iniziativa mirava ad esternare il dissenso dei sacerdoti del comune del barese circa la tematica della privatizzazione dell'acqua: partendo dall'assunto che << l'acqua è un bene di prima necessità, come l'aria, il calore del sole, la pioggia, il vento, la luce[302] […] >>, questa non deve essere ridotta a livello di merce qualsiasi.
I sacerdoti della città si associavano, pertanto, al movimento di difesa del servizio dell'acqua evitandone la privatizzazione e quindi la mercificazione: secondo la loro opinione per la gestione dell'acqua non si può applicare l'assioma secondo cui il privato agisce meglio del pubblico. Da questa manovra compiuta alla luce di una *presunta* migliore gestione del servizio idrico da parte del soggetto privato, deriverebbe subito un aumento dei prezzi che peserebbe soprattutto sulle famiglie in stato di indigenza.
Ebbene, i sacerdoti del Comune di Altamura si muovono proprio da queste premesse, affermando che << Noi siamo mossi dal principio fondamentale di sostenere tutto ciò che concorre al bene comune e di non condividere quanto vi si oppone. In questa circostanza ci sostiene anche l'autorevole parola del nostro Papa Benedetto XIII, che nell'Enciclica *Caritas in Veritate* al n° 27 afferma: "È necessario, pertanto, che maturi una coscienza solidale che consideri l'alimentazione e l'accesso all'acqua come diritti universali di tutti gli esseri umani, senza distinzioni né discriminazioni." >>.

4.3.IV *Convegno «Sorella Acqua»: La sete, esigenza primaria e manifestazione di vita - Assisi (2011)*

Nell'aprile del 2011 il quotidiano *online* "Avvenire.it" pubblicò il testo del saluto che Sua Eminenza Monsignor Mariano Crociata, segretario della Conferenza Episcopale Italiana (CEI), fece in occasione del convegno << Sorella Acqua >>, organizzato dal Rotary International ad Assisi.

[302] *PRIVATIZZARE L'ACQUA? I Sacerdoti di Altamura deplorano questa manovra*; consultabile all'indirizzo http://contrattoacqua.it/public/upload/1/2/tab_elms_docs/1329491354i-sacerdoti-di-altamura.pdf

Nel saluto Sua Eminenza manifesta l'importanza e prezioso valore della risorsa idrica, definendo la sete come una esigenza primaria nonché manifestazione di vita: ogni uomo, infatti, ha sete e passa da un pozzo all'altro, in un vagare incessante, un movimento volto al soddisfacimento dei molteplici bisogni del corpo e dello spirito. Lo stesso itinerario quaresimale – parabola che dalla schiavitù conduce, attraverso l'aridità del deserto, a una terra di libertà – ripropone il simbolismo della sete come una delle esigenze primarie della vita; al tempo stesso, proprio la sete è manifestazione di vita. Uno degli episodi evangelici più importanti di questo tempo liturgico narra l'incontro di Cristo con la samaritana nell'ora più calda del giorno (Gv 4,1ss): ai bordi di un pozzo, l'umiltà di Gesù che chiede da bere incrocia la sete d'amore che la donna ha cercato di soddisfare moltiplicando le esperienze[303]. La sete d'amore, che potrà essere estinta esclusivamente attraverso l'acqua di vita, rinvia a Colui che solo può dissetare l'arsura della nostra ricerca[304].
È significativo rilevare che l'incontro narrato da san Giovanni avviene appunto ai bordi di un pozzo: così era stato per il servo di Abramo che vi aveva incontrato Rebecca, in vista del matrimonio con Isacco; per Giacobbe, che vi trovò la futura sposa Rachele. E ancora così fu per Mosè che s'imbatté in Zippora[305], che diventerà poi sua moglie.
Quanti sono, quindi, i significati dell'acqua: acqua che lava, purifica, disseta; acqua che addirittura fa incontrare. Il pozzo è l'immagine della legge e l'acqua è quella che da' la vita. Mentre la donna parla di *pozzo*, quindi lei non conosce la gratuità di un dono, Gesù le parla di *sorgente* : in questa l'acqua è viva, zampilla, e soprattutto non richiede nessuno sforzo da parte della donna che ha sete, se non quello di bere. Gesù, infatti, le risponde << Chiunque beve di quest'acqua avrà di nuovo sete >>, immagine della legge, la quale difficilmente riesce a rispondere al desiderio che ogni uomo porta dentro; Gesù, quindi, dice << Chi berrà dell'acqua che *io* gli darò, non avrà più sete in eterno. Anzi, l'acqua che io gli darò, diventerà in lui […] una sorgente d'acqua che zampilla per la vita eterna >>.
Il suo messaggio, la sua persona, è la risposta di Dio al desiderio di pienezza che ogni persona porta con sé, dentro di sè.
Come osserva Benedetto XVI, «all'origine di non poche tensioni che minacciano la pace sono sicuramente le tante ingiuste disuguaglianze ancora tragicamente presenti nel mondo. Tra esse particolarmente insidiose sono le disuguaglianze nell'accesso a beni essenziali, come il cibo, l'acqua,

[303] Gesù dice: << Hai detto bene: "Io non ho marito". Infatti hai avuto cinque mariti e quello che hai ora non è tuo marito. […] >>, dal Dal Vangelo secondo Giovanni *(*4,5-42*)*

[304] << Viene l'ora – ed è questa – in cui i veri adoratori adoreranno il Padre in spirito e verità: così infatti il Padre vuole che siano quelli che lo adorano. >>

[305] Zippora o Sefora è la moglie di Mosè, una delle sette figlie di Ietro, menzionata nel libro dell'Esodo. Il suo nome deriva dall'ebraico צִפּוֹרָה, che significa "passero".

la casa, la salute» [306].
Il Monsignor Crociata afferma poi che << L'acqua rimane una risorsa male distribuita e male sfruttata. Senza indulgere in facili catastrofismi, accanto a zone nelle quali la scarsità di acqua è un fattore endemico – penso, in particolare, alla fascia dell'Africa Settentrionale – oggi ci misuriamo con un incremento significativo del processo di desertificazione; con il calo di disponibilità idrica, anche a fronte della crescita della popolazione mondiale; con un aumento dei consumi nell'attività produttiva; con l'inquinamento che ne frena, quando non ne impedisce l'utilizzo; con problemi di raccolta e di distribuzione che degenerano in sprechi, espressione di una politica sociale che non considera il dovere e la necessità di economizzare questo bene essenziale.

In questo scenario conservano tutto il loro peso i processi di privatizzazione, che vedono poche multinazionali trasformare l'acqua in affare, a detrimento dell'accesso alle fonti e quindi dell'approvvigionamento, con conseguente perdita di autonomia da parte degli enti governativi[307]..>>.

Sua Eminenza pone, poi, l'accento alla dimensione internazionale in cui la questione dell'acqua dovrebbe essere affrontata: l'uso equo e responsabile della risorsa richiede, infatti, un impegno comune che sappia orientare le scelte e le politiche per l'acqua, concepita e riconosciuta come diritto umano, come bene dalla destinazione universale.
Viene quindi analizzata la situazione in Italia, più in particolare sua Eminenza si sofferma sul referendum indetto nel 2011 circa la privatizzazione dell'acqua, le modalità di affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica; nonchè la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, in base all'adeguata remunerazione del capitale investito[308].
Continua affermando che << Il discorso sull'acqua, a ben vedere, ci porta veramente lontano, fino a farci sentire tutta l'urgenza di una diversa cultura, che porti anche a politiche diverse, attente a salvaguardare l'accesso a questo bene comune non mercificabile, capaci quindi di sostenerne una gestione che ne garantisca a tutti la distribuzione.
In questa luce, la Chiesa plaude ad ogni iniziativa volta a sensibilizzare sulle tematiche ambientali, causa per la quale la Conferenza Episcopale Italiana ha istituito anche una Giornata per la salvaguardia del creato, che viene celebrata ogni 1° settembre. La vostra partecipazione attiva a progetti di solidarietà non può, dunque, che incontrare una cordiale approvazione, per le possibilità che date a popolazioni già povere di accedere alle risorse idriche e quindi a condizioni igienico-

[306] Messaggio per la Giornata mondiale della pace, 2007
[307] Il messaggio è disponibile in forma integrale all'indirizzo http://www.ildialogo.org/esegesi/AMaggi_1395247835.htm
[308] Si consideri, a tal riguardo, il capitolo 2, 4° paragrafo.

sanitarie migliori; tanto più che il loro coinvolgimento nella difesa e nella gestione dell'acqua diventa via ad una partecipazione democratica e responsabile della cosa pubblica. Se è vero che anche i luoghi parlano, l'esempio e l'intercessione di san Francesco d'Assisi ci aiuti a riscoprire il senso di quello sguardo di lode all'Altissimo, espresso nel *Cantico delle Creature*, al cui centro sta proprio il riferimento a << Sorella acqua >>, portatrice di vita e di pace, la quale è *<<multo utile et umile et pretiosa et casta*.>>[309].

[309] Vedi *supra*

Capitolo V: L'acqua e la guerra

"*La guerra in quanto economia generale non oppone più necessariamente tra loro coloro che dispongono di armi. Oppone, di preferenza, chi dispone di armi e coloro che ne sono privi.*"[310]

5.1 *Il legame esistente tra le risorse naturali e i conflitti armati*

Michael Renner, autore del saggio "*Breaking the link between resources and repression*"[311], pubblicato nell'ultimo *State of the World* 2002 del *World Watch Institute*, ha confermato che almeno un quarto delle guerre e dei conflitti armati combattuti nel 2000 erano in qualche modo connessi alle risorse naturali: lo sfruttamento di queste ultime sembrerebbe, infatti, aver contribuito a far nascere o peggiorare conflitti esistenti o, addirittura, a finanziarne la continuazione. Questo significa che le cause dei conflitti, il loro spirito, quindi la struttura stessa del conflitto sono cambiati rispetto al passato: <<Contrariamente all'epoca della guerra fredda, i conflitti moderni riguardano meno le ideologie e molto di più la lotta per controllare o saccheggiare risorse; riguardano meno la possibilità di prendere in mano le redini di Stato e di più occupare siti ricchi di minerali, legname e altre preziose materie prime o punti di controllo attraverso cui tali risorse vengono posizionate sul mercato.>> [312]. Negli ultimi sessant'anni almeno il 40% dei conflitti interstatali è sorto per ragioni connesse

[310] A. Mbeme, *Le Monde Diplomatique*, novembre 1999.

[311] Consultabile all'indirizzo http://www.globalchange.umich.edu/gctext/Inquiries/Inquiries_by_Unit/Module%20Activities/State%20of%20the%20World/Resources%20and%20Repression%202002.pdf.

[312] << In contrast to the cold war era, today's conflicts are less about ideologies and more about the struggle to control or loot resources- less about taking over the reins of state and more about capturing locations that are rich in minerals, timber, and other valuable commodities or controlling points through which they pass on the way to markets. >>; da http://www.globalchange.

alla disponibilità di risorse naturali[313], la quale soprattutto nei Paesi in via di sviluppo soggetti a instabilità economica e politica, spesso duplica il rischio di conflitti[314] .
I recenti sforzi compiuti per rompere il legame esistente fra le risorse naturali e i violenti conflitti del XXI secolo, non hanno riguardato un solo Paese o un unico continente bensì si sono manifestati in molti Stati. Si pensi alla Colombia dove il conflitto per la spartizione delle risorse di oro, carbone, wolframite, è costato oltre 218.000 vite umane[315], o alla Birmania che ha subito per decenni la militarizzazione, le uccisioni, le torture e i campi di lavoro per le risorse che celava preziosamente tra cui gemme, rubini, giadeite e metalli.
Conflitti di questo tipo si verificarono anche in Zimbabwe o nella Repubblica Centrafricana: quest'ultima soffre tuttora a causa di un'aspra guerra per il controllo delle miniere di coltan, necessario per la costruzione di apparecchi elettronici come i telefoni cellulari. Questa merce fino a dieci anni fa non aveva alcun valore commerciale, mentre oggi alimenta la guerra anche nella Repubblica Democratica del Congo, dove le fazioni opposte lottano per il controllo della sua estrazione.

Un'altra risorsa naturale, l'acqua, ha sempre avuto un ruolo determinante nei rapporti tra gli Stati e spesso, come la storia ci insegna, ha costituito motivo di conflitti e dissapori tra più Paesi.
E' stato soprattutto nell'ultimo secolo che l'importanza di questa risorsa è notevolmente aumentata, assumendo un valore strategico di primissimo piano: è vero che si tratta di una risorsa rinnovabile, continuamente reintegrata attraverso il ciclo idrologico, ma in molte zone della Terra si stanno verificando squilibri in tale ciclo e situazioni di grave scarsità idrica.
I fattori che determinano principalmente questa crescente emergenza idrica sono il rapido incremento demografico e l'aumento delle attività produttive che hanno inciso sulla quantità e la qualità dell'acqua: è proprio il primo fattore ad influire

[313] << In the last sixty years, at least forty percent of all intrastate conflicts have had links to natural resources >>; da *Breaking the links between natural resources and conflict: The case for EU regulation; A civil society position paper*; del16 settembre 2013; consultabile al sito https://germanwatch.org/de/download/8285.pdf.
[314] I conflitti per le risorse naturali possono anche essere collegati ad altri problemi concernenti per esempio il danno ambientale, le proteste civili o dei lavoratori; si vedano, a tal riguardo, *Friends of the Earth, Mining for Smartphones: The True Cost of Tin*, (consultabile all'indirizzo www.foe.co.uk/resource/reports/tin_mining.pdf); *Wikipedia, Marikana.*
miners' strike (http://en.wikipedia.org/wiki/Marikana_miners'_strike) e *Western Sahara Resource Watch website, The phosphate exports*,(www.wsrw.org/a117x521).
[315] https://germanwatch.org/de/download/8285.pdf.

maggiormente sullo stato idrico, dal momento che l'offerta totale d'acqua della Terra tende a rimanere costante laddove la domanda, invece, aumenta considerevolmente, provocando enormi effetti sulla disponibilità idrica per popolazione. Sono proprio gli Stati con la più alta densità demografica che spesso risentono del rischio di non riuscire a provvedere al fabbisogno idrico del proprio popolo; si pensi alla Cina, agli Stati Uniti d'America, all'India.

E' pure vero, però, che il fattore demografico non incide allo stesso modo su tutta la popolazione mondiale, ma ha maggiori ripercussioni nei confronti di quella dei Paesi in via di sviluppo.

Ovviamente la penuria d'acqua, trattandosi di una risorsa assolutamente necessaria per la vita umana, diventa spesso fonte di instabilità economica e politica: l'ineguale distribuzione delle risorse idriche condivise non favorisce la cooperazione internazionale ma, al contrario, acuisce spietati conflitti globali La zona più a rischio è quella del cosiddetto MENA[316] ovvero la zona del Medio Oriente e dell' Africa Settentrionale, dove si sono verificate le principali tensioni per il controllo delle risorse idriche. Secondo *Green Cross International* questa area è abitata dal 5% della popolazione mondiale ma dispone solamente dell'1% delle risorse idriche mondiali[317]. Il *World Water Development Report* delle Nazioni Unite, presentato al Terzo forum mondiale sull'acqua tenutosi in Giappone nel marzo 2003, ha lanciato l'allarme sul rischio che nella regione mediorientale, dove le risorse idriche sono particolarmente scarse, la competizione per il suo controllo diventi aspra al punto tale che la proprietà delle provviste di acqua possa divenire il principale motivo di conflitto dell'area.

L'acqua, in tali contesti, perde la sua funzione di risorsa idrica per acquisire delle *nuances* di tipo economico, politico, militare quindi anche *geopolitico*: l'acqua infatti assume delle connotazioni strategico - militari al punto che la sua gestione riflette perfettamente le conseguenze nonchè gli obiettivi dei poteri esercitati da un determinato Paese su un territorio..

Si pensi al conflitto arabo-israeliano, oppure al caso della Turchia dove le grandi dighe, oltre a servire per lo sviluppo industriale, sono anche strumento di controllo strategico sulle aree limitrofe e di pressione politica sugli Stati vicini; ancora, il caso

[316] L'acronimo MENA sta ad indicare il *Middle East e* il *North Africa*.

[317] Da *Le guerre per le risorse e i conflitti internazionali per l'acqua*; dal sito http://economistiinvisibili.investireoggi.it/le-guerre-per-le-risorse-e-i-conflitti-internazionali-per-lacqua-10905736.html.

del Nilo. Qui il problema maggiore deriva dall'incapacità di affrontare tali tipologie di conflitto: se, infatti, la minaccia di una guerra per il controllo di territori ricchi di petrolio non rappresenta più niente di nuovo, il fatto che l'acqua, *l'oro blu*, sia causa di conflitti costituisce un nuovo e sconosciuto pericolo.

L'acqua è una risolta onnipresente ma finita, limitata. L'aumento della popolazione e lo sviluppo industriale ha fatto sì che le sfide relative a questa risorsa divenissero più complesse: difficilmente tutti i fabbisogni legati all'acqua possono essere soddisfatti allo stesso modo e simultaneamente; la variabilità del ciclo idrologico e i suoi equilibri sono ormai determinati esclusivamente dal comportamento umano, quindi dall'uso che l'uomo fa delle risorse idriche.
La popolazione mondiale nel 2005 era stimata intorno ai 6 miliardi di persone e si pensa che nel 2015, anno di riferimento dei *Millennium Development Goals*[318], sarà di circa 7219 miliardi. La crescita demografica ovviamente non può non svolgere un ruolo importante sull'incidenza dello *stress* idrico di un Paese, fondato sulle risorse idriche rinnovabili disponibili per ogni persona in un anno (m3): la situazione può essere considerata accettabile se la disponibilità annua d'acqua per abitante è maggiore di 1700 m3 altrimenti, se compresa tra 500 e 1000 m3, è da ritenersi scarsa. Attualmente 700 milioni di persone in 43 Paesi vivono sotto la soglia di scarsità idrica, addirittura nel rapporto dell'UNESCO del 2003 intitolato *Water for people, water for life* si trovano tra le zone che soffrono maggiormente la penuria d'acqua il Kuwait (10 m3/anno per abitante), le Maldive (103 m3), il Qatar (94 m3), la Libia (113 m3), la Striscia di Gaza (52 m3). Per quanto concerne invece i consumi domestici, per poter parlare di condizioni accettabili di vita è necessario che ad ogni essere umano vengano riconosciuti almeno 40 litri d'acqua al giorno.
Da questi dati emerge che sotto la spinta di un sempre crescente aumento della demografia e per effetto dei cambiamenti climatici, le risorse idriche disponibili *pro capite* si siano dimezzate: i settori più colpiti sono sicuramente quello relativo al consumo domestico, in particolare le aree urbane, quindi l'agricoltura soprattutto nei Paesi a basso reddito, che dipendono, in larghissima parte, dalla produzione agricola per il proprio sostentamento[319].
Questa situazione di instabilità crea terreno fertile per malumori e dissidi che sfociano

[318] Per quanto riguarda i *Millennium Development Goals* vedi *supra* a p. 18.
[319] Tutti i dati, le stime e le percentuali qui riportate sono state prese al sito http://www.treccani.it/enciclopedia/l-oro-blu-la-battaglia-per-l-acqua_(XXI-Secolo)/.

in veri e propri conflitti armati, aventi per oggetto la distribuzione e l'accesso all'acqua.

Non ci deve sorprendere il fatto che la gestione delle risorse idriche abbia rappresentato per lunghissimi periodi la fonte di conflitti, sin dal 3000 a. C.[320]: si pensi alle dispute decennali che si svolgevano sulle rive dell'Eufrate, del Giordano, del Nilo, o ancora del Danubio, del Gange, del Rio Grande. Le risorse idriche condivise hanno da sempre creato tensioni tra le comunità, le nazioni e gli Stati, lungo tutte le regioni del Mondo[321].

Queste sono le cosiddette guerre dell'*oro blu*: la definizione evidenzia come una risorsa basilare e prioritaria, bene comune dell'umanità, stia rappresentando un interesse economico tale da essere paragonato a un bene di consumo e di mercato. Celebre a tal riguardo è il libro redatto da Maude Barlow e Tony Clarke, intitolato *Blue Gold: The Fight to Stop the Corporate Theft of the World's Water*[322], ovvero *L'oro Blu: La Guerra per Sconfiggere il furto sociale (collettivo) dell'acqua.* Secondo i due autori << L'umanità sta esaurendo, deviando e inquinando le risorse di acqua fresca del pianeta così rapidamente e radicalmente che ogni specie sulla Terra - compresa la nostra - corre un pericolo mortale >>[323]. Barlow e Clarke, in modo rigoroso, lungimirante e persuasivo sostengono che l'acqua non dovrebbe essere considerata alla stregua di una merce privata bensì *in primis* come diritto inalienabile, come uno dei beni ecologici che, al pari di molte altre risorse, va protetto, conservato e recuperato.

Nel 1995 Ismail Serageldin, vicepresidente della Banca mondiale, affermò: << Se le guerre del Ventesimo secolo sono state combattute per il petrolio, quelle del Ventunesimo avranno come oggetto del contendere l'acqua >>.

Molti segnali fanno pensare che Serageldin abbia ragione: le prime pagine di quotidiani, riviste e pubblicazioni accademiche parlano di scarsità d'acqua in Israele, Messico, Ghana, India, Cina, Stati Uniti, e in moltissimi altri Paesi.

---

[320] P. Gleick, *The World's Water: The BIennal Report on Freshwater Resources* 2002-2003; pp. 194-208.

[321] L. Boisson de Chazournes, C. Leb, M. Tignino, *International Law and Freshwater: The Multiple Challenges*; Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK,2013; cap. XVII *Do judicial decisions settle water-related disputes?*, di Awn S. Al-Khasawneh, p. 342.

[322] M. Barlow, T. Clarke, *Blue Gold*: *The Fight to Stop the Corporate Theft of the World's Water*, The New Press, New York, 2002.

[323] Vedi *supra*; pag. 5.

Il 16 aprile 2001 il *New York Times* apriva con un articolo sulla penuria idrica in Texas: << Per il Texas, oggi, l'oro liquido è l'acqua, non più il petrolio. >>[324].

5.1.I *Il caso del Darfur*

"Le guerre africane non sono retaggio di culture ancestrali votate alla violenza selvaggia: sono parte dei processi attuali di produzione e circolazione di numerose materie prime e delle dinamiche che si creano tra i soggetti politici, economici e militari che sfruttano queste risorse."[325]

Nonostante i principali mezzi impiegati in guerra siano le armi di distruzione, il ricorso all'acqua e ai sistemi idrici rappresenta un'arma offensiva e al contempo difensiva: in molti conflitti politici che sono poi sfociati in aggressioni militari, il sistema delle risorse idriche ha da sempre rappresentato un obiettivo militare ma anche uno strumento di guerra[326]. Poiché l'acqua potabile è una risorsa finita e mal distribuita, spesso diventa appannaggio di pochi, sottoposta al controllo di una sola nazione o di un gruppo di persone. Quando Sennacherib[327], figlio di Sargon II, Re d'Assiria, rase al suolo Babilonia nel 689 a.C. come vendetta per la morte di suo figlio, decise si proposito di distruggere i canali di approvvigionamento idrico della città. L'acqua era, quindi, considerata come un'arma di tipo politico o militare di cui una nazione poteva avvalersi per rivendicare il suo diritto d'accesso alla risorsa idrica. Attraversando secoli e culture differenti, le tensioni relative all'iniqua distribuzione dell'acqua sono pervenute sino ai giorni nostri: mentre l'attenzione di alcuni politologi interessati al legame esistente tra

[324] Vandana Shiva, da *Le guerre dell'acqua*, Giangiacomo Feltrinelli Editore, Milano 2004; p. 9.
[325] Alberto Sciortino. 2008. L'Africa in Guerra. I conflitti africani e la globalizzazione. Baldoni Castaldi Dalai Editore.
[326] P. H. Gleick, *Water and Conflict: Fresh water Resources and International Security*; The MIT Press, 1993; p. 86.
[327] Dalla lingua accadica *Śïn-ahhe-eriba*, che significa il Dio della Luna.

risorse naturali e conflitti interstatali, si focalizza sulla scarsità di risorse minerali non rinnovabili come il petrolio e i metalli preziosi, l'acqua continua a soffrire ancora di maldistribuzione e diventa, purtroppo, una risorsa che mina alla pace internazionale. Le difficoltà non concernono soltanto l'utilizzo dell'acqua e la sua irrazionale distribuzione, bensì anche il suo impiego per l'irrigazione e la produzione di energia. Il 2% dell'idroelettricità globale viene prodotta in Africa, che ospita il 12% della popolazione mondiale, mentre un buon 30% deriva dal Nord America con il suo 6% della popolazione mondiale. Ancora, mentre in tutto il Mondo la percentuale di terreni agricoli irrigati si avvicina al 16%, nell'intero continente africano solo il 6% dei terreni è irrigato, e addirittura circa venti nazioni africane non dispongono in modo assoluto di un sistema di irrigazione[328]. Le differenze nel livello e nella qualità delle acque distribuite non sono sempre il prodotto esclusivo della scarsità della risorsa, bensì anche dell'accesso alle risorse finanziarie, tecnologiche, dell'inefficienza dei governi locali, delle politiche energetiche. Gli investimenti nella gestione delle acque e il loro sviluppo rappresentano al contempo un fattore, un prerequisito e una conseguenza della crescita: l'acqua fornisce, infatti, un'ampissima gamma di opportunità produttive, dall'agricoltura, all'energia idroelettrica, all'industria[329].

Il continente africano, caratterizzato da un'elevata variabilità climatica, rappresenta un tipico caso in cui sono stati effettuati investimenti nel settore idrico, nel periodo dell'*apartheid*, per garantire la resistenza economica a lungo termine dell'agricoltura commerciale, del settore minerario, dei servizi finanziari nel cuore del continente, laddove la maggior parte del Paese disponeva di pochissime infrastrutture idriche. Queste politiche hanno essenzialmente fornito una piena sicurezza idrica soltanto ai poli di crescita principale, mentre la maggior parte della popolazione veniva lasciata in balia della scarsità d'acqua e dei servizi necessari per crescere e prosperare. Col passare degli anni è pure vero che l'Africa stessa, di concerto con l'intera Comunità Internazionale, si sono adoperati al fine di garantire una più equa distribuzione della risorsa idrica in tutto il continente, così da riuscire ad ovviare, nella maggior parte dei casi, ai problemi derivanti dalla scarsità dell'acqua. La cosa che colpisce maggiormente è che il continente africano, secondo uno studio scientifico

[328] Food and Agriculture Organization, *FAO Production Yearbook 1990*, FAO Statistical Series, Vol. 44, No.99.
[329] D. Grey, C.W. Sadoff, *Sink or Swim? Water security for growth and development*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank 2007.

pubblicato su *Environmental Research Letters*[330] giacerebbe su una distesa di abbondanti riserve idriche: sembra infatti che sotto la superficie del continente ci sarebbero riserve idriche 100 volte superiori al volume d'acqua presente esternamente. Si è stimato che il volume totale delle acque sotterranee nel continente africano è di circa 0,66 milioni di km3 con un *range* di variabilità compreso tra 0.36 e 1.75 milioni di km3. E' pur vero, però, che non tutto il volume di acque sotterranee stimato è disponibile ai fini dell'estrazione.

Il caso più emblematico in cui viene evidenziato lo stretto legame esistente fra le risorse naturali e i conflitti armati è quello del Darfur: si tratta di una regione situata all'ovest del Sudan, nel deserto del Sahara, il cui nome significa letteralmente "la casa dei Fur", popolo di contadini neri che abitavano sin dalle origini quelle terre. La regione ospita circa sei milioni di abitanti su una popolazione sudanese complessiva stimata attorno ai 32 milioni. Il Paese, estremamente ricco di risorse petrolifere, è una tra le zone col più basso reddito pro-capite dell'Africa: la ricchezza conseguita annualmente attraverso la vendita all'esportazione dei 120 mila barili di greggio contribuisce ben poco al miglioramento delle condizioni economiche delle popolazioni locali[331].
Dal 2003 questa terra è teatro di un feroce conflitto che vede contrapposti i *Janjawid* (letteralmente "i demoni a cavallo"), un gruppo di miliziani arabi reclutati tra i membri delle locali tribù nomadi dei *Baggara*, e la popolazione non *Baggara* della regione, costituita in prevalenza da tribù dedite all'agricoltura.
Le cause del conflitto sono molteplici e fra loro connesse: le tensioni derivanti dalla disuguaglianza strutturale fra il centro del Paese che si stende lungo le sponde del Nilo, e le aree periferiche come il Darfur, sono state esasperate durante gli ultimi decenni del XX secolo da una combinazione di catastrofi naturali, interessi politici e geopolitica regionale.
La crescente siccità e i repentini cambiamenti climatici hanno aggravato notevolmente la qualità del suolo, la disponibilità idrica e la copertura forestale: l'assenza di piogge, la progressiva desertificazione, il degrado ambientale, hanno compromesso lo storico equilibrio tra le popolazioni stanziali che vivono di agricoltura, e quelle nomadi. Inoltre i corsi d'acqua e i fiumi hanno diminuito la loro portata costringendo intere

[330] Si tratta di uno studio pubblicato il 19 aprile 2012 intitolato *Quantitative maps of groundwater resources in Africa*, di A.M. MacDonald, H.C. Bonsor, B.E.O. Dochartaigh e R.G. Taylor.
[331] Questo dato è stato acquisito dal sito *http://www.cdca.it/spip.php?article200*.

comunità a spostarsi verso le montagne dove il terreno è più fertile e le fonti sono ancora disponibili. Il conflitto, quindi, benché celato dietro ragioni di tipo etnico - religioso, affonda le sue radici nell'accesso alle risorse naturali e in tutte le problematiche che ne derivano, soprattutto in un territorio come il Darfur, trasformato da regione agricola produttiva a zona desertica.

Il conflitto cominciò nel 2003 quando nel Paese non si erano ancora estinti i focolai della guerra civile che aveva visti contrapposti il governo e il movimento separatista del Sud. Nei primi mesi del 2003 due gruppi di ribelli locali, il Movimento Giustizia e Uguaglianza (JEM) e il Fronte di Liberazione del Darfur (FLD), accusarono il governo di favorire gli arabi a discapito della popolazione non araba. Questo presunto atteggiamento del governo, più che rappresentare uno sprone per attuare un regime di pace, acuì ulteriormente la distinzione tra "arabi" ed "africani".

L'inizio del conflitto, più nello specifico, viene fatto risalire al 26 febbraio 2003 quando il Fronte di Liberazione del Darfur, generalmente identificato con i clan Fur, Masalit e Wagi degli Zaghawa, rivendicò un attacco su Golo, quartier generale del distretto di Jebel Marra. Ancora prima di questo attacco si erano già verificate nella zona delle conflittualità, allorquando i ribelli avevano attaccato stazioni di polizia, avamposti e convogli militari, e il governo aveva risposto con un massiccio assalto aereo e terrestre alla roccaforte dei ribelli nelle montagne Marra.

La prima azione militare posta in essere dai ribelli si concretizzò in un attacco sferrato con successo contro un presidio militare nel febbraio 2002: in quel momento il governo sudanese venne a conoscenza dell'esistenza di un movimento ribelle unificato.

Il 25 aprile 2003 una forza congiunta costituita dal Movimento per la Liberazione del Sudan (SLA) e il *Justice and Equality Movement* invase la capitale del Nord Darfur, *Al-Fashir*. Questa incursione rappresentò la svolte decisiva per il SLA che iniziò a infiltrarsi più ad Est, minacciando di estendere ulteriormente la guerra. A questo punto il governo modificò la propria strategia, avvalendosi di ben tre nuclei distinti: l'*intelligence* militare, l'Aeronautica e le milizie *Janjawid*., pastori nomadi armati su cui il governo si era già appoggiato tra il 1996 e il 1999. Queste ultime volsero rapidamente la situazione a proprio favore. Nella primavera del 2004 100.000 profughi si riversarono nel vicino Ciad, più di un milione di persone vennero cacciate dalle proprie abitazioni: la questione stava ormai assumendo una dimensione

internazionale, tanto che il Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, avvertiva che il rischio di genocidio era purtroppo una spaventosa realtà. Addirittura l'*International Crisis Group* (ICG) con sede a Bruxelles affermò che oltre 350.000 persone avrebbero potuto potenzialmente morire a causa della fame e delle malattie. Nel 2006 il governo del Sudan firmò un accordo di pace con l'Esercito di Liberazione del Sudan, coordinato dal Vice Segretario di Stato Statunitense Robert B. Zoellick, da Salim Ahmed Salim (per conto dell'Unione Africana), da rappresentanti dell'UA e da altri ufficiali stranieri. L'accordo in sostanza prevedeva lo smantellamento delle forze ribelli, ovvero le milizie *Janjaweed*, e la loro incorporazione nell'esercito. Nei mesi di luglio e agosto del 2006 ripresero i combattimenti: Kofi Annan chiese immediatamente l'invio nella regione di una forza di pace internazionale di 17.000 uomini per sostituire quella dell'Unione Africana di 7.000 uomini. Il 19 agosto il Sudan rinnovò il proprio rifiuto di sostituire la forza dell'Unione Africana di 7.000 uomini con quella dell'ONU, di fatti gli Stati Uniti subito avvertirono il Sudan delle potenziale conseguenze che sarebbero derivate da questa sua posizione. Il 24 agosto il Sudan dissentì dalla partecipazione ad un incontro organizzato dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (CSNU) dove avrebbe dovuto espletare il proprio piano di invio di 10.000 soldati sudanesi in Darfur anziché la forza di pace proposta di 20.000 uomini. Nonostante l'assenza del Sudan il CSNU annunciò che l'incontro si sarebbe tenuto comunque. L'indomani il capo dell'Ufficio del Dipartimento di Stato per le politiche africane degli Stati Uniti, Jendajy Frazer, avvertì che la regione, ormai dilaniata dal conflitto, versava in una situazione di crisi di sicurezza, e che pertanto doveva essere autorizzata la presenza della forza di pace proposta dall'ONU. Il 31 agosto dello stesso anno il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite approvò una risoluzione al fine di inviare un'altra nuova forza di pace di 20.000 unità nella regione, nonostante il governo sudanese si fosse opposto con fermezza a tale misura. Pochi giorni dopo, l'8 settembre, il capo dell'Alto Commissariato per i Rifugiati dell'Onu, Antonio Guterres, affermava che il Darfur si trovava dinanzi una "catastrofe umanitaria" [332]; un funzionario del *World Food Program* riferiva che almeno 355.000 persone nella regione non avevano accesso agli aiuti alimentari[333]; ancora Kofi Annan comunicò al Consiglio di Sicurezza, nello stesso periodo, che la tragedia in Darfur era giunta ad un punto critico, e che pertanto richiedeva la più stretta osservazione da

[332] *U.N. refugee chief warns of Darfur "catastrophe"*, Reuters, September 8, 2006.
[333] *Violence in Darfur cuts off 355,000 people from food aid*, People's Daily, September 12, 2006.

parte del Consiglio, quindi un intervento urgente[334].
Solo nel 2009, il 27 agosto, il generale Martin Luther Agwai dell'ONU dichiarò la guerra finita: egli era ben consapevole che si sarebbero creati pericoli e incidenti a livello locale, e che sarebbe stato difficile ripristinare un ordine sociale ed economico, ma la crisi era finita, la guerra era terminata.
Il Darfur era finalmente in pace.

Tra le varie tesi avanzate in merito alle cause del conflitto c'è chi sostiene che il Darfur sia una regione ricca di giacimenti di petrolio e perciò molto preziosa; secondo altri, invece, il territorio semidesertico rivestirebbe un'importanza notevole per la creazione di un oleodotto che collega direttamente i pozzi del sud e centro Sudan con il gigantesco oleodotto, costruito dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale, che condurrebbe il greggio dai giacimenti del Ciad meridionale sino al porto di Kribi, sulle coste atlantiche del Camerun. Tale collegamento dovrebbe avvenire proprio passando attraverso la regione del Darfur.
A prescindere dalle teorie che mirano a individuare le cause che avrebbero determinato il conflitto, questo, come spesso avviene espleta i suoi effetti più devastanti nei confronti della popolazione civile: secondo la *World Health Organization* a metà del 2004 morivano tra le 240 e le 440 persone al giorno, come conseguenza diretta del conflitto[335].
La situazione all'inizio del 2008 era tragica: il numero delle vittime ammontava intorno alle 400.000 persone[336] ma l'aspetto più preoccupante concerneva la situazione dei rifugiati - più di 2.5 milioni -, costretti a vivere nei campi profughi in condizioni precarie, sottoposti a violenze e spesso ad attacchi da parte delle milizie. Questi sono, purtroppo, gli scenari quotidiani; questa è la vita di tutti i giorni in Darfur e ormai anche in Ciad che, regione di confine, è diventata la casa di molti profughi.

5.2 *Vandana Shiva e "Le guerre dell'acqua"*

[334] *Annan calls for "urgent" Security Council action on Darfur*", People's Daily, September 12, 2006.
[335] United Nations News, 2004, *Sudan Has Failed To Disarm Militias or Prevent More Attacks in Darfur* – UN. Envoy, p.4.
[336] http://www.genocideindarfur.net.

L'analisi del conflitto in Darfur e lo stretto, intimissimo legame esistente tra le risorse naturali situate in un territorio e le tensioni cui queste conducono, non possono non rappresentare un efficace sprone per l'intera Comunità Internazionale per ridefinire politiche di gestione e distribuzione equa delle risorse idriche, prevenendone gli sprechi, gli utilizzi irrazionali ma ancora di più la privatizzazione. Bisogna infatti considerare che l'assenza di politiche idriche armoniche e strutturate può costituire una seria minaccia per gli sforzi nella gestione integrata delle risorse idriche: i governi di Paesi caratterizzati da *stress* idrico devono assumere un approccio alla *governance* dell'acqua meno frammentario, disomogeneo, creando una cultura collaborativa volta ad individuare soluzioni comuni per la razionalizzazione del consumo d'acqua e per lo sviluppo delle risorse idriche. Solo politiche unitarie, infatti, possono far fronte efficacemente all'emergenza idrica e allontanare lo spettro delle guerre legate a tale fenomeno. La questione viene ampiamente affrontata da una nota attivista e ambientalista indiana, Vandana Shiva, che nel 1993 ricevette un Premio Nobel alternativo, ovvero il *Right Livelihood Award* (Premio al corretto sostentamento): si tratta di un premio annuale creato nel 1980 da uno scrittore ed ex parlamentare europeo tedesco e svedese[337], con lo scopo di affiancare al tradizionale Premio Nobel un riconoscimento agli sforzi compiuti da persone per fronteggiare i problemi più urgenti con cui il mondo di oggi si confronta, ovvero la tutela dei diritti umani, la pace, la protezione ambientale, l'educazione, lo sviluppo sostenibile[338]. Ebbene Vandana Shiva manifestò da sempre il suo spiccato interesse verso la povertà del terzo mondo, gli effetti della globalizzazione, la desertificazione dl territorio agricolo: in questo settore, in particolare, la Shiva critica l'utilizzo improprio delle riserve d'acqua le quali, piuttosto che venire impiegate per scopi civili dalla popolazione, vengono sfruttate fino all'esaurimento per la coltivazione da parte di talune aziende di piante idrovore, come per esempio la canna da zucchero e l'eucalipto.

Nel suo celebre libro del 2004 intitolato "*Le guerre dell'acqua*" Vandana Shiva fornisce un esempio illuminante degli effetti disastrosi sul patrimonio idrico delle regioni indiane della conversione delle colture tradizionali alla monoproduzione della canna da zucchero. Si tratta, infatti, di una coltura che necessita di grandi quantità

[337] Si tratta di Jakob von Uexkull, nato nel 1864 a Koonga, defunto nell'Isola di Capri nel 1944.
[338] http://it.wikipedia.org/wiki/Right_Livelihood_Award.

d'acqua, si pensi che solo il Maharashtra, uno dei distretti produttivi più importanti del Paese, consuma l'80% della totalità dell'acqua irrigua, una quantità otto volte superiore alle altre colture[339].

Inoltre l'avvento dei pozzi tubolari, industriali, necessari per accogliere maggiori quantità d'acqua e in maggiore profondità ha, in poco tempo, prosciugato quelli pubblici e superficiali di proprietà, facendo sì che la regione, in pochi anni, fosse costretta a dipendere per il fabbisogno idrico da un servizio di autocisterne giornaliere.

Tale questione viene ampiamente affrontata da Vandana Shiva, la quale decide di soffermarsi soprattutto sul tema della sottrazione forzata delle risorse idriche, da intendersi come una forma di vero e proprio *terrorismo*[340]: la Shiva scrive infatti <<Distruggere le risorse idriche e i bacini forestali e acquiferi è una forma di terrorismo. Negare ai poveri l'accesso all'acqua privatizzandone la distribuzione o inquinando pozzi e fiumi è anche questo terrorismo.>>[341].

Secondo l'ambientalista indiana la causa della penuria d'acqua non sarebbe di matrice naturale bensì economica: l'imputato principale infatti sembrerebbe essere *l'economia globalizzata* che trasforma sempre più la definizione dell'acqua da proprietà a bene privato, quasi elitario, da estrarre e sfruttare in modo irrazionale, senza alcun limite. Con l'espressione *l'economia globalizzata* si intendono, quindi, tutte quelle pressioni di tipo economico, finanziario e legislativo, che vengono svolte a favore degli interessi multinazionali: la sottrazione della proprietà comune dell'acqua e l'utilizzo delle grandi opere idriche, più nello specifico, costituiscono il tentativo di distruggere, non solo il rapporto materiale delle comunità con questa risorsa primaria, ma anche i fondamenti culturali che ne stanno alla base quindi le tradizioni, le conoscenze, il rapporto di rispetto, le tecniche di uso e di reintegro della risorsa. Tutti questi elementi possiamo affermare che costituiscono la base, il vero e proprio fondamento delle sfere culturale e identitaria di molte comunità del Sud del mondo.

Vandana Shiva continua poi la sua analisi affermando che <<L'avidità e l'appropriazione delle preziose risorse del pianeta che appartengono ad altri sono alla radice dei conflitti, e alla radice del terrorismo.>>[342] : lo stile di vita del 20% della popolazione mondiale utilizza l'80% delle risorse del pianeta, e col passare degli anni

[339] G. Bettin, *Acqua privata: privati dell'acqua*; da *Lo straniero, arte-cultura-scienza-società*; archivio 2003, agosto/settembre – n. 38/39; disponibile sul sito http://www.lostraniero.net/archivio-2003/91-agosto-settembre-n-38-39/549-acqua-privata-privati-dellacqua.html.
[340] Vandana Shiva, da *Le guerre dell'acqua*, Giangiacomo Feltrinelli Editore, Milano 2004; p. 13
[341]Vedi *supra*; p. 14.
[342] Vedi *supra*, p. 14.

finirà per espropriare il restante 80% della porzione di risorse che gli spetta. Non si possono, pertanto, avallare comportamenti o atteggiamenti di avidità perché questi rappresentano le cause delle guerre dell'acqua, dello spreco, dell'ingiustizia. Come diceva Gandhi: << La terra ha abbastanza per le necessità di tutti, ma non per l'avidità di pochi.>> [343].

Vandana ribadisce nel suo primo capitolo intitolato *Convertire l'abbondanza in scarsità* che l'acqua è la matrice della cultura, la base della vita: in arabo, in urdu e in indostano[344] si chiama *ab*; *abad raho* è un augurio di prosperità e abbondanza. Ma perché questo legame tra *acqua* e *cultura* ? Perché condurre una riflessione circa questi due elementi superficialmente così distanti?

La ragione deve essere ravvisata nel fatto che una buona gestione delle risorse idriche passa attraverso la cultura e non può prescindere da questa[345]: d'altronde l'acqua è sempre stata al centro del benessere materiale e culturale delle società di tutto il mondo.

L'acqua è un bene comune poichè rappresenta la base ecologica di tutta la vita e le sue sostenibilità ed equa ripartizione dipendono dalla cooperazione tra gli Stati: occorre, pertanto, lavorare insieme per creare le cosiddette *democrazie dell'acqua*. Dal momento che l'acqua cade sulla terra in modo disomogeneo e che ogni essere umano necessita di tale risorsa, la sua gestione decentralizzata, quindi la proprietà ispirata a valori di *democrazia*, sono gli unici sistemi efficienti, sostenibili ed equi per il sostentamento di tutti. La democrazia di fatti non è semplicemente un rituale elettorale bensì deve essere considerata alla stregua del potere delle persone di forgiare il proprio destino, di determinare in che modo le risorse naturali debbano essere possedute, amministrate e valorizzate. La democrazia costituisce lo strumento più efficace per evitare guerre, conflitti, dissidi, e permette di costruire, con impegno e costanza, le culture della pace. La democrazia dell'acqua diventa, in definitiva, il diritto riconosciuto a ciascun cittadino di avere l'acqua pulita, salubre, sicura contro l'esposizione a sostanze tossiche; ecco che Vandana Shiva introduce i nove principi[346] che si collocano alla base della democrazia dell'acqua:

---

[343] Citato in F. Schilleci, *Ambiente ed ecologia: Per una nuova visione del progetto* territoriale, Franco Angeli, Milano, 2012, p. 12.

[344] Dell'Indostàn, nome con cui, per adattamento del pers. *Hindūstān*, si indica l'India e, in senso più stretto, la pianura indo gangetica.

[345] << *Pourquoi une réflexion sur l'eau et la culture? Il ne peut y avoir une bonne gestion de l'eau sans prise en compte de la culture* >>; dal sito http://www.senat.fr/rap/l02-215-1/l02-215-1_mono.html.

[346] Pgg. 49-50.

- L’acqua è un dono della natura:

  Noi riceviamo l’acqua gratuitamente dalla natura. E’ nostro dovere nei confronti della natura usare questo dono secondo le nostre esigenze di sostentamento, mantenerlo pulito e in quantità adeguata. Le deviazioni che creano regioni aride o allagate violano il principio della democrazia ecologica.

- L’acqua è essenziale alla vita:

  L’acqua è la fonte di vita per tutte le specie. Tutte le specie e tutti gli ecosistemi hanno il diritto alla loro quota di acqua sul pianeta.

- La vita è interconnessa mediante l’acqua:

  L’acqua connette tutti gli esseri umani e ogni parte del pianeta attraverso il suo ciclo. Noi tutti abbiamo il dovere di assicurare che le nostre azioni non provochino danni ad altre specie e ad altre persone.

- L’acqua deve essere gratuita per le esigenze di sostentamento:

  Poiché la natura ci concede l’uso gratuito dell’acqua, comprarla e venderla per ricavarne profitto viola il nostro insito diritto al dono della natura e sottrae ai poveri i loro diritti umani.

- L’acqua è limitata ed è soggetta a esaurimento:

  L’acqua è limitata e può esaurirsi se usata in maniera non sostenibile. Nell’uso non sostenibile rientra il prelevarne dall’ecosistema più di quanto la natura possa rifonderne (non sostenibilità ecologica) e il consumarne più della propria legittima quota.

- L’acqua dev’essere conservata:

  Ognuno ha il dovere di conservare l’acqua e usarla in maniera sostenibile, entro limiti ecologici ed equi.

- L’acqua è un bene comune:

  L’acqua non è un’invenzione umana. Non può essere confinata e non ha confini. È per natura un bene comune. Non può essere posseduta come proprietà privata e venduta come merce.

- Nessuno ha il diritto di distruggerla:

  Nessuno ha il diritto di impiegare in eccesso, abusare, sprecare o inquinare i sistemi di circolazione dell’acqua. I permessi di inquinamento commerciabili violano il principio dell’uso equo e sostenibile.

- L’acqua non è sostituibile:

  L’acqua è intrinsecamente diversa da altre risorse e prodotti. Non può essere trattata come una merce.

Quanto esposto da Vandana Shiva ci fa comprendere che ormai le guerre dell’acqua non sono più una mera eventualità futura bensì realtà attuali e concrete; sono al tempo stesso guerre paradigmatiche, ovvero conflitti su come l’esperienza idrica cambi da Oriente a Occidente, da Nord a Sud, e al contempo guerre tradizionali, combattute con armi da fuoco e granate. Lo scontro tra diverse culture dell’acqua è un fenomeno comune a tutte le società. In questo senso quelle dell’acqua sono guerre globali, in cui culture ed ecosistemi diversi, accomunati dall’etica universale dell’acqua come necessità ecologica e di vita, sono contrapposti a una cultura imprenditoriale fatta di privatizzazione, avidità e appropriazione di quel bene comune.

5.3 *Quadro di riferimento normativo*

L'attuale frequenza con la quale i conflitti armati aventi per oggetto le risorse idriche si manifesta, ha indotto la Comunità Internazionale a definire, nel corso degli anni, un *corpus* di norme del diritto atte a prevenire le guerre dell'acqua. In questo contesto globale sempre più dilaniato da tali conflitti emerge imperiosa l'esigenza di dar vita a disposizioni e prescrizioni che mirino a disciplinare l'accesso e la distribuzione dell'acqua, di tal chè le ostilità possano essere prevenute o quantomeno controllate. Circa tre decadi di sforzi di codificazione compiuti dalla Commissione di Diritto Internazionale hanno, quindi, condotto all'adozione, nel 1997, del primo accordo mondiale concernente i corsi d'acqua internazionali: si tratta della Convenzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sull'uso diverso dalla navigazione dei corsi d'acqua internazionali[347], in cui veniva chiarito il significato di "corso d'acqua transfrontaliero" e si fornivano le definizioni dei principi fondamentali relativi ad un utilizzo equo e razionale dell'acqua, al divieto di cagionare danni alla risorsa, all'obbligo preventivo di notifica di opere ivi condotte.
Fino a quel momento l'unico strumento di diritto internazionale contenente regole di diritto consuetudinario in questo settore erano le Norme di Helsinki[348] del 1966: l'idea principale di questo testo redatto da un'associazione non governativa di esperti internazionali, era quella secondo cui la *governance* che regolava i corsi d'acqua si sarebbe dovuta sviluppare tenendo conto degli effetti del loro utilizzo sugli altri Paesi, delle istanze sociali ed economiche degli Stati coinvolti, della disponibilità di fonti idriche alternative,. Lo scopo della risoluzione dell'Assemblea Generale era quello di disciplinare gli utilizzi dei corsi d'acqua internazionali e delle loro acque per scopi diversi da quelli di navigazione, laddove per "corso d'acqua internazionale" ex art. 2 si intendono i cosi d'acqua di cui una o più parti sono situate in Stati differenti. In secondo luogo per *watercourse State* si indica uno State parte della presente Convenzione sul cui territorio è situata una

[347] General Assembly Resolution 51/229, annex, *Official Records of the General Assembly*, Fifty-first Session, Supplement No. 49 (A/51/49).
[348] Si tratta di un *corpus* di norme che disciplinavano gli usi delle acque dei fiumi internazionali, adottata nel 1966 da un'associazione di diritto internazionale: International Law Association, *The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers*, Helsinki in August 1966.

parte di un corso d'acqua internazionale, ovvero <<una Parte che sia un'organizzazione di integrazione economica regionale nel territorio di uno o più degli Stati Membri in cui una parte di un corso d'acqua internazionale sia situato.>>[349].

La risoluzione introduce inoltre misure di protezione, conservazione e gestione relative a tali risorse.

All'articolo 5 vengono enunciati i principi generali che disciplinano la materia, ossia quello dell'utilizzo e della partecipazione equa e ragionevole, secondo cui gli Stati membri -i cosiddetti Stati w*atercourse*- dovrebbero utilizzare un corso d'acqua internazionale situato nei loro rispettivi territori, in modo equo, ragionevole, secondo politiche ben definite e razionali. La *ratio* del principio risiede nel voler permettere ai *watercourse States* di raggiungere un utilizzo ottimale e sostenibile dei corsi d'acqua, che sia coerente con un'adeguata protezione di questi e che tenga conto delle istanze degli Stati interessati. I principi qui enunciati si concretizzano attraverso la garanzia di complete partecipazione e cooperazione tra gli Stati per la tutela e lo sviluppo della risorsa. Ai fini del presente principio occorre tenere in considerazione alcuni fattori enunciati dall'art. 6, 1 comma, tra cui quelli di natura geografica, idrografica, idrologica e climatica; i bisogni economici e sociali degli Stati interessati e la popolazione da questi dipendente; gli usi già esistenti e quelli potenziali dei corsi d'acqua. Ancora, bisognerà considerare i fattori della conservazione, della tutela, dello sviluppo e dell'economica di utilizzo delle risorse idriche nonché i costi delle misure adottate a tal fine; in ultimo occorrerà tener conto della disponibilità di metodi per la gestione dei corsi d'acqua che siano alternativi rispetto a quelli già adottati o previsti, e che abbiano un valore ad esso comparabile[350].

Ogni Stato, secondo l'art. 27, dovrà individualmente o se del caso congiuntamente ad

[349] Traduzione dell'autore di << "Watercourse State" means a State Party to the present Convention in whose territory part of an international watercourse is situated, or a Party that is a regional economic integration organization, in the territory of one or more of whose Member States part of an international watercourse is situated. >>.

[350] All'art. 6, 1 c. si legge: << Utilization of an international watercourse in an equitable and reasonable manner within the meaning of article 5 requires taking into account all relevant factors and circumstances, including:

(a) Geographic, hydrographic, hydrological, climatic, ecological and other factors of a natural character;
(b) The social and economic needs of the watercourse States concerned;
(c) The population dependent on the watercourse in each watercourse State;
(d) The effects of the use or uses of the watercourses in one watercourse State on other watercourse States;
(e) Existing and potential uses of the watercourse;
(f) Conservation, protection, development and economy of use of the water resources of the watercourse and the costs of measures taken to that effect;
(g) The availability of alternatives, of comparable value, to a particular planned or existing use.>>.

altri Stati, adottare tutte le misure adeguate per prevenire o attenuare le condizioni relative a un corso d'acqua internazionale che possano essere dannose per gli altri *watercourses States*: tali condizioni pregiudizievoli possono derivare da cause naturali o dalla condotta umana, da erosioni, oppure da fenomeni di siccità o desertificazione[351].

Gli articoli dal 29 al 33 sono invece dedicati alla tutela dei corsi d'acqua internazionali nelle situazioni di conflitti armati: << I corsi d'acqua internazionali e le relative installazioni, gli impianti ed altre opere idriche godono della protezione ad essi riconosciuta dai principi e dalle regole del diritto internazionale applicabili ai conflitti armati internazionali e non, pertanto non possono essere utilizzati in violazione di tali principi e norme.>>[352]. Nei casi in cui vi siano seri ostacoli al contatto diretto tra gli Stati aventi in comune un corso d'acqua, gli Stati interessati dovranno adempiere ai loro obblighi di cooperazione previsti nella Convenzione stessa, attraverso lo scambio di dati e informazioni, notifiche, comunicazioni, consultazioni e negoziati[353]. Ovviamente questo principio trova un limite nella disposizione immediatamente precedente, l'articolo 31, laddove si legge che in nessun caso uno Stato può essere obbligato a fornire i dati o le informazioni vitali per la sua difesa o la sicurezza nazionale. Ciononostante lo Stato è chiamato comunque a cooperare in buona fede con gli altri Stati interessati da un corso d'acqua internazionale.

Per quanto concerne la risoluzione delle controversie l'art. 33 offre un ampio catalogo di classici meccanismi idonei a tal fine, prediligendo strumenti di tipo diplomatico piuttosto che giurisdizionale in senso stretto: in caso di controversia tra più Parti circa l'interpretazione o l'applicazione della convenzione, queste sono chiamate a risolvere la questione avvalendosi di un accordo previamente stipulato tra loro oppure, in assenza di questo, di mezzi pacifici. Se le Parti non riescono a raggiungere un'intesa mediante negoziazione potranno ricorrere ai buoni uffici, alla mediazione o all'esperimento di un tentativo di conciliazione da una terza parte.

[351] L'art. 27 afferma che: << Watercourse States shall, individually and, where appropriate, jointly, take all appropriate measures to prevent or mitigate conditions related to an international watercourse that may be harmful to other watercourse States, whether resulting from natural causes or human conduct, such as flood or ice conditions, water-borne diseases, siltation, erosion, salt-water intrusion, drought or desertification. >>.

[352] Traduzione dell'autore di: << International watercourses and related installations, facilities and other works shall enjoy the protection accorded by the principles and rules of international law applicable in international and non-international armed conflict and shall not be used in violation of those principles and rules. >>.

[353] Art. 30.

In ultimo potranno avvalersi delle istituzioni a*d hoc* previste. Se dopo sei mesi dal momento della richiesta di negoziati le Parti non riescono a pervenire alla risoluzione della controversia attraverso un qualsiasi strumento di tipo consultivo - non giurisdizionale, può essere istituita, su richiesta di una delle Parti della disputa, una commissione d'inchiesta composta da un membro nominato da ciascuna parte interessata e un membro che non ha la nazionalità di nessuna delle due Parti interessate, scelto per servire come presidente. La Commissione determinerà la procedura da adottare: le Parti interessate hanno l'obbligo di fornirle ogni informazione necessaria, consentendole di avere accesso al loro rispettivo territorio, di ispezionare le strutture e gli impianti rilevanti ai fini della sua indagine. La Commissione adotterà la sua relazione con un voto di maggioranza, salve eccezioni, e manifesterà alle Parti le sue conclusioni quindi le relative motivazioni e raccomandazioni che riterrà opportune ai fini di una equa soluzione della controversia. Ciononostante le Parti che non siano sistemi di integrazione economica regionale possono dichiarare con atto scritto di riconoscere come obbligatorio *ipso facto* il deferimento della controversia ad un arbitrato ovvero alla Corte Internazionale di Giustizia.

Il primo caso concerne il Lago Lanoux, nei Pirenei Orientali francesi: si tratta di una controversia molto nota nel panorama del diritto internazionale dell'ambiente che coinvolse la Francia e la Spagna, e riguardava la possibilità che la Francia, paese rivierasco superiore, potesse autorizzare e dare esecuzione ad un progetto che avrebbe comportato l'alterazione delle condizioni idrologiche del bacino del Lago Lanoux, risorsa condivisa con la Spagna. La Francia aveva predisposto un progetto che le avrebbe consentito di utilizzare le acque del Lago, che confluivano nel fiume Carol e nel territorio spagnolo, ma dopo una serie di negoziazioni e consultazioni tra i due Stati, la Francia apportò delle modifiche al progetto decidendo di procedere con un piano di deviazione che avrebbe comportato il completo ripristino delle acque deviate prima del confine spagnolo. In tal modo la Francia sembrava aver adottato una misura che tenesse in considerazione gli interessi della Spagna, non pregiudicandone in alcun modo le acque. Al contrario, la Spagna sosteneva che il piano di deviazione delle acque predisposto dalla Francia intaccasse i suoi diritti ed interessi, violando il trattato di Bayonne stipulato tra i due Paesi nel 1866. La questione fu pertanto deferita ad un tribunale arbitrale che riconobbe il principio della sovranità territoriale limitata degli Stati rivieraschi circa l'uso e la protezione delle acque condivise, affermando che

<<esiste un principio che vieta allo Stato a monte di compromettere la qualità delle acque di un fiume, così da pregiudicare lo Stato a valle.>>[354]. Alla base di questo principio c'è la premessa secondo cui allo Stato rivierasco viene riconosciuto l'utilizzo, nella sua accezione più ampia, delle acque di un fiume condiviso, a condizione però che questo suo uso non cagioni danni o pregiudizi agli altri Stati rivieraschi. Tale corrente di pensiero, che si dimostra come predominante nel panorama del diritto internazionale dei corsi d'acqua, mira a limitare la teoria della sovranità assoluta e dell'assoluta integrità territoriale degli Stati, promuovendo l'uguaglianza di tutti gli Stati rivieraschi nell'uso e nella preservazione delle acque dei fiumi internazionali.

Al paragrafo 22 della sentenza si legge inoltre che gli Stati, nell'applicazione del principio *sic utere tuo ut alienum non laedas*, sono tenuti, in buona fede, a prendere in considerazione i vari interessi coinvolti per cercare di perseguire i propri scopi senza che gli altri Stati e le relative istanze vengano pregiudicati. Lo Stato rivierasco dovrà, pertanto, dimostrare di voler conciliare le sue priorità ed esigenze con quelle degli altri Paesi ripariani.

Il tribunale, dopo aver affermato che la Francia non violava il suo obbligo di tener conto degli interessi della Spagna, dichiarò che << la regola secondo cui gli Stati possono utilizzare la potenza idraulica di corsi d'acqua internazionali solo a condizione di un precedente accordo stipulato con gli Stati interessati, non può essere stabilita come una consuetudine, tantomeno come un principio generale del diritto.>>[355].

Un caso interessante posto all'attenzione della CIG è quello concernente il Progetto *Gabcikovo-Nagymaros*, una delle prime controversie deferite alla Corte insorte in relazione a un corso d'acqua internazionale. La questione riguardava un progetto bifasico di costruzione di una diga e di varie opere da condurre sul fiume Danubio: il piano constava di un primo blocco di lavori che sarebbero stati svolti a Gabcikovo (nell'attuale Slovacchia, allora Repubblica Cecoslovacca), e di un secondo blocco da eseguire a Nagymaros, in Ungheria. Il piano era previsto come un investimento congiunto basato su un precedente trattato stipulato fra i due Paesi nel 1977, ed era concepito come uno strumento a beneficio della navigazione che mirava a disciplinare

[354] Traduzione dell'autore di: << there is a principle which prohibits the upstream State from altering the waters of a river in such a fashion as seriously to prejudice the downstream State >>; Arbitrato di Lago Lanoux, para. 13.
[355] Para. 13.

la produzione di energia idroelettrica e la prevenzione di inondazioni. Al tempo stesso entrambe le Parti assumevano su di loro l'obbligo di garantire che la qualità delle acque del Danubio non sarebbe stata pregiudicata dal progetto, in conformità con il trattato del 1977. Invocando preoccupazioni per l'ambiente sorrette da scoperte scientifiche appena conseguite, l'Ungheria decise all'improvviso di interrompere i lavori previsti dal progetto nel suo territorio e dichiarò di voler dapprima sospendere, e in seguito risolvere unilateralmente il trattato stipulato con la Rep. Cecoslovacca. Quest'ultima, però, decise di continuare i lavori, dando applicazione alla parte del progetto che riguardava Gabcikovo, ovvero l'area sottoposta alla sua giurisdizione, parte del territorio cecoslovacco.
La questione fu, quindi, deferita alla CIG alla quale fu chiesto di determinare se l'Ungheria godesse del diritto di sospendere, abbandonandoli, i lavori previsti dal progetto, e se, dall'altra parte, la Svolacchia potesse unilateralmente procedere con delle soluzioni provvisorie previste per lo sbarramento del Danubio.
La Corte riconobbe che le preoccupazioni espresse dall'Ungheria erano sì fondate e affermò, richiamando il parere consultivo da lei espresso nel caso *Legalità della minaccia o dell'uso di armi nucleari*[356], che la salvaguardia dell'equilibrio ecologico rappresenta un interesse fondamentale di tutti gli Stati[357]: << L'esistenza di un obbligo generale degli Stati di assicurare che le attività svolte sotto la loro giurisdizione e controllo rispettino l'ambiente degli altri Stati o le aree poste oltre il controllo nazionale, è ora parte integrante del *corpus* di norme del diritto internazionale dell'ambiente.>>[358].
La Corte rigettò la pretesa ungherese di sospendere unilateralmente o di terminare i lavori previsti dal progetto nel suo territorio sulla base di una necessità ecologica, dal momento che non c'era evidenza di un grave o imminente pericolo: il rischio palesato dall'Ungheria era di natura a lungo-termine ma soprattutto rimaneva incerto, privo di una sicurezza scientifica. Circa, invece, la pretesa della Slovacchia di condurre i lavori unilateralmente, realizzando la parte del progetto che la riguardava in via diretta, la Corte richiamò innanzitutto la dottrina della "comunità di interessi" predisposta dalla

[356] *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, 241-42, para. 29.
[357] Para. 53.
[358] Traduzione dell'autore di: << The existence of the general obligation of states to ensure that activities within their jurisdiction and control respect the environment of other States or of areas beyond national control is now part of the c*orpus* of international law relating to the environment. >>; da *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, 241-42, para, 29.

Corte medesima nel Caso del fiume Oder[359], ed estese la sua applicazione agli usi di non navigazione dei corsi d'acqua internazionali. Secondo questa dottrina gli Stati rivieraschi che condividono una fiume internazionale navigabile costituiscono una "comunità di interessi": tale principio, secondo la Corte, sottolineerebbe lo sviluppo dei principi-base del diritto internazionale dei corsi d'acqua come il principio di un equo e razionale utilizzo delle risorse idriche e la regola del non-danneggiare, contemplati rispettivamente dagli artt. 5 e 7 [360] della Convenzione sui corsi d'acqua stipulata sotto l'egida delle Nazioni Unite nel 1997 [361].

Un'altra controversia concernente l'utilizzo di risorse idriche condivise fu quella di *Pulp Mills*: la questione, deferita alla CIG nel 2006, concerneva la costruzione di cartiere da parte dell'Uruguay sull'omonimo fiume, risorsa condivisa con l'Argentina, senza che l'Uruguay avesse notificato o consultato l'altro paese rivierasco. L'obbligo di notificazione e consultazione fra i due Paesi era sorto in seguito alla stipulazione nel 1975 dello Statuto sul fiume Uruguay, ovvero di una serie di norme che miravano a regolamentare i diritti e i doveri che sarebbero dovuto insorgere in capo agli Stati aventi un affaccio sul fiume Uruguay. *In secundis* l'Argentina sosteneva che il progetto di costruzione portasse con sé effetti pregiudizievoli sulla qualità delle acque del fiume e del relativo ambiente. L'Argentina, pertanto, adiva la CIG adducendo la violazione da parte dell'Uruguay di obblighi sostanziali e procedurali previsti dallo Statuto sul fiume Uruguay del 1975, nonché di una serie di altri accordi e regole di diritto internazionale. Il paese ricorrente chiedeva, quindi, che l'Uruguay venisse dichiarato responsabile per aver violato le norme di diritto internazionale e che, di conseguenza, cessasse i suoi lavori; più nello specifico sollecitava la CIG perché emettesse misure cautelari che inibissero l'Uruguay nella continuazione delle anzidette attività. La Corte, per quanto si manifestasse ancora una volta preoccupata per la tutela ambientale, ritenne di non poter emettere le misure cautelari richieste dall'Argentina perché il progetto di costruzione di cartiere ideato dall'Uruguay non metteva in imminente e irreparabile

[359] *Case relating to the Territorial Jurisdiction of the International Commission of the River Oder*, Judgment No. 16, 1929, P.C.I.J., series A, No. 23, at 27.
[360] L'art. 7 recita così: << Watercourse States shall, in utilizing an international watercourse in their territories, take all appropriate measures to prevent the causing of significant harm to other watercourse States.
Where significant harm nevertheless is caused to another watercourse State, the States whose use causes such harm shall, in the absence of agreement to such use, take all appropriate measures, having due regard for the provisions of articles 5 and 6, in consultation with the affected State, to eliminate or mitigate such harm and, where appropriate, to discuss the question of compensation.>>.
[361] Per il principio dell'utilizzo equo e razionale si rimanda al paragrafo 5.2.

pericolo l'ambiente marino del fiume sul versante argentino. Nella sua sentenza del 2010 la CIG ritenne che l'Uruguay aveva violato gli obblighi procedurali nascenti dal trattato del '75 di informare, notificare e negoziare con l'Argentina prima di concedere l'autorizzazione e di procedere coi lavori di costruzione delle cartiere. Tuttavia la Corte affermò che l'Uruguay non avesse effettivamente violato le norme sostanziali di tutela dell'ambiente previste dal trattato del *Rìo* Uruguay, di conseguenza la CIG non ritenne necessaria la chiusura dello stabilimento né le misure risarcitorie richieste dall'Argentina. Più nello specifico la Corte si è soffermata sul ruolo svolto dalla Commissione Amministrativa sul fiume Uruguay (CARU), istituita tramite un accordo stipulato fra i due Stati a Montevideo, che detiene il compito precipuo di monitorare i livelli di inquinamento del fiume e delle attività ivi condotte.

Tutti questi casi ci fanno comprendere come l'indeterminatezza e l'incertezza del diritto internazionale delle acque, influenzino inevitabilmente il ruolo dei processi giudiziari nella risoluzione delle controversie circa le acque internazionali. Spesso infatti gli strumenti giurisdizionali -quindi vincolanti- adottati ai fini della risoluzione di una controversia concernente le risorse idriche condivise, sono affiancati da mezzi di *soft law* come la negoziazione, le consultazioni, i buoni uffici, o strumenti di tipo diplomatico. Questi ultimi sono sì privi di coercizione ma possono essere validamente utilizzati per trovare una soluzione reciprocamente condivisibile dalle Parti della controversia e introdurre, corroborare e definire principi sostanziali e procedurali del diritto internazionale delle acque.

5.4 *Il caso del Nilo*

Tra i casi *supra* elencati quello più emblematico concerne il Nilo il cui bacino idrografico comprende undici Stati (Ruanda, Burundi, Zaïre, Tanzania, Kenya, Uganda, Etiopia, Eritrea, Sudan, Sudan del Sud ed Egitto) e ha generato, nel corso degli anni, tensioni tra tutti i Paesi rivieraschi anche se gli scontri maggiori si sono avuti tra Egitto, Etiopia e Sudan.
L'Egitto è la nazione che più condiziona gli equilibri di questa disputa in quanto il 95% della sua popolazione vive lungo le rive del Nilo, laddove l'Etiopia, il cui tasso

di crescita demografica è in continuo aumento, ha un pressante bisogno di incrementare la sua agricoltura per produrre più cibo. Di conseguenza la politica adottata in tema di risorse idriche è stata costantemente condizionata dalla necessità di aumentare la superficie irrigabile e di garantire la sicurezza alimentare alla propria popolazione.

In ultimo per quanto concerne il Sudan la sua mancanza di acqua è dovuta principalmente al clima arido ma, nonostante ciò, l'agricoltura è fra le principali attività produttive del paese e, dunque, l'acqua è diventata elemento essenziale per la sua crescita.

Il caso del Nilo è un esempio unico e raro di fatti da oltre 7.000 anni le sue acque vengono utilizzate per lo sviluppo dell'agricoltura: non è un caso, quindi, che in Egitto la coltivazione della terra abbia avuto da sempre una importanza assoluta e che nell'antichità tale vantaggio garantisse al paese un potenziale produttivo notevole per l'epoca.

I primi tentativi di controllare il flusso del fiume risalgono al 3000 a.C. quando si introdusse un sistema basato sulla deviazione e il trattenimento dell'acqua attraverso canali: da quel momento le sorti dei Paesi sviluppatisi lungo il fiume sono sempre dipese dal livello delle sue piene e dalla gravità delle siccità.

Per tali ragioni lo storico greco Erodoto (V secolo a.C.) ha definito l'Egitto un *dono del Nilo*, alludendo al fatto che la maggior parte del territorio egiziano è desertica e solo lungo la valle e il delta del grande fiume, oltre che nelle oasi, è possibile l'insediamento umano. Di fatti in un Egitto "*senza Nilo ci sarebbero solo sabbia, pietre e vento*" [362].

La gestione del Nilo è stata condizionata nel periodo coloniale dagli interessi dei Paesi europei, in particolare da quelli della Gran Bretagna: i primi trattati sulla gestione idrica del Nilo, infatti, furono stipulati proprio dalla potenza coloniale britannica. Nel 1929 è stato redatto il primo accordo tra Egitto e Sudan attraverso cui sono stati assegnati all'Egitto 48 miliardi mc/anno e 4 miliardi al Sudan; quest'ultimo, inoltre, si impegnava a non progettare opere idriche che potessero ridurre il flusso d'acqua destinato all'Egitto.

La notevole differenza esistente tra i due Paesi fu giustificata sostenendo che l'Egitto

[362] Dal sito http://economistiinvisibili.investireoggi.it/le-guerre-per-le-risorse-e-i-conflitti-internazionali-per-lacqua-10905736.html.

dipendeva per il 90% dalle acque del Nilo, laddove il Sudan almeno nella sua parte meridionale era relativamente ricco d'acqua.
All'epoca il Sudan si trovava sotto l'amministrazione anglo-egiziana pertanto fino al 1956, data della nascita dello stato sudanese indipendente, era difficile che potesse insorgere una disputa tra i due Paesi.
Tuttavia, una volta indipendente, il Sudan ha rimesso in discussione gli accordi "coloniali" del 1929 e nel 1957 ha dato inizio alla costruzione della diga di Roseires sul Nilo, la quale pose fine al privilegio garantito dai britannici all'Egitto. Questo, di conseguenza, ebbe una dura reazione.
Il conflitto è stato evitato solo grazie alle pressioni arabe e internazionali che hanno costretto l'Egitto ad accettare la costruzione della diga; tuttavia il Cairo nel 1958 ha risposto avviando unilateralmente la costruzione della diga di Assuan che ha costretto 100.000 sudanesi a evacuare dalle proprie abitazioni.
L'Egitto sosteneva che il Sudan avrebbe goduto dei benefici derivanti dalla costruzione della grande diga, poiché solo questo progetto avrebbe reso possibile per entrambi i Paesi di garantirsi riserve d'acqua per tutto l'anno. Per tale ragione questi avrebbero dovuto sostenerne i costi di costruzione.
Com'era prevedibile il Sudan non condivise questo punto di vista, sostenendo che solo l'Egitto avrebbe dovuto provvedere ai risarcimenti per la perdita delle proprietà e fornire agli sfollati abitazioni sostitutive soddisfacenti.
In un primo momento la costruzione della diga di Assuan ha suscitato pericolose tensioni tra Egitto e Sudan le quali, fortunatamente, furono attenuate nel 1959 quando i due Paesi firmarono un accordo che rivide la spartizione delle loro risorse idriche: 55 miliardi di mc all'anno sarebbero stati destinati all'Egitto e 18,5 miliardi di mc all'anno al Sudan che, in cambio dell'aumento della quantità d'acqua ottenuto, prestò il suo consenso per la costruzione della diga di Assuan.
Il rischio di generare situazioni di conflitto, però, rimane tuttora molto alto dal momento che il trattato del 1959 non ha preso in considerazione gli altri Stati del bacino del Nilo tra cui Kenya, Uganda, Tanzania, Etiopia, Burundi, Ruanda e la Repubblica Democratica del Congo.
Questi, infatti, hanno potuto godere di quantità estremamente limitate dell'acqua del fiume dal momento che sono stati vincolati dal trattato a non alterare i volumi assegnati a Egitto e Sudan. L'accordo, in definitiva, non ha tenuto conto delle reali esigenze di tutti gli Stati del bacino idrico.

Attualmente si profilano diverse soluzioni alla "crisi del Nilo": la prima, maggiormente condivisibile, consiste nel mantenimento dello *status quo* tale per cui gli Stati cercano di conservare i privilegi acquisiti facendo pesare la loro posizione a monte del flusso del fiume o, nel caso dell'Egitto, sfruttando la propria potenza politico-militare. Contemporaneamente i Paesi che si sentono svantaggiati circa l'accesso alle risorse idriche, come l'Etiopia, cercheranno di negoziarne una spartizione più equa. Lo scopo di ciascuno Stato diventa, quindi, quello di migliorare la propria posizione nell'impiego delle risorse del Nilo, sia attraverso una politica di buon vicinato sia attraverso minacce politico-militari.

La seconda soluzione, più auspicabile, è quella che vede lo sviluppo e la crescita della cooperazione tra i Paesi della regione del Nilo. In questo senso bisogna ricordare che, parallelamente alle continue tensioni tra i Paesi del bacino, sono proseguiti i tentativi di avviare forme di cooperazione tra i Paesi del bacino del Nilo: negli anni '90 è stato compiuto uno sforzo sostanziale sia da parte degli stessi Stati interessati sia da parte delle organizzazioni *no profit*, nel tentativo di creare un clima di fiducia e una visione per il futuro, basata sulla cooperazione, sull'attenzione per l'ambiente e sull'uso efficiente dell'acqua. Per raggiungere tale obiettivo si potrebbe trovare un garante dalla visione globale ed equilibrata che tenga conto, in maniera adeguata, degli interessi di tutti i Paesi rivieraschi: tale funzione potrebbe essere affidata all'OUA, l' *Organisation of African Unity* che avrebbe il grande vantaggio di rappresentare una soluzione *tutta* africana, ma anche lo svantaggio di poter provocare una paralisi in eventuali azioni di arbitraggio, a causa delle possibili contrapposizioni fra Paesi dell'Africa Nera e Paesi dell'Africa Islamica.

A queste due ipotesi se ne aggiunge l'altra, forse la meno auspicabile, della privatizzazione delle risorse idriche, sponsorizzata dalla Banca Mondiale: se è vero che attribuire un prezzo di mercato all'acqua potrebbe costituire un freno ai consumi, bisogna considerare che questo tipo di soluzione è altamente destabilizzante per gli equilibri dei Paesi direttamente coinvolti.

La cooperazione tra gli Stati e la creazione di una *Comunità di Stati* per lo sfruttamento pacifico del bacino e delle sue risorse, rappresenterebbe ovviamente un primo *step* verso lo sviluppo e la convivenza dei Paesi rivieraschi. Si pensi, al riguardo, all'accordo sul Nilo del 2010 stipulato tra Burundi, la Repubblica Democratica del Congo, l'Egitto, l'Eritrea, l'Etiopia, il Kenya, il Ruanda, il Sudan, la Tanzania e l'Uganda. Attraverso tale strumento i Paesi firmatari riconoscevano

l'importanza del fiume Nilo ai fini del benessere economico e sociale delle popolazioni degli Stati del suo bacino, e si prefiggevano lo scopo di rafforzare la loro cooperazione per garantire uno sviluppo sostenibile del fiume, l'utilizzo razionale delle sue risorse idriche, la promozione di un modello di gestione integrata delle sue acque. Lo scopo dell'accordo risiedeva, come enunciato nell'art. 1, nel regolamentare lo sviluppo, la protezione, la conservazione e la gestione del bacino del fiume Nilo nonché delle sue risorse, creando un meccanismo istituzionalizzato per la cooperazione tra gli Stati del bacino stesso.[363] Molteplici erano i principi ispiratori dell'accordo: in primo luogo vigeva il principio di cooperazione tra gli Stati, quello dello sviluppo sostenibile, della sussidiarietà, dell'utilizzo equo e razionale delle acque del fiume Nilo; poi ancora il principio della prevenzione di danni significativi agli altri Stati rivieraschi, il diritto di tali Stati di utilizzare le acque del Nilo che attraversavano il proprio territorio. Tra i vari principi emergono anche quelli relativi all'obbligo di cooperazione tra gli Stati firmatari, che si sarebbe dovuto concretizzare nello scambio di dati e informazioni sulle condizioni delle risorse d'acqua del Nilo, nonché nel principio di risoluzione pacifica delle eventuali controversie che fossero insorte tra i Paesi.

Una seconda occasione nella quale si palesò, seppur in forma embrionale, un tentativo per la creazione di una *Comunità di Stati* ai fini lo sfruttamento pacifico del bacino del Nilo e delle sue risorse, risale al marzo del 2004 quando si svolse un incontro per rivedere l'accordo del '59 e stabilire una nuova divisione delle acque più favorevole ai Paesi del bacino fino a oggi penalizzati.

Tuttavia in tale occasione non si pervenne ad alcun accordo a causa dell'Egitto che godeva della posizione più favorevole e pertanto volle mantenere lo *status quo*. Nonostante ciò il *summit* raggiunse un risultato di una certa rilevanza, ovvero la stipulazione di un accordo tra Egitto, Etiopia e Sudan per la creazione di un parlamento congiunto dei dieci Stati del bacino del Nilo, con il compito precipuo di affrontare il problema della distribuzione delle risorse idriche del fiume.

Si cominciarono, pertanto, a muovere i primi passi verso una gestione equa e partecipata delle acque del Nilo.

[363] Art. 1 recita così: << The present Framework applies to the use, development, protection, conservation and management of the Nile River Basin and its resources and establishes an institutional mechanism for cooperation among the Nile Basin States.>>.

5.5 *La tutela del diritto all'acqua nei conflitti armati*

La situazione appena illustrata relativa alla gestione e alla distribuzione delle acque del Nilo rappresenta solo uno dei molteplici conflitti che attualmente interessano la Comunità Internazionale in materia di gestione dei corsi d'acqua. Spesso, infatti, il diritto di accesso all'acqua potabile e l'utilizzo delle risorse idriche soffrono compressioni e limitazioni in occasione di conflitti armati e operazioni belliche; di qui nasce la necessità di dar vita ad un corpo normativo che possa regolamentare e preservare la risorsa idrica anche nei contesti di tipo conflittuale.

La disciplina relativa alla gestione dei corsi d'acqua durante i conflitti armati deve essere intesa alla luce delle norme del diritto internazionale umanitario, i cui obblighi forniscono una chiave di lettura delle altre norme di diritto internazionale applicabili all'acqua in tempi di guerra[364].
Le prime disposizioni specifiche sulla tutela del diritto all'acqua nei conflitti armati apparvero nella regolamentazione riguardante i prigionieri di guerra in particolare nella Convenzione del 1929 relativa al trattamento dei prigionieri di guerra[365]; poi, successivamente, nella III Convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra ma anche nella IV Convenzione di Ginevra, circa la protezione di civili in tempo di guerra.
Grazie a tali convenzioni l'accesso all'acqua potabile per i prigionieri di guerra e gli internati veniva tutelata.
Nel 1977 il Protocollo Addizionale alle Convenzioni di Ginevra relative alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali e il Protocollo Addizionale alle Convenzioni di Ginevra concernenti la tutela delle vittime dei conflitti armati non internazionali, inclusero ulteriori disposizioni al fine di garantire il diritto di accesso all'acqua alla popolazione, vietando gli attacchi contro i bacini di acqua potabile e le installazioni idroelettriche.

I principi generali del diritto internazionale umanitario contribuiscono a delineare la portata della nozione di *disastro ambientale* così da poter valutare e preservare a pieno

[364] M. Tignino, *L'eau et la guerre: Eléments pour un régime juridique*; Bruylant, Bruxelles 2011, p. 13.
[365] Convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra, Ginevra, 12 agosto 1949.

l'equilibrio dell'ambiente e delle sue risorse idriche, anche in circostanze conflittuali. Da una parte vige il divieto di attaccare obiettivi militari[366] legittimi che causino danni "estesi, durevoli e gravi"[367] all'ambiente naturale, dall'altra parte opera il divieto di attaccare quanto non sia necessario o proporzionato al raggiungimento di un obiettivo militare: la relazione tra i principi di necessità militare e proporzionalità da un lato, e la protezione delle risorse dell'acqua dall'altro, è stata evidenziata dal Comitato Procuratore del Tribunale Penale dell' ex Jugoslavia il quale, precisando che gli artt. 35.3 e 55 del I Protocollo esigevano una soglia di applicazione molto alta, ha affermato che le conseguenze ambientali dei bombardamenti aerei sulle installazioni industriali collocate sulle rive del Danubio e del suoi affluenti erano *best considered from the underlying principles of the law of armed conflicts such as a necessity and proportionality*[368].

Lo studio sul diritto internazionale umanitario consuetudinario condotto dal Comitato Internazionale della Croce Rossa[369] *(CICR), comprende tra le norme consuetudinarie applicabili ai conflitti armati internazionali e non, la presente regola:*

<< I principi generali relativi alla condotta delle ostilità si applicano all'ambiente naturale:

a) Nessuna parte dell'ambiente naturale può essere oggetto d'attacchi, salvo che essa costituisca obiettivo militare;
b) La distruzione di un'intera porzione dell'ambiente naturale è vietata, salvo in caso di obbligo di urgente necessità militare;
c) È vietato lanciare contro un obiettivo militare un attacco da cui si possa aspettare che questo causi, in via incidentale, dei danni all' ambiente da

[366] Per "obiettivo militare" ex. 2 comma dell'art. 52 del I Protocollo del 1977 si intenderanno tutti quei beni che per loro natura, ubicazione, destinazione o impiego contribuiscono effettivamente all'azione militare, e la cui distruzione totale o parziale, conquista o neutralizzazione offre, nel caso concreto, un vantaggio militare preciso.

[367] Questa locuzione si trova nell'art. 35.3 del I Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali, laddove si legge che : << È vietato l'impiego di metodi o mezzi di guerra concepiti con lo scopo di provocare, o dai quali ci si può attendere che provochino, danni estesi, durevoli e gravi all'ambiente naturale. >>.
Si consideri, a tal fine, anche l' art. 55 : << La guerra sarà condotta curando di proteggere l'ambiente naturale contro danni estesi, durevoli e gravi. Tale protezione comprende il divieto di impiegare metodi o mezzi di guerra concepiti per causare o dai quali ci si può attendere che causino danni del genere all'ambiente naturale, compromettendo, in tal modo, la salute o la sopravvivenza della popolazione. Sono vietati gli attacchi contro l'ambiente naturale a titolo di rappresaglia. >>.

[368] Rapporto del Comitato Procuratore del Tribunale Penale dell'ex Jugoslavia, 13 giugno 200, par. 15.

[369] Si tratta dell'*Etude sur le droit internazional humanitaire coutumier, Document préparé par le Comité international de la Croix-Rouge*, 30IC/07/8.3.

considerare eccessivi in relazione al vantaggio militare concreto e diretto atteso[370]. >>

Non è un caso che tale regola sia stata enunciata in un rapporto della Croce Rossa dal momento che questa, in assenza di una Potenza protettrice, svolge il compito di sostituto di qualsiasi ente umanitario imparziale e fornisce le necessarie garanzie di efficacia. Il CICR, che è altresì indicato dall'art. 3, 2 c., comune alle Convenzioni del 1949[371], svolge normalmente i compiti umanitari sia nei conflitti armati internazionali che in quelli non internazionali. Si tratta di un'associazione non governativa di diritto svizzero che stipula accordi di sede con gli Stati, designa i propri delegati e secondo l'opinione corrente gode di soggettività internazionale funzionale[372].
La regola del diritto internazionale umanitario *supra* enunciata denota che l'ambiente debba essere considerato a *priori* come un bene di carattere civile[373]: tale riconoscimento permette di difendere il bene acqua in quanto risorsa essenziale dell'ambiente naturale.
Un'ulteriore sfaccettatura della regola appena esposta consiste nel riconoscimento del principio di proporzionalità[374], secondo cui non è possibile sferrare attacchi militari accidentali che sarebbero eccessivi se posti in rapporto al vantaggio militare concreto e diretto voluto. Tale assunto permette di preservare l'acqua dagli effetti indiretti causati dagli attacchi contro i beni, le centrali elettriche o le installazioni industriali; le Parti dovranno, pertanto, integrare e tener contro delle considerazioni di impatto ambientale nel caso di attacchi all'ambiente.

I principi che disciplinano il regime relativo alla protezione delle risorse idriche in casi di conflitti armati sono i già enunciati principi di necessità militare e di proporzionalità.
Il principio della necessità militare costituisce in ogni conflitto armato la misura dell'esercizio della forza da parte dei belligeranti: tale locuzione viene normalmente intesa come causa di giustificazione di una condotta altrimenti vietata dal diritto internazionale, purchè non si tratti di una giustificazione per i crimini di guerra.

[370] J. –M. Henckaerts, L. Doswald-Beck (ed.), *Droit International humanitaire coutumier*, op. cit., regola 43, p. 190.
[371] Un ente umanitario imparziale, come il Comitato internazionale della Croce Rossa, potrà offrire i suoi servigi alle Parti belligeranti.
[372] Sanna, S., *La testimonianza dei delegati del Comitato internazionale della Croce Rossa davanti ai Tribunali penai internazionali*, in *Riv. Dir. Int.*, 2001, 393-419.
[373] M. Tignino, *L'eau et la guerre: Eléments pour un régime juridique*; Bruylant, Bruxelles 2011, p. 17.
[374] J. –M. Henckaerts, *Towards Better Protection for the Enivronment in Armed Conflicts*, 2000, vol. 9 p.18.

Si può, quindi, ritenere che la necessità militare, più che un principio generale del Diritto Internazionale Umanitario, venga considerata come un presupposto logico, etico e giuridico per l'esercizio della forza militare. Esso esplica, quindi, un effetto di contenimento della violenza militare che può essere legittimamente esercitata ma viene contemperata dal principio di umanità.
Il diritto dei belligeranti di scegliere metodi di guerra e armi per nuocere all'avversario non è illimitato[375] pertanto è vietato causare sofferenze non necessarie (*superfluous injury or unnecessary suffering*) ai combattenti; è vietato condurre le ostilità senza quartiere[376], bisogna preservare le persone fuori combattimento[377]. In ultimo vige il divieto di perfidia[378] secondo cui è fatto divieto di uccidere, ferire o catturare un avversario ricorrendo a tutti quegli atti che fanno appello, con l'intenzione di ingannarla, alla buona fede di un avversario per fargli credere che ha il diritto di ricevere o l'obbligo di accordare la protezione prevista dalle regole del diritto internazionale applicabile nei conflitti armati. Esempi di perfidia possono consistere nel simulare una incapacità dovuta a ferite o malattia, o nel simulare di avere lo statuto di civile o di non combattente.
Il principio della necessità militare deve essere inteso alla luce delle regole sulla proprietà e quelle sui beni indispensabili per la sopravvivenza della popolazione. Per quanto concerne il primo aspetto occorre partire dall'assunto che l'acqua deve essere considerata una proprietà a tutti gli effetti: l'art. 23, lettera *g* del Regolamento dell'Aja del 1907 sostiene che: << Oltre le proibizioni stabilite dalle Convenzioni speciali, è segnatamente vietato: […] di distruggere o confiscare le proprietà nemiche, salvo il caso che le distruzioni e le confische siano imperiosamente imposte dalle necessità della guerra >>. Inoltre l'art. 53 della IV Convenzione di Ginevra del 1949 prevede che: << È vietato alla potenza occupante di distruggere beni mobili o immobili appartenenti individualmente o collettivamente a persone private, allo Stato o a enti pubblici, a organizzazioni sociali o a cooperative, salvo nel caso in cui tali distruzioni fossero rese assolutamente necessarie dalle operazioni militari. >>. Le regole qui enunciate non sono altro che una specificazione quindi una derivazione del principio di distinzione, secondo cui nella condotta delle ostilità vige l'obbligo fondamentale delle parti di un conflitto armato di dirigere gli attacchi solo contro i

[375] Prot. I del 1977, art. 35, 1 c.
[376] Prot. I del 1977, art. 40; Prot II del 1977, art. 4, 1 c.
[377] Prot. I del 1977, art. 41, 1 c.
[378] Prot. I del 1977, art. 37, 1 c.

combattenti e gli obiettivi militari, distinguendo da questi la popolazione, le persone e i beni civili che non devono essere oggetto di attacchi[379].
Da quest' obbligo generale discendono una serie di specifici divieti tra cui il divieto di diffondere il terrore tra la popolazione civile, di far soffrire la fame alle persone civili distruggendo beni indispensabili alla sua sopravvivenza, il divieto di attaccare dighe o centrali nucleari per la produzione di energia elettrica, la cui distruzione può causare gravi perdite alla popolazione civile. Queste disposizioni trovano applicazione anche alle operazioni marittime o aeree dirette contro obiettivi terrestri o che passano colpire su terra la popolazione civile, le persone civili nonché i beni di carattere civile[380].
Il principio della necessità militare va considerato anche alla stregua della protezione dei beni indispensabili per la sopravvivenza della popolazione civile; la disposizione è contenuta nell'art. 54, 2 c. del I Protocollo in cui si legge che è vietato attaccare, distruggere, asportare o mettere fuori uso beni indispensabili alla sopravvivenza della popolazione civile, come le scorte alimentari, le zone agricole, i raccolti, il bestiame, le installazioni e le riserve di acqua potabile quindi le opere di irrigazione, con la deliberata intenzione di privarne, in virtù del loro valore di sussistenza, la popolazione civile o la Parte avversaria. Questa norma trova limitazioni nel paragrafo successivo del medesimo articolo dove si legge che i divieti sanciti dall'art. 54, 2 comma non si applicheranno se i beni sono utilizzati dalla Parte avversaria per la sussistenza dei soli membri delle proprie forze armate ovvero per fini diversi da questa sussistenza come per esempio l'appoggio diretto ad una azione militare a condizione, però, di non intraprendere in alcun caso contro questi beni azioni da cui ci si potrebbe attendere che lascino alla popolazione civile alimenti e acqua in misura talmente scarsa che essa sarebbe ridotta alla fame o costretta a spostarsi. Questo articolo palesa in modo evidente il delicato equilibrio esistente tra le esigenze belliche e quelle umanitarie.

Il secondo principio che permea il regime relativo alla protezione delle risorse idriche in casi di conflitti armati è quello di proporzionalità secondo cui, per quanto concerne gli attacchi, bisogna adottare alcune precauzioni. In particolare coloro che preparano o decidono un attacco dovranno, tra le altre cose,:

[379] Prot. I del 1977, art. 48; Prot. II del 1977, art. 13.
[380] Prot.I del 1977, art. 49, 3 c; N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, 4° ed., Torino, 2011; p. 265, p. 286.

iii) astenersi dal lanciare un attacco da cui ci si può attendere che provochi incidentalmente morti.

Il principio di proporzionalità permette, dunque, di prevenire danni diretti e indiretti non solo alla popolazione civile bensì anche ai beni di carattere civile, come le risorse idriche. Queste ultime, infatti, dovranno essere trattate come beni civili quindi andranno protette in quanto tali nel corso di un' operazione militare: prima di sferrare un atto contro un bersaglio militare legittimo, i belligeranti sono tenuti a valutare se questo potrà cagionare danni collaterali alle risorse idriche[381].
Il principio di proporzionalità opera un bilanciamento delle necessità militari e delle conseguenze umanitarie derivanti da un attacco: d'altronde in ogni conflitto armato il diritto delle Parti di scegliere mezzi o metodi di guerra non è limitato, come previsto dall'art. 22 del Regolamento de l'Aja del 1907. Le Parti potranno pertanto dirigere gli attacchi soltanto contro i combattenti e gli obiettivi militari, distinguendo da questi la popolazione, le persone e i beni civili che non saranno, pertanto, oggetto di attacchi. Da tale obbligo generale discendono una molteplicità di altri specifici divieti come il divieto di saccheggio[382], il divieto di rappresaglie contro le persone, i beni civili e le località non difese[383], il divieto di attaccare dighe o centrali nucleari per le produzione di energia elettrica la cui distruzione può causare gravi perdite alla popolazione civile[384].
Per quanto concerne i beni, gli obiettivi militari sono limitati ai beni che per loro natura, ubicazione, destinazione o utilizzo, apportino un contributo effettivo all'azione militare e la cui distruzione totale o parziale, la cattura o la neutralizzazione offrano, all'occorrenza un vantaggio militare concreto.
Il principio di proporzionalità è intimamente connesso alle precauzioni che le Parti di un conflitto sono chiamate a prendere quando pianificano un attacco: tali cautele comportano l'identificazione precisa della natura dell'obiettivo il quale non deve essere né un bene di carattere civile, né un bene che beneficia di una protezione speciale (si pensi ai beni culturali, oggetto di un'apposita disciplina sviluppatasi a partire dalla stipulazione della Convenzione del'Aja del 14 maggio 1954 e del Regolamento allegato).

[381] M. Tignino, *L'eau et la guerre: Eléments pour un régime juridique*; Bruylant, Bruxelles 2011; p. 29.
[382] Regol. Aja 14.10.10907, art. 28; Prot. I del 1977, art. 4, 2 c., lett. G.
[383] Prot. I del 1977, artt. 51, 4 c.; 52, 1 c.; 59, 1 c.
[384] Prot. I del 1977, art. 56; Prot. II del 1977, art. 15.

Le misure di precauzione comprendono al contempo la scelta dei metodi e dei mezzi di guerra da utilizzare a fine di ridurre al minimo le perdite della popolazione civile e i danni ai beni di carattere civile, suscettibili di provocare incidentalmente un attacco. Inoltre se è possibile compiere una scelta tra più obiettivi militari che potrebbero condurre allo stesso vantaggio militare, bisogna prediligere quell'obiettivo la cui distruzione non mette in pericolo la popolazione e i suoi beni[385].
Le misure di prevenzione riguardanti l'acqua e le sue strutture possono distinguersi in due categorie: nella prima ritroviamo tutte le cautele adottate nel corso di attacchi militari contro gli sbarramenti e le dighe, mentre nella seconda categoria vi sono le misure precauzionali che mirano a evitare o ridurre al minimo i danni che incidono sull'ambiente. Per quanto riguarda le cautele adottate nel caso di attacchi a dighe e sbarramenti, i belligeranti dovranno adottare tutte le misure previste dall'art. 57 del I Protocollo nonché *tutte le precauzioni praticamente possibili*[386]: all'art. 56 si legge che le opere e le installazioni che racchiudono forze pericolose, ovvero le dighe di protezione o di ritenuta non costituiranno oggetto di attacchi, anche se rappresentano obiettivi militari, se tali attacchi possono provocare la liberazione di dette forze e causare gravi perdite alla popolazione civile. Questa forma di cautela si estenderà anche agli altri obiettivi militari situati su o in prossimità di dette opere o installazioni, sempre che queste ultime possono causare la liberazione di forze pericolose e, di conseguenza, causare gravi perdite alla popolazione civile. È inoltre vietato fare oggetto di rappresaglie tali opere e installazioni, pertanto le Parti del conflitto faranno di tutto per non collocare obiettivi militari in prossimità di queste.
Gli apprestamenti costruiti al solo scopo di difendere contro gli attacchi le opere e le installazioni predette sono autorizzati e non saranno essi stessi oggetto di attacchi, a condizione che non siano utilizzati nella condotta delle ostilità, salvo che per le azioni difensive necessarie per rispondere agli attacchi contro le opere o istallazioni protette, e nell'intesa che il loro armamento sia limitato alle armi che possono servire solo a respingere un'azione nemica contro le opere o installazioni protette.
L'obbligo di adottare misure di precauzione nel caso di attacchi contro dighe e sbarramenti viene contemplato anche nello studio condotto dalla Croce Rossa sul diritto internazionale umanitario[387], in particolare nella regola numero 42 secondo cui

[385] M. Tignino, *L'eau et la guerre: Eléments pour un régime juridique*; Bruylant, Bruxelles 2011; p. 35.
[386] Prot. I del 1977, art. 53, 3 c.
[387] Si tratta del volume scritto da J.–M. Henckaerts e L. Doswald-Beck, intitolato *Droit International humanitaire coutumier*, del 2009; redatto dall' ICRC (*International Committee of the Red Cross*); *Cambridge University Press*.

occorre prestare particolare cura nel caso in cui le opere e le installazioni contenenti forze pericolose ovvero dighe, argini o centrali che generano energia nucleare, o ancora altre strutture situate presso o nelle loro vicinanze, vengano attaccati, in modo da evitare il rilascio di forze pericolose e le conseguenti gravi perdite tra la popolazione civile. Tali opere potranno subire un attacco solo se possono essere considerate/qualificate come obiettivi militari. La *ratio* della norma deve essere rintracciata nella consapevolezza degli Stati degli alti rischi per la popolazione derivanti dagli attacchi contro le anzidette opere e installazioni, ed è per questo che si prevede un regime di particolar cura al riguardo.
La grande sensibilità dimostrata dagli Stati circa la possibilità del rilascio di forze pericolose è sottolineata dal fatto che quando negli ultimi anni sono stati eseguiti attacchi contro tali opere e installazioni, il soggetto che attaccava tendeva ad enfatizzare come quegli attacchi fossero stati compiuti con la maggiore cura possibile[388].

Come ho già scritto *supra* le opere e le installazioni potranno subire degli attacchi solo nel caso in cui possano essere considerati alla stregua di obiettivi militari: il fatto che questi tipi di attacchi rappresentino la fonte di un potenziale pregiudizio per la popolazione civile e l'ambiente naturale, comporta che l'eventuale decisione di attaccare tali installazioni, sempre nel caso in cui siano qualificate come obiettivi militari, necessita di tutta una serie di precauzioni che debbono essere assunte al momento dell'attacco[389].
Per quanto riguarda le misure di precauzione adottate per evitare o ridurre al minimo i pregiudizi cagionati all'ambiente il I Protocollo prevede una disposizione che è dedicata specificamente alle misure di precauzione: si tratta dell'art. 57 intitolato propriamente *Misure di precauzione*. L'articolo prevede che le operazioni militari siano condotte curando costantemente di risparmiare la popolazione civile, le persone civili e i beni di carattere civile; in quest'ultima categoria rientrano di diritto anche le risorse idriche.
Nel diritto internazionale umanitario le misure di precauzione sono fondate sulla certezza degli effetti pregiudizievoli cagionati da un attacco militare; ciononostante

[388] Si consideri il rapporto del Segretario della Difesa Inglese prima dell'istituzione del Comitato di Difesa, circa la Guerra del Golfo, o il comportamento posto in essere dagli Stati Uniti relativamente alla Guerra in Vietnam, riportato in W. Hays Park, *Air War and the Law of War*, 1990.
[389] J.–M. Henckaerts - L. Doswald-Beck, *Droit International humanitaire coutumier*, (2009); ICRC (International Committee of the Red Cross); Cambridge University Press; p. 142.

nel rapporto del CICR è stato inserito l'obbligo di adottare misure di precauzione anche laddove manchi tale certezza giuridica. Nelle sue operazioni militari una Parte del conflitto non può invocare il carattere incerto del rischio di danno ambientale al fine di non adottare le misure di precauzione. L'assenza di certezza scientifica relativa alla dannosità ambientale di un certo comportamento non può di certo costituire una giustificazione per lo Stato Parte del conflitto. In questo senso, quindi, l'obbligo di adottare misure di precauzione incontra e soddisfa, allo stesso momento, il principio di precauzione tipico del diritto internazionale dell'ambiente dal momento che non si può immaginare che <<l'approccio precauzionale del diritto internazionale dell'ambiente non trovi applicazione nel diritto dei conflitti armati.[390]>>.

Un altro principio rilevante nel campo del diritto internazionale umanitario applicato ai conflitti armati è quello della distinzione, che mira a salvaguardare e proteggere la popolazione civile dalle ostilità del conflitto e dai suoi effetti. A tal fine occorre stabilire *chi* e *cosa* possa essere suscettibile di attacchi militari: l'art. 48 del I Protocollo contempla la regola fondamentale secondo cui le Parti del conflitto, per assicurare il rispetto e la protezione della popolazione civile e dei beni di carattere civile, dovranno operare in ogni momento una distinzione fra la popolazione civile e i combattenti, nonché fra i beni di carattere civile e gli obiettivi militari e, di conseguenza, dirigere le operazioni soltanto contro obiettivi militari.
È opportuno quindi soffermarsi sulla nozione di obiettivo militare: l'art. 52 del I Protocollo del 1977 prevede la liceità degli attacchi solo se diretti contro i beni che per loro natura, ubicazione o impiego, contribuiscono effettivamente all'azione militare, e la cui distruzione totale o parziale, conquista o neutralizzazione offre, nel caso concreto, un vantaggio militare preciso. Questa è la prima definizione del concetto di obiettivo militare se si pensa alle Regole de L'Aja del 1923 circa la guerra aerea[391] e le Convenzioni di Ginevra del 1949 che, pur richiamandolo, non ne hanno mai fornito una definizione completa. Il primo requisito che deve essere soddisfatto perché un bene possa essere considerato un obiettivo militare, è che questo deve contribuire effettivamente all'azione militare del nemico per:

[390] Traduzione dell'autore di: << the [ICR] Study rightly acknowledges that […] the precautionary principle in international environmental law cannot be imagined to have left out the laws of armed conflicts >>; da M. Bothe, << Customary International Humanitarian Law: Some Reflections on the ICRC Study >>; *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 8, 2007; p. 167.
[391] All'art. XXIV.

- Natura (aereo militare, nave militare, mezzi corazzati, armi, munizioni, ecc.);
- Ubicazione (area militarmente importante);
- Destinazione (uso futuro del bene, ad esempio un bus civile destinato a trasportare armi);
- Impiego (utilizzo attuale del bene ad esempio una scuola all'interno della quale si è insediato un comando militare).

Il criterio della << contribuzione effettiva >> implica, quindi, un impatto concreto sull'azione militare: mentre il primo criterio relativo alla natura del bene deve essere valutato sulla base di caratteristiche intrinseche dello stesso, gli altri criteri si basano su un approccio funzionale che tiene conto del legame tra l'oggetto e l'azione militare da condurre. La seconda condizione prevede che la distruzione di un bene debba offrire a chi attacca un vantaggio militare preciso ossia concreto e diretto, escludendo - per la dottrina maggioritaria - vantaggi difficilmente percepibili e quelli che si possono materializzare nel lungo periodo, come ad esempio la distruzione di una stazione radio-televisiva perché utilizzata come mezzo di propaganda[392]. Non è sufficiente un semplice vantaggio dal momento che questo deve essere percepibile, diretto e concreto, non ipotetico né speculativo: si vuole intendere, in modo più specifico, l'aspettativa in buona fede da parte dei comandanti militari che l'attacco apporti un contributo rilevante all'obiettivo complessivo. Inoltre, questi requisiti devono essere rispettati avendo a riguardo le circostanze vigenti in un determinato caso concreto: il periodo che intercorre tra la pianificazione del'attacco e l'attacco stesso deve essere il più ridotto possibile, poiché durante un conflitto lo scenario può cambiare rapidamente e quello che in un certo momento rappresenta un obiettivo militare lecito, può non rappresentarlo più in un momento successivo.

Tra gli obiettivi militari rientrano anche i beni misti o *dual use*, ossia quei beni che vengono destinati all'utilizzo da parte della popolazione civile e che possono incidere indirettamente sull'acqua, come per esempio i complessi industriali, gli impianti di produzione elettrica, i ponti, i depositi di petrolio, le centrali telefoniche, le vie di comunicazione e di trasporto.
La nozione di beni misti emerge dalla definizione di *beni di carattere civile* contenuta

[392] Da *I principi fondamentali nella condotta delle operazioni militari*, Centro Alti Studi per la Difesa; Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze; p. 29.

nell'art. 52, 2 comma del I Protocollo del 1977, dove si legge che << Gli attacchi dovranno essere strettamente limitati agli obiettivi militari. Per quanto riguarda i beni, gli obiettivi militari sono limitati ai beni che per loro natura, ubicazione, destinazione o impiego contribuiscono effettivamente all'azione militare, e la cui distruzione totale o parziale, conquista o neutralizzazione offre, nel caso concreto, un vantaggio militare preciso. >>.

Da qui si desume che alla base della nozione di bene misto ci sia la necessità di prevenire attacchi su beni che possano avere un impatto indiretto sull'acqua e sulla popolazione civile; d'altronde con l'affinamento di tecniche belliche gli attacchi contro obiettivi militari situati nei centri urbani, quindi in prossimità degli anzidetti beni misti, divengono sempre più frequenti, portando con sé i rischi di danni ed effetti pregiudizievoli sulla popolazione civile.

Conclusioni

L'acqua è una risorsa essenziale, portatrice di vita, fattore di civilizzazione e unificazione di popoli.
Da questo assunto sono partita per sviluppare la mia tesi, in un percorso trasversale e dinamico: l'approccio multidisciplinare adottato mi ha permesso di approfondire taluni degli aspetti concernenti il diritto di accesso all'acqua potabile, a mio avviso quelli più interessanti ed attuali. D'altronde è oramai noto che non si può approfondire e tentare di risolvere una questione sì controversa come quella concernente il diritto di accesso all'acqua senza collegarla ad altre tematiche sociali, economiche e ambientali interconnesse.
Nella dimensione di un approccio globale allo sviluppo, l'acqua viene comunemente associata alle questioni relative alla fame nel mondo, all'economia e alla finanza, all'industria, all'ambiente e alla sua preservazione, alla salute umana, all'agricoltura, e ancora all'energia, all'industrializzazione, alle catastrofi naturali. Per tali ragioni questi settori e le relative problematiche, intimamente connessi gli uni con le altre, vanno esaminate in vista di un vero sviluppo integrale e sostenibile.

Per quanto concerne il profilo contenutistico dell'elaborato, ho *in primis* analizzato le fonti del diritto di accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari, partendo da quelle internazionali e comunitarie per poi approdare alle fonti italiane. Ho proseguito soffermandomi sul contenuto del diritto all'acqua e sugli obblighi da questo scaturenti, prestando particolare attenzione all'attuale e controverso tema della privatizzazione dell'acqua: può questa essere considerata alla stregua di un diritto, dunque azionabile e tutelabile, o come una merce, quindi riconducibile a politiche commerciali e approcci economici? In questa prima parte dell'*iter* ho potuto mettere in risalto l'evoluzione nel corso dei secoli del concetto di "diritto all'acqua potabile", e mi sono soffermata su come tale diritto, una volta riconosciuto, possa essere tutelato, preservato e promosso con un apposito inquadramento giuridico.
Tema estremamente attuale è quello relativo all'inquinamento delle acque: ho analizzato le principali fonti di inquinamento idrico mettendo in luce taluni dei principi cardine che ispirano la Comunità Internazionale nella definizione di

politiche in materia di prevenzione dell'inquinamento delle acque. Anche qui ho tracciato un percorso strutturato su più livelli che principia con la disciplina internazionale per poi giungere a quella europea, fino alla normativa italiana. Rilevante ai fini di una esaustiva e approfondita analisi del diritto di accesso all'acqua potabile, è il rapporto intercorrente tra la risorsa idrica e l'uomo in due prospettive: in prima battuta ho esaminato i caratteri salienti del diritto di partecipazione pubblica dell'individuo ai processi decisionali relativi alla gestione delle risorse idriche. In tal modo si garantisce che le determinazioni siano solidamente basate su conoscenze e prove scientifiche condivise, che siano influenzate dalle opinioni e dalle esperienze delle parti interessate. Così facendo, infatti, si può aumentare la consapevolezza pubblica su questioni ambientali, stimolando l'adesione e il sostegno del pubblico rispetto ai processi decisionali, riducendo le incomprensioni, i ritardi, e garantendo processi decisionali più trasparenti e creativi.
La seconda prospettiva dalla quale ho esaminato il rapporto *uomo - diritto all'acqua* concerne la dottrina sociale della Chiesa in materia: questa, attraverso molteplici fonti, ha manifestato la sua preoccupazione relativa l'utilizzo irrazionale e dispendioso delle risorse idriche, invitando l'intera Comunità Internazionale a proseguire nello sforzo prioritario di fornire acqua potabile a tutti gli uomini, garantendo loro un accesso regolare e costante, in quantità sufficiente per consentire ad essi una vita dignitosa.
L'ultimo capitolo si sofferma sul controverso rapporto intercorrente tra i conflitti armati e le risorse naturali, in particolare l'acqua: spesso, infatti, la disponibilità limitata della risorsa, le inefficaci politiche nazionali e l'inidoneo regime di distribuzione, fanno sì che l'acqua assuma connotazioni di tipo strategico – militare al punto che il suo utilizzo ed accesso diventano fonte di instabilità politica e sociale, sfociando in cruenti conflitti armati. Così il diritto di accesso all'acqua e tutte le prerogative che da questo derivano subiscono gravi limitazioni e compressioni, andando a gravare soprattutto sulle popolazioni meno abbienti che vivono in Paesi non sviluppati.

Quanto avete letto in queste pagine vuole essere un contributo ad una questione così ampia e dibattuta che difficilmente potrà mai essere risolta. L'acqua è uno tra gli

elementi essenziali della nostra esistenza e ci accompagna da sempre: c'è chi ne ha in abbondanza e la sfrutta in modo irrazionale; chi, conoscendone l'inestimabile valore, la utilizza con criterio; chi, ancora, sa di doversi svegliare al mattino e combattere per averne qualche goccia o al massimo un bicchiere.
Dietro la tutela del diritto di accesso all'acqua potabile, a parer mio, si celano interessi ed equilibri internazionali che solo in pochi conoscono, pertanto si tratta di una problematica che può essere risolta solo con un approccio nuovo, trasparente e diverso che comporti la messa in discussione di modelli di sviluppo, di industrializzazione, di progresso economico e sociale, ormai corroborati nel tempo.

In queste pagine ho cercato di sottolineare taluni aspetti relativi al diritto all'acqua, mettendo in luce incoerenze, situazioni conflittuali, opinioni divergenti, problematiche attuali tuttora aperte e prive di soluzione, ma al contempo ho percorso anche secoli di storia, ho conosciuto culture diametralmente opposte nonché esperienze e norme che hanno riconosciuto da Nord a Sud, da Oriente a Occidente, l'importanza dell'acqua in tutti i suoi utilizzi.
Per queste ragioni, dal basso delle mie competenze e della mia giovinezza, mi sento di aver raggiunto nel mio *piccolo* il mio altrettanto *piccolo* obiettivo personale, ovvero quello di aver conosciuto, esplorato e aver potuto narrarvi quanto di bello e prezioso c'è nel Mondo: il *nostro* Mondo, quello che diamo spesso per scontato, che sottovalutiamo, che a volte ci tradisce e sembra respingerci.
Il mio elaborato d'altronde è finalizzato a sensibilizzarci in merito ad una tematica così importante e attuale, fornendo chiavi di lettura utili per poter comprendere alcuni eventi ed equilibri internazionali. In ultimo, perché no, ad acquisire e condividere le conoscenze necessarie per poter attuare un cambiamento, seppur minimo, nell'ambiente che ci circonda, e per poter lasciare il Mondo un po' migliore di come l'abbiamo trovato.

Bibliografia

Fonti primarie

L.10 agosto 1884, n. 2644, in materia di “Derivazioni di acque pubbliche”.

Convenzione concernente le leggi e gli usi della guerra per terra, adottata a L’Aja il 18 ottobre 1907.

Case relating to the Territorial Jurisdiction of the International Commission of the River Oder, Publications of the Permanent Court of International, Series A, No. 23; *Collection of Judgments*, No. 16, *September* 10th 1929.

R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, "Testo Unico su acque ed impianti elettrici".

R.D. 9 agosto 1934, n. 1265, “Testo unico delle leggi sanitarie”.

Accordo generale sulle tariffe e sul commercio, (*General Agreement on Tariffs and Trade*), concluso a Ginevra il 30 ottobre 1947.

Convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra, conclusa a Ginevra il 12 agosto 1949.

Convenzione sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, adottata a L’Aja il 12 maggio 1954.

Convenzione internazionale sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, conclusa a New York il 21 dicembre 1965.

Carta Europea dell’ Acqua, promulgata a Strasburgo il 6 maggio 1968 dal Consiglio d’Europa, recante disposizioni “Per la salvaguardia della natura e delle sue risorse”.

Dichiarazione delle Nazioni Unite alla Conferenza su “L’Ambiente Umano” tenutasi a Stoccolma dal 5 al 16 giugno 1972.

Convenzione internazionale sulla prevenzione dell’inquinamento marino causato dallo scarico di rifiuti ed alter materie, conclusa a Londra il 29 dicembre 1972.

Dir. 75/440/CEE del Consiglio, del 16 luglio 1975, concernente la qualità

delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri.

Convenzione per la protezione del Mar Mediterraneo, adottata a Barcellona il 16 febbraio 1976.

Dir. 76/464/CEE del Consiglio, 4 maggio 1976, concernente l ' inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell ' ambiente idrico della Comunità.

L. 10 maggio 1976, n. 319 in materia di "Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento".

Protocollo Aggiuntivo (I) alla Convenzione di Ginevra sulla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali, concluso a Ginevra l'8 giugno 1977.

Decisione 77/585/CEE del Consiglio, 25 luglio 1977, relativa alla conclusione della convenzione per la protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento e del protocollo sulla prevenzione dell'inquinamento del Mare Mediterraneo dovuto allo scarico di rifiuti da parte di navi e di aeromobili.

Decisione 77/795/CEE del Consiglio, 12 dicembre 1977, che instaura una procedura comune di scambio di informazioni sulla qualità delle acque dolci superficiali nella Comunità.

Protocollo alla Convenzione Internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi (MARPOL 73/78), adottato a Londra il 17 febbraio 1978.

Dir. 80/68/CEE del Consiglio, 17 dicembre 1979, in materia di "Protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose".

Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (CEDAW), adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1979.

Dir. 80/778/CEE del Consiglio, 15 luglio 1980, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano.

Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), adottata

a Montego Bay il 10 dicembre 1982.

L. 8 luglio 1986, n. 349, recante “Istituzione del Ministero dell’ambiente e norme in materia di danno”.

D.P.R. 24 maggio 1988, n. 236, in attuazione della direttiva CEE numero 80/778 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano.

Risoluzione 88/C209/02 del Consiglio, 28 giugno 1988.

Protocollo alla Convenzione americana dei diritti umani nel campo dei diritti economici, sociali e culturali, firmato a San Salvador il 17 novembre 1988.

Convenzione ONU sui Diritti dell’Infanzia, approvata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989.

Dir. 90/313/CEE del Consiglio, 7 giugno 1990, concernente la libertà di accesso all’informazione in materia di ambiente.

Dir. 91/271/CEE del Consiglio, 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane.

Dir. 91/676/CEE del Consiglio, 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall’inquinamento provocato da nitrati provenienti da fonti agricole.

Dichiarazione di Dublino dell’Organizzazione Mondiale sull’Acqua e l’ambiente, adottata a Dublino il 31 gennaio 1992.

Convenzione per la protezione dell’ambiente marino dell’Atlantico Nord-Orientale (Convenzione di Ospar), adottata a Parigi il 22 settembre 1992.

Agenda 21, programma d’azione che accompagna il rapporto della Conferenza delle Nazioni Unite sull’ambiente e lo sviluppo in occasione del Vertice sulla Terra del 1992 a di Rio de Janeiro (3-14 giugno 1992).

Banque Mondiale, *Water ressources Management*, n. 12335, 1993, p. 27

L. 5 gennaio 1994, n. 36 recante “Disposizioni in materia di risorse idriche”.

Convenzione sulla cooperazione e l’uso sostenibile del Danubio, firmata il 29 giugno 1994 a Sofia.

Decisione 95/308/CE del Consiglio, 24 luglio 1995, relativa alla

conclusione, a nome della Comunità, della Convenzione sulla protezione e sull'utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali, firmata a nome della Comunità europea il 18 marzo 1992 a Helsinki.

Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion of 8 July 1996, I.C.J. Reports 1996, para. 29.

Protocollo alla Convenzione del 1972 sulla prevenzione dell'inquinamento marino causato dallo scarico di rifiuti ed altre materie, concluso a Londra il 7 novembre 1996.

D.lgs 24 febbraio 1997, n. 39, in materia di "Attuazione direttiva 90/313/CEE concernente la libertà di accesso alle informazioni in materia ambientale".

Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 51/229, 21 maggio 1997.

Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai

processi decisionali e l'accesso alla giustizia in material ambientale, adottata a Århus, Danimarca, il 25 giugno 1998.

Convenzione per la protezione del Reno, conclusa a Berna il 12 aprile 1999.

D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, recante "Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane**,** e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole", a seguito delle disposizioni correttive ed integrative di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 258".

Comunicazione n. 344 della Commissione Europea, 1 luglio 1999, recante "Fondi strutturali e il loro coordinamento con il Fondo di coesione – Linee direttrici per i programmi del periodo 2000-2006".

Ministerial Declaration of the 2nd World Water Forum, The Hague, March 22, 2000.

Dir. 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

D.lgs 2 febbraio 2001, n. 31, in attuazione della direttiva 98/93/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano.

Rapporto del Comitato Procuratore del Tribunale Penale dell'ex Jugoslavia, 13 giugno 2001, par. 15.

Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, « *Governance* europea - Un libro bianco ».

Ministerial Declaration of the 3rd World Water Forum , Kyoto, March 23, 2003.

Sent. del Consiglio di Stato, Sez. VI, 18 aprile 2003, n. 2085.

Risoluzione dell'Assemblea Generale n. 58/217, 23 dicembre 2003, che proclamava il Decennio Internazionale per l'azione "Acqua per la vita" (2005-2015).

Decisione 600/2004/CE del Consiglio, 22 marzo 2004, relativa allo svincolo parziale dell'importo condizionale di 1 miliardo di EUR ai sensi del 9° Fondo europeo di sviluppo per la cooperazione con i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico ai fini dell'istituzione di un Fondo per l'acqua.

Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Strategia per il mercato interno - Priorità 2003 - 2006" - marzo 2004.

Decisione 407/2004/CE della Commissione, 26 aprile 2004, recante norme sanitarie e di certificazione transitorie.

Decisione 1/2004 del Consiglio dei Ministri ACP-CE, 6 maggio 2004, recante disposizioni sull'uso della riserva della dotazione per lo sviluppo a lungo termine nonché delle risorse del Fondo investimenti del nono Fondo europeo di sviluppo per la creazione di un Fondo per l'acqua ACP-UE.

Dichiarazione ecumenica del Consiglio Nazionale delle Chiese Cristiane del Brasile, della Federazione svizzera delle Chiese protestanti (FSPC), e delle Conferenze dei Vescovi del Brasile e Svizzera, aprile 2005.

D.lgs 19 agosto 2005, n. 195, recante “Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale**”.**

Decisione 7/2005 del Consiglio dei ministri ACP-CE, 22 novembre 2005, relativa alla destinazione di una seconda assegnazione di 250 milioni di EUR del miliardo di EUR condizionale nel quadro del 9° FES a copertura della seconda quota del fondo per l'acqua ACP-UE.

Risoluzione del Parlamento europeo, del 15 marzo 2006, sul Quarto Forum mondiale dell’acqua (Città del Messico, 16-22 marzo 2006).

D.lgs 3 aprile 2006, n. 152, recante “Norme in materia ambientale”.

Sent. del Consiglio di Stato, Sez.VI, 11 aprile 2006, n. 2001.

Trib. Latina, sez. I civile, 13 luglio 2006, ordin. n. 425/2006.

Convenzione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata il 13 dicembre 2006.

Risoluzione n. 7/22 dello *Human Rights Council*, adottata il 28 marzo 2008.

Cass., sez. un., 8 aprile 2008, sent. n. 9148/2008.

Dir. 2008/56/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 17 giugno 2008, in materia di “strategia per l’ambiente marino”.

Risoluzione del Parlamento europeo, del 12 marzo 2009, in materia di risorse idriche in vista del Quinto Forum mondiale dell’acqua (Istanbul, 16-22 marzo 2009).

Carta Etica dell’Acqua: per una cooperazione che garantisca il diritto all’acqua per tutti (realizzata con il sostegno dell’Unione Europea, nell’ambito della Campagna “WATER – *Water Access through Empowerment of Rights*” – ONG-ED/2007/236-066), febbraio 2010.

Agreement On the Nile River Basin Cooperative Framework, May 14 2010.

Risoluzione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, A/64/L.63/Rev.1, del 26 luglio 2010.

Risoluzione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, A/64/292, del 28 luglio 2010.

Commento Generale n. 13 alla Convenzione sui diritti del fanciullo, sul diritto del bambino a essere protetto da ogni forma di violenza, 8 aprile 2011.

L.R. 20 giugno 2011, n. 11, in materia di "Gestione del servizio idrico integrato – Costituzione dell'Azienda pubblica regionale 'Acquedotto Pugliese (AQP)'".

Report del relatore speciale sul diritto umano all'acqua potabile sicura e ai servizi igienici, Catarina de Albuquerque, del 4 luglio 2011.

Commento Generale n. 14 alla Convenzione sui diritti del fanciullo, sul principio del rispetto del superiore interesse del minore, 29 maggio 2013.

Fonti secondarie

Abouali G., *Natural Resources under Occupation: The Status of Palestinian Water under International Law*, in "Pace International Law Review", vol. 10, art. n° 3, September 1998; pp. 491, 494.

Angeloni M., Senese A., *La tutela dell'ambiente marino nella Convenzione di Montego Bay*, 24 settembre 2009.

Barlow M., Clarke T., *Blue Gold*: *The Fight to Stop the Corporate Theft of the World's Water*, The New Press, New York, 2002.

Bettin G., *Acqua privata: privati dell'acqua*, in "Lo straniero, arte - cultura - scienza - società", archivio 2003, n. 38/39, agosto/settembre 2003.

Boisson de Chazournes L., Leb C., Tignino M., *International Law and Freshwater: The Multiple Challenges. New Horizons in Environmental and Energy Law*, Edward Elgar Publishing, Inc., Cheltenham, UK; Northampton, MA, 2013.

Bonsor H. C., MacDonald A. M., Taylor R. G., *Quantitative maps of groundwater resources in Africa*, in "Environmental Research Letters", 19 aprile 2002.

Bothe M., *Customary International Humanitarian Law: Some Reflections on the ICRC Study*, Yearbook of International Humanitarian Law, vol. 8, December 2005, p. 167; Copyright 2005 T. M. C. Asser Instituut, the Hague, The Netherlands.

Breaking the links between natural resources and conflict: The case for EU regulation; A civil society position paper. – 16 settembre 2013.

Caflish L., *The law of international watercourses: achievements and challenges*, in Boisson de Chazournes L., Leb C., Tignino M., *International Law and Freshwater: The Multiple Challenges. New Horizons in Environmental and Energy Law,* Edward Elgar Publishing, Inc., Cheltenham, UK; Northampton, MA, 2013.

Campagna della Rete Interdiocesana Nuovi Stili di Vita intitolata Acqua: Dono di Dio e bene comune, 2009.

Cassetti L., *Il diritto di "vivere con dignità" nella giurisprudenza della Corte Interamericana dei diritti umani*, 15 dicembre 2010.

Cecchetti M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000.

Conferencia Nacional dos Bispos do Brasil, *Declaraçao Ecumenica sobre a àgua como direito humano e bem pùblico*, Belém, 26 de janeiro de 2009.

Contributi della Santa Sede ai Forum Mondiali dell'Acqua, *Acqua, un elemento essenziale per la vita*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2004.

Cossy M., *Le statut de l'eau en droit International économique. Principaux aspects au renard des règles de L'organisation mondial du commerce*.

Croci E., *La convenzione di Aarhus: verso il cittadino consapevole*, ARPA rivista n. 2, marzo/aprile 2004.

Cuq M., *L'eau en droit international : convergences et divergences dans les approches juridiques*, Larcier, Bruxelles, 2013.

Dal Rì Junior A., Del Vecchio A., *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005.

De Albuquerque C., *Statement by the Special Rapporteur on the human*

right to safe drinking water and sanitation 67th session of the General Assembly, New York, 30 October 2012.

De Albuquerque C., *Statement by the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation to the 21st session of the Human Rights Council*, New York, 12 September 2012.

De Leonardis F., *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in "*Scritti in onore di Alberto Romano",* AA.VV., Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, e in *"Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente"*, 2011, n. 2, 14-42.

Doswald-Beck L., Henckaerts J. - M., *Droit International Humanitaire Coutumier*. *Volume I: Régles*, Bruylant, Bruxelles 2007.

Étude sur le droit international humanitaire coutumier; document de travail officiale de la XXXe Conférence international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge préparé par le Comité international de la Croix-Rouge 30IC/07/8.3, Genève, 26-30 novembre 2007.

Fantini E., *The Human Right to Water: Building a bridge between Kyoto and Geneva*, in "Human Rights Tribune", vol.9, n.3, 2003.

Fantini E., *The Human Right to Water: Recent Positive Steps and the Way Ahead*, in "Pace Diritti Umani", n.2, 2005.

Fodella A., Pineschi L., *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2009.

Food and Agriculture Organization, *FAO Production Yearbook 1990*, FAO Statistical Series, Vol. 44, No.99.

Friends of the Earth see things differently, *Mining for Smartphones: The True Cost of Tin*, 2012.

Galotto G., Maglia S., *IL CODICE DELLE ACQUE con il testo del d.lgs. 152/2006 come aggiornato dal d.Lgs. 4/2008*.

Giovanni Paolo II, *Messaggio per la Celebrazione della XXIII Giornata Mondiale per la Pace << Pace con Dio il Creatore, Pace con Tutto il Creato >>*, 1° gennaio 1990.

Giovanni Paolo II, *Messaggio all'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO)*, in occasione della Giornata

Mondiale dell'Alimentazione, il 13 ottobre 2002.

Giovanni Paolo II, *Solicitudo rei socialis*, nn. 38-40, Concilio Vaticano II, *Gaudium et spes*, n. 100.

Gleick P. H., *The World's Water: The Biennal Report on Freshwater Resources*, Island Press, Washington D.C., 2002.

Gleick P. H., *Water and Conflict: Fresh water Resources and International Security*, The MIT Press, Cambridge, 1993.

Grey D., Sadoff C.W., *Sink or Swim? Water security for growth and development*, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank 2007.

Henckaerts J. - M., *Towards Better Protection for the Enivronment in Armed Conflict: Recent Developments in International Humanitarian Law*, in "Review of European Community & International Environmental Law", vol. 9, Issue 1, April 2000.

Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze, *I principi fondamentali nella condotta delle operazioni militari*, Centro Alti Studi per la Difesa.

Kamto M., *Droit de l'environnement en Afrique*, Edicef, AUPELF, Universités Francophones, 1996.

Kramer L., *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2002.

Leoni S., *Il principio di precauzione nel diritto ambientale*, in "Diritto all'ambiente" (consultabile all'indirizzo *www.diritto ambiente.net*).

Lex Romana Burgundiorum, 17, 2; *Lex Romana Visigothorum*, *Pauli Sententiae*, 1, 17, 2; *Lex Romana Utinensis*, 23, 23, (20); *Lex Romana Visigothorum*, *Codex Theodosianum*, 15, 2; *Epitome Gaii*, 2, 1, 3.

Ludovici A.A., Toniutti N., *La partecipazione pubblica nel governo delle acque*, in "WWF for a living planet", Editoria Multimediale e Pubblicità – WWF Italia, marzo 2006.

Mbeme A., *Le Monde Diplomatique*, novembre 1999.

McCaffrey S., *The codification of universal norms : a means to promote cooperation and equity?*, in Boisson de Chazournes L., Leb C., Tignino M., *International Law and Freshwater: The Multiple Challenges. New*

Horizons in Environmental and Energy Law, Edward Elgar Publishing, Inc., Cheltenham, UK; Northampton, MA, 2013.

Merighetti C., da “Come un granello di sabbia - aforismi”, PensieriParole, 19 luglio 2010.

Messaggio del Santo Padre Benedetto XVI per la celebrazione della XL Giornata mondiale della pace, 1° gennaio 2007.

Messaggio del Santo Padre Benedetto XVI al Cardinale Renato Raffaele Martino, Rappresentante della Santa Sede all’Esposizione internazionale su *Acqua e Sviluppo sostenibile*, in corso a Zaragoza (Spagna), in occasione della celebrazione della "Giornata della Santa Sede”, 10 luglio 2008.

MILMUN 2012, *The right to water. A fundamental human right?*, Milan, 30th May 2012.

Moïse Mbengue M., *The Senegal river legal regime and its contribution to the development of the law of international watercourses in Africa*, in vedi *supra*.

Montini M., *La necessità ambientale nel diritto internazionale e comunitario*, CEDAM, Padova, 2001.

N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, 4^ ed., G. Giappichelli Editore Torino, 2011, p. 265; p. 286.

Poli S., *La responsabilità per danni da inquinamento transfrontaliero nel diritto comunitario e internazionale*, Milano, Giuffrè, 2006.

Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, *La responsabilità umana verso l’ambiente*, dal Compendio della dottrina Sociale della Chiesa, 2004.

Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, 2012.

Rapporto del Comitato Procuratore del Tribunale Penale dell'ex Jugoslavia, 13 giugno 2001, par. 15.

Rete Nazionale delle Autorità Ambientali e delle Autorità di Programmazione dei Fondi Strutturali Comunitari, *La valutazione dell'applicazione del principio "chi inquina, paga"*, Roma, dicembre 2003.

Salman M. A. Salman, *Mediation of international water disputes : the Indus, the Jordan, and the Nile Basins interventions*, in Boisson de Chazournes L., Leb C., Tignino M., *International Law and Freshwater: The Multiple Challenges. New Horizons in Environmental and Energy Law,* Edward Elgar Publishing, Inc., Cheltenham, UK; Northampton, MA, 2013.

Sanna, S., *La testimonianza dei delegati del Comitato internazionale della Croce Rossa davanti ai Tribunali penai internazionali*, in "Rivista di Diritto Internazionale", 2001, pp. 393-419.

Savona P., in *Dal pericolo al rischio: l'anticipazione dell'intervento pubblico*, in *Dir. Amm.* 2010.

Schilleci F., *Ambiente ed ecologia: Per una nuova visione del progetto* territoriale, FRANCOANGELI/Urbanistica, Milano, 2012.

Sciortino A., L'Africa in Guerra. I conflitti africani e la globalizzazione, Baldoni Castaldi Dalai, Milano, 2008.

Selborne Lord J., *The Ethics of Freshwater Use*: *A Survey,* COMSET Sub-Commission on the Ethics of Fresh Water, 2004.

Shiva V., *Il bene comune della Terra*, Saggi, Universale Economica Feltrinelli, Milano, 2006.

Shiva V., *Le guerre dell'acqua*, Giangiacomo Feltrinelli Editore, Milano, 2004.

Skubiszewski K., *Human rights in the social doctrine of the Catholic Church*, 2006.

Smets H., *De nouveaux progrès dans la mise en oeuvre du droit à l'eau potable*, Académie de l'Eau, France, Avril 2013.

Smets H., *Une perspective européenne concernant le droit à l'eau potable*

et à l'assainissement, Académie de l'Eau, France, 2001.

Statement of H.E. Miguel D'Escoto Brockmann, President of the United Nations General Assembly, to the Fifth World Water Forum delivered by Maude Barlow, Senior advisor on water to the President, Istanbul 18 march 2009.

Tanzi A., *Regional contributions to international water cooperation : the UNECE contribution*, in Boisson de Chazournes L., Leb C., Tignino M., *International Law and Freshwater: The Multiple Challenges. New Horizons in Environmental and Energy Law*, Edward Elgar Publishing, Inc., Cheltenham, UK; Northampton, MA, 2013.

Tignino M., *L'eau et la guerre: Eléments pour un régime juridique*, Collection de l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève, Bruylant, Bruxelles, 2011.

The Right to Water, in "Special Rapporteur's Publications", Fact Sheet No. 35.

U.N. refugee chief warns of Darfur "catastrophe", Reuters, September 8th 2006.

United Nations News, *Sudan Has Failed To Disarm Militias or Prevent More Attacks in Darfur* – UN Envoy, 2004.

UN Water. Water Security & the Global Water Agenda: a UN-Water Analytical Brief, © United Nations University, 2013.

Urbinati S., *L'état de la reconnaissance du droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement en Italie*, France 2011.

Violence in Darfur cuts off 355,000 people from food aid, People's Daily, September 12th 2006.

Western Sahara Resource Watch website, *The phosphate exports*, 29 luglio 2011.

Wikipedia, The Free Encyclopedia, *Marikana miners' strike*, (consultata in data 13 gennaio 2014).

Winkler I., *Judicial Enforcement of the Human Right to Water – Case Law from South Africa, Argentina and India*, Heinirch-Heine-University, Dusseldorf, Germany, 2008 (available on

www.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/lgd/2008_1/winkler/).