

**La protezione costituzionale del diritto all'acqua pubblica
tra crisi finanziaria e diritti umani.
L'art. 70.a della Costituzione slovena sul "Diritto all'acqua potabile"**

di Andrea Crismani

30 dicembre 2016

SOMMARIO: 1. Crisi finanziaria e diritti umani. 2. I diritti finanziariamente condizionati, i diritti sacrificabili e le forme di Stato. 3. L'acqua come (nuovo) diritto fondamentale. 4. La costituzionalizzazione del diritto all'acqua: profili di comparazione e l'art. 70.a Cost. Slovenia. 5. I contenuti della garanzia costituzionale: diritto all'acqua come diritto sociale, collettivo e individuale. 6. Le ragioni della protezione costituzionale.

1. Crisi finanziaria e diritti umani

Il presente scritto trae spunto dalla recente modifica della Costituzione della Repubblica di Slovenia in tema di diritto all'acqua¹. Il Parlamento con legge costituzionale UZ70a ha introdotto l'art. 70.a rubricato "Diritto all'acqua potabile"².

L'espressa previsione costituzionale nelle articolazioni che saranno illustrate rappresenta un importante passo in avanti nella costituzionalizzazione e pertanto nella protezione al massimo livello del diritto all'acqua.

È da premettere anche che "le norme dedicate all'acqua, spesso fanno da apripista portando all'emergere i nuovi profili di tutela che poi diventano consueti"³.

¹ Un particolare ringraziamento va al Prof. Franc Grad dell'Università di Ljubljana e membro del Gruppo di esperti per la revisione costituzionale.

² Legge costituzionale 17 novembre 2016, n. 001-02/15-4/17 (UZ70a), in U.I. R.s. 30.11.2016, n. 75, anno XXVI - Ustavni zakon o dopolnitvi III. poglavja Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 75/16).

Il testo è il seguente:

"Ognuno ha il diritto all'acqua potabile.

Le risorse idriche sono beni demaniali gestiti dallo Stato.

Le risorse idriche sono destinate prioritariamente e in modo sostenibile all'approvvigionamento dell'acqua potabile alla popolazione e dell'acqua per uso domestico e per questa parte non sono merce commerciabile.

L'approvvigionamento dell'acqua potabile alla popolazione e dell'acqua per uso domestico è gestito dallo Stato per mezzo degli enti locali autonomi in maniera diretta e senza scopo di lucro".

³ E. Cristiani, *Verso Aquae Expo 2015: qualità e sicurezza dell'acqua come alimento*, in *federalismi.it*, 2, 2015, nota a tal proposito il testo originario dell'art. 1 della legge Galli del 5 gennaio 1994, n. 36, in base al quale "1. Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà. 2. Qualsiasi uso delle acque è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale". A conferma di quanto affermato invita a confrontare con l'attuale art. 144 del Codice dell'ambiente sulla tutela e uso delle risorse idriche, il quale al primo comma prevede che "Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato"; al secondo comma stabilisce che "Le acque

In effetti, e in termini ancora più ampi rispetto a quelli ora pensati, è da dire che in questo momento storico la costituzionalizzazione del diritto all'acqua s'inserisce in una trama caratterizzata da due fattori. Il primo fattore si identifica nei cambiamenti climatici, che possono pregiudicare l'accessibilità e la fruibilità; il secondo nella crisi economica, finanziaria e sociale e nella cedevolezza delle sovranità nazionali degli Stati europei, aspetti che al pari del clima e dell'ecosistema sono in grado minacciare la fruibilità e l'accesso all'acqua.

Da un lato vi sono impegni internazionali, come quello del cd. *Fiscal Compact*, che obbligano gli Stati europei a "recepire la regola del pareggio di bilancio nei loro ordinamenti giuridici nazionali, tramite disposizioni vincolanti, permanenti e preferibilmente di natura costituzionale"⁴, e pertanto l'impegno a risanare le proprie finanze, anche con misure *una tantum* e temporanee costituite da imposizioni patrimoniali o da campagne di privatizzazioni o da vendite del patrimonio pubblico⁵.

costituiscono una risorsa che va tutelata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà; qualsiasi loro uso è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale". Un'ampia garanzia è data dal terzo comma laddove "La disciplina degli usi delle acque è finalizzata alla loro razionalizzazione, allo scopo di evitare gli sprechi e di favorire il rinnovo delle risorse, di non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, l'agricoltura, la piscicoltura, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrologici". L'assicurazione della destinazione prioritaria ai consumi umani è garantita dal comma 4 laddove, infatti, "Gli usi diversi dal consumo umano sono consentiti nei limiti nei quali le risorse idriche siano sufficienti e a condizione che non ne pregiudichino la qualità". Di recente, con il d.l. 12 settembre 2014, n. 133 conv. con mod. dalla l. 11 novembre 2014, n. 164 ha disposto (con l'art. 38, comma 11-quater) l'introduzione del comma 4-bis all'art. 144 in base al quale "ai fini della tutela delle acque sotterranee dall'inquinamento e per promuovere un razionale utilizzo del patrimonio idrico nazionale, tenuto anche conto del principio di precauzione per quanto attiene al rischio sismico e alla prevenzione di incidenti rilevanti, nelle attività di ricerca o coltivazione di idrocarburi rilasciate dallo Stato sono vietati la ricerca e l'estrazione di shale gas e di shale oil e il rilascio dei relativi titoli minerari. A tal fine è vietata qualunque tecnica di iniezione in pressione nel sottosuolo di fluidi liquidi o gassosi, compresi eventuali additivi, finalizzata a produrre o favorire la fratturazione delle formazioni rocciose in cui sono intrappolati lo shale gas e lo shale oil (...)". Il quinto comma rinvia a norme specifiche la disciplina delle acque termali, minerali e per uso geotermico.

⁴ Si v. il secondo "rilevando" del Preambolo e gli artt. 3 e 4 del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria firmato in occasione del Consiglio europeo dell'1-2 marzo 2012 da tutti gli Stati membri dell'UE ad eccezione di Regno Unito e Repubblica ceca.

⁵ Sul tema vi è vasta letteratura che sotto vari aspetti ha trattato il tema. Senza pretesa di completezza e limitatamente ad alcuni profili si rinvia, innanzitutto, a S. CASSESE, *La nuova architettura finanziaria europea*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 1, 79. L'A. parla di un processo per materie il quale passa dalla messa in comune della politica monetaria, delle operazioni sui cambi, della emissione di banconote, della gestione delle riserve e dei sistemi dei pagamenti, a quella della vigilanza, infine a quella della gestione delle crisi. Sulle vicende della globalizzazione e lo scoppio della crisi finanziaria, invece si v. M. Onado, *I nodi al pettine. La crisi finanziaria e le regole non scritte*, Roma - Bari, 2009; R.A. Posner, *A Failure of Capitalism. The Crisis of '08 and the Descent into Depression*, Cambridge, Harvard University Press, 2009, 1 ss.; F. Targetti, *Le vicende della globalizzazione e lo scoppio della crisi finanziaria. Per una governance dell'economia globale*, in G. Amato (a cura di), *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, Firenze, 2009, 15 ss.; R. Perez (a cura di), *Finanza privata e finanza pubblica. I mutui subprime e la spending review*, Rimini, 2009, 13 ss.; P. Guerrieri, D. Lombardi (a cura di), *L'architettura del mondo nuovo. Governance economica e sistema multipolare*, Bologna, 2010. Si consideri inoltre come l'esigenza di salvaguardare la stabilità finanziaria dell'area euro ha spinto alla creazione di una serie di sistemi di direzione, coordinamento (la c.d. *governance europea*) e di protezione, prima su base temporanea e poi su base stabile. Questi sistemi messi in atto hanno inciso in modo rilevante sul quadro ordinamentale dell'Unione europea e dei suoi Stati membri e li hanno assoggettati a meccanismi esterni di

Dall'altro lato, e anche per questo motivo, alcuni Stati, sollecitati dalla popolazione con iniziative e con azioni popolari, si adoperano per garantire alla collettività e a ciascun individuo della loro nazione beni e risorse essenziali di fronte alla mercificazione e all'aggressione dei creditori dello Stato debitore.

Il parallelismo tra gli obblighi di bilancio, assunti in sede di trattati internazionali seguiti dalle conseguenti modifiche delle costituzioni nazionali (ad esempio in Italia dagli artt. 81, 97 e 119 Cost. sulla sostenibilità e sull'equilibrio di bilancio o in Slovenia dall'art. 148)⁶, e le garanzie costituzionali di protezione dei beni e delle risorse nazionali strategiche, non è una coincidenza o un mero esercizio teorico giuridico, ma è una delle ragioni che sono emerse in sede di discussione parlamentare di revisione della Costituzione slovena⁷.

Ci è noto che gli interventi pubblici nell'economia e gli istituti di protezione sociale non sono una novità: esistono fin dai tempi antichissimi, com'è stato per la regolazione delle acque e per gli ospedali pubblici⁸. Essi hanno la caratteristica di presentare un intenso collegamento con i mezzi finanziari provenienti dal sistema pubblico⁹. L'interrogativo che però ci si pone riguarda il grado di prescrittività delle garanzie costituzionali del c.d. *welfare state*¹⁰. Ovvero, capovolgendo la questione, è da chiedersi quale sia il grado di forza condizionante dei vincoli finanziari sui diritti sociali, poiché quest'ultimi sono collegati a una scelta dell'autorità.

Quando si parla dell'acqua si evocano una serie di fattori importanti per i quali il trattamento giuridico richiede discipline di deroga a quelle generali o comunque discipline specifiche e speciali.

condizionamento finanziario creando una sorta di "quarto pilastro", o un "sottosistema" nell'ambito del sistema giuridico dell'Unione. Il tema è affrontato in dottrina da B. De Witte, *The Pillar Structure and the Nature of the European Union: Greek Temple or French Gothic Cathedral?*, in *The European Union after Amsterdam. A Legal Analysis* (a cura di Heukles, Blokker, Brus), The Hague, 1999, 51 ss.; S. Marciali, *La flexibilité du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, 2007, 397 e M. Starita, *Il consiglio europeo e la crisi del debito sovrano*, in *Riv. dir. internaz.*, 2013, 2, 387.

⁶ Sul tema si rinvia a G. Di Gaspare, *Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione*, in Questa Rivista (http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2011/09/Di-Gaspare_Articolo-81_riv.pdf) e M. Passalacqua, *Pareggio di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione*, in Questa Rivista (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/?p=1848>).

⁷ Cfr. *infra* la "Proposta per l'avvio della procedura di revisione costituzionale e presentazione della bozza della legge costituzionale", 16 aprile 2015 e il Parere del Gruppo di esperti, 9 marzo 2016, in <http://voda.svoboda.si/wp-content/uploads/sites/2/2016/04/kon%C4%8Dno-mnenje.pdf>.

⁸ M. S. Giannini, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Il Politico*, 1977, 205; M. D'Alberti, *Lo Stato e l'economia in Giannini*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 4, 1087.

⁹ R. Calvano, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2013, 2.

¹⁰ Sul tema *ex multis* F. Pergolesi, *Alcuni lineamenti dei diritti sociali*, Milano, 1953; M. Mazziotti, *Diritti sociali*, in *Enc. Dir.*, XII, Milano, 1964, 805 ss; G. Corso, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 761; B. Caravita, *Oltre l'uguaglianza formale*, Padova, 1984; M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, II, Padova 1995, 97 ss.; C. Salazar, *I diritti sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: un "viaggio al termine della notte"?*, in G.F. Ferrari (a cura di) *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, Milano, 2001; S. Gambino, *Cittadinanza e diritti sociali fra neoregionalismo e integrazione comunitaria*, in *Quad. Cost.*, 2003; D. Bifulco, *L'invulnerabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003; F. Rimoli, *Stato sociale*, in *Enc. giur.*, XX, Roma, 2004; A. Baldassarre, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 2007; A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali* 1/2014, 86.

I fattori evocati sono molteplici e si rinvencono nei preamboli dei vari trattati o nelle risoluzioni o in altri atti internazionali o comunitari in materia di acqua.

A seguito di un lungo percorso il diritto all'acqua è ora considerato a livello internazionale un diritto umano universale che si collega ai servizi igienico-sanitari. Esso assume la connotazione di diritto umano universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari e comprende gli aspetti della disponibilità, dell'accessibilità, dell'accettabilità, dell'accessibilità economica e della qualità¹¹. La sua piena applicazione va assicurata attraverso la corretta gestione delle risorse idriche in quanto è necessario garantire un uso sostenibile dell'acqua. Tuttavia poche sono le Costituzioni che espressamente lo prevedono.

Nell'ambito dell'assistenza allo sviluppo, il miglioramento dell'approvvigionamento di acqua potabile e dei servizi igienico-sanitari è considerato un modo efficiente per perseguire obiettivi fondamentali di eliminazione della povertà, nonché per promuovere l'uguaglianza sociale, la salute pubblica, la sicurezza alimentare, la crescita economica e la sicurezza pubblica¹².

Secondo le previsioni più radicali l'acqua è destinata a diventare il nuovo "oro blu" che si sostituirà al petrolio e al gas e che potrebbe essere oggetto di conflitti. Vi è, in effetti, il timore che si trasformi e si consolidi quale bene commerciabile e non invece come diritto umano.

Quest'aspetto è intuibile da molti fattori.

Un primo fattore è dato dalla normativa europea sulla liberalizzazione (direttiva 2006/123/CE cd. Bolkestein) e quella sui contratti pubblici e sulle concessioni, e riguarda aspetti sui servizi di interesse economico generale e sui servizi di distribuzione e di fornitura idrica e gestione delle acque reflue.

Un secondo fattore era rinvenibile negli accordi transatlantici per il commercio e gli investimenti, che spingevano verso una maggiore liberalizzazione e privatizzazione dei servizi pubblici¹³.

Un terzo fattore, il più insidioso e che sarà oggetto di approfondimento nel paragrafo finale, riguarda le pretese dei creditori della finanza internazionale nei confronti degli Stati indebitati e gli interventi drastici della Troika, criticati peraltro dal Parlamento europeo della VII Legislatura (2009-2014), il quale notava in una delle sue ultime Relazioni "sull'impatto della crisi finanziaria ed economica sui diritti umani" che l'approccio adottato per la gestione della crisi non avesse tenuto

¹¹ Almeno 748 milioni di persone non hanno un accesso sostenibile all'acqua potabile, mentre un terzo della popolazione mondiale non dispone dei servizi igienico-sanitari di base.

¹² Per quanto riguarda la nostra area geografica si consideri che gran parte della regione del Mediterraneo e alcune regioni dell'Europa centrale dell'Unione sono classificate come regioni caratterizzate da penuria d'acqua o addirittura semidesertiche.

¹³ Al punto 47 della Risoluzione del Parlamento europeo, 8 settembre 2015, *di seguito all'iniziativa dei cittadini europei "L'acqua è un diritto" (Right2Water)* (2014/2239(INI)) è previsto "che la natura speciale dei servizi idrici e igienico-sanitari, in termini ad esempio di produzione, distribuzione e trattamento, rende assolutamente necessaria la loro esclusione da qualsiasi accordo commerciale oggetto di negoziazione o di esame da parte dell'UE" ed è seguita dall'invito affinché la Commissione garantisca "l'esclusione giuridicamente vincolante dei servizi idrici, igienico-sanitari e concernenti le acque reflue dai negoziati in corso per il partenariato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP) e per l'accordo sugli scambi di servizi". Al punto 48 il Parlamento ricorda altresì "l'elevato numero di petizioni contrarie all'inclusione di servizi pubblici essenziali, come l'acqua e i servizi igienico-sanitari, nelle trattative del partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (TTIP)".

pienamente conto dell'equilibrio tra l'impatto economico e l'impatto sociale delle misure prescritte spesso violando i diritti umani¹⁴.

2. I diritti finanziariamente condizionati, i diritti sacrificabili e le forme di Stato

Fattori ostili come la scarsità delle risorse, le difficili condizioni dei conti pubblici, la mancata ripresa dei fattori di crescita e della produttività, l'utilizzo delle risorse pubbliche a scopi di risanamento hanno determinato un impatto negativo sui diritti sociali ed economici e li hanno trasformati in diritti finanziariamente condizionati, riconfigurando di fatto il tipo di Stato¹⁵.

Tali fattori indubbiamente hanno compromesso l'effettività e la giustiziabilità dei diritti sociali. Già alla luce dei primordiali vincoli imposti dalla partecipazione all'Unione europea vi fu una riconsiderazione del modello dello Stato sociale. Ora, a seguito della crisi economica, i diritti sociali sembrano soffrire più degli altri diritti.

¹⁴ Parlamento europeo (2009-2014), *Commissione per gli affari esteri. Relazione sull'impatto della crisi finanziaria ed economica sui diritti umani*, 1 marzo 2013, 2012/2136(INI), 3.

¹⁵ L'aspetto dei diritti finanziariamente condizionati è oggetto di discussione in dottrina ed è affrontato con sensibilità costituzionalistica e amministrativistica. La dialettica tra queste impostazioni è ben illustrata nel Volume *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015, curato da S. Gambino e nello scritto S. Gambino, D. Pappano, G. M. Caruso, W. Nocito, D. Loprieno, G. Gerbasi e D. D'Alessandro, *Diritti sociali e crisi economico-finanziaria. problemi e prospettive*, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2016/01/gambino_pappano_caruso_nocito_loprieno_gerbasi_dalessandro.pdf.

Secondo l'analisi fatta nei citati lavori emerge come i costituzionalisti ragionano in termini di principi e valori. Essi sono fisiologicamente portati ad assumerne l'assolutezza e, quindi, tendono a proporre delle soluzioni più conformi agli ideali di giustizia sociale che spesso mal si addicono ad ogni pretesa di condizionamento economico. In tale prospettiva i diritti sociali sono percepiti come diritti fondamentali, diritti inviolabili o con altre formule che sono espressive di una qualche supremazia rispetto ad altri valori. Secondo queste letture, rispetto ad essi l'amministrazione sarebbe gravata da una serie di doveri incondizionati, conformemente ad una concezione di diritto assoluto e al cospetto di qualsiasi altra condizione od elemento dal carattere economico. Invece, dall'altro canto, gli amministrativisti sono abituati a studiare le situazioni soggettive in rapporto al potere e tendono a percepire le dinamiche fra gli interessi nel loro divenire. La visione è più materialistica ed impone di rapportare ogni interesse ad una pluralità di interessi che possono essere incisi dalla sua affermazione. Nella prospettiva dell'amministrazione l'analisi coinvolge aspetti legati ai servizi pubblici, alle modalità organizzative e alle tecniche di finanziamento per gli stessi predisposte. Quest'ultima impostazione è rinvenibile nell'elaborazione dogmatica sui c.d. "diritti finanziariamente condizionati" di Merusi che è stata proposta in un contesto in cui si poneva un problema di disponibilità di risorse. Cfr. F. Merusi, *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990. Una posizione critica sulla teoria dei diritti finanziariamente condizionati è invece espressa da A. Albanese, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, Milano, 2007. Invece una diversa chiave di lettura e per certi aspetti di sintesi tra le opposte posizioni è rinvenibile nel citato lavoro sui *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*. Viene proposto di guardare al fenomeno da una prospettiva più ampia che porta ad estendere l'analisi al ruolo assegnato alle istituzioni. In questo modo, secondo i citati Autori, la lettura delle relazioni che si instaurano fra risorse e diritti è stata integrata da un'analisi dedicata al rapporto fra istituzioni e diritti, da un lato, e a quello fra istituzioni e risorse, dall'altro. Sul tema, inoltre, G. Vecchio, M.C. Gagliano, I. Mauro, *Cittadinanza, diritti sociali finanziariamente condizionati e politiche pubbliche condizionate dai diritti. La solidarietà come principio di sistema. La crisi e il costo dei "diritti sociali"*, in http://csdle.lex.unict.it/Archive/OT/From%20our%20users/20160302-125652_Vecchio-Gagliano-Mauro_Gambino_commentopdf.pdf.

Le molteplici crisi che si sono succedute hanno indubbiamente mutato gli equilibri che danno luogo a vari modelli di Stato e non di rado hanno compromesso i diritti fondamentali. Secondo Giannini all'interno dello Stato pluriclasse possono modificarsi gli equilibri, perché la sua essenza è procedurale e "si può variamente riempire a seconda del gioco di pesi e contrappesi che esercitano i centri di potere garantito"¹⁶. Un simile Stato, dunque, può presentarsi "or come una delle... specie immaginate dai teorici del neocapitalismo, or come quasi socialista, or come quasi liberale, or – per passare alle forme patologiche – come un governo di pretoriani, o di delegati di potenze straniere"¹⁷.

Nella configurazione attuale riferita agli obblighi finanziari della collettività verso lo Stato e dello Stato verso di essa, nonché dello Stato verso i terzi, la dogmatica individua tre figure di Stato, identificabili nei modelli dello "Stato fiscale", dello "Stato debitore" e dello "Stato consolidato"¹⁸.

La combinazione di queste tre figure, o meglio caratteristiche, è data dallo "Stato fiscale", dipendente *dai* e responsabile *di fronte ai* cittadini per il proprio finanziamento, che si lega (e contrappone) allo "Stato indebitato" che dipende *dai* ed è responsabile *di fronte ai* propri creditori che sono le banche d'affari internazionali. Ed entrambe le figure sono riconducibili a quella dello "Stato consolidato", caratterizzato dai vincoli *della* e *verso* l'Unione europea.

L'attuale assetto degli equilibri istituzionali è notevolmente mutato rispetto all'impianto classico. In particolare il rapporto bilaterale Governo - Parlamento si è modificato verso un rapporto trilaterale Governo - Parlamento - mercato (in particolare quello finanziario) con notevoli riflessi sul corpo elettorale e sulla sovranità degli Stati nazionali.

La partecipazione politica conosciuta sin qui risulta ostruita e spesso ristretta.

Si descrivono le assemblee parlamentari come "l'ombra di se stesse, svilite a meri terminali di un potere che ha altrove la sua fonte"¹⁹.

Infatti, la supremazia dei Parlamenti (espressione della sovranità popolare e del diritto al bilancio) in molte occasioni è ormai solo apparente in quanto, in realtà, è soggetta al volere di poteri molto più forti come quello economico, delle segreterie dei partiti, delle organizzazioni internazionali (come ad esempio la Bmi, il Fmi, la Bce, il Mes), che non hanno legittimità democratica di fronte alla popolazione. In tal modo la decisione economico-finanziaria e di conseguenza anche quella fiscale dei Parlamenti è molto indebolita, come appare indebolito lo stesso tradizionale controllo democratico del bilancio e dell'equilibrio tra spese ed entrate.

Il controllo democratico si contrae e cede il passo al meccanismo di cooperazione fondato sui vertici, o gruppi di Stati, che svolgono un ruolo importante – determinante in sede di programmazione economica. Questo metodo ostruisce il

¹⁶ M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1995, 318.

¹⁷ E le costituzioni degli Stati pluriclasse sono necessariamente eclettiche, dovendo bilanciare equilibri difficili: così è la nostra, in particolare agli articoli 41 e 42, che, in tema di impresa e di proprietà, riconoscono pari dignità ai poteri pubblici e privati.

¹⁸ W. Streeck, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, 2013, 100 ss.

¹⁹ A. Ruggeri, *Crisi economica e crisi della Costituzione. Relaz. conclusiva per l'Italia delle V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale*, su *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, Lecce 14-15 settembre 2012, alla cui data lo scritto è aggiornato. Fa parte degli *Studi in onore di A. D'Atena*.

controllo dei Parlamenti nazionali sulla condotta dei capi di governo a causa della natura non vincolante degli accordi politici raggiunti nell'ambito dei *summits*²⁰.

Il potere dei detentori del debito sarebbe confermato dalla gestione della crisi finanziaria del 2007-8, che è stata affrontata trasferendo risorse dei contribuenti a istituzioni finanziarie²¹. I costi della crisi sono stati scaricati sulla gran parte dei cittadini essenzialmente, in modo da evitare le ire dei mercati, ovvero degli stessi detentori del debito.

Lo Stato si trova a sopportare la responsabilità nei confronti di due poli diversi, il polo della collettività e il polo dei creditori. Questi due poli sono spesso configgenti.

Lo Stato risulta inoltre "consolidato", cioè vincolato da atti adottati dalle Istituzioni europee, da accordi di carattere programmatico di natura internazionale e da soggetti ultranazionali, spesso privi di legittimazione democratica, che hanno il potere di influire sui regolatori stimolando provvedimenti e misure di politica economica e monetaria²².

Questa dinamica presuppone un primo polo formato dai "cittadini dello Stato che, in quanto tali, godono di diritti costituzionali, tra cui i diritti politici che permettono loro di scegliere i rappresentanti politici e, in una certa misura, di esprimere le loro preferenze circa la maggioranza e il Governo"²³.

I cittadini, attraverso i diritti di partecipazione politica "condizionano l'attività del Parlamento e del Governo riguardo ai contenuti delle politiche pubbliche". Le politiche pubbliche sono deputate a "stabilire il modo e il livello in cui sono soddisfatti altri diritti dei cittadini, tra cui i diritti sociali, che postulano l'esistenza di prestazioni positive da parte dei pubblici poteri"²⁴.

Sono gli stessi cittadini che attraverso il prelievo fiscale forniscono allo Stato le risorse finanziarie necessarie a sostenere le prestazioni. Il soddisfacimento delle aspettative dei cittadini collegate ai loro diritti si misura nelle elezioni. In tal modo "si ricrea costantemente la lealtà civica"²⁵.

Il secondo polo ha una diversa configurazione dinamica. Lo Stato assume la veste di "(Stato) debitore". Le risorse di cui ha bisogno, anche una parte di quelle necessarie per tutelare i diritti, non sono ottenute solo attraverso il prelievo fiscale, ma sono fornite dai creditori. Vi sono alcune sostanziali differenze tra la collettività che compone lo Stato o il c.d. "popolo dello Stato" e il "popolo del mercato" o "il ceto creditorio".

²⁰ M. Starita, *Il consiglio europeo e la crisi del debito sovrano*, in *Riv. dir. internaz.*, 2013, 2, 387.

²¹ E quest'ultime, com'è noto, avevano versato relativamente poco in termini di imposte ma hanno ricavato consistenti rendite dalla proprietà di titoli di Stato.

²² G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo. Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, in *rivistaaic.it*, 4/2013 e in *Quaderni costituzionali*, XXXIV, n. 1, marzo 2014, 33 e Id., *Chi governa la finanza in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, XXXII, 1, marzo 2012, 9.

²³ G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo*, cit.

²⁴ G. Pitruzzella, cit. I rapporti tra collettività ed ente impositore nella trama del diritto al bilancio sono stati elaborati dagli Studiosi di Contabilità pubblica con la teoria delle garanzie obiettive. In particolare sul tema S. Buscema, *Trattato di contabilità pubblica*, vol. I (*Principi generali*), Milano 1979, 3 ss ma anche T. Parenzan, *Ascendono diritti, doveri, solidarietà, con uno sguardo all'Europa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2004, 6, 1243.

²⁵ G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo*, cit., 34.

Il popolo del mercato, cioè i creditori, opera a livello transnazionale e non è circoscritto nei confini nazionali. Il popolo del mercato “non gode di diritti costituzionali, ma dei diritti che derivano dai contratti e che richiedono l’adempimento di obbligazioni pecuniarie da parte dello Stato”²⁶. In veste di “creditore non ha diritti politici e quindi non può rimuovere” (almeno non direttamente) “con la scelta elettorale, la maggioranza e il Governo che, per le politiche seguite, non sono di suo gradimento”²⁷.

Però il popolo del mercato ha una serie di prerogative molto incisive in termini di pretese, di persuasione e di influenza. Ha il potere di pretendere interessi più elevati per compensare il maggior rischio di insolvenza, può uscire dall’operazione con la vendita delle obbligazioni pubbliche, può non partecipare alle aste per il collocamento nel mercato dei titoli di Stato, influisce sui sistemi di *rating* finanziario e ha il potere di indurre gli Stati ad emanare regole²⁸.

Il ceto creditorio è riuscito a far gravare sulla gran parte dei cittadini i costi della crisi trasferendo risorse dei contribuenti a istituzioni finanziarie. In tal modo ingenti risorse subiscono una destinazione diversa da quella volta a soddisfare i bisogni della collettività; oltretutto queste risorse già prima di questa nuova destinazione erano in buona parte vincolate da spese fisse (spese correnti per stipendi, funzionamento di strutture, spese per pensioni) tra le quali anche la spesa per interessi (che è circa il doppio delle principali economie europee). Per effetto di questo fenomeno il livello di prelievo fiscale e la destinazione delle risorse sono condizionati dalle politiche monetarie ed economiche provenienti da istanze sovranazionali e sono giustificati dalla necessità di far fronte alla crisi, la quale assume un connotato e significato giuridico poiché è assunta a ragione di certi provvedimenti legislativi, amministrativi o anche come parametro di valutazione dei provvedimenti stessi.

Il mero riconoscimento di diritti che non tenga conto delle effettive possibilità di realizzazione degli stessi è un rischio molto concreto, tanto che per porvi rimedio si è arrivati a riconoscere e legittimare i c.d. “diritti finanziariamente condizionati”²⁹ per la cui realizzazione, che evidentemente non è più piena e incondizionata, è necessario trovare un bilanciamento tra le ragioni di economia e il principio di solidarietà coordinato col principio di razionalità ed equità.

Il sacrificio o il contenimento di tali diritti non sembra in linea con i contenuti delle costituzioni sul versante nazionale, e nemmeno sul versante europeo, che combatte l’esclusione sociale, promuove la giustizia, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra stati (art. 3, commi 1 e 2, TUE).

I primi interventi salva-stati riferiti alla Grecia, al Portogallo, a Cipro e all’Irlanda hanno sollevato alcuni problemi di fondo.

Il primo riguarda il coordinamento con la tutela dei diritti fondamentali in ordine alla soddisfazione di essi mediante lo stanziamento o l’assicurazione delle risorse necessarie, dando così luogo ai diritti finanziariamente condizionati.

Il secondo riguarda la mercificazione dei servizi e la privatizzazione dei prestatori e delle infrastrutture (porti, aeroporti, acquedotti, strade).

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ibidem.

²⁹ M. Fierro, R. Nevola, D. Diaco (a cura di), *La tutela dei diritti e i vincoli finanziari*, Quaderno di giurisprudenza costituzionale, maggio 2013, 2.

Ed è proprio sul versante dei diritti fondamentali che la crisi economico-finanziaria mostra il suo volto più aggressivo³⁰. Essa si riqualifica in crisi finanziaria, economica e *sociale*³¹. Alcuni governi, tra i quali anche i nostri (in particolare quelli guidati dai c.d. tecnici di grande coalizione) avevano varato programmi di austerità e adottato provvedimenti che sacrificavano i diritti o ne restringevano le tutele³², aprendo così la strada alla c.d. gestione d'urgenza della politica economica, non di rado sacrificando i diritti fondamentali.

3. L'acqua come (nuovo) diritto fondamentale

Nello scenario ora tracciato s'inserisce la questione sulla costituzionalizzazione del diritto all'acqua e, in particolare, la necessità di una sua espressa previsione nella Costituzione. Come detto, quest'aspetto non è solo oggetto di dibattito tra gli studiosi ma è anche oggetto di recenti iniziative in alcuni Stati europei che sollecitati da iniziative popolari hanno affrontato l'aspetto dell'accessibilità economica in un contesto più ampio rispetto a quello usualmente inteso.

Non ci si riferisce solo alla capacità economica degli utenti ma anche della capacità solutoria e di garanzia del bene e dei servizi in caso di inadempimento dello Stato nell'onorare i debiti assunti con gli acquirenti del debito pubblico.

Il processo di costituzionalizzazione del diritto all'acqua, ovvero di apprestamento di idonee garanzie di effettività e di giustiziabilità a tale diritto, si palesa nel momento in cui il diritto all'acqua viene considerato un "nuovo" diritto fondamentale che si colloca accanto a quelli già espressamente previsti.

La maggior parte delle Costituzioni dei Paesi europei, come anche la Costituzione italiana, non contengono alcun riferimento al diritto all'acqua, né in modo diretto né in modo indiretto richiamandosi per lo più ai diritti sociali. Nell'ambito dell'Unione europea solo la Slovacchia (art. 4) e di recente la Slovenia (art. 70.a³³) hanno previsto nelle loro Costituzioni rispettivamente l'acqua come proprietà pubblica e il diritto all'acqua potabile.

Anche a livello internazionale per molto tempo è mancata un'esplicita formulazione normativa del diritto soggettivo all'acqua e l'espressa qualificazione dell'acqua dolce come possibile oggetto di un diritto collettivo.

Tuttavia l'ordinamento internazionale ha concorso a colmare la lacuna, sebbene solo in tempi molto recenti. Il 28 luglio 2010 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato la Risoluzione 64/292 che riconosce l'accesso ad un'acqua sicura e pulita e all'igiene come un diritto umano (Human Right to Water and Sanitation HRWS). Con la richiamata Risoluzione il diritto all'acqua è riconosciuto

³⁰ A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, XXXIV, 1, marzo 2014, 80.

³¹ Parlamento europeo (2009-2014), *Commissione per gli affari esteri Relazione sull'impatto della crisi finanziaria ed economica sui diritti umani*, 1 marzo 2013, 2012/2136(INI), 3.

³² Sulla violazione del diritto al bilancio con la decretazione d'urgenza si v. C. Bergonzini, *La tempesta perfetta: una manovra economica per decreto-legge*, in *Quaderni costituzionali*, XXXIII, 3, settembre 2013, 557 e ss.

³³ Cfr. art. 2, l. cost. 17 novembre 2016, n. 001-02/15-4/17 (UZ70a), cit.

come un diritto universale e fondamentale³⁴. Inoltre il Protocollo opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, entrato in vigore nel 2013, ha istituito un meccanismo di denuncia che consente a singoli o gruppi di presentare reclami formali sulle violazioni del diritto umano all'acqua e ai servizi igienico-sanitari, oltre a quelle di altri diritti.

Secondo la classificazione cronologica di Bobbio, il diritto all'acqua si inquadra tra i nuovi diritti di solidarietà, anche definiti di terza generazione³⁵. Esso si afferma tardi (e appena) alle soglie del nuovo Millennio quando già cominciano a svilupparsi i diritti di quarta generazione nel campo delle manipolazioni genetiche, della bioetica e delle nuove tecnologie di comunicazione.

Infatti, il diritto all'acqua non è stato percepito come diritto fondamentale fino a una determinata scansione nel processo storico³⁶. La Dichiarazione universale dei Diritti umani del 1948 non parla esplicitamente del diritto all'acqua, in quanto era concetto del tutto estraneo alle preoccupazioni dell'epoca in cui fu redatta, poiché concentrata sulla tutela dei diritti individuali (i diritti civili e politici), nonché sui diritti sociali³⁷.

Il diritto all'acqua acquista la natura "fondamentale" attraverso l'intermediazione del diritto alla vita, del quale ne è estensione. Il riconoscimento è dato dalla richiamata Risoluzione dell'Assemblea Generale la quale, com'è noto in generale per le risoluzioni, non è di per sé giuridicamente vincolante. Tuttavia, il passo compiuto in avanti è notevole in quanto le risoluzioni costituiscono un importante punto di riferimento per l'attivazione nei singoli Paesi di processi di adeguamento e di concretizzazione dei principi³⁸.

Questa Risoluzione può produrre una norma a garanzia di un nuovo diritto fondamentale che fino a un determinato momento non è emerso o non è stato percepito come tale³⁹.

Le modalità di produzione di una norma a garanzia di un nuovo diritto fondamentale sono essenzialmente di due tipi. Entrambe partono da una decisione politica, che può essere stimolata da azioni popolari o da rilevanti interventi giurisprudenziali, e possono materializzarsi in sede di interpretazione costituzionale per effetto di espresse previsioni in normative ordinarie oppure approda attraverso la revisione del testo della Costituzione (un recente esempio in Italia del tentativo del doppio passaggio è dato dal principio di trasparenza che nella naufragata revisione della Carta costituzionale era destinato ad essere inserito nell'art. 97 Cost. ma che nell'altrettanto recente disciplina del Foia, il d.lgs. n. 97/2016, è stato "elevato" a rango costituzionale).

³⁴ Risoluzione *Recognizing Access to Clean Water, Sanitation as Human Right*, 28 luglio 2010, GA/10967, in <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/ga10967.doc.htm>.

³⁵ N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Torino, 1997, pp. 263 e ss.

³⁶ S. Staiano, *Note sul diritto fondamentale all'acqua. Proprietà del bene, gestione del servizio, ideologie della privatizzazione*, in *federalismi.it*, 5, 2011, 6.

³⁷ Nel mondo quasi 750 milioni di individui, 1 ogni 8, vivono senza accesso all'acqua potabile, 2,5 miliardi sono privi di servizi igienico-sanitari.

³⁸ F. Nicotra, *Un "diritto nuovo": il diritto all'acqua*, in *federalismi.it*, 14, 2016, 15.

³⁹ S. Staiano, cit.

4. La costituzionalizzazione del diritto all'acqua: profili di comparazione e l'art. 70.a Cost. Slovenia

Il passaggio logico-teorico nello studio dei diritti fondamentali presuppone che vi sia un sistema condiviso di valori che sono recepiti e diventano principi⁴⁰. Questi poi vengono costituzionalizzati e generano diritti che sono, infine, tutelati nella sfera giuridica, economica, politico-sociale con regole, provvedimenti amministrativi e con interventi economici⁴¹. In tal modo si realizzano la pienezza e la completezza che assicurano l'effettività del diritto.

Nel momento in cui si è consolidato il proclama che l'acqua è riconosciuta come un (nuovo) diritto fondamentale, si pone la questione sul grado di tutela che si vuole assicurare (aspetto formale) e sull'effettività della tutela in concreto e sulla giustiziabilità (aspetto sostanziale).

Per quanto attiene al grado di tutela la questione riguarda la previsione costituzionale del diritto. Si pone, infatti, la domanda se è per forza necessario il passaggio costituzionale o se possa bastare la condivisione di un valore che è già considerato universale.

Invece, per quanto riguarda l'effettività e la giustiziabilità, esse si realizzano solo se al diritto fondamentale corrisponde il dovere, altrettanto fondamentale, di farsi carico dei costi necessari, della determinazione delle modalità e della previsione degli strumenti e organismi idonei a dare tutela.

In Italia il diritto all'acqua non compare fra i diritti espressamente richiamati in Costituzione. Esso si considera sotteso in altre disposizioni costituzionali e, in particolare, nell'art. 2 che riconosce il carattere dell'inviolabilità dei diritti, e così della massima protezione costituzionale, ed è ricavabile dal combinato disposto degli artt. 3, 9, 32, 34, 53 sulla redistribuzione delle risorse e 117, c.1 sugli obblighi internazionali, c. 2, lett. m) sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, che nella loro combinazione farebbero emergere un diritto all'acqua come diritto fondamentale, enunciabile sulla base di un'interpretazione evolutiva del testo costituzionale. La dottrina maggioritaria e la giurisprudenza della Corte costituzionale concordano nel concedere tutela ai diritti nuovi laddove essi siano riconducibili a diritti costituzionali espressamente menzionati, o comunque sanciti da Convenzioni internazionali stipulate dall'Italia⁴².

La giurisprudenza costituzionale ne ha dato riconoscimento attraverso il richiamo alla tutela dell'ambiente. Tuttavia è ritenuto un riconoscimento eccessivamente limitato. Vi sono, infatti, posizioni dottrinali che ritengono "necessario e irrinunciabile uscire da una simile impostazione" e approdare ad un riconoscimento del "diritto all'acqua in sé e per sé considerato"⁴³.

⁴⁰ R. Briganti, *Il diritto all'acqua tra tutela dei beni comuni e governo dei servizi pubblici*, Napoli, 2012.

⁴¹ Ibidem.

⁴² In Italia l'acqua è bene pubblico. Sul punto l'art. 822, c.1, c.c. e l'art. 144, c. 1, d.lgs. n. 162/2006; sono beni demaniali le reti, ai sensi dell'art. 143 d.lgs. n. 162/2006 in combinato disposto con gli artt. 822, 823 e 824 c.c.; ai privati può essere data in concessione la gestione del servizio.

⁴³ F. Nicotra, cit., 23.

In effetti, si osserva come “nella ricostruzione di una dinamica costituzionale del rapporto diritti-doveri occorre prendere in considerazione il rapporto che oggi si ha con le scelte che avvengono nel tempo”⁴⁴.

Occorre prendere coscienza della scarsità della risorsa e della necessità di garantirne l'accesso universale assicurando il pieno godimento dei diritti fondamentali⁴⁵.

Altre non dissimili posizioni dottrinali sostengono che l'apprestamento delle garanzie di effettività e di giustiziabilità può avvenire solo con la positivizzazione costituzionale, atteso che “la sua radice originaria – il carattere “naturale”, nella indissolubilità con il “naturale” diritto alla vita, o anche, se si vuole adottare altro angolo visuale, la corrispondenza a valori storicamente ed eticamente condivisi – lo riconduce al novero di quelle norme intangibili nella loro essenza, in cui consiste l'identità di ogni singola Costituzione”⁴⁶.

Il processo di produzione di una norma a garanzia di un nuovo diritto fondamentale è stato innescato principalmente da iniziative popolari che hanno stimolato l'azione politica. Come accennato nel 2010 l'Onu ha adottato la risoluzione sul *Human Right to Water and Sanitation* (HRWS).

A livello europeo l'iniziativa dei cittadini europei (ICE) ha di recente portato alla raccolta di quasi un paio di milioni di firme⁴⁷ e ha inciso sulle direttive sugli appalti e sulle concessioni prevedendo specifiche deroghe dell'acqua dalla normativa su appalti e concessioni⁴⁸.

Per quanto riguarda invece i singoli Stati europei, di recente in Slovenia si è conclusa l'iniziativa popolare di raccolta di firme con il motto “insapore, incolore e senza proprietari: l'acqua è libertà” che ha innescato la procedura di revisione della Costituzione⁴⁹.

La Camera di Stato, organo legislativo della Repubblica slovena, ha avviato la procedura di modifica della Costituzione e con maggioranza qualificata ha licenziato il nuovo articolo 70.a rubricato “Diritto all'acqua potabile” che si aggiunge e segue l'art. 70 rubricato “Beni demaniali e ricchezze naturali”⁵⁰.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ T.E. Frosini, *Dare un diritto agli assetati*, in *Analisi giuridica dell'economia*, n. 1/2010,

⁴⁶ S. Staiano, cit., passim e 6.

⁴⁷ “L'acqua è un diritto” (*Right2Water*)” è stata la prima iniziativa dei cittadini europei (ICE) ad avere soddisfatto i requisiti stabiliti dal regolamento (UE) n. 211/2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini nonché la prima a essere stata presentata in un'audizione al Parlamento dopo aver ricevuto il sostegno di quasi 1,9 milioni di cittadini (per l'esattezza 1.884.790). Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 settembre 2015 sul seguito all'iniziativa dei cittadini europei “L'acqua è un diritto” (*Right2Water*) (2014/2239(INI)).

⁴⁸ Com'è noto, esse sono: la direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, la direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE e la direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE. Esse sono state recepite nel nostro ordinamento dal d.lgs. n. 50/2016 emanato in base alla legge delega n.11/2016.

⁴⁹ Sui servizi idrici in chiave comparata: V. Parisio, *The Water Supply Service in Europe: Austrian, British, Dutch, Finnish, German, Italian and Romanian Experiences*, Milano, 2013.

⁵⁰ La procedura è iniziata il 12 luglio 2016 (v. <https://www.dz-rs.si/wps/wcm/connect/ea98541-86a2-4649-9b77-2eae68037bf/Sprejete+odlo%C4%8Ditve+na+seji,+21.+seja.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=RO>

L'art. 70 su beni demaniali e ricchezze naturali è composto da tre commi e prevede rispettivamente che "sui beni demaniali può essere acquisito un diritto particolare d'uso alle condizioni stabilite dalla legge" (comma 1), che "la legge stabilisce le condizioni alle quali possono venire sfruttate le ricchezze naturali" e inoltre che "la legge può stabilire che le ricchezze naturali possano essere sfruttate anche da cittadini stranieri e definisce le condizioni dello sfruttamento"⁵¹.

Si noti che il concetto di bene demaniale è relativamente nuovo nel contesto degli Stati dell'ex Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia che sono usciti dalla compagine socialista, e suscita non poche discussioni, considerato il fatto che prima di far parte della Jugoslavia in Slovenia trovava applicazione l'ordinamento giuridico austriaco e la disciplina dell'*Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch*, ABGB *österreichische Privatrechtskodifikation* del 1811 e così i concetti di *Allgemeines* o *Öffentliches Gut*. Invece a seguito della formazione dello stato federale socialista jugoslavo l'ordinamento ha subito importanti modifiche ispirate da scelte ideologiche di tipo socialista. Nel sistema jugoslavo la proprietà privata, in generale, e quella sui mezzi di produzione, in particolare, erano molto limitate ed erano rivolte a uno specifico fine sociale, nel senso che i cittadini avevano soltanto il diritto d'uso per ragioni di produzione. Prevalgono la proprietà collettiva e il principio dell'autogestione della stessa.

La Costituzione federale jugoslava (1963) e quella della Repubblica slovena (1974) contenevano disposizioni generali in tema di beni che si collegavano ai concetti della proprietà sociale e dell'autogestione, i quali erano posti a protezione degli interessi collettivi. Ad esempio in base all'art. 12 Cost. fed. jugoslava i beni naturali ad usufrutto collettivo erano considerati patrimonio sociale. Del pari lo erano "i mezzi di produzione e gli altri mezzi del lavoro associato, i prodotti del lavoro associato ed il reddito creato dal lavoro associato, i mezzi per il soddisfacimento dei bisogni sociali, comuni e collettivi".

Dopo l'indipendenza slovena del 1991 fu abolita la proprietà sociale e la proprietà privata assunse un ruolo fondamentale (cfr. artt. 33, 67 e 68 Cost. slovena)⁵². Di conseguenza, essendo venuto meno il concetto della proprietà sociale fu introdotto il regime del bene pubblico nella fattispecie (anche) di demanio pubblico con lo scopo di tutelare l'interesse pubblico⁵³.

L'inserimento del diritto all'acqua dopo l'articolo 70 è appropriato, in quanto l'acqua oltre a essere una ricchezza naturale è considerata, assieme alle infrastrutture idriche, un bene demaniale.

OTWORKSPACEaa98541-86a2-4649-9b77-2eaef68037bf) dove la Camera di Stato con delibera del 14 luglio 2016, n. 001-02/15-0004/94 ha accolto la proposta di inizio della procedura che è terminata il 17 novembre 2016 alla quale è seguita la pubblicazione in gazzetta ufficiale (v. nota 2).

⁵¹ La Costituzione slovena è rinvenibile in lingua italiana su <http://users2.unimi.it/dirpubesteuropa/wp-content/uploads/Costituzione-Slovena-in-lingua-italiana.pdf>.

⁵² In base all'art. 33 "è garantito il diritto alla proprietà privata e alla successione". L'art. 67 inserito nel titolo terzo sui rapporti sociali ed economici invece prevede che "la legge stabilisce il modo di acquisizione e di godimento della proprietà in modo che sia assicurata la sua funzione economica, sociale e ambientale" nonché "stabilisce il modo e le condizioni di successione". Invece l'art. 68 riconosce il diritto di proprietà degli stranieri e pertanto "gli stranieri possono acquisire il diritto di proprietà di beni immobili alle condizioni stabilite dalla legge o previste da un trattato internazionale ratificato dalla Camera di Stato".

⁵³ In generale sull'ordinamento sloveno si v. F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, *Ustavno pravo*, 1. izd. Ljubljana, Pravna fakulteta, 2016.

La tutela costituzionale dell'acqua è particolarmente forte rispetto all'art. 70. Infatti, com'è noto, nonostante il vincolo pubblicistico i beni demaniali possono comunque essere resi disponibili dal legislatore ordinario nell'ambito della sua discrezionalità, come anche possono essere previste modalità di sfruttamento delle risorse naturali e la loro mercificazione⁵⁴.

Invece, la previsione costituzionale del nuovo articolo 70.a, sull'acqua è appunto incentrata sul limitare il potere politico di decisione in sede di produzione normativa ordinaria e prevede una serie di garanzie che assumono rango e vincolo costituzionale⁵⁵. Esse si individuano: 1. nella previsione che l'acqua e l'accesso ad essa sono un diritto fondamentale; 2. nel voler impedire la privatizzazione dei servizi pubblici collegati con la fornitura dell'acqua potabile e 3. nell'impedire pertanto che l'acqua sia trattata come merce e che la gestione sia affidata ad un ente senza scopo di lucro⁵⁶.

Questi tre punti hanno portato alla creazione di un separato articolo, l'art. 70.a, composto di quattro commi⁵⁷.

Il primo comma prevede che *"Ognuno ha il diritto all'acqua potabile"*.

Il secondo comma dispone che *"Le risorse idriche sono beni demaniali gestiti dallo Stato"*.

In base al terzo comma *"Le risorse idriche sono destinate prioritariamente e in modo sostenibile all'approvvigionamento dell'acqua potabile alla popolazione e dell'acqua per uso domestico e per questa parte non sono merce commerciabile"*.

Infine, il quarto comma *"L'approvvigionamento dell'acqua potabile alla popolazione e dell'acqua per uso domestico è gestito dallo Stato per mezzo degli enti locali autonomi in maniera diretta e senza scopo di lucro"*.

⁵⁴ La lettura va altresì coordinata con l'art. 17 che prevede che "La vita umana è inviolabile", con l'art. 21 sulla tutela della personalità e della dignità umana, con l'art. 22 sull'uguale tutela dei diritti, con l'art. 34 in virtù del quale ognuno ha diritto alla dignità personale e alla sicurezza, con il sopra citato articolo 67 nonché con l'art. 72 in base al quale "In conformità con la legge, spetta a ciascuno il diritto ad un sano ambiente vitale. Lo Stato provvede a un sano ambiente vitale. A tale scopo la legge stabilisce le condizioni e i modi di svolgimento di attività economiche e altre attività", con l'art. 73, c. 2, "Lo Stato e le Comunità locali provvedono alla conservazione del patrimonio naturale e culturale" e con l'art. 74 per cui "L'iniziativa economica è libera", ma "La legge stabilisce le condizioni per l'istituzione di organizzazioni economiche. L'attività economica non può essere svolta in contrasto con l'interesse pubblico".

⁵⁵ Così risulta anche dalla proposta resa dal Gruppo degli esperti nell'ambito della Commissione costituzionale dd. 12 ottobre 2016, in <http://imss.dz-rs.si/imis/b079a1b64dda8786d765.pdf>, par. 1.3.

⁵⁶ Sull'argomento la recente pubblicazione J. Ahačič, M. Bregač, M. Grill, T. Košir, S. Zupančič, *Odgovornost države zagotavljanje pravico do čiste pitne vode*, Ljubljana, 2015; M. Lukič, *Pravice do pitne vode*, Maribor, 2016.

⁵⁷ Il testo è stato oggetto di una serie di emendamenti indicati nelle note che seguono. La versione promulgata risulta essere redatta già nel mese di giugno 2016 dal Gruppo degli esperti a firma del prof. Franci Grad (Atto seduta 29 giugno 2016, n. 001-02-4/84). Il Gruppo di esperti in data 9 marzo 2016 ha reso il proprio parere che è rinvenibile in <http://voda.svoboda.si/wp-content/uploads/sites/2/2016/04/kon%C4%8Dno-mnenje.pdf>.

5. I contenuti della garanzia costituzionale: diritto all'acqua come diritto sociale, collettivo ed individuale

La previsione costituzionale slovena richiama l'attenzione su tre aspetti.

Il primo aspetto riguarda le caratteristiche del diritto all'acqua come diritto sociale collettivo ed individuale⁵⁸.

Il secondo aspetto rievoca la discussione sulla natura del bene oggetto del diritto nella dimensione economica e le prestazioni pubbliche volte ad assicurarlo.

Il terzo aspetto si riferisce alla ragione della forte protezione, cioè per mezzo della Costituzione, del diritto all'acqua nei contenuti delineati e chiama in gioco la questione della sovranità esterna dello Stato.

La previsione che "Ognuno ha il diritto all'acqua potabile" pone in evidenza il modello di una tutela integrata o di una doppia tutela al fine di evitare la tensione, come dice la dottrina⁵⁹, la creazione di "problemi inediti", tra il carattere collettivo del diritto all'acqua nell'accezione di diritto sociale collettivo e la garanzia del diritto all'acqua come diritto individuale. Indubbiamente il carattere collettivo del diritto all'acqua costituisce un'espansione della sfera di garanzia dei diritti e una riduzione della disuguaglianza se si considera che vi sono intere popolazioni senza acqua, e riconoscerne solo una tutela individuale nei confronti del potere di decisione politica sarebbe fuorviante⁶⁰. Tuttavia il carattere collettivo può del pari condurre all'affievolimento o all'irrelevanza del diritto individuale in quanto irragionevoli diversità nell'accesso al bene che è oggetto del "diritto sociale collettivo" possono riprodursi all'interno della collettività come, ad esempio, quando i "rappresentanti" o gli "esponenti" della collettività sono designati e rispondono ai singoli componenti della collettività e non alla collettività sulla cui spettanza non hanno alcuna influenza⁶¹.

Pertanto vi è la necessità di garantire una doppia tutela, sia nella dimensione del diritto sociale collettivo sia in quello individuale, cioè la garanzia *delle* collettività e la garanzia dei singoli *nelle* collettività⁶².

Tale tutela è, infatti, data dall'inciso della priorità e della sostenibilità previste dal terzo comma secondo il quale, appunto, le risorse idriche sono destinate prioritariamente e in modo sostenibile all'approvvigionamento dell'acqua potabile alla popolazione e dell'acqua per uso domestico e per questa parte non sono merce commerciabile.

Dalla collettività affluiscono alla sfera pubblica interessi di tipo pretensivo alla prestazione di servizi al fine di realizzare i diritti che compongono il contenuto del rapporto di cittadinanza⁶³. Ai fini della tutela e della concreta realizzabilità questo tipo

⁵⁸ Sul tema si rinvia a D. Zolo, *Il diritto all'acqua come diritto sociale e come diritto collettivo*, Bologna, 2005, 125 ss.

⁵⁹ S. Staiano, cit., 9.

⁶⁰ S. Staiano, cit., 9; F. Nicotra, cit., 15

⁶¹ Secondo Staiano (op. cit., 9) "una volta riconosciuta una collettività come titolare del diritto, senza riferimento al modo in cui tale collettività è organizzata e al rapporto tra i suoi "organi" e i singoli che la compongono quanto all'esercizio del diritto riconosciuto, si sottraggono al campo della disciplina le garanzie dei singoli nei rapporti di potere all'interno della collettività medesima".

⁶² S. Staiano, cit., 10.

⁶³ F. Merusi, *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990.

di interessi è idoneo a trasformarsi in interessi protetti⁶⁴, la cui titolarità può essere riconosciuta, come notato, contemporaneamente in capo a una pluralità di soggetti oppure a capo di aggregazioni sociali⁶⁵.

La garanzia del diritto all'acqua è inoltre realizzata con il riconoscimento della pubblicità delle acque e della non commerciabilità dell'acqua potabile. Oggetto di proprietà pubblica non è solo l'acqua ma anche le risorse idriche, i mezzi e le infrastrutture che permettono l'utilizzazione della stessa.

La logica demaniale e i limiti specifici previsti dall'art. 70.a portano a condizionare la disponibilità dei beni idrici (acqua, mezzi e infrastrutture), la ricerca del profitto e l'interesse individuale alle esigenze di solidarietà⁶⁶. L'inciso alle "risorse idriche" senza la specificazione invece data in una versione precedente che si riferiva alle "risorse idriche naturali" è puntualizzato nei lavori preparatori⁶⁷, cui è seguita la proposta di emendamento⁶⁸, dove si fa riferimento a tutte le risorse, anche quelle artificiali come i bacini di accumulo dell'acqua, le dighe, ecc.

Il tipo, il livello della norma a garanzia del diritto nonché la natura del bene portano a condizionare l'assetto organizzativo dei servizi ad esso inerenti e si discostano dagli obiettivi proconcorrenziali che si sono sviluppati nella dimensione europea.

La dimensione europea è duplice.

Da un lato il diritto all'acqua ha trovato previsione espressa nell'ambito delle politiche ecologiche, ambientali, alimentari, di sicurezza pubblica: nella Direttiva Quadro sulle Acque (2000/60/CE) al primo considerando è espressamente previsto che l'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale. Inoltre è ricavabile anche una tutela indiretta, sulla scorta degli orientamenti internazionali, attraverso l'aggancio alla Carta dei diritti fondamentali alla tutela dei diritti alla vita (art. 2), alla salute (art. 35), all'accesso ai servizi di interesse economico generale (art. 36), all'ambiente (art. 37) e dei consumatori (art. 38).

Dall'altro lato però applicando la disciplina sui servizi pubblici l'acqua è considerata come merce, e cioè prodotto commerciale con valore di scambio e di utilità secondo le regole dell'economia di mercato concorrenziale. Il servizio idrico è inteso come servizio pubblico a rilevanza economica, appartenente quindi alla categoria comunitaria dei Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG)⁶⁹. L'ordinamento comunitario non utilizza l'espressione "servizio pubblico" ma la Corte

⁶⁴ Secondo il ragionamento di F.G. Scoca, *Interessi protetti* (dir. amm.), in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1989.

⁶⁵ Sul tema R. Lombardi, *La tutela delle posizioni giuridiche meta-individuali nel processo amministrativo*, Torino, 2008; G. Manfredi, *Interessi diffusi e collettivi* (voce), in *Enc. del dir.*, Annali VII, 531.

⁶⁶ Nella nostra dottrina si v. F. Nicotra, cit., 15; A. Bartolini, *Le acque tra beni pubblici e pubblici servizi*, in (a cura di A. Police) *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano 2008, 226 ss.

⁶⁷ Parere reso dal Gruppo degli esperti nell'ambito della Commissione costituzionale, 12 ottobre 2016, in <http://imss.dz-rs.si/imis/b079a1b64dda8786d765.pdf>, 1.9.

⁶⁸ Emendamento 001-02/15-004, 2 novembre 2016 e modifica del 3 novembre 2016, in <http://imss.dz-rs.si/imis/ea0174d0110d84f3fea8.pdf>.

⁶⁹ Sul tema si rinvia all'analisi di M. Passalacqua, *La regolazione amministrativa degli ATO per la gestione dei servizi pubblici locali a rete*, in Id. (a cura di), *Il «disordine» dei servizi pubblici locali. Dalla promozione del mercato ai vincoli di finanza pubblica*, Giappichelli 2015, 35 ss

costituzionale⁷⁰ ha spiegato che la nozione europea di SIEG, quando è limitata all'ambito locale, e quella nazionale di servizio pubblico locale di rilevanza economica hanno "contenuto omologo"⁷¹.

Si consideri anche che l'atteggiarsi dell'amministrazione come attività di prestazione anziché di sola regolazione spinge verso un rapporto articolato, invece che nei termini di autorità-libertà, in quello di funzione-interesse, dove tuttavia il cittadino non si pone come l'utente in un rapporto privatistico, ma come titolare di diritti che hanno un fondamento costituzionale. Da qui deriva l'enunciazione, che avviene nei testi normativi, dei principi "tecnici" di efficienza, efficacia, economicità, ecc. che appaiono necessari per il conseguimento effettivo della nuova concezione sull'attività amministrativa, e da qui, inoltre, la propensione della pubblica amministrazione ad adottare, compatibilmente con la missione istituzionale, regole "aziendalistiche" sia in fase gestionale, sia in fase di rendicontazione⁷².

A seguito della citata iniziativa dei cittadini europei (ICE) "L'acqua è un diritto" (*Right2Water*), nel settore dei servizi idrici i principi della concorrenza e del mercato sono bilanciati dal principio di autonomia istituzionale e da particolari forme di gestione di servizi in cui si possa far prevalere la presenza di soggetti pubblici, al fine, appunto, di favorire una migliore tutela di beni e di diritti ritenuti fondamentali⁷³.

⁷⁰ Corte cost. 17 novembre 2010, n. 325; si v. anche Corte cost. 27 luglio 2004, n. 272.

⁷¹ In Italia il servizio idrico è un servizio pubblico a rete; rientra tra quelle attività e prestazioni erogate su iniziativa dei pubblici poteri e volte a soddisfare, in via diretta e immediata, un bisogno considerato primario della collettività su un determinato territorio. Nell'ordinamento italiano il servizio idrico è un servizio a rilevanza economica (cfr. Corte Cost. 12 marzo 2015, n. 32; 28 marzo 2013, n. 50; 15 giugno 2011, n. 187; 13 aprile 2011, n. 128; 17 novembre 2010, n. 325; 23 aprile 2010, n. 142; 24 luglio 2009, n. 246). La classificazione della natura economica ha creato alcune incompatibilità con le modalità di affidamento dello stesso, portando a procedure di infrazione della Commissione europea, finalizzate a garantire la concorrenza nel mercato comunitario. Inoltre, com'è noto, nel nostro ordinamento il legislatore, a differenza degli altri ordinamenti giuridici che hanno scelto di regolare la materia attraverso specifici codici di settore, ha esteso alla gestione della risorsa idrica la disciplina generale dei servizi pubblici locali. Tuttavia, a seguito del referendum del 2011, è stato abrogato l'art. 23-bis del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, cd. Decreto Ronchi, che regolava l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica, incluso il servizio idrico integrato.

⁷² Questo è un dato non solo del sistema italiano, ma anche di altri sistemi alcuni dei quali ne sono stati i creatori, si consideri il sistema statunitense e quello britannico iniziato negli anni Ottanta del secolo scorso e lo sviluppo del NPM. In Slovenia il tema è ben consolidato nella normativa sul rapporto di lavoro, sull'organizzazione amministrativa, sull'azione amministrativa, sui controlli e sulla finanza pubblica. Esso è altresì trattato dalla dottrina: S. Devjak, *Financno-gospodarski kazalniki obcin*, 6. Dnevi slovenske uprave – zbornik referatov, Visoka upravna šola, Portorož, 1999, 291–301; M. Jeraj, *Prenova poslovnih procesov na osnovi zahtev družine standardov ISO 9000:2000*, in *Organizacija*, 34, 9, 2001, 602–608; S.R. Kaplan, - P.D. Norton, *Preoblikovanje strategij v dejanja, uravnoteženi sistem kazalnikov*, *Gospodarski vestnik*, Ljubljana, 2000; M. Klun, *Merjenje performansa v javni upravi, primer davčne uprave*, in *Javna uprava*, 39, 2, 2003, 149–156; B. Korošec, *Nepridobitne organizacije in merila za presojanje njihovega delovanja in dosežkov*, in *Organizacija*, 35, 1, 2003.

⁷³ Per una disamina della dottrina italiana si rinvia tra i tanti a: M. Andreis (a cura di), *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, Torino, 2015; V. Parisio, *La gestione del servizio idrico (integrato): valorizzazione della specialità e vuoto normativo*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da P. Dell'Anno ed E. Picozza, Vol. II, Padova, 125 ss; F. Bruno, *Tutela e gestione delle acque*, Milano, 2012; P. Carrozza, *La riforma dei servizi pubblici locali. Il caso dei servizi idrici*, in *Stato e mercato*, n. 98, 2011, 161 ss; M.A. Sandulli, *Il servizio idrico integrato*, in *federalismi.it*, 16 febbraio 2011, 4; G. Pastori, *Tutela e gestione delle acque*, in *Scritti scelti*, II, Napoli, 2010, 583 ss.; A. Fioritto, *I servizi idrici*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, a cura di S.

L'acqua sotto quest'aspetto assume nella Costituzione slovena un trattamento articolato.

La posizione presa nella revisione costituzionale slovena è improntata all'assunzione diretta del servizio o a mezzo di soggetti pubblici e all'assicurazione in via prioritaria dell'acqua potabile che non è merce; e solo dopo aver soddisfatto tali bisogni sono ammessi gli usi diversi e l'acqua in eccesso destinata ad altre finalità è merce.

In effetti, nel momento in cui vi è il proclamo che l'acqua è un diritto fondamentale e che l'acqua potabile non è merce è altresì necessario assicurarne in concreto l'effettività. Quest'ultima si realizza solo se al diritto fondamentale corrisponde il dovere, altrettanto fondamentale, di farsi carico dei costi necessari.

Per effetto della previsione del quarto comma che "l'approvvigionamento dell'acqua potabile alla popolazione e dell'acqua per uso domestico è gestito dallo Stato per mezzo degli enti locali autonomi in maniera diretta e senza scopo di lucro", si crea il monopolio naturale nell'erogazione di servizi idrici con il vincolo di destinazione dei profitti derivanti dal ciclo di gestione dell'acqua volti a sostenere i costi, ad assicurare la salvaguardia dei servizi idrici e la costante implementazione della gestione. Tale posizione è stata accettata e sollecitata dagli enti locali sloveni i quali avevano assunto specifiche delibere di assenso alla costituzionalizzazione.

Due sono gli aspetti da considerare: il modello di gestione e il contenuto del dovere.

In ordine al primo punto è da notare che per effetto della previsione costituzionale in Slovenia si applica il modello del "socialismo municipale", secondo la concezione che vuole la gestione dei servizi pubblici di maggior rilievo in mano agli enti locali e sottratta all'economia del mercato⁷⁴. A questo modello che in Italia conosciamo con la l. n. 103/1903 (Giolitti) – che dovette negli anni fare i conti con problemi di sostenibilità economica, stante il crescente indebitamento delle aziende municipalizzate⁷⁵ a partire dagli anni Novanta del secolo scorso si è contrapposta la tendenza alla liberalizzazione dei servizi pubblici con l'intervento degli enti locali attraverso società di capitali, determinando quello che invece è stato definito il "nuovo capitalismo municipale"⁷⁶.

Sul punto l'ordinamento comunitario all'art. 106, comma 2, del Tfu permette di derogare alle regole della concorrenza nei casi e nei limiti in cui ciò sia giustificato dalla necessità che il servizio di interesse economico generale adempia alla propria specifica missione⁷⁷. Ben può uno Stato organizzare in forma esclusivamente pubblicistica il servizio di acqua potabile universale, su tutto il territorio nazionale a

Cassese, III, Milano, 2003, 2505 ss.; A.D. Cortesi, *Il servizio idrico integrato*, in *La riforma dei servizi pubblici locali*, a cura di A. Travi, in *Le nuove leggi civili commentate*, Padova, 2003.

⁷⁴ Sul versante italiano si v. U. Mattei, A. Quarta, *L'acqua e il suo diritto*, Roma, Ediesse, 2014; G. Piperata, *Le società a partecipazione pubblica nella gestione dei servizi degli enti locali*, in M. Cammelli - M. Dugato (a cura di), *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, Torino 2008; M.S. Giannini, *Profili giuridici della municipalizzazione con particolare riguardo alle aziende*, in *Riv. amm.*, 1953, 611 ss.

⁷⁵ M.A. Sandulli, *Il servizio idrico integrato*, in *federalismi.it*, 4, 2011, 2.

⁷⁶ Un caso di ripubblicizzazione in Italia è di ABC Napoli: Acqua Bene Comune Napoli gestore pubblico partecipato dall'intero servizio integrato a Napoli, nel cui preambolo è prevista la collocazione fuori commercio dell'acqua quale bene comune.

⁷⁷ Corte di giustizia UE, 11 gennaio 2005, C-26/03, Stadt Halle.

condizioni di qualità simili e con tariffe uniformi, abbordabili e trasparenti, senza essere in contrasto con la normativa europea

In ordine al secondo punto, riguardante l'ambito del contenuto del dovere del soggetto pubblico di farsi carico dei costi necessario, va considerato il recente caso della Corte EDU che ha affermato un importante principio.

Si trattava di un caso di "grave dissenteria acuta" provocato a una donna e alla sua figlia dall'acqua del rubinetto inquinata di scarico fognario. L'ingestione dell'acqua aveva provocato una dissenteria tale da determinarne il ricovero ospedaliero, a fronte del quale citando in giudizio il gestore dell'acquedotto pubblico locale i Giudici moldavi avevano riconosciuto un risarcimento irrisorio. Secondo la Corte EDU, invece, la tutela del diritto al rispetto della vita privata, familiare e del domicilio, sancito dall'art. 8 della Convenzione, comporta non solo l'obbligo per lo Stato di garantire una tutela diretta di tali beni, ma comporta anche l'obbligo – coperto dall'art. 8 – per lo Stato di garantire che, in caso di violazione di tale diritto, il risarcimento accordato dagli organi giudiziari non sia meramente simbolico ma sia proporzionato e adeguato all'entità del danno provocato alla persona offesa⁷⁸.

Vanno però ulteriormente approfondite le ragioni della protezione costituzionale e così il terzo aspetto che emerge dalla previsione costituzionale e, in particolare, dalla lettura dei lavori preparatori.

6. Le ragioni della protezione costituzionale

Le ragioni della forte protezione, cioè per mezzo della Costituzione, del diritto all'acqua secondo i contenuti delineati chiamano in gioco la questione della sovranità esterna dello Stato.

Sul punto rilevano i lavori preparatori e in particolare la proposta di revisione costituzionale presentata in Camera di Stato nonché il parere reso dal Gruppo degli esperti⁷⁹.

Sintomatico è il passaggio del Parere del Gruppo degli esperti⁸⁰, il quale alle pagine 4 e 5, afferma che: "La previsione costituzionale del diritto all'acqua è particolarmente necessaria in quanto realisticamente possiamo aspettarci ulteriori pressioni da parte delle istituzioni finanziarie e delle corporazioni internazionali affinché si liberalizzi anche la fornitura dell'acqua potabile e che inoltre si permetta la gestione del servizio pubblico secondo le regole del mercato. Nell'ambito della cornice ordinamentale della Ue vige una gerarchia normativa. In base alle disposizioni dell'art. 3.a della Costituzione della RS gli atti normativi (regolamenti e direttive) Ue hanno il primato sugli atti interni e anche sulle leggi. Per tale ragione l'impianto normativo nazionale non garantisce a sufficienza il diritto all'acqua potabile. In tema di integrazione e di modifica della Costituzione spesso si incontra

⁷⁸ Corte europea diritti dell'uomo, sez. II, sentenza 25 ottobre 2016, n. 22743/07

⁷⁹ Proposta per l'avvio della procedura di revisione costituzionale e presentazione della bozza della legge costituzionale, 20 aprile 2014 (Golubović) in http://voda.svoboda.si/wp-content/uploads/sites/2/2016/02/Ustavna_pobuda-voda1.pdf (naufregata in quanto nel 2014 la Camera si era sciolta) e quella del 16 aprile 2015 (Bratušek) nonché il citato Parere del Gruppo di esperti, 9 marzo 2016, in <http://voda.svoboda.si/wp-content/uploads/sites/2/2016/04/kon%C4%8Dno-mnenje.pdf>.

⁸⁰ Parere del Gruppo di esperti, 9 marzo 2016, in <http://voda.svoboda.si/wp-content/uploads/sites/2/2016/04/kon%C4%8Dno-mnenje.pdf>.

l'obiezione che la Costituzione dovrebbe contenere solo le disposizioni fondamentali sui diritti e libertà dell'uomo e che le disposizioni di dettaglio e di contenuto sulle modalità di attuazione dei diritti siano devolute alla legislazione ordinaria. Il Gruppo è dell'avviso che il diritto all'acqua potabile, il quale assume connotati sempre più importanti, vada previsto nella Costituzione anche nei suoi contenuti e in modo chiaro ed è altresì dell'avviso che la Costituzione preveda le modalità della sua esecuzione".

A giustificazione e a dimostrazione a favore della pubblicizzazione dell'acqua potabile e dei suoi servizi la relazione presentata in Parlamento richiama una serie di eventi ed esempi propri di altri ordinamenti. A fondamento dell'avversione alla privatizzazione è citato il referendum italiano e il successivo intervento della Corte costituzionale⁸¹. Il caso greco, spagnolo e portoghese sono stati citati a dimostrazione dell'avvenuto incremento delle tariffe a seguito del passaggio degli acquedotti dalla mano pubblica a quella privata. Un caso simile è quello parigino della ripubblicizzazione del servizio idrico. Un caso più clamoroso di privatizzazione e limitazione dell'accesso è dato dalla soppressione dell'acqua nelle fontane portoghesi. Il caso bulgaro della concessione ai privati della gestione del servizio idrico a fronte tra l'altro dell'impegno di ridurre la percentuale di dispersione dell'acqua dal 60% al 25% va a dimostrazione non solo dell'inadempimento riguardante la riparazione delle condutture ma anche dell'aumento delle tariffe fino a tre volte tanto. Infine, il caso boliviano della "privatizzazione della pioggia", quando era stata conteggiata in tariffa anche la raccolta di acqua piovana.

Dalla Proposta di revisione costituzionale si individua la necessità di tutelare il bene acqua sia dalle posizioni proconcorrenziali dell'Unione europea, considera l'acqua, i servizi idrici, i mezzi e le infrastrutture merce dotata di un valore strumentale di scambio, sia dalla non convenienza di una gestione privatizzata, sfatando così il mito che privato è sinonimo di efficienza. Inoltre, si coglie un ulteriore aspetto emerso in tempi più recenti: quello della tutela di fronte ai creditori dello Stato indebitato. Questo è l'aspetto che si vuole affrontare in conclusione dello scritto.

Come esempio nelle due relazioni viene evocato l'operato della Troika e delle pretese da questa avanzate nei confronti di Spagna, Irlanda, Portogallo e, in particolare della Grecia, ai quali aveva imposto la privatizzazione e la vendita di alcuni rami del settore pubblico come i porti, aeroporti, società di produzione e distribuzione di energia ma anche acquedotti e servizi idrici.

Talché il bene acqua entra in diretto confronto con la crisi finanziaria che rappresenta uno degli aspetti più spinosi degli ultimi decenni.

I primi interventi salvastati riferiti alla Grecia, al Portogallo, a Cipro e all'Irlanda hanno sollevato un importante problema di fondo, che riguarda il coordinamento con la tutela dei diritti fondamentali in ordine alla soddisfazione di essi mediante lo stanziamento o l'assicurazione delle necessarie risorse. In particolare

⁸¹ Anche se a dire la verità è noto che l'esito referendario non ha inciso sulla presenza dei privati nella gestione dei servizi attraverso la concessione, né sul regime giuridico delle reti e della risorsa. Venute meno tutte le limitazioni previste dall'art. 23-bis e dal regolamento attuativo, trovano applicazione esclusivamente i principi fissati dalla giurisprudenza comunitaria, a partire dalla sentenza sul caso *Teckal*.

viene revocato in dubbio l'operato svolto dalla Troika, che è quell'organismo collegiale deputato a dare assistenza agli Stati della Ue in difficoltà⁸².

Il modello europeo anticrisi si basa su un sistema di sorveglianza economica e di bilancio progressivo, cioè è commisurato e proporzionato alla gravità delle difficoltà finanziarie degli Stati⁸³. L'obiettivo è proteggere la moneta e gli altri Stati membri della zona euro da potenziali ripercussioni negative e portare lo Stato membro che rischia di essere colpito o che è stato colpito da gravi difficoltà finanziarie a un rapido ritorno alla normalità⁸⁴. È un modello universale, applicabile quando viene attivato uno dei tanti meccanismi di salvataggio previsti⁸⁵.

Qualora uno Stato membro chieda assistenza finanziaria da uno o più Stati membri o Paesi terzi, dal Mesf, dal Mes, dal Fesf o dall'Fmi, elabora di concerto con la Troika, cioè con la Commissione, che agisce d'intesa con la BCE e, se del caso, con l'FMI, un progetto di programma di aggiustamento macroeconomico.

La Troika è un'organizzazione internazionale di rappresentanza dei creditori a composizione universale fondata sul superamento del principio dell'eguaglianza formale tra gli Stati membri⁸⁶. La Troika è stata finora la struttura di base per la negoziazione tra i finanziatori ufficiali e i governi dei paesi beneficiari, nonché per il riesame dell'attuazione dei programmi di aggiustamento economico⁸⁷.

L'operato della Troika è stato criticato dal Parlamento europeo della VII Legislatura (2009-2014), che con una risoluzione emessa in procinto della scadenza del suo mandato⁸⁸. Il Parlamento criticava la mancata osservanza della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

In effetti, nei programmi predisposti dalla Troika per i quattro stati considerati, una serie di prescrizioni dettagliate incideva pesantemente sui sistemi sanitari, comportando rilevanti tagli alla spesa senza, appunto, disporre alcun vincolo con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Inoltre si rammaricava

⁸² La Troika è frutto di una decisione dei capi di Stato dell'area euro – su suggerimento del Consiglio Ecofin – risalente al 25 marzo 2010, rinforzata dal regolamento 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 che ne definisce il ruolo. La sua legittimità invece, risale alla ratifica del trattato relativo al MES.

⁸³ Esso può variare da un semplice sostegno precauzionale fino a un programma completo di aggiustamento macroeconomico subordinato a condizioni politiche rigorose. Cfr. quarto considerando del Reg. (UE) n. 472/2013.

⁸⁴ Cfr. quinto considerando del Reg. (UE) n. 472/2013.

⁸⁵ Il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF), il Meccanismo europeo di stabilità (MES), il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) o un'altra istituzione finanziaria internazionale pertinente, quale il Fondo monetario internazionale (FMI).

⁸⁶ La Troika è stata istituita come soluzione di riserva e di emergenza per salvare il progetto dell'area dell'euro e la solidità economica e finanziaria dei suoi Paesi. I compiti non sono affidati alle istituzioni dell'Unione in via esclusiva ma sono esercitati d'intesa con soggetti esterni all'Unione.

⁸⁷ Si compone di tre istituzioni indipendenti — Banca centrale europea, Commissione e Fondo monetario internazionale — con una distribuzione non equilibrata delle responsabilità tra le medesime, cui si aggiungono mandati differenti e strutture negoziali e decisionali di diversi livelli. Sebbene le misure del programma di aggiustamento economico adottate in risposta alla situazione in cui versano o versavano i 4 Stati considerati siano state formalmente firmate dalla Commissione, tutti i programmi sono stati progettati congiuntamente dall'FMI, dall'Eurogruppo, dalla Banca centrale europea, dalla Commissione e dagli Stati membri interessati dagli interventi. In sostanza il soggetto politicamente responsabile dell'approvazione dei programmi di aggiustamento macroeconomico è risultato il Consiglio.

⁸⁸ Parlamento europeo (2009-2014), *Commissione per gli affari esteri. Relazione sull'impatto della crisi finanziaria ed economica sui diritti umani*, 1 marzo 2013, 2012/2136(INI), 3.

dell'aumento delle diseguaglianze in termini di distribuzione del reddito, dell'aumento sopra la media di tali diseguaglianze. Rilevava che i tagli apportati alle prestazioni e ai servizi sociali e l'aumento della disoccupazione a seguito delle misure contenute nei programmi atti a intervenire sulla situazione macroeconomica, nonché la riduzione delle retribuzioni, avessero provocato un aumento dei livelli di povertà. Inoltre notava come l'aumento del costo dei servizi pubblici e la riduzione della qualità avessero limitato l'accesso dei poveri all'acqua, all'istruzione, all'assistenza sanitaria e a molti altri servizi essenziali. In effetti, notava come la crisi abbia compromesso i diritti umani quali il diritto all'alimentazione, all'acqua, all'istruzione, a un alloggio adeguato, alla terra, a un lavoro dignitoso, alla salute e alla sicurezza sociale.

In un tale contesto vengono sollevate due questioni di fondo.

La prima riguarda l'assenza di un controllo e di un sistema di responsabilità parlamentari idonei nel quadro dei Trattati europei ai quali sottoporre il sistema di assistenza finanziaria.

La seconda si riferisce alla mancata responsabilizzazione di una serie di istituzioni e organi (la Bce, il Fmi, l'Eurogruppo) che hanno agito nella procedura del cosiddetto risanamento di alcuni Stati senza una ben definita titolarità o addirittura senza una base giuridica fondante.

E così ben presto emerge la lesione del diritto del bilancio e la perdita del potere di controllo democratico sulle scelte finanziarie laddove i luoghi di programmazione hanno un carattere verticistico e lontano dalle Assemblee elettive. Il che si traduce in una mancanza di controllo adeguato e di responsabilità democratica della Troika nel suo insieme.

È da notare che i Parlamenti nazionali, quando sono stati consultati, sono stati costretti a scegliere tra dichiarare da ultimo il *default* del proprio debito o accettare il memorandum d'intesa negoziato dalla Troika con le autorità nazionali.

Sintomatico il caso dell'ex presidente dell'Eurogruppo che di fronte al Parlamento europeo aveva ammesso che l'Eurogruppo ha approvato le raccomandazioni della Troika senza esaminare in profondità le loro specifiche implicazioni politiche.

In tale contesto si è posto il problema della responsabilità politica dell'Eurogruppo per i programmi di aggiustamento macroeconomico e i memorandum d'intesa. Inoltre è emerso un duplice e contestabile ruolo della Commissione nell'ambito della Troika in quanto agente degli Stati membri e istituzione dell'Unione⁸⁹. Anche per la Bce è stato rilevato un contrasto d'interessi tra il ruolo di consulente tecnico ricoperto dalla Bce in seno alla Troika e la sua posizione di creditore degli Stati membri. Per quanto riguarda il Fmi, invece, in virtù del suo statuto, è emerso che esso non può comparire formalmente dinanzi ai Parlamenti nazionali o al Parlamento europeo né presentare loro relazioni scritte. La posizione

⁸⁹ Al par. 53 il Parlamento sostiene che esiste un potenziale conflitto di interessi in seno alla Commissione tra il suo ruolo nell'ambito della Troika e la sua responsabilità di custode dei trattati e dell'*acquis communautaire*, in particolare in settori come la politica in materia di concorrenza e aiuti di Stato e la coesione sociale, nonché in relazione alle politiche sociali e salariali degli Stati membri – settore questo in cui la Commissione non ha competenze – e al rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

non ben definita di tutti questi soggetti è stata alibi per un gioco di specchi volto a scaricare la responsabilità su altri⁹⁰.

In conclusione si può osservare che l'inclusione del diritto all'acqua potabile nella Costituzione è una forma di protezione di massimo rango e che attesta l'acqua potabile non solo come un bene comune ma come diritto fondamentale presente nell'ordinamento in modo espresso.

Come notato, le ragioni della sua inclusione sono articolate e non riguardano solo l'ambiente, la sicurezza alimentare, la salute, l'istruzione, il commercio ma anche la tutela dinanzi ad istanze creditorie in un sistema di finanza pubblica sempre più dominato dai mercati. L'espressa previsione costituzionale va oltre la mera condivisione universale che si è affermata a livello internazionale e ne garantisce l'esistenza, la validità e l'effettività.

Secondo una sintesi molto efficace resa dalla dottrina il diritto all'acqua, quale diritto umano sociale, si declina sia come libertà di ognuno di riceverne la quantità minima necessaria per la propria sopravvivenza (per uso alimentare e igienico), sia come corrispondente dovere delle organizzazioni statuali di rendere disponibile tale elemento essenziale per ogni forma di vita⁹¹.

L'auspicio è che ben presto accada a livello comunitario quanto è accaduto per effetto della Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Detta Risoluzione ha innescato un modo di produzione di una norma a garanzia di un nuovo diritto fondamentale che fino a un determinato momento non è emerso o non è stato percepito come tale. In tale prospettiva si auspica che anche a livello comunitario si instauri su questo diritto fondamentale, ora costituzionalizzato in uno degli Stati membri dell'Ue, quel moto circolare fra il diritto sovranazionale, da un lato, e quello interno, dall'altro, che dia luogo ad un'azione di modulazione secondo il principio di interscambio e di reciproca ibridazione (cioè di *cross fertilisation*)⁹² o addirittura, di "feconda concorrenza"⁹³ per attestare l'esistenza, la validità e l'effettività di un "diritto all'acqua potabile" comune all'ordinamento comunitario e agli altri ordinamenti degli Stati membri⁹⁴.

⁹⁰ Si consideri che la Troika si compone di tre istituzioni indipendenti, con una distribuzione non equilibrata delle responsabilità tra le medesime, cui si aggiungono mandati differenti e strutture negoziali e decisionali con diversi livelli di responsabilità, il che si traduce in una mancanza di controllo adeguato e di responsabilità democratica della Troika nel suo insieme. Il problema è la riconducibilità della responsabilità politica dell'operato della Troika. Con il solito gioco degli specchi si rischia, per una ragione o l'altra sopra esposte, di non ricondurre ad alcuno dei molteplici soggetti presenti nell'arena la responsabilità politica. A livello nazionale dei singoli Stati membri le istituzioni dell'Unione sono state assunte a capro espiatorio per gli effetti negativi dell'aggiustamento macroeconomico negli Stati membri considerati, ingenerando nell'opinione pubblica un sentimento euroscettico. A livello europeo invece si ritiene che la Troika, a causa della sua struttura, manchi di strumenti che ne garantiscano la legittimità democratica e si reputa che sono i ministri delle finanze degli Stati membri attraverso il Consiglio e l'Ecofin a essere politicamente responsabili della Troika e del suo operato. Simili rilievi possono essere mossi anche per il Mes, in quanto è un organismo intergovernativo che non è parte integrante della struttura giuridica dell'Unione europea.

⁹¹ F. Nicotra, cit., 1.

⁹² Così in sintesi e incisivamente R. Ferrara, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, 3, 509.

⁹³ M. Gnes, *La scelta del diritto. Concorrenza tra ordinamenti, arbitraggi, diritto comune europeo*, Milano, 2004, *passim*.

⁹⁴ Sulle tecniche v. D. de Pretis, *I principi del diritto amministrativo europeo*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. Renna e F. Saitta, Milano, 52.