

Principi naturali dell'ordinamento: per l'acqua un futuro antico?

Abstract. La storia delle diverse esperienze normative rivela elementi ricorrenti sui temi dell'acqua ma, nel contempo, anche profonde differenze di approccio, come quelle connesse alla considerazione o meno dell'acqua quale bene "finito". Nell'attuale contesto storico-politico appare da preferirsi la soluzione di lasciare al potere sovra-nazionale l'individuazione di pochi, intangibili principi naturali – come quello della pubblicità sotto il profilo soggettivo (i.e. la demanialità) ed oggettivo (i.e. la funzione sociale), ovvero quello della sostenibilità sotto il profilo qualitativo e quantitativo, od ancora quello della salubrità. Per lasciare ai singoli contesti regionali la determinazione delle regole di dettaglio, e favorendo così per le realtà locali un ruolo da protagoniste.

1. Nell'imminenza dei festeggiamenti del 150° dell'Unità d'Italia bisogna però riconoscere che l'«unità idrica» della penisola non si è ancora compiuta.

Le tariffe sono profondamente diverse nelle varie zone del Paese (per giungere a un differenziale nei costi che talora sfiora il 30%). Anche gli sprechi (dovuti a reti variegatamente bucherellate e arrugginite) sono ripartiti diversamente a seconda delle regioni, ossia una quota non indifferente di acqua immessa in rete non arriva nei rubinetti, e ciò avviene in misura difforme, zona per zona¹.

2. Questa variegata condizione può ricordare la struttura a mosaico d'epoca basso-medievale, allorché, nella fitta dialettica fra il diritto comune e il diritto statutario dei singoli comuni, vigeva il criterio «regione che visiti, contesto che trovi»!

¹ Il *Blue Book 2009 (I dati sul servizio idrico integrato in Italia)*, a cura dell'istituto di ricerca *Proacqua*, descrive lo stato del servizio risultante dai piani d'ambito, la geografia degli affidamenti e l'analisi della domanda di risorsa e di infrastrutture (e numerosi altri elementi caratterizzanti il comparto).

Persino i metodi di misurazione delle acque, all'epoca, non erano uniformi: ad esempio, nel Piemonte si ricorreva al *piede liprando* (circa mezzo metro) *quadrato*, mentre nel Milanese all'*uncia piccola* (costituita dalla quantità di acqua che entrava in una bocca rettangolare di tre onces del piede liprando di larghezza e quattro di altezza con un battente di due onces)². Non si indugia su vari, altri sistemi di misurazione per non indurre l'ipotetico lettore di questo articolo in spropositate curiosità...

3. Comunque, in quei tempi non era revocata in dubbio l'intuizione di derivazione romanistica per cui le acque (dal mare ai fiumi, fino alle rive) erano d'uso generale dei cittadini. L'approccio romanistico era basato sulla perennità dei corsi d'acqua, mentre l'approccio medievale si arricchì di quello sulla navigabilità degli stessi³. Così per tutto il periodo cosiddetto intermedio e fu ribadito dalla Repubblica veneta, che del regolamento delle acque si occupò per evidenti motivi legati alla laguna (sia per evitare inondazioni ed esondazioni dei fiumi, che per favorire il prosciugamento dei terreni acquitrinosi). Ebbene, fu sempre affermato il principio della demanialità delle acque perenni. Concetto, questo, ribadito in modo inequivoco ancora nella *Terminazione* del 29 luglio 1715 che stigmatizzò «il perniciosissimo abuso introdotto da alcuni, quali si fanno lecito ... praticare accordi e conventioni nella materia d'acque, mentre ciò spetta al Principe, solo padrone di questo pubblico Regale».

4. Le grandi differenziazioni di regime giuridico, che avevano connotato le epoche anteriori, furono superate dal Codice civile napoleonico (1804). Ebbene, a quel codice si attribuisce sì, il pregio di aver superato il pluralismo di fonti; eppure, in omaggio all'approccio proprietario (ed individualista) che informava il suo tessuto normativo, quel Codice fortemente perimetrò la demanialità delle acque, limitandola alle acque navigabili (art. 538).

Ne discende un ribaltamento dell'intera prospettiva teorica: il *Code Napoleon* favorì, sì, l'unicità delle fonti del diritto, ma sottolineò anche una variante significativa alla tradizionale impostazione squisitamente pubblicistica per le acque.

² Su questo e altri aspetti, importante il contributo di L. Moscati, *In materia di acque*, Roma, 1993, pp. 68 ss.

³ Sul punto, utile per la visione d'insieme e la lucidità, G. S. Pene Vidari, *Un contributo piemontese al codice civile cileno* in «*Studi Piemontesi*», marzo 1985, vol. XIV, fasc. 1, pp. 108 ss.

5. Sarebbe stato il pensiero giuridico di Gian Domenico Romagnosi a riportare l'acqua nell'alveo (...è il caso di dirlo) della demanialità, dopo aver evidenziato le lacune del Codice francese sul punto. Con il novarese Giacomo Giovanetti, poi, si riallacciò un filo concettuale che può farsi risalire al diritto comune: l'acqua è un bene che deve essere di giovamento per la collettività. Pertanto, non può essere dispersa, né lasciata inutilizzata: deve favorire la forza motrice e, quindi, l'irrigazione⁴.

Il Codice civile sardo (1837), ispirato appunto dal Giovanetti, delineò un impianto costruito su una accentuata visione sociale del bene-acqua, diversamente dall'impostazione francese: il concetto del corso d'acqua come via di transito (ossia mera navigabilità) veniva superato. È interessante notare -a dispetto del luogo comune per cui tutto sorgerebbe con la rivoluzione francese- la disposizione di quel codice (art. 560) che impone di evitare la dispersione delle acque: ebbene, ciò ha il suo precedente non nel *Code*, bensì nella normativa pre-rivoluzionaria (ed in particolare nelle Regie Costituzioni sabaude, quali configuratesi nei decenni con il contributo, anche, della dottrina e della giurisprudenza). Tale era stato il successo del Codice sardo che non solo diversi Stati tedeschi, ma persino il governo francese si attivò per adeguare il Codice del 1804 ai principi enunciati su ispirazione del Giovanetti, con il varo (nel 1845 e nel 1847) di due leggi sull'irrigazione.

6. Con l'Italia unita varie norme intervennero sul tema, dalla legge sui lavori pubblici del 1865 (all. F) al t.u. del 1933; il codice del 1942 non innovò circa l'approccio, a tutela della massima utilizzabilità possibile dell'acqua fluente, e così rimase ancora con il Piano generale degli acquedotti del 1962. Solo in tempi più recenti l'acqua sarebbe apparsa come bene finito e nasce il governo delle acque inteso come tutela ai fini della sostenibilità ambientale e del risparmio/rinnovo delle acque⁵.

7. L'Unione europea oggi si fa paladina del principio di precauzione e dalla direttiva 2000/60 ha tentato di introdurre un *diritto* (comune) *europeo dell'acqua*, imperniato sulla logica del ciclo integrato e sulla visione dell'acqua non come un prodotto, bensì come un patrimonio. Eppure la frammentazione legislativa appare immanente (anche fuori dall'Italia),

⁴Per approfondimenti, cfr. L. Moscati, *In materia di acque*, Roma 1993, pp. 264 ss.

⁵Doveroso è il richiamo alla produzione scientifica di P. Urbani e al suo sito www.pausania.it.

specie alla luce del decreto legislativo 152 del 2006 di recepimento di quella direttiva. Non a caso Paolo Urbani ha usato la locuzione «polverizzazione» e il medesimo studioso ha preconizzato che la materia si presta nel prossimo futuro a pervasivi interventi della Corte costituzionale sia in sede di risoluzione di conflitti, sia di legittimità.

Di fronte a tali dinamiche di frantumazione – per cui si è tentato di riunificare il Governo delle acque spostando il baricentro verso la periferia, mantenendo però al centro le Autorità di bacino, il tutto all'interno della cornice delle direttive europee – lo storico non può però che evocare la fragilità dell'illusione illuministica di una legislazione unitaria. Il medesimo storico, al contempo, non può che accogliere con favore il forgiarsi continuo delle categorie giuridiche intorno a principi 'naturali' che, invece, devono essere assunti come espressione dei valori più profondi dell'ordinamento, insomma, condivisi (e provenienti dal basso) e non imposti (cioè calati dall'alto).

8. Sulla base dell'esperienza del diritto comune medievale il pluralismo diviene, quindi, un elemento di ricchezza. Però un pluralismo non solo e non tanto di fonti normative, bensì un pluralismo di eterogenei contributi (anche normativi): in altre parole, non appare vincente l'opzione dal sapore tardo-illuministico di regolamentare i poteri pubblici, i produttori e i consumatori all'interno di una griglia rigida di disposizioni per lo più statali. Al contrario, appare proficua l'opzione di lasciare al potere sovranazionale l'individuazione dei pochi principi 'naturali' (generali e condivisi), rimettendo il più possibile entro il bacino comune di poche norme regionali il fluire inevitabilmente mutevole delle esigenze o quindi delle risposte giuridiche da dare a quelle esigenze. Del resto, in un'ottica veramente europea il contesto idrico delle riviere liguri è ben più vicino a quello della Costa azzurra, ad es., rispetto a quello pugliese. Quindi, il ricorrere a leggi nazionali pare opzione datata, come pure il lasciare allo Stato un ruolo nella delimitazione dei distretti idrografici.

La frammentazione della disciplina è spesso intesa come momento di debolezza all'interno di una logica «normativista», per la quale, invece, tutto va disciplinato in modo unitario. Ma la frammentazione diviene una ricchezza se, infrangendo il mito dell'unitarietà di disciplina, si accoglie l'idea di regimi differenziati, come ad esempio per i Piani di assetto idrogeologico. Del resto, il sistema giuridico medievale si reggeva in forza di un regime dinamico di fonti concorrenti, imperniato però su alcuni principi di fondo incontestabili.

9. Nasce il sospetto che possa essere quindi opportuno per l'oggi ribaltare la prospettiva.

Quali allora i pochi principi 'naturali' da assumere come intangibili? Ad es., potrebbero esserlo quello della *pubblicità*, sotto il profilo soggettivo (demanialità) e oggettivo (funzione sociale); quello della *sostenibilità*, sotto il profilo qualitativo (qualità delle acque) e quantitativo (risparmio del consumo dell'acqua); quello della *salubrità*, sia attiva (tutela idrogeologica del territorio) che passiva (tutela contro l'inquinamento idrico).

Principi 'naturali', quindi, da recepire in norme sovranazionali scritte, comuni a tutti i cittadini e agli utenti, rimettendo però ai singoli contesti regionali la determinazione delle disposizioni di dettaglio⁶. Si favorirebbe un ruolo da protagonista delle realtà locali, secondo l'intuizione, invero della direttiva 2000/60. Del resto la stessa Costituzione italiana all'articolo 117 riconosce alle regioni potestà legislativa (sia pur concorrente) in tema di governo del territorio e ci si potrebbe, al contempo, chiedere quale sia la legittimità della legislazione nazionale esclusiva in materia di acqua, posto che gli usi plurimi dell'acqua inducono a reputare debole il richiamo alla tutela dell'ambiente (lettera s) di quell'articolo) come fonte per legittimare il predominio legislativo del Parlamento nazionale⁷.

Ma, così scrivendo, un modesto studioso di storia del diritto, quale l'autore di queste umili righe, eccede i confini di sua spettanza. Pertanto termina così, confidando in una lettura benevola...

⁶ Del resto, è fin troppo noto il problema della compatibilità degli art. 909 e segg. del c.c. (norme nazionali) con il vigente sistema normativo. Inoltre, con la legge di conversione del decreto-legge sugli enti locali (n. 2 del 2010), sono stati comprensibilmente soppressi gli ATO, ma il vizio delle varie problematiche funzionali probabilmente risiedeva non tanto negli enti locali (Regioni o Comuni), bensì proprio, al contrario, negli ampi poteri lasciati al Ministero, ossia al potere statale.

⁷ Oltretutto, il 12 novembre 2009 il gruppo di Alto Livello istituito dall'Unione europea per la riduzione degli oneri amministrativi ha emanato il *Decalogue for Smart Regulation* che invita i legislatori ad attenersi ad alcuni principi-cardine di chiarezza, semplicità, concisione, comprensibilità e proporzionalità del numero e del volume delle norme rispetto alla materia trattata. E quale maggiore sobrietà dell'astenersi per lo Stato nazionale dal legiferare?

