

Diritto e **Clima**

RIVISTA QUADRIMESTRALE DEL CENTRO DI RICERCA
“TRANSIZIONE ECOLOGICA, SOSTENIBILITÀ E SFIDE GLOBALI”



Editoriale Scientifica

Direttore responsabile: Enzo Di Salvatore

Vicedirettore: Salvatore Dettori

Coordinatore del Comitato di Redazione: Omar Makimov Pallotta

Comitato di Direzione: Angelica Bonfanti, Antonio Giuseppe Chizzoniti, Daniele Coduti, Irene Canfora, Domenico Dalfino, Rosita Del Coco, Salvatore Dettori, Leonardo Di Carlo, Enzo Di Salvatore, Marina Frunzio, Donatella Morana, Mauro Pennasilico, Nicola Pisani, Emanuela Pistoia, Bartosz Rakoczy, Federico Roggero, Francesca Rosa, Elisabetta Rosafio, Stefano Villamena.

Comitato scientifico: Mariagrazia Alabrese, Francisco Balaguer Callejón, Marco Benvenuti, Francesco Saverio Bertolini, Raffaele Bifulco, David Brunelli, Michael Cardwell, Marc Carrillo Lopez, Mauro Catenacci, Marcello Cecchetti, Lorenzo Cuocolo, Michele Della Morte, Marina D'Orsogna, Giovanni Di Cosimo, Giuseppe Franco Ferrari, Spyridon Flogaitis, Pietro Gargiulo, Francesca Romanin Jacur, Luca Loschiavo, Luca Marafioti, Giuseppe Marazzita, Paolo Marchetti, Francesco Martines, Massimiliano Mezzanotte, Alessandro Morelli, Maria Esther Muniz Espada, Angela Musumeci, Leonardo Pastorino, Barbara Pezzini, Andrea Porciello, Barbara Pozzo, Elisabetta G. Rosafio, Domenico Russo, Gianluca Sadun Bordoni, Gino Scaccia, Massimo Siclari, Rezarta Tahiraj, Mariachiara Tallacchini, Josephine Van Zeven, Zbigniew Witkowski, Alberto Zito.

Comitato di Redazione: Alessandra Alfieri, Alessandro Cardinali, Giuseppe Delle Foglie, Sara Di Marco, Matteo Di Natale, Gabriele Fiorella, Francesco Gallarati, Camilla Gernone, Francesco Giacchi, Jakub Medda, Francesca Morganti, Omar Makimov Pallotta, Giacomo Palombino, Giovanni Provisiero, Federico Valentini.

Tutti gli articoli del fascicolo sono stati sottoposti a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

SOMMARIO FASCICOLO N. 2

EDITORIALE

- Mariachiara Tallacchini, *Preparati per l'incertezza. I cittadini e i cambiamenti climatici* 337

SAGGI

- Angela Musumeci, *Autonomia differenziata, acqua pubblica e sistema idrico integrato* 343

- Franco Peirone, *Revisiting the German Federal Constitutional Court's "Ultra-spective" Decision* 375

- Mauro Pennasilico, *Sostenibilità, economia circolare e giustizia contrattuale nella filiera agroalimentare* 411

ARTICOLI

- Alessandro Cardinali, *Divari territoriali e mobilità sostenibile: i trasporti marittimi* 451

- Giulia Formici - Marica Mileo, *Ripensare il ruolo del consumatore alimentare nell'era della sostenibilità e delle comunicazioni green: nuove traiettorie* 477

- Margherita Marotta, *La climate change litigation e le banche* 503

- Omar Makimov Pallotta, *Lo status quo della giustizia climatica in Italia* 523

NOTE A SENTENZA

Vittorio Fazio, *Il contributo della Corte costituzionale nel sistema multilivello di governo dell'energia* 553

Daniela Messina, *La sentenza della Corte EDU sul caso "Terra dei fuochi": una significativa tappa nel riconoscimento multilivello del diritto all'ambiente salubre* 573

Alice Quaranta, *Nuove e antiche incertezze sul diritto alla vita in casi di inquinamento ambientale: in margine a L.F e altri c. Italia* 603

Bettina Steible, *¿Hacia un constitucionalismo econcentrista? Sobre los derechos del Mar Menor* 629

Hanno scritto in questo numero 649

AUTONOMIA DIFFERENZIATA, ACQUA PUBBLICA E SISTEMA IDRICO INTEGRATO

SOMMARIO: 1. Prologo. La via tortuosa dell'autonomia differenziata. – 2. L'acqua e il servizio idrico oggetto di intese. Le richieste di Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna. – 3. Per riannodare il filo del discorso: la competenza legislativa in materia di servizio idrico come servizio pubblico di rilevanza economica. – 4. L'accesso all'acqua pubblica e la sua gestione. Pubblico *vs.* privato. – 5. Differenziare o no? Cosa insegna la storia del servizio idrico integrato.

1. *Prologo. La via tortuosa dell'autonomia differenziata*

La storia del regionalismo asimmetrico nel nostro Paese ha inizio con l'approvazione della legge 26 giugno 2024, n. 86, recante «*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*», meglio nota come legge Calderoli dal nome del Ministro proponente. Con la sua adozione il procedimento per il regionalismo asimmetrico o diseguale ha fatto senza dubbio un salto di livello. Se fino a quel momento, infatti, le regioni richiedenti maggiore autonomia erano andate avanti con una cassetta degli attrezzi alquanto artigianale (pre-intese, schemi di accordi, accordi, ecc.), e l'intera vicenda si era consumata in sordina, quasi si trattasse di una *boutade* istituzionale da assecondare, l'entrata in vigore della legge ha fatto scattare il campanello d'allarme per la tenuta della nostra forma di Stato, facendo intravedere uno scontro tra Stato centrale e regioni del tutto inedito, con al centro la salvaguardia del principio del decentramento territoriale così come declinato in Costituzione.

Ed invero, scorrendo il testo storico della legge n. 86/2024, tra stralci giuridici, contraddizioni e pessima tecnica legislativa, ci si rende conto fin dalla lettura del suo primo articolo, rubricato «*Finalità*», che l'intento politico perseguito andasse ben oltre quello dichiarato nel

titolo, e che per suo tramite si stesse mettendo mano, scardinandolo, al delicato equilibrio tra i principi di unità, autonomia e pluralismo, che presiedono ai rapporti tra lo Stato e le comunità locali territoriali nella nostra Costituzione. In particolare, la previsione della legge di un'indistinta e generica cessione di materie e funzioni alle regioni, incluse le speciali non menzionate invece dall'art. 116, c. 3, col Parlamento relegato al ruolo di notaio di decisioni assunte altrove, rende plastica l'immagine del tramonto dello Stato unitario a vantaggio degli egoismi delle comunità territoriali!

Una logica del tutto opposta a quella del decentramento rinvenibile nella nostra Costituzione, dove il riconoscimento e la promozione delle autonomie territoriali non può mai spingersi fino al punto di svuotare di significato lo Stato, o peggio fino alla sua dissoluzione, giacché unica è la sovranità e di conseguenza esse sono tenute a muoversi in una prospettiva solidaristica, partecipando alla vita della Repubblica senza spezzarne l'unità. E l'obbligo non è formale come invece l'ha tristemente inteso il legislatore con la legge n. 86/2024 tributando, nell'articolo di apertura, un ossequio di circostanza all'unità della Repubblica¹ ma svuotandola subito dopo di senso con la frammentazione della sovranità e degli interessi generali che su di essa si basano. E non lo è, prima di tutto, perché i Consigli regionali pur essendo democraticamente eletti da una parte del corpo elettorale, non sono depositari della rappresentanza politica generale al pari del Parlamento; e, più in generale, perché tutte le comunità territoriali anche se prive della potestà legislative sono impegnate a concorrere a dare attuazione ai principi costituzionali che promuovono il pieno sviluppo della persona umana,

¹ Sarà stata una semplice svista dei redattori del testo ma vale ugualmente la pena osservare che nell'art. 1 della l. n. 86/2024 si fa riferimento al solo «rispetto dell'unità nazionale» della nostra Repubblica e non anche alla sua indivisibilità, come invece recita l'art. 5 Cost. La semplificazione lessicale della legge può però anche denotare la volontà di depotenziare la portata innovativa del principio, «la svolta rivoluzionaria della nostra storia costituzionale» come ebbe a dire F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Venezia, 1975, ora in ID., *Scritti giuridici*, vol. I, Milano, 2006, p. 643, in quanto per la prima volta nelle costituzioni del secondo dopoguerra l'unità si realizzava col decentramento andando così ad infrangere il tabù dello stato centrale.

condizione necessaria affinché tutti possano effettivamente partecipare alla vita politica, economica e sociale del Paese².

La seconda parte della storia la scrive la Corte costituzionale giacché l'originaria previsione legislativa è caduta, in buona parte, sotto i colpi della sentenza n. 192 del 2024 che ne ha sostanzialmente demolito l'impianto di fondo. Il giudice delle leggi, infatti, con una decisione dalla motivazione saldamente strutturata – quasi un manuale di diritto regionale – resa a conclusione del giudizio di legittimità in via principale promosso dalle regioni Puglia, Toscana, Sardegna e Campania, articolata in plurimi pronunciamenti³, pur respingendo la richiesta di censura dell'intera legge sollevata da tutte le ricorrenti, ha reso di fatto inapplicabile il testo originario che necessita, a questo punto, di un ripensamento generale da parte del legislatore⁴.

Sebbene siano molti i profili della sentenza meritevoli di attenzione,

² Sul punto si rinvia agli studi compiuti di M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, 2019.

³ Nella sent. Corte cost. 26 giugno 2024, n. 192 sono presenti, al contempo, pronunce di rigetto, di annullamento secco e con sostituzione. È presente anche un pronunciamento di rigetto con monito riguardante la mancata attuazione del fondo perequativo. Al pt. 23.3 del è detto, in merito, che «Questa Corte, peraltro, non può esimersi dal rilevare che è improcrastinabile l'attuazione del fondo perequativo previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 68/2011: un ordinamento che intende attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato non può permettersi di lasciare inattuato quel modello di federalismo fiscale «cooperativo» (sentenza n. 71 del 2023), disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai suoi decreti attuativi, che ne consente un'equilibrata gestione». Secondo la Corte, un nuovo rinvio nella sua attuazione, da parte del legislatore, non solo lede la credibilità del Parlamento, in specie di fronte agli impegni assunti col PNRR in sede europea giacché il fondo è una delle missioni selezionate, ma nella fattispecie il mancato completamento del federalismo fiscale rende monco il disegno dell'autonomia differenziata di cui alla l. n. 86/2024 che risulta, anche per questo verso, inapplicabile!

⁴ Diversa l'interpretazione della sentenza della Corte da parte del Presidente della regione Veneto, on. Zaia, a giudizio del quale «La Corte costituzionale ha confermato la legittimità della legge sull'autonomia differenziata, sancendo ancora una volta che il nostro percorso è in linea con la Costituzione. È una conferma importante e rappresenta un passaggio storico per il Veneto e per tutto il Paese». Il Presidente ha affidato il suo commento ad un comunicato stampa, da cui sono stati estrapolati i passaggi virgolettati, che è possibile leggere per intero sul portale della regione del Veneto, www.regione.veneto.it.

su tutti, ed è ciò che massimamente interessa in questa sede, rilevano le motivazioni spese dal giudice delle leggi sull'equilibrio tra unità nazionale e pluralismo territoriale, che la legge n. 86 ha invece inteso surrettiziamente aggirare. Per dimostrare la fallacia della legge, la Corte ha giustamente preso le mosse dalla interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., la disposizione che consente di superare l'uniformità delle competenze delle regioni a statuto ordinario, evidenziando che essa «non può essere considerata come una monade isolata»⁵ ma va riguardata, ai fini di una interpretazione che non si ponga in conflitto con gli elementi qualificanti la nostra forma di Stato, nel contesto più generale del decentramento territoriale come configurato dalla riforma del 2001, che l'ha introdotta.

La Corte, da principio, si è soffermata sulla ricchezza dei contenuti del nostro pluralismo territoriale, riconoscendo che la riforma costituzionale del 2001 e le leggi (poche) che ad essa hanno inteso dare attuazione si sono mosse nel segno della valorizzazione dei territori, delle loro risorse, affidandone la cura a chi ha una migliore conoscenza delle loro potenzialità, specie nel caso in cui ciò possa servire ad innalzare la qualità delle prestazioni pubbliche, secondo il principio dell'allocazione delle funzioni al livello di governo più vicino ai territori che amministra. Tuttavia, le modifiche di allora, per quanto rilevanti, non consentono in alcun modo «di equiparare pienamente tra loro tutti i soggetti istituzionali»⁶ che compongono l'ordinamento repubblicano, Stato e regioni su tutti, giacché il pluralismo territoriale presente nel nostro ordinamento, seppur arricchito dal riconoscimento della differenziazione, è pur sempre un regionalismo che dà ampio risalto al principio di collaborazione tra lo Stato e le regioni e tra regioni.

Detto in altro modo, la spinta alla devoluzione innescata dalla legge n. 86 sulla differenziazione incontra un limite insuperabile nel ruolo unificante svolto dallo Stato, ragion per cui gli spazi di autoregolazione attribuibili ai governi più prossimi ai cittadini devono muoversi all'interno di una cornice unitaria previamente disegnata dallo Stato, che tiene insieme l'interesse pubblico con «un nucleo di valori condivisi che fanno dell'Italia una comunità politica con una sua identità

⁵ Cfr. pt. 4 del *Considerato in diritto*.

⁶ Pt. 4 del *Considerato in diritto*.

collettiva»⁷. Una misura di coesistenza, quindi, tra omogeneità e differenziazione che per quanto flessibile possa essere, al fine di superare l'uniformità che contraddistingue il sistema, divenuta nel tempo asfissiante come se i territori avessero le stesse caratteristiche, non può arrivare a promuovere le regioni a soggetti indipendenti che contendono allo Stato l'originaria sovranità⁸.

Sulla base delle premesse sommariamente esposte, il giudice delle leggi, incrociando la sovranità con il principio di sussidiarietà, ha casato uno degli aspetti qualificanti della legge, il trasferimento indistinto e in blocco di materie e funzioni, sostituendo la generica previsione di attribuzione con una cessione dettagliata e particolareggiata di singole funzioni riferite a specifiche materie⁹. E la loro individuazione, oltre a coinvolgere il legislatore per la tipizzazione dell'atto con cui realizzare la cessione, deve interessare anche la fase dell'accordo/intesa tra Stato e regione, poiché è da allora che occorre avviare l'attività istruttoria, funzionale a provare la capacità regolatrice della regione richiedente¹⁰. Ma non basta, perché anche se la Corte non intende precludere la cessione di nessuna delle ventitré materie concorrenti potenzialmente devolvibili, rivolge ugualmente un monito all'indirizzo del legislatore per evidenziare che alcune di esse afferiscono a funzioni «il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà» e pertanto le leggi di differenziazione che «contemplassero funzioni concernenti le suddette materie potrebbero essere sottoposte ad uno scrutinio stretto di legittimità costituzionale»¹¹.

⁷ Pt. 4.1. del *Considerato in diritto*.

⁸ Doveroso ricordare in argomento il contributo di T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, pp. 100 ss., ora anche in ID, *Opere*, vol. III, Milano, 2000, pp. 293 ss.

⁹ Cfr. pt. 8.4. del *Considerato in diritto*, dove la Corte utilizza la tecnica dell'annullamento con sostituzione.

¹⁰ Cfr. pt. 4.1. del medesimo *Considerato*, dove è detto che «L'iniziativa della regione e l'intesa (...) devono, pertanto, essere precedute da un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto visto scientifico (...)».

¹¹ Si tratta di un passaggio molto interessante del pt. 4.4. del *Considerato*, da cui sono estrapolate le ultime citazioni. Nel corso della motivazione la Corte non rinuncia

A conclusione del giudizio di legittimità, come detto, la legge n. 86 è di fatto inapplicabile, senza alcuna certezza sui tempi parlamentari per la sua modifica a causa delle divergenze di opinione in seno alla maggioranza che sostiene il Governo. Pertanto, sul tavolo della discussione sull'autonomia differenziata restano unicamente gli accordi e gli schemi di intesa sottoscritti dalle regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna con il Governo tra il 2018 e il 2019, per l'attribuzione delle materie devolvibili, e che sono di fatto all'origine del disegno di legge Calderoli. Infatti, è dalle richieste avanzate con gli accordi di allora, mai arrivati allo stato di intese, che si coglie in pieno il portato della differenziazione (devoluzione) voluto con la l. n. 86. Senza alcuna motivazione legata alla specificità dei territori, la regione Veneto ha chiesto l'attribuzione di tutte le materie di potestà concorrente devolvibili, la Lombardia venti mentre l'Emilia Romagna si sarebbe accontentata di sedici. Chi ha fatto i conti¹², disarticolando il contenitore "materie" di cui si parla nella nostra Costituzione, ha osservato che le richieste corrispondevano all'attribuzione di cinquecento funzioni statali all'amministrazione delle regioni, cifra che da sola rende l'idea dell'impatto sull'unità del Paese.

Tuttavia, per quanto paradossale possa sembrare, va preso atto che quegli accordi, e i relativi schemi, non sono mai stati revocati né dalle regioni richiedenti né dai Governi che si sono succeduti fino ad oggi, continuando a conservare intatta la loro validità, che nel caso di specie

ad alcuni esempi esplicativi riguardanti in prevalenza le funzioni riconducibili a materie in stretto rapporto col diritto dell'Unione (commercio con l'estero, infrastrutture, reti di comunicazione, ambiente, formazione professione, ecc.), per le quali le esigenze di differenziazione «devono trovare una più stringente giustificazione in relazione al contesto». Diverso, invece, il caso delle «*norme generali sull'istruzione*» per le quali la Corte, evocando la sua pregressa giurisprudenza sulla «valenza necessariamente unitaria» della materia, conclude che «una differenziazione che riguardi la configurazione generale dei cicli di istruzione e i programmi» non sarebbe giustificabile considerata la stretta connessione tra questi aspetti e l'identità nazionale.

¹² Imprescindibili in argomento gli studi documentati di G. VIESTI, *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2019, che si è occupato del tema esaminando, in prevalenza, il profilo del gettito tributario generato dai territori al fine di valutare la capacità degli stessi a supportare il costo delle funzioni attribuibili. Di recente sugli stessi aspetti ma in chiave giuridica anche F. PALLANTE, *Spezzare l'Italia. Le regioni come minaccia all'unità del Paese*, Torino, 2024.

è più politica che giuridica¹³. Sebbene al tempo della loro sottoscrizione, ad attirare l'attenzione della dottrina sia stata soprattutto la procedura scelta per integrare la laconica disposizione dell'art. 116, terzo comma, Cost, con l'impiego dell'inedito strumento degli accordi preliminari, formalizzata in seguito nel disegno di legge Calderoli¹⁴, non meno interessante si è rivelata l'indagine sul contenuto delle medesime richieste¹⁵. Contenuto che, una volta ripulito dal *surplus* ideologico attribuitogli dalla forza politica che su tutte si è intestata la battaglia per la differenziazione, la Lega, conferendole come detto i caratteri della devoluzione, ci riporta ai nodi irrisolti del nostro regionalismo dopo la riforma del Titolo V. Ed invero, come si proverà a dimostrare più oltre col caso del servizio idrico e la privatizzazione dell'acqua, al cuore della *querelle* sull'autonomia politica delle regioni c'è, ancora una volta, il corretto modo di intendere il riparto di competenze tra lo Stato e le regioni stesse, ad iniziare dall'attività interpretativa del giudice delle

¹³ La regione Veneto ha un portale denominato "*Autonomia Veneto*", continuamente aggiornato e liberamente consultabile, che ricostruisce in modo pedissequo il percorso autonomistico della regione ed includendo tra le tappe gli accordi in oggetto, considerati il punto di (ri)partenza della differenziazione della regione dopo il pronunciamento della Corte costituzionale sulla l. n. 86.

¹⁴ Ha riaperto la discussione sul metodo per l'attuazione della norma costituzionale, più di recente, in occasione della presentazione del d.d.l. Calderoli, E. CATELANI, *Le asimmetrie del regionalismo asimmetrico*, in *La Lettera*, n. 3, 2023, consultabile sul sito dell'AIC, che ha posto in particolare l'accento sulla scarsa possibilità di rivedere gli accordi, una volta che gli stessi siano stati formalizzati come contenuto delle relative intese. Gli stessi, infatti, potrebbero essere rivisti solo a seguito di una successiva intesa e mai con un procedimento unilaterale da parte dello Stato nel caso in cui riscontrasse la necessità di riacquisire le competenze.

¹⁵ Tra i primi, ad essersi occupato del merito delle richieste avanzate c'è di certo F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2019; ID, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia e Emilia Romagna*, ivi, n. 20, 2019, che riferisce anche delle difficoltà nel reperire le bozze di intesa del 2019 pubblicate fortunosamente da «*Roars.it*», che riuscì ad averle grazie ad una fuga di notizie dal Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie. Prima ancora C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, ivi, n. 18, 2018, che ha preso in esame però solo le prime bozze di accordo del febbraio 2018.

leggi che, come rilevato più volte dai commentatori più attenti della sua giurisprudenza¹⁶, ha lavorato il più delle volte, a causa di una disposizione costituzionale di certo non brillante nella formulazione, l'art. 117 Cost., come se la riforma non ci fosse mai stata, in continuità col passato, stringendo le regioni nella morsa dell'omogeneità che è all'origine delle richieste di differenziazione estreme.

2. L'acqua e il servizio idrico oggetto di intese. Le richieste di Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna

La laconica previsione dell'art. 116, terzo comma, Cost., non ha scoraggiato le regioni di diritto comune nell'intraprendere le iniziative necessarie per avviare le richieste di differenziazione. Già dal 2003, infatti, la macchina amministrativa di alcune regioni¹⁷ si è messa in moto per avviare la complessa procedura per la differenziazione, sommariamente indicata dalla Costituzione, sfruttando a loro vantaggio il vuoto

¹⁶ Per tutti S. MANGIAMELI, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016, in part. p. 26 col commento alla nota sent. n. 26 del 2022 della Corte sul riparto delle competenze alla luce della nuova previsione costituzionale.

¹⁷ Risale al 2003 la delibera della Giunta regionale della Toscana, la n. 1237 del 24 marzo, che sanciva l'avvio della procedura, per ottenere speciali forme di autonomia nel settore dei beni culturali e paesaggistici. Il testo della proposta è stato pubblicato su *Aedon - Rivista di arti e diritto on line*, n. 1, 2003, con i commenti di C. BARBATI, G. SCIULLO, C. ZOLI e C. TUBERTINI. Nello stesso anno, Lombardia, Veneto e Piemonte avevano fatto ufficiale richiesta di avvio delle trattative al Governo ma tali richieste non avevano avuto seguito. Attualmente, sono in totale dieci le regioni (Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Veneto) che hanno conferito alle rispettive Giunte il mandato per avviare i negoziati con il Governo al fine di dare attuazione a quanto previsto dall'art. 116, terzo comma, Cost. Anche le regioni Basilicata, Calabria e Puglia hanno assunto iniziative preliminari, talora anche consistenti nell'approvazione di atti di indirizzo, ma non hanno proceduto alla formale approvazione del mandato alla Giunta per avviare le trattative col Governo. Solo in Abruzzo e Molise non sono ancora stati approvati passi formali in ordine alla procedura in oggetto. Tutte le informazioni sono disponibili nel *Dossier* n. 45, luglio 2018, XVIII legislatura, del Servizio Studi del Senato, *“Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo”*, disponibile nel sito web del Senato.

normativo. Eppure, le richieste di allora non galvanizzarono l'attenzione dei più, passando nella maggior parte dei casi sotto silenzio. Le ragioni di tale sottovalutazione possono essere molteplici, e tra queste anche il disorientamento generale su questioni tutt'altro che secondarie relative al procedimento: come dovesse svolgersi, ad esempio, il negoziato tra lo Stato e le regioni; come andasse stipulata l'intesa; oppure, la natura della legge statale, basata sull'intesa, destinata a formalizzare il passaggio delle competenze. Di contro, solo nel 2013, il Parlamento approvò una prima norma di carattere procedurale con la legge di stabilità n. 147, il cui art. 1, al comma 571, si preoccupava di stabilire i tempi per l'accoglimento delle richieste pervenute e ciò – si suppone – al solo fine di sollevare il Governo da eventuali responsabilità di omissione¹⁸.

A risvegliare tutti dal sonnacchioso procedere ci ha pensato il Governo Gentiloni che, proprio allo spirare della XVII legislatura, e precisamente il 28 febbraio 2018 quando mancano quattro giorni alle elezioni politiche, procede alla sottoscrizione degli accordi preliminari con i Presidenti di Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna, sancendo il cambio di fase di una vicenda istituzionale pesantemente condizionata dagli accadimenti politici. Come sia stato possibile che un Governo ormai a conclusione del mandato, e quindi in carica per lo svolgimento dell'ordinaria amministrazione, abbia sottoscritto degli accordi – o preaccordi come li definirono gli interessati – di una tale rilevanza, in grado di vincolare l'indirizzo politico dei futuri esecutivi, è la domanda destinata a restare senza risposta. Unica giustificazione plausibile può essere la preoccupazione per l'ordine pubblico, da parte dell'esecutivo, in vista delle imminenti elezioni politiche, tenuto conto che la regione

¹⁸ È stabilito dalla norma che «il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento». In realtà, anche la previsione richiamata, come è stato osservato da E. CATELANI, *Regionalismo differenziato: alcuni dubbi di metodo e di merito*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2019, pp. 6 ss., non precisa nulla sulla natura dell'obbligo di attivazione da parte del Governo, dal momento che dalla sua previsione non ne discende automaticamente «l'obbligo di concludere l'accordo con la regione, salvo il rispetto del principio di leale collaborazione che il Governo deve sempre rispettare nel corso delle trattative con le regioni interessate».

Veneto – ma identica strategia era stata seguita dalla Lombardia, entrambe a guida leghista – aveva conferito alle richieste una valenza fortemente ideologica, facendo precedere l'avvio del procedimento per la differenziazione dallo svolgimento di un referendum consultivo¹⁹, indetto con le leggi regionali nn. 15 e 16 del 2014, su cui si abbatté la dichiarazione di illegittimità costituzionale della Corte con la sentenza n.118 del 25 giugno 2015.

La sottoscrizione degli accordi nel febbraio del 2018 fu effettivamente una fase interlocutoria, sia per il metodo sia per il contenuto, come ebbero a dichiarare tutti i protagonisti coinvolti, che servì però ad accendere i riflettori dell'opinione pubblica sul tema dell'autonomia differenziata. Tant'è che il primo Governo Conte, che inaugurò la XVIII legislatura, al cui interno sedevano esponenti della Lega e dei Cinque stelle, la inserì come uno dei punti qualificanti il c.d. “contratto di governo”, riprendendo, prima nel febbraio e poi nel maggio del 2019, il confronto con le medesime regioni, fino ad arrivare alla sottoscrizione di una nuova bozza di intesa, anzi tre con ciascuna delle regioni, che fissa i punti fino a quel momento oggetto di condivisione. Diversamente dalla passata esperienza, questa volta gli oggetti del confronto non furono resi pubblici, al punto che la Ministra per gli affari regionali e le autonomie, la leghista Erika Stefani, fu costretta a riferire in Aula, dietro esplicita interrogazione delle opposizioni, sui termini del negoziato e sulle procedure da adottare.

Fin qui, in breve, la successione degli eventi che hanno portato all'elaborazione delle due bozze di accordi, con richieste sostanzialmente omogenee tra le regioni anche se non completamente sovrapponibili. Va dato atto a chi ha provato a raggruppare per macro-aree le

¹⁹ Per una ricostruzione dettagliata delle tappe “indipendentiste” del Veneto si v. l'interessante lavoro di M. MANCINI, *La via veneta al regionalismo “differenziato”, tra ottimismo della volontà e pessimismo della ragione (costituzionale). Profili procedurali*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2019. Con impostazione più ampia, si v. anche gli interventi di F. MODUGNO, *Unità della Repubblica e produzione del diritto oggettivo. Qualche riflessione a partire dal caso di due recenti leggi venete*, ivi, n. 1, 2015; P. CARNEVALE, *Unità della Repubblica e unità del diritto oggettivo*, ivi; G. SERGES, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza, sovranità (notazioni a margine della legge regionale del Veneto, n. 16 del 2014)*, ivi.

richieste avanzate che non si è trattato di un lavoro agevole²⁰, poiché dietro la riassuntiva indicazione linguistica di una materia confluiscono funzioni e interessi che attraversano trasversalmente altri ambiti. E tale è il caso tanto dell'ambiente²¹ quanto dell'acqua, entrambe richieste come oggetto di specifiche competenze da parte di tutte le regioni in tutte le bozze. Tra le due "materie" esiste, infatti, oltre che una connessione logico-giuridica, poiché la tutela dell'una comprende e si riflette nell'altra, una interdipendenza concettuale, essendo l'acqua una componente determinante dell'ambiente come ha dimostrato in maniera inequivocabile l'obiettivo 6 dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite²².

Per quel che riguarda più direttamente il governo delle acque, occorre prendere atto che tra le richieste delle tre regioni ci sono delle differenze di sostanza, che non hanno subito delle modifiche di rilievo tra le due bozze conosciute. Lombardia e Veneto, infatti, conformemente alla vocazione secessionista che le guida, hanno avanzato delle richieste di rottura del patrimonio idrico nazionale, chiedendo di acquisire, in qualità di beni demaniali regionali, buona parte del demanio idrico, vale a dire le acque interne di fiumi e laghi e, nel caso del Veneto, anche quelle marittime, unitamente alle relative funzioni, attualmente facenti capo all'Agenzia del demanio. Più in dettaglio, la Lombardia chiede di poter effettuare attività di regolazione e vigilanza sui consorzi dei fiumi Adda, Oglio e Ticino, e tale attività, stando alla conclusione delle prime bozze, le è stata accordata; il Veneto, invece, ambisce a poter acquisire, senza alcuna risposta al momento dall'esecutivo, tutte le competenze attualmente esercitate dal Magistrato alle

²⁰ Il riferimento è a F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato*, cit., *passim*, che ha scelto di articolare le richieste in sette macro-aree, procedendo con l'aggiornamento in occasione delle nuove bozze di accordo.

²¹ Sul tema dell'ambiente all'interno delle due bozze di accordi si rinvia alle complete osservazioni di G.M. SALERNO, *La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Corti supreme e salute*, n. 2, 2019, pp. 385 ss.

²² Tra i traguardi individuati per l'obiettivo 6 dall'Agenda, al pt. 6.6., si legge «Proteggere e risanare entro il 2030 gli ecosistemi legati all'acqua, comprese le montagne, le foreste, le paludi, i fiumi, le falde acquifere e i laghi».

Acque sull'intera Laguna di Venezia²³, che la regione vorrebbe ulteriormente estendere al monitoraggio del Mose.

Nulla del genere, invece, è presente nelle bozze di accordo con l'Emilia Romagna che ha avanzato richieste solo ed esclusivamente con riguardo alla gestione del servizio idrico, motivando la proposta con documentazione attestante la necessità di rendere più efficace la rete di servizi facenti parte del sistema idrico che insistono sul territorio della regione. In dettaglio, la regione ha chiesto e ottenuto sin dalle prime bozze di potersi occupare della definizione degli ambiti territoriali ottimali del servizio idrico integrato, con possibilità di approvare varianti ai piani di bacino distrettuale²⁴. Richiesta su cui si sono trovate a convergere anche Lombardia e Veneto nelle bozze del maggio 2019, allineandosi così alla valutazione positiva conseguita dall'Emilia Romagna, con il concreto risultato, per tutte e tre le regioni, di vedersi riconosciuta la possibilità di adottare dei regolamenti in materia di ambiente, rispondenti a specifiche esigenze dei loro territori.

L'eterogeneità delle richieste avanzate dalle regioni sollecita alcune considerazioni conclusive. Nel caso della Lombardia e del Veneto, per quel che concerne la costituzione di un demanio idrico regionale, per quanto difficile da immaginare nella realtà, è evidente che la pretesa sia destinata ad impattare in maniera decisa sui livelli essenziali delle prestazioni, tenuto conto che l'acqua è un "bene" fondamentale per la vita di ognuno di noi (igiene, salute, alimentazione, ecc.) ma lo è anche per la collettività, per il soddisfacimento delle necessità provenienti dai diversi settori produttivi. Inoltre, la strada della privatizzazione del bene, che si cela dietro la forza del titolo di proprietà, oltre ad essere in rotta di collisione con la tesi maggiormente accreditata dell'acqua co-

²³ Sul merito, ha osservato giustamente F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato*, cit., p. 12, che «si tratta di un ventaglio di attribuzioni particolarmente ampio che si articola in gestione del demanio marittimo; programmazione, pianificazione, progettazione, bonifica e manutenzione dei porti; programmazione, pianificazione e gestione degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri prospicienti la laguna; salvaguardia di Venezia; sorveglianza sulla laguna di Venezia».

²⁴ Nel testo dell'accordo si parla più precisamente di «programmazione triennale degli interventi finalizzati all'attuazione delle misure previste dal Piano di tutela delle acque». Il testo delle prime bozze è consultabile sul sito del Dipartimento per gli Affari regionali.

me bene pubblico, in epoca di cambiamenti climatici e crescente siccità si può rivelare, col procedere del tempo, una scelta scellerata contraria agli interessi della collettività intera. Davanti la richiesta di spaccettare il demanio idrico nazionale vale forse la pena ricordare che i grandi laghi alpini e il bacino fluviale della pianura padana, con il Po e i suoi affluenti, pur essendo geograficamente presenti sui territori regionali, sono una componente indefettibile del territorio nazionale, e la riserva idrica che contengono è fondamentale per l'intera collettività, e non può essere distratta dall'assolvimento degli obblighi di solidarietà economica e sociale per egoismi locali.

Molto diversa è invece l'ipotesi della differenziazione del servizio idrico, giacché è proprio con riferimento al suo rendimento, in termini di efficacia ed efficienza rispetto alle peculiarità dei territori, che può trovare accoglimento la richiesta²⁵. La regolamentazione del servizio, infatti, è strumentale ad una migliore utilizzazione del bene tanto nell'interesse della collettività locale quanto nazionale, considerato che l'acqua è «una risorsa che va tutelata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà»²⁶. Sebbene sia chiaro a chi scrive che anche per il tramite della regionalizzazione del servizio idrico integrato si possa incuneare la privatizzazione del bene, come dimostra la mai sopita discussione sul carattere pubblico o privato dello stesso²⁷, passata anche attraverso un pronunciamento referendario svoltosi nel giugno del 2011; non di meno proprio davanti ai rischi indotti dai cambiamenti climatici, con particolare riguardo a quelli collegati all'acqua sia per scarsità sia per devastazione, l'attribuzione del servizio alle regioni, ferme restando le competenze delle autorità di vigilanza sulle riserve idriche, può contribuire a diffondere una cultura dell'acqua più radicata, specie con riguardo alla responsabilità politica dei governi territoriali che la gesti-

²⁵ Contrario all'ipotesi è invece G. TARLI BARBIERI, *Il servizio idrico integrato nel riparto di competenze Stato-Regioni*, in M. BETZU (a cura di), *Diritto all'acqua e servizio idrico integrato*, Napoli, 2019, pp. 75 ss., sp. p. 104.

²⁶ Così l'art. 144, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006, recante «*Norme in materia ambientale*», che prosegue «qualsiasi loro uso è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future di un integro patrimonio ambientale».

²⁷ Ne dà conto, da ultimo, in maniera completa ed esaustiva, M. D'ORSOGNA, *Servizi idrici* (voce), in *Enc. dir. - I Tematici*, vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022, pp. 1053 ss.

scono. Un binomio, quello tra autonomia e responsabilità politica della regione, che almeno nel caso della gestione del servizio idrico non può essere fatto valere, stante l'attuale riparto delle competenze legislative che ha indotto le tre regioni a chiederne l'attribuzione.

3. Per riannodare il filo del discorso: la competenza legislativa in materia di servizio idrico come servizio pubblico di rilevanza economica

Tanto in apertura della trattazione quanto a conclusione del paragrafo precedente si è posto l'accento sul fatto che molte delle richieste di differenziazione intercettano un male antico del nostro regionalismo, ovvero l'instabile riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, all'indomani dalla revisione dell'art. 117 Cost. con la riforma costituzionale del 2001. Così è per la competenza legislativa sul servizio idrico; o meglio, così è per la titolarità della competenza a legiferare sull'intero ambito dei servizi pubblici locali, non essendo stati citati in alcuno degli elenchi di materie riportati nella disposizione. È ingenuo, però, pensare che dall'omessa previsione della materia, sia dalla competenza esclusiva dello Stato sia da quella concorrente, ne discenda la sua automatica attribuzione alla competenza legislativa esclusiva regionale di tipo residuale, di cui al quarto comma del medesimo articolo. Quella lacuna, infatti, si comprende e si colma ponendo mente alle peculiarità proprie dei servizi pubblici locali che «non farebbero riferimento ad una sola materia, essendo suscettibili di essere scomposti in una pluralità di profili tali per cui ognuno di essi intercetti differenti materie di competenza ora statale, ora regionale ed ora concorrente»²⁸.

Seguendo la chiave ricostruttiva proposta, quasi obbligata tanto per i servizi pubblici locali come per altri ambiti di materie, non è stato difficile individuare almeno un titolo competenziale in capo alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, vale a dire la sua prerogativa ad individuare le «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città me-

²⁸ Così in modo inequivocabile e condivisibile E. STICCHI DAMIANI, *Il riparto di competenza tra Stato e Regioni in tema di servizio idrico integrato*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1, 2010, pp. 143 ss., sp. p. 152.

tropolitane», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., posto che nel caso dei servizi pubblici locali si parla comunemente della produzione di beni ed attività volti a realizzare il soddisfacimento di bisogni delle comunità locali. Ma non basta. Se anche si volesse negare la tesi che i servizi pubblici costituiscono concretizzazione delle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., non si potrebbe comunque confutare l'esercizio della medesima competenza statale ai sensi dell'art. 118, secondo comma, Cost., in ragione del fatto che i servizi pubblici locali costituiscono pur sempre l'esplicazione di funzioni amministrative, conferite ai medesimi enti sempre con legge statale. Oppure, è anche possibile far valere la titolarità statale in tema utilizzando il diverso ambito competenziale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. E ciò in ragione della funzione assoluta dai servizi di cui si va trattando nell'assicurare ai cittadini il soddisfacimento di bisogni essenziali.

Nel caso del servizio idrico, però, a pesare maggiormente sulla definizione del titolo competenziale è stata, con certezza, la sua collocazione nella categoria dei servizi pubblici di rilevanza economica²⁹. Collocazione che, se inizialmente era stata certificata dai pronunciamenti della Corte costituzionale³⁰, ha poi trovato riconoscimento nel d.lgs. n. 201 del 2022 sul riordino della disciplina dei servizi pubblici locali, adottato in ottemperanza di uno degli obiettivi individuati col P.N.R.R., che tra i *target* di riferimento per la materia prevedeva

²⁹ Sulla collocazione del servizio idrico nella categoria in discussione non può aver influito invece la direttiva 2000/60/CE del Parlamento e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materie di acque. La direttiva, infatti, si è limitata a definirlo come un «servizio d'interesse generale», senza specificare alcunché in ordine alla natura dello stesso, lasciando quindi liberi gli Stati membri di decidere autonomamente in merito all'inquadramento. Vale la pena ricordare che l'ordinamento europeo utilizza l'espressione SIG per identificare le attività (economiche e non economiche) assoggettate a specifici obblighi di servizio pubblico e dunque declinato come «servizio universale». Pertanto, sulla base della direttiva si sarebbero potute effettuare delle scelte ben diverse!

³⁰ Cfr., per tutte, Corte cost. 3 novembre 2010, n. 325, con le osservazioni critiche di M. CECCHETTI, *L'organizzazione e la gestione del servizio idrico integrato nel contenzioso costituzionale tra Stato e Regione. Un colosso giurisprudenziale dai piedi di argilla*, in *Federalismi.it.*, n. 23, 2012.

l'approvazione di un testo unico che facesse chiarezza sul concetto di servizio pubblico di rilevanza economica. Senza entrare nel merito di una vicenda che si snoda principalmente attraverso le decisioni del giudice delle leggi, e di cui si dirà più oltre, al momento è sufficiente osservare che il testo di riordino ha finito per accomunare la nozione di servizi pubblici locali di rilevanza economica, in uso nella normativa italiana, a quella di derivazione europea, di servizi di interesse economico generale – noti con l'acronimo SIEG – di livello locale, sancendone la sostanziale omologazione³¹.

Omologazione che, in passato, era stata riconosciuta anche dalla Corte costituzionale proprio con riguardo alla natura del sistema idrico, sostenendo che i contenuti delle due definizioni, SIEG e servizi pubblici locali, sulla base delle interpretazioni fornite dalla giurisprudenza comunitaria e dalla Commissione, se circoscritte all'ambito locale, «hanno contenuto “omologo”»; e riferendosi alla norma sotto scrutinio, di cui al comma 1 dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, successivamente abrogata dal pronunciamento del corpo elettorale col referendum del 2011, per salvarla dalla censura, la Corte la eleva a norma di recepimento di un concetto che non esiste nell'ordinamento comunitario giacché, per sua stessa ammissione, nel caso di specie siamo di fronte ad una «interpretazione, attribuendo espressamente ai SPL di rilevanza economica un significato corrispondente a quello di “servizi di interesse generale in ambito locale” di rilevanza economica, di evidente derivazione comunitaria»³². Parafrasando il felice titolo delle os-

³¹ Ad evidenziare la sostanziale continuità tra la definizione interna di «servizi pubblici locali di rilevanza economica» e quella europea di «servizi di interesse economico generale» è F. PILEGGI, *Definizioni*, in R. CHIEPPA, G. BRUZZONE, A. MOLTERRI (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Milano, 2023, pp. 70 ss.

³² Cfr. pt 6 del *Considerato in diritto* della sent. n. 325 del 2010, richiamando sul punto la pregressa sent. Corte cost. 16 luglio 2009, n. 246, che per prima si è occupata del profilo del titolo competenziale, sostenendo allora che, con riferimento ai caratteri della norma impugnata, la disciplina del servizio idrico fosse da ricondurre nell'alveo della materia-funzione della concorrenza. Sarà la successiva decisione del 2010 a sostenere l'«ontologica» riconducibilità della disciplina alla materia della concorrenza. Rispetto all'interpretazione della norma in relazione alla suddetta omologazione, M. D'ORSOGNA, *Servizi idrici* (voce), cit., sp. p. 1069, parla di una vera «sussunzione» del servizio idrico, e del relativo mercato, «nell'alveo dei servizi di rilevanza economica» di matrice europea con la conseguenza che la relativa disciplina «sarebbe da rite-

servazioni di Marco Ruotolo a commento della vicenda referendaria sull'acqua pubblica del 2011³³, viene da dire che in questo caso l'omologazione non ce l'ha chiesta l'Europa ma è stata una precisa scelta dell'esecutivo, che ha influenzato non poco la definizione del titolo competenziale legislativo.

La conseguenza è stata che, proprio al fine di garantire un'organizzazione del servizio idrico in funzione della remunerazione dell'attività erogata, e quindi l'economicità dell'esercizio in base alle condizioni del mercato, la relativa disciplina è stata necessariamente ascritta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. O meglio, poiché l'applicazione delle regole della concorrenza è in funzione dell'organizzazione del servizio, che deve essere tale da garantire una certa remuneratività, e perciò il mercato, ai fini del radicamento in essa della competenza legislativa statale è indispensabile che la disciplina dell'organizzazione dei servizi pubblici sia tale da estendersi anche ai profili economico-finanziari³⁴. Il discrimine tra un servizio pubblico di rilevanza economica e un altro riposa sul ristoro che la tariffa, riscossa a carico degli utenti, sia in grado di rendere al suo gestore; se cioè attraverso di essa sia possibile recuperare i costi di investimento e di gestione del servizio, e di ottenere almeno una qualche forma di lucro, senza il successivo ripianamento da parte dello Stato.

Di contro, la strada della competenza residuale che le regioni han-

nersi pressoché "vincolata"». Tra le voci critiche sull'omologazione tra servizi pubblici e SIEG si v. in particolare R. CARANTA, *Il diritto dell'UE sui servizi di interesse economico generale e il riparto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Forum di Quad. cost.*, 2011.

³³ M. RUOTOLO, *Non "ce la chiede l'Europa" e non "la vogliono i cittadini"*. *Brevi note sulla privatizzazione dei servizi pubblici locali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2012.

³⁴ In maniera più diffusa sull'argomento E. STICCHI DAMIANI, *Il riparto di competenza tra Stato e Regioni in tema di servizio idrico integrato*, cit., sp. pp. 154 ss., che incrocia il titolo legislativo statale della concorrenza con quello della tutela prestazioni sostenendo che «solo la legge statale è in grado, per stessa ammissione normativa, di garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui i servizi pubblici sono luogo privilegiato di concreta misurazione». Analoga tesi è stata sostenuta più di recente da F. MEOLA, *Il riparto di competenze Stato/Regioni in materia di servizio idrico integrato tra permanenti esigenze di coesione e sempre più pressanti istanze di differenziazione*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2024, p. 750.

no inteso intraprendere per rivendicare la loro titolarità in merito alla gestione servizio idrico, pare essere definitivamente preclusa dalla decisione n. 325 del 2010 della Corte, che costituisce ormai la «pietra miliare dei rapporti tra i diversi enti in materia di regolazione dei servizi pubblici locali in generale e del servizio idrico integrato in specie»³⁵. Inutile, intatti, il tentativo delle regioni, esperito in sede di giudizio di legittimità avverso il già citato art. 23-*bis* del d.l. n. 112/2008, di depurare il servizio idrico della menzionata qualifica, condizione indispensabile per includere la disciplina nel novero delle competenze residuali, al pari dei servizi pubblici locali non economici. Tentativo però destinato all'insuccesso, sebbene proprio le motivazioni della Corte sul punto non siano per niente convincenti, addirittura evasive rispetto al *petitum* delle regioni³⁶, arrivando ad assumere talvolta il carattere delle

³⁵ Così M.A. SANDULLI, *Il servizio idrico integrato*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2011, sp. pp. 11 ss. Ed invero, i rapporti competenziali Stato-regioni sul tema così come individuati nella decisione 325 del 2010 si sono cristallizzati nella giurisprudenza successiva: cfr. sentt. Corte cost. 12 gennaio 2011, n. 24; 7 marzo 2012, n. 62; 17 luglio 2012, n. 199; 8 luglio 2015, n. 177; 6 giugno 2017, n. 173. In passato, invece, la sent. Corte cost. 13 luglio 2004, n. 272, aveva dimostrato maggiore apertura nei confronti delle competenze esercitabili dalle regioni. Stante il silenzio dell'art. 117 Cost. sulla materia in oggetto, pur escludendo la riconducibilità della disciplina alla potestà residuale regionale, ebbe a dire che il carattere della rilevanza economia, per «costante giurisprudenza comunitaria», non può essere definito in astratto giacché spetta «al giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto in particolare, dell'assenza di uno scopo puramente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività e anche dell'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione (Corte Giust. UE 22 maggio 2003, causa C-18/2001): cfr. pt. 9.1 del *Considerato in diritto*.

³⁶ Si tratta di una osservazione molto acuta avanzata da M. CECCHETTI, *L'organizzazione e la gestione del servizio idrico integrato nel contenzioso costituzionale tra Stato e Regione*, cit., sp. pp. 11 e 12, che denuncia l'autoprospettazione della questione da parte della Corte rispetto al *thema decidendum* originario indicato in particolare dalla regione Marche, arrivando ad «assorbire per intero la questione effettivamente prospettata dalla ricorrente all'interno della soluzione di quella "inventata" dalla Corte (*sic!*)». Sarà sempre la regione Marche, con una definizione tra il serio e il faceto di grande effetto, a sostenere che se un criterio è rinvenibile, per giustificare la ragionevolezza delle norme statali sottoposte a scrutinio, esso riposa unicamente sulla «natura ontologica» del servizio idrico integrato quale servizio di rilevanza economica: cfr. Corte cost. 3 novembre 2010, n. 325, pt. 10.1.1. del *Ritenuto in fatto*.

affermazioni apodittiche, stante la mancanza delle argomentazioni giuridiche. Anzi, considerato che il cuore della decisione è costituito dal già menzionato processo di omologazione tra servizi nazionali e comunitari, che assolvono però a finalità del tutto diverse, è più che legittimo avanzare il sospetto che la sussunzione sia funzionale a sottrarre *a priori* la disciplina dei servizi pubblici locali a rilevanza economica alla competenza residuale delle regioni.

Tutti i titoli competenziali a favore della legge dello Stato, sommariamente riassunti fin qui, frutto di elaborazioni dottrinali oltre che giurisprudenziali, sono stati resi noti nel testo di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, il d.lgs. n. 201/2022, dove, però, è stato posto un accento molto forte sul titolo della concorrenza, puntualizzando che il decreto «assicura nel rispetto del diritto dell'Unione europea e ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, la tutela e la promozione della concorrenza, la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione dei servizi per gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse economico generale di livello locale»³⁷. Di fronte all'onnivora pervasività della materia-funzione della concorrenza, per la cui tutela è abilitata la sola legge dello Stato, il raggio di intervento della competenza del legislatore regionale può dirsi assai limitato, circoscritto alla disciplina dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica per i quali possono essere individuati dei modelli di gestione differenziati su base regionale.

Infine, la contestuale ascrizione della disciplina del servizio idrico alla materia dell'ambiente³⁸, come certificata da ultimo dal d.lgs. n. 152/2006 (il c.d. codice dell'ambiente), che dedica una specifica sezione, la III del Titolo I, alla gestione delle riserve idriche, chiude il cerchio sui titoli in grado di giustificare la competenza legislativa dello Stato nel settore in esame. Impossibile definire astrattamente quale tra essi abbia la prevalenza, in particolare tra l'ambiente e la concorrenza, utilizzate entrambe indistintamente, sia dalle norme applicative sia dalla giurisprudenza costituzionale, per radicare saldamente la disciplina del servizio idrico integrato tra le competenze esclusive della legge del-

³⁷ Cfr. art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 201/2022.

³⁸ Ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

lo Stato³⁹. Ma a prescindere dalla maggiore rilevanza dell'uno o l'altro titolo statale, quel che rileva è che alla potestà legislativa regionale residuano degli spazi assai contenuti d'intervento, di tipo attuativo-amministrativo⁴⁰, con i quali alla regione di diritto comune è consentito unicamente di integrare la regolamentazione statale, innalzando i livelli di tutela della concorrenza e dell'ambiente⁴¹. Una potestà legislativa, quindi, ben lontana dalla capacità residuale ipotizzata in apertura sulla base del vuoto dell'art. 117 Cost. Potestà, di cui godono, invece, le regioni ad autonomia speciale e le province autonome di Trento e Bolzano, libere di definire la gestione del servizio idrico che ritengono più idoneo alle esigenze dei territori.

Sebbene non si possa contestare l'assunto che un simile modo di procedere, specie se riguardato alla luce dei principi cardine del nostro sistema costituzionale, corrisponda alla prioritaria esigenza di salvaguardare la coesione sociale e territoriale, giacché la disomogeneità del sistema va a generare disuguaglianze, è legittimo osservare che la solidarietà tra territori è possibile raggiungerla ugualmente attraverso la collaborazione con gli stessi da parte dello Stato, e tra le regioni, non imponendo un'uniformità poco fruttuosa. Basterebbe tornare sulla storia del sistema idrico nel nostro Paese⁴², per capire quanto avanzata è la previsione della sua disciplina da parte del d.lgs. n. 152/2006, impegnato a garantire un uso sostenibile ed equo della risorsa acqua attraverso la posizione di principi uniformi a livello nazionale senza elu-

³⁹ Si rinvia sul punto all'esautiva analisi di G. TARLI BARBIERI, *Il servizio idrico integrato nel riparto di competenze Stato-Regioni*, cit.

⁴⁰ Si v. da ultimo Corte cost. 6 giugno 2017, n. 173, con le osservazioni di A. LUCARELLI e L. LONGHI, *La gestione del servizio idrico e la determinazione delle tariffe tra riparto delle competenze legislative e incertezze normative*, in *Giur. cost.*, 2015, pp. 895 ss., con la quale è stata dichiarata la illegittimità costituzionale delle norme della l.r. Campania n. 16/2014, aventi ad oggetto le procedure di affidamento del SII oltre a quelle sulla determinazione delle tariffe.

⁴¹ Cfr. Corte cost. 16 novembre 2009, n. 307, che ha confermato la legittimità delle norme della l.r. n. 26/2003 della Lombardia che, con una successiva modifica del 2006, aveva provveduto ad adottare norme per l'affidamento del servizio che tutelano maggiormente la concorrenza rispetto a quelle statali.

⁴² Come ha fatto con sintesi efficace M. D'ORSOGNA, *Servizi idrici* (voce), cit., *passim*.

dere il problema delle diversità territoriale⁴³. Semmai, a far difetto è stata la sua concreta attuazione da parte dei decreti legge che si sono succeduti nel tentativo di privatizzare la gestione delle strutture, nonostante un pronunciamento contrario del corpo elettorale.

4. *L'accesso all'acqua e la sua gestione. Pubblico vs. privato*

La questione dei rapporti fra Stato, regioni ed enti locali in merito al governo dell'acqua, declinata nel corso della trattazione attraverso la ricerca del titolo competenziale idoneo a disciplinare il servizio idrico integrato, s'intreccia inevitabilmente tanto con il tema dell'accesso all'acqua da parte di tutti i consociati, per gli usi correlati allo svolgimento della vita umana e alle diverse attività, quanto con le forme della sua gestione che chiama in causa le disfunzioni della rete di distribuzione. A diffondere la consapevolezza che l'acqua non sia più un bene dalla disponibilità illimitata, ma che occorre ripensare al modello sociale e industriale che si fonda sul suo sfruttamento⁴⁴, ha contribuito senz'altro la perdurante siccità che ha investito i paesi del bacino meridionale dell'Europa, nel lasso temporale 2021-2022, con la drastica riduzione delle piogge e delle precipitazioni nevose durante il periodo invernale. Una circostanza, quest'ultima, certamente associabile al cambiamento climatico, confermata dalle devastanti alluvioni verificatesi fuori periodo, che nel caso dell'Italia suona come un preoccupante segnale d'allarme⁴⁵. Sebbene anche l'ultimo rapporto dell'Ispra⁴⁶ con-

⁴³ Cfr. art. 142, comma 2, d.lgs. n. 152/2006.

⁴⁴ In argomento le osservazioni avanzate dall'economista J. RIFKIN, *Pianeta Acqua. Ripensare la nostra casa nell'universo*, Milano, 2024.

⁴⁵ Nel nostro Paese, la siccità invernale ha interessato in prevalenza le regioni del Centro-Nord, in particolare Piemonte, Lombardia, Trentino e Emilia-Romagna. La portata del fiume Po, nel giugno del 2022, ha raggiunto il suo minimo storico per quel periodo, con appena 338 metri cubi al secondo di acqua. La morsa della siccità invernale è proseguita anche nel 2023. Secondo l'osservatorio permanente dell'Autorità di bacino distrettuale del fiume Po, il forte stress idrico già evidenziato nel gennaio di quell'anno è peggiorato nel prosieguo, a causa della lunga assenza di precipitazioni in grado di colmare, anche parzialmente il deficit ereditato nel 2022, l'anno più caldo mai registrato in Italia. A preoccupare, in particolare, la situazione delle falde acquifere

fermi una riduzione delle disponibilità idriche nel 2023, il nostro Paese gode ancora di sufficienti risorse, la cui utilizzazione, nella maggior parte dei casi, è vanificata da una rete “colabrodo”, come ci confermano le tragiche e paradossali vicende delle regioni Basilicata e Sicilia, entrambe ricche di falde sotterranee e acque di superficie⁴⁷.

La risposta dell'esecutivo alla crisi idrica di quel periodo è stata chiaramente di natura emergenziale, con la istituzione nel 2023 di un Commissario straordinario nazionale per l'adozione di interventi urgenti connessi al fenomeno della scarsità idrica⁴⁸, che nel primo periodo della sua attività è stato affiancato dai Commissari straordinari, nella figura dei Presidenti di regione, nominati a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza per la pesante crisi idrica del 2022 nei territori di Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Veneto, Umbria, Lazio, Liguria, Toscana e Marche, rimasti in

sotterranee in Emilia-Romagna che, in base ai dati forniti dall'osservatorio Falde Cer-Anbi, hanno subito una riduzione della loro capacità di oltre il 50% nelle zone di Parma e Modena. Tutti i dati e i numeri della crisi possono leggersi sul sito di *Wired*, che ne ha seguito anche gli sviluppi istituzionali.

⁴⁶ Nell'ultimo rapporto dell'ISPRA, pubblicato in occasione della giornata mondiale dell'acqua, il 22 marzo 2025, e consultabile liberamente sul sito dell'istituto, la riduzione della risorsa idrica è giudicata preoccupante rispetto al dato che il 2024 è stato un anno molto piovoso. L'osservazione del fenomeno restituisce una fotografia del Paese divisa a metà, con il Nord interessato da quantitativi di precipitazione superiori alla media storica (Piemonte, Veneto e Liguria in testa), con fenomeni alluvionali intensi in Emilia-Romagna, e il Sud e le Isole con una riduzione delle precipitazioni pari a - 25% della media.

⁴⁷ In base ai dati forniti dall'Arera, consultabili sul sito istituzionale dell'Autorità, le perdite idriche dovute a mal funzionamento della rete di distribuzione ammontavano per il 2023, ultimo anno di rilevazione ufficiale, al 40,7% del totale dei consumi, con un disfunzionamento della rete rilevabile su tutto il territorio nazionale.

⁴⁸ Nel testo è fatto implicito richiamo all'adozione del d.l. n. 39/2023 (c.d. decreto siccità), convertito con modifiche in l. n. 68 dello stesso anno, che ha previsto l'istituzione di una Cabina di regia e di un Commissario straordinario nazionale per l'adozione di interventi urgenti connessi al fenomeno della scarsità idrica, avente compiti di indirizzo, coordinamento e monitoraggio per il contenimento e il contrasto alla crisi idrica. Le risorse messe a disposizione dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nella prima riunione della Cabina di regia, nel maggio del 2023, ammontano a 102 milioni, grazie all'impiego dei fondi del PNRR, per interventi da realizzare con urgenza. Le informazioni sul sito istituzionale del Governo.

carica fino alla fine del 2023, con la possibilità di rinnovare il loro il mandato in caso di necessità. In definitiva, a conclusione del periodo di crisi idrica, ci si trova con una struttura emergenziale diventata nel frattempo strutturale, il Commissario e la Cabina di regia attivata presso il Ministero delle Infrastrutture, che si sovrappone, o nelle migliori delle ipotesi si affianca, al regime ordinario del governo delle acque pubbliche, col compito di monitorare le insufficienze della rete e predisporre gli interventi per il suo ammodernamento.

Se questo è l'assunto da cui muovere, occorre chiedersi quale contributo possa venire dalla regolazione esistente, e dal coordinamento fra i livelli di governo, per assicurare la migliore distribuzione del bene. Nel caso dell'acqua, però, le regole devono tenere nel massimo conto la natura del bene oggetto di regolazione, elevata, da alcuni, a contenuto di un diritto fondamentale e sociale⁴⁹ e, da altri, a bene comune⁵⁰, proprio al fine di assicurare a tutti il più ampio accesso possibile. Naturalmente, non è questa la sede per ripercorrere un dibattito dottrinario dai contenuti assai ricchi e poliedrici, polarizzato però tra due poli argomentativi molto netti e cioè la compatibilità o meno tra il carattere pubblico del bene e la gestione dei servizi idrici da parte di soggetti privati, interpretazioni che affondano le loro radici in un quadro normativo stratificato e a volte contraddittorio. In effetti, nel sistema regolatorio attuale la natura pubblica dell'acqua, desumibile agevolmente oltre che dalle previsioni del d.lgs. n. 152/2006⁵¹, dalla

⁴⁹ In argomento, in senso riassuntivo, si v. tra gli altri F.R. DE MARTINO, *L'acqua come diritto fondamentale e la sua gestione pubblica*, in *Munus*, n. 7, 2017, pp. 163 ss.; F. NICOTRA, *Un "diritto nuovo": il diritto all'acqua*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2016; F. SCALIA, *Le modalità di affidamento del servizio idrico integrato: l'evoluzione normativa e le novità delle recenti riforme*, ivi, n. 8, 2016.

⁵⁰ In senso riassuntivo sull'argomento F. MARIANELLI, *Beni comuni* (voce), in *Enc. dir. - Annali*, vol. VII, Milano, 2014, pp. 157 ss.

⁵¹ Cfr. in particolare art. 144, commi 1 e 2, dove, oltre ad affermare che «tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato», se ne sostiene la tutela in chiave solidaristica ed intergenerazionale, affermando che l'acqua rappresenta «una risorsa che va tutelata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà; qualsiasi loro uso è effettuato salvaguardando le aspettative e i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale», in una visione anticipatrice della futura previsione dell'art. 9 Cost. Altrettanto rilevante ai fini della ricostruzione è la previsione dell'art. 167, comma 1, del medesimo decreto, che

direttiva quadro sulle acque (la n. 2000/60/CE)⁵² e dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite⁵³, è destinata a convivere, come si è provato a dimostrare in precedenza, con il carattere economico del servizio idrico che non esclude a priori l'intervento dei privati dalla sua gestione. Tuttavia la corresponsione del servizio idrico da parte dei privati può finire per eludere surrettiziamente il carattere pubblico del bene⁵⁴, soprattutto restringendo la platea di quanti possano accedervi specie per ragioni economiche, come nel caso in cui non siano stati introdotti degli strumenti regolatori con cui calmierare i costi della gestione del servizio, a vantaggio degli utenti, e salvaguardarne così il carattere sociale. Per questa via, infatti, c'è il concreto rischio di restringere l'accesso all'acqua per motivazioni di ordine squisitamente economico a discapito del principio di solidarietà che ne è la garanzia in positivo.

Una frizione che è divenuta palese in occasione del già citato refe-

fornisce una selezione di priorità dell'uso dell'acqua a cui corrispondere nei periodi di siccità o comunque di emergenza idrica, a cominciare dal consumo umano seguito da quello agricolo.

⁵² Nel considerando n. 1 della direttiva n. 2000/60/CE del 23 ottobre 2000 è detto che «l'acqua non è un prodotto commerciabile al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale». A tal fine, appare necessario sviluppare «una politica comunitaria integrata in materia di acqua», nonché disporre «principi comuni per coordinare gli interventi degli Stati membri diretti a migliorare la protezione delle della Comunità sia quantitativamente, sia qualitativamente».

⁵³ Si rinvia all'obiettivo n. 6 dell'Agenda 2030 dell'ONU, titolato «*Acqua pulita e servizi igienico-sanitari*», dove tra i traguardi da raggiungere si legge: «Ottenere entro il 2030 l'accesso universale ed equo all'acqua potabile che sia sicura ed economica per tutti»; «Espandere entro il 2020 la cooperazione internazionale e il supporto per creare attività e programmi legati all'acqua e agli impianti igienici nei paesi in via di sviluppo, compresa la raccolta d'acqua, la desalinizzazione, l'efficienza idrica, il trattamento delle acque reflue e le tecnologie di riciclaggio e reimpiego».

⁵⁴ Di diverso avviso invece S. STAIANO, *Note sul diritto fondamentale all'acqua. Proprietà del bene, gestione del servizio, ideologie della privatizzazione*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2011, sp. pp. 21 ss., a giudizio del quale l'idea che «la gestione delle risorse idriche da parte di imprese private equivalga a privatizzazione dell'acqua» è priva di un solido fondamento: l'acqua come bene e come risorsa «rimane in ogni caso bene pubblico, così qualificato dalla legge, e ciò non può non produrre conseguenze sui modi della gestione, chiunque sia il gestore pubblico o privato». In senso sostanzialmente conforme, con diverse argomentazioni, T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale all'acqua*, in *Riv. giur. Mezz.*, n. 3, 2010, pp. 861 ss.

rendum abrogativo del giugno del 2011, sui limiti alla privatizzazione dei servizi pubblici, quando si è svelata tutta la distanza ideologica tra le aspettative dei capitali privati di entrare nel mercato dell'acqua e l'impossibilità di soddisfare le medesime, giacché la logica del profitto mal si concilia con l'obbligo di corrispondere, mediante servizi efficienti, le pretese/i bisogni di ciascun individuo, in particolare delle fasce sociali più deboli della popolazione, di avere accesso all'acqua al costo più basso possibile se non addirittura gratuito. Preferire la prospettiva opposta, oltre a declassare l'acqua a bene economico al pari di ogni merce commerciabile, significherebbe legittimare una vera e propria azione «predatoria del mercato»⁵⁵, una appropriazione spiegabile solo con la forza, rispetto a un bene fondamentale per la vita umana, indispensabile per la sua esistenza al pari o più del diritto al cibo.

Sebbene la consultazione referendaria abbia avuto l'indiscutibile merito di aver coinvolto e appassionato l'opinione pubblica su un tema giudicato da alcuni di elevata specialità tecnica, non idoneo quindi ad essere sottoposto ad una richiesta abrogativa da parte del corpo elettorale, va detto subito che l'esito della consultazione, l'ultima ad oggi ad aver raggiunto la soglia di validità richiesta dall'art. 75 Cost., è stato inopinatamente disatteso da parte delle forze politiche allora alla guida del Paese, contribuendo non poco a generare disaffezione verso l'istituto. L'obiettivo del referendum invece era chiaro ed inequivocabile e mirava a costituire un regime esclusivamente pubblico della gestione del servizio idrico⁵⁶. Per ottenerlo, nonostante la Corte costituzionale avesse dichiarato inammissibile il quesito riguardante diretta-

⁵⁵ Così L. FERRAJOLI, *Sull'acqua come bene vitale*, in www.contrattoacqua.it, 2014, pp. 2 ss. Secondo l'A. i beni vitali come l'acqua proprio nel momento in cui sono diventati scarsi e vulnerabili «a causa delle aggressioni e devastazioni prodotte da un capitalismo sregolato e selvaggio», e richiederebbero per ciò stesso essere garantiti a tutti, «proprio dalla stessa logica capitalistica vengono trasformati (...) non già in beni fondamentali accessibili a tutti, ma esattamente al contrario, in beni patrimoniali, cioè in merci, oggetto di privatizzazione e di scambi».

⁵⁶ A favore del governo pubblico dell'acqua si pronunciarono diversi giuristi che sostennero il lavoro del comitato promotore. A riguardo si v. il documento elaborato da G. AZZARITI, G. FERRARA, A. LUCARELLI, U. MATTEI, L. NAVARRA e S. RODOTÀ, *Invertire la rotta. Per un governo pubblico dell'acqua. Relazione introduttiva ai quesiti referendari*, in www.labsus.org, 2010.

mente le modalità di affidamento e gestione del servizio idrico⁵⁷, è stata chiesta l'abrogazione dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112/2008, applicabile a quasi tutti i servizi pubblici, compreso il servizio idrico ed indipendentemente dalla vigenza delle specifiche previsioni contenute nel d.lgs. n. 152/2006. Una volta abrogata la citata previsione, la cui finalità era quella «di favorire la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica da parte di soggetti scelti a seguito di gara ad evidenza pubblica e, a tal fine, limita i casi di affidamento diretto della gestione, consentendo la gestione *in house* (...) solo ove ricorrano situazioni del tutto eccezionali che “non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato”»⁵⁸, la normativa precedente si sarebbe potuta riesperire consentendo appunto l'affidamento *in house* da parte dell'ente pubblico per la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Tuttavia, come anticipato, a soli due mesi di distanza dal referendum abrogativo il Governo ha adottato il d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella l. 14 settembre 2011, n. 148, il cui art. 4 vanifica l'esito della consultazione referendaria, giacché oltre ad essere ispirato alla medesima ratio della norma abrogata ne riproduce in buona parte i contenuti. La nuova disciplina, infatti, tornava a marginalizzare l'affidamento *in house* per la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, favorendo in tale ambito la massima liberalizzazione e stabilendo delle condizioni ancora più rigorose per i casi residuali di affidamento diretto da parte dell'ente locale. La nuova previsione però di lì a poco era impugnata in via principale da alcune regioni e dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale che, nel corso della motivazione, non ha esitato a collegare l'attuale decisione all'esito referendario, evidenziando che l'intento del referendum era quello «di escludere l'applicazione delle norme contenute nell'art. 23-*bis* che limitano, rispetto al diritto comunitario, le ipotesi di affidamento diretto e, in par-

⁵⁷ Cfr. Corte cost. 12 gennaio 2011, n. 25, dove la dichiarazione di inammissibilità del quesito, avente ad oggetto la richiesta di abrogazione dell'art. 150 d.lgs. n. 152/2006, è motivata col fatto che la richiesta abrogativa non era idonea a far venire meno l'applicazione al solo servizio idrico delle forme di gestione dei servizi pubblici locali di cui all'art. 23-*bis* d.l. n. 112/2008.

⁵⁸ Così Corte cost. 12 gennaio 2011, n. 24, pt. 4.1 del *Considerato in diritto*, sull'ammissibilità del quesito referendario concernente l'art. 23-*bis* del d.l. n. 112/2008.

ticolare, quelle di gestione *in house* di pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico)»⁵⁹.

Nei fatti, però, l'esito del referendum continua ad essere sistematicamente disatteso con una lunga serie di provvedimenti normativi che favoriscono la gestione privata dei servizi. L'ultimo in ordine di tempo è il d.l. 22 aprile 2023, n. 44, convertito con modificazioni dalla l. 21 giugno 2023, n. 74, del Governo Meloni, che ha affidato alla società Acque del Sud spa, partecipata dal Ministero delle Economie e delle Finanze, nata a seguito della liquidazione dell'EIPLI (Ente per lo Sviluppo dell'irrigazione e trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania ed Irpinia), con un capitale di 5 miliardi di euro, l'intero settore dell'adduzione delle acque di buona parte del Mezzogiorno d'Italia. Come ha denunciato il Forum dei movimenti per l'acqua pubblica per bocca del suo portavoce, il padre comboniano Alex Zanotelli, l'intento del Governo è quello di privatizzare il settore della grande adduzione in buona parte delle regioni del Sud Italia, e per tale ragione, il Forum ha deciso di presentare ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione della Convenzione⁶⁰.

Eppure, con l'ultima decisione della Corte, che incrocia la questione di legittimità costituzionale con la scelta referendaria, e al netto delle previsioni normative di derivazione europea, in gran parte indifferenti alle scelte effettuate dall'amministrazione statale in merito all'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, è giusto rilevare che lo spazio per la gestione pubblica del servizio idrico integrato non solo esiste ma è da ritenere preferibile a quella affidata ai privati. Lo è, prima di tutto, perché non esistono dati concreti che possano dimostrare che la gestione dei privati sia realmente più efficiente ed efficace di quella pubblica, specie nel caso in cui i costi per il mantenimento e l'ammodernamento della rete continuino ad essere a carico dello Stato. Lo è perché la gestione pubblica di un bene comune

⁵⁹ Così Corte cost. 17 luglio, n. 199, pt. 5.2.1 del *Considerato in diritto*. Tra i molti commenti alla decisione si segnala per l'attinenza al tema trattato, con impostazione critica, P. CHIRULLI, *I servizi pubblici locali e il servizio idrico integrato tra legislatore, Corte costituzionale e (presunta) "volontà" referendaria*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2015.

⁶⁰ La notizia del ricorso alla Corte di Strasburgo, da parte del Forum, può essere letta, insieme al commento di F. GEREMICCA, *Il forum dei movimenti per l'acqua pubblica ricorre alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, su *Il Manifesto*, 21 aprile 2024.

come l'acqua è in linea con gli obblighi posti in capo alla Repubblica dalla nostra Costituzione che la impegna nella lotta alla rimozione delle disuguaglianze e una sua rinuncia, in un settore così decisivo per la vita sociale, potrebbe intaccare lo stesso legame di cittadinanza. Lo è perché solo la gestione pubblica può garantire che l'acqua, specie quando la sua disponibilità diminuisce, non sia soggetta ad un eccessivo sfruttamento che ne comporta un progressivo depauperamento per assecondare logiche di profitto.

5. Differenziare o no? Cosa ci insegna la storia del servizio idrico integrato

Le richieste per una maggiore autonomia in tema di governo del sistema idrico, avanzate dalle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, sono senz'altro un segnale preoccupante per la tenuta del principio di unità ed indivisibilità della nostra Repubblica. E lo sono perché, come si è provato a dire in precedenza, è molto difficile riuscire a scindere l'aspetto della sua gestione dalla tutela del bene acqua. O meglio, è difficile riuscire a preservare il carattere pubblico (e comune) dell'acqua, fondamentale per assicurare la coesione sociale del Paese, specie nel momento in cui il bene è soggetto a restrizioni, a fronte di richieste che mirano a rivendicare la regionalizzazione del servizio con dietro l'ombra della sua privatizzazione. Esiste, infatti, il concreto rischio che attraverso una «ingiustificata polverizzazione del servizio»⁶¹ si vada poi ad intaccare il godimento generale del “diritto all'acqua”⁶², venendo meno ai doveri di solidarietà economica e sociale.

Tuttavia, può essere altrettanto controproducente bollare come irricevibili le istanze di differenziazione senza valutare adeguatamente le motivazioni. Nel caso in cui il cammino parlamentare della legge sul regionalismo differenziato dovesse riprendere, è più che probabile che

⁶¹ Così puntualmente A. LUCARELLI, *Gestione del servizio idrico integrato e delimitazione degli ambiti territoriali ottimali tra atto legislativo e provvedimento amministrativo*, in *Giur. cost.*, 2017, pp. 1625 ss., sp. p. 1627.

⁶² Si è riferito all'acqua come al contenuto di un diritto sociale universale S. STAIANO, *Note sul diritto fondamentale all'acqua*, cit., pp. 5 ss.

la richiesta per un maggiore autonomia del servizio tornerebbe al centro dell'agenda politica nazionale, considerato che era stata già accolta in sede di trattative con gli esecutivi nel recente passato. Inoltre, come detto in precedenza, sul tema si innescano una serie di criticità, quali siccità, alluvioni e gestione inefficace delle risorse, che hanno portato il servizio idrico all'attenzione dell'opinione pubblica nazionale. Ed è proprio con riferimento alla gestione uniforme del servizio, in realtà già disomogeneo sul territorio nazionale, stante la specialità riconosciuta in materia a cinque regioni e a due province autonome, con risultati non sempre corrispondenti ai parametri di efficienza, economicità ed efficacia, che occorre ragionare sul tema con mente scevra da pregiudizi ideologici, al fine di sfruttare adeguatamente le potenzialità dei territori regionali.

Senza entrare nel merito dell'attuale disciplina del servizio idrico, alquanto «frammentata e disomogenea»⁶³ così come configurata dal d.lgs. n. 152/2006 e successive modifiche⁶⁴, può essere sufficiente in questa sede osservare che il punto dolente dell'attuale gestione, su cui si è concentrata l'attenzione prima dell'Emilia Romagna, e dopo del Veneto e della Lombardia, è la definizione degli ambiti territoriali ottimali (ATO) sganciata da concrete esigenze legate alla natura del territorio. La scelta fatta con la legge n. 36/1994, nota come legge Galli dal nome del suo proponente, e confermata solo in parte dal d.lgs. n. 152/2006, di non far coincidere i bacini idrografici con la suddivisione del territorio in regioni e province, è una decisione che conserva

⁶³ In tal senso F. SCALIA, *Le modalità di affidamento del servizio idrico integrato*, cit., p. 2.

⁶⁴ Secondo la previsione dell'art. 147 del decreto, i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali (ATO), che costituiscono l'ente di governo dei territori ricompresi al suo interno. Spetta alle regioni l'individuazione e la definizione degli ATO che non coincide necessariamente con il territorio di una singola regione. Il nodo della previsione è contenuto nel comma 2-*bis* dell'art., introdotto dalla l. n. 221/2015 (legge finanziaria), in base al quale «Qualora l'ambito territoriale coincida con l'intero territorio regionale, ove si renda necessario al fine di conseguire una maggiore efficienza gestionale ed una migliore qualità del servizio all'utenza, è consentito l'affidamento del servizio idrico integrato in ambiti territoriali comunque non inferiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province e alle città metropolitane (...)», provocando una frammentazione ulteriore del servizio all'interno del medesimo ATO.

senz'altro la sua attualità, specie in considerazione della loro collocazione geografica. Gli ATO, istituiti per la prima volta proprio dalla l. n. 36/1994, sono serviti per l'appunto ad identificare le porzioni del territorio nazionale su cui organizzare i servizi idrici comprendenti, al loro interno un bacino idrografico o più bacini contigui, al fine di assicurarne l'unicità della gestione. Con la regolamentazione successiva, in particolare col più volte novellato d.lgs. n. 152, gli ATO pur mantenendo la loro originaria finalità sono diventati una struttura di governo, anzi di gestione amministrativa, il cui raggio operativo coincide sempre di più con l'ambito territoriale provinciale, mentre in base alle previsioni normative spettava alle regioni la rideterminazione degli ATO al momento dell'entrata in vigore del decreto. Una simile scelta, però, se giustificabile sul piano della razionalizzazione degli enti pubblici è andata ad elidere la vocazione delle regioni a governare il proprio territorio, affidando ad un ente di governo, creato artificiosamente dal diritto, la soluzione di problemi che affondano le loro radici nelle diversità territoriali che solo le regioni e gli enti locali che si insistono sulla medesima realtà territoriale possono conoscere fino in fondo.

Una esigenza organizzativa individuabile agevolmente nelle richieste di differenziazione delle regioni, che è stata intercettata e corrisposta da un recente progetto di riforma della gestione del servizio idrico, predisposto dal CNEL, a seguito di un lungo iter istruttorio e conoscitivo anche con la Conferenza unificata, presentato alle Camere nel corso dell'attuale legislatura, in cui la riorganizzazione territoriale del servizio è basata sull'istituzione, in ciascuna regione, di un ATO di livello regionale. La misura, come si spiega nella relazione illustrativa, corrisponde all'obiettivo «di razionalizzare la *governance* del servizio idrico» creando degli enti di governo (EGATO) in grado di assicurare una pianificazione degli interventi, «capace di rispondere alle sfide poste dai cambiamenti climatici e dall'evoluzione degli usi delle acque»⁶⁵.

In conclusione, quanto osservato fin ora non corrisponde alla volontà di abbracciare la causa della differenziazione in materia di servi-

⁶⁵ Si tratta del d.d.l. d'iniziativa del Consiglio nazionale dell'economia del lavoro, A.S. n. 1393, XIX legislatura, recante «Disposizioni in materia di tutela, razionalizzazione ed efficientamento delle risorse idriche». Il disegno è già stato esaminato in prima lettura dalla Camera dei Deputati.

zio idrico ma più semplicemente rilevare che gli spazi di autonomia sono presenti nel sistema e sono funzionali ad ottenere una gestione più efficiente dello stesso, in consonanza con la realtà e i bisogni delle comunità territoriali. L'aver sistematicamente ignorato che in Costituzione l'autonomia delle regioni può essere fatta valere anche in quest'ambito, prima, per scelta politica del legislatore, chiamato a convertire in legge i decreti di riorganizzazione dei servizi pubblici locali senza il giusto coinvolgimento delle regioni, tra cui il servizio idrico che ancora stenta a trovare una precisa configurazione dopo la riforma avviata (e non conclusa) col PNRR, e poi, con la Corte costituzionale, che ha fatto della tutela della concorrenza e dell'ambiente gli strumenti d'elezione per la difesa del centralismo statale, si è rilevato un grave errore, di cui le richieste di oggi sono la diretta conseguenza. Di contro, in quest'ambito è più che mai necessaria una collaborazione tra Stato e regioni, poiché la necessità di razionalizzare l'uso delle riserve idriche a fronte della riduzione dell'acqua a disposizione, per cause climatiche ma soprattutto per ragioni di natura strutturale, passa prima di tutto attraverso un efficientamento della rete idrica⁶⁶, per la cui realizzazione è condizione indispensabile la conoscenza della specificità territoriale.

Se è vero che l'autonomia presuppone differenziazione⁶⁷, e che la suddetta qualità è stata declinata dalla Costituzione in forme e modi diversi fra gli enti territoriali che compongono il nostro decentramento, per corrispondere ad istanze storiche, politiche e geografiche non più attuali, è altrettanto vero che l'autonomia è funzionale alla crescita delle diversità territoriali e, di conseguenza, la stessa non può tradursi in uniformità per le sole regioni di diritto comune, pena l'incoerenza all'interno del sistema.

⁶⁶ Per il miglioramento della rete idrica sono stati stanziati circa 900 milioni di euro del PNRR con i quali realizzare 25.000 chilometri di nuove reti per la distribuzione e ridurre le perdite idriche soprattutto nel Mezzogiorno, introducendo sistemi di controllo avanzati e digitalizzati che permettono una gestione ottimale delle risorse, riducendo gli sprechi. L'Arera stima che il 35 per cento delle condutture necessita di immediati interventi considerato che, nella distribuzione per usi civili, la perdita media è del 40 per cento, con punte superiori al 50 nel Sud del Paese.

⁶⁷ Lo sostiene da tempo R. BIN, *L'attuazione della autonomia differenziata*, in *Forum di Quad. cost.*, 2019.

Abstract^{*}*Ita*

Il contributo si propone di offrire un'analisi critica delle richieste di autonomia differenziata avanzate da alcune regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna) in materia di patrimonio idrico nazionale e di gestione del servizio idrico. L'analisi consente di sostenere che le scelte legislative fatte a livello nazionale, specie in occasione del d.lgs. n. 152/2006, penalizzano oltremodo la capacità decisionale delle regioni, rispetto ai bisogni e alle necessità dei territori che governano. Le richieste di oggi, in contrasto con i principi della coesione sociale e territoriale, affondano le loro radici nell'instabile riparto di competenze tra Stato e regioni definito dall'art. 117 Cost e confermato, nel caso di specie, dalla giurisprudenza costituzionale.

Parole chiave: autonomia differenziata, acqua pubblica, servizio idrico integrato, coesione sociale e territoriale.

En

This paper aims to offer a critical analysis of the requests for differentiated autonomy made by certain regions (Lombardia, Veneto, and Emilia Romagna) regarding national water resources and water service management. The analysis supports the argument that legislative choices made at the national level, especially in legislative decree n. 152/2006, excessively penalize the decision-making capacity of the regions with respect to the needs and requirements of the territories they govern. Today's requests, in contrast with the principles of social and territorial cohesion, are rooted in the unstable distribution of competences between the State and the regions defined by article 117 of the Constitution and confirmed, in this case, by constitutional jurisprudence.

Keywords: differentiated autonomy, public water, integrated water service, social and territorial cohesion

^{*} Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).