

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3362

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa del deputato VIANELLO

Modifiche agli articoli 2 e 43 della Costituzione, concernenti il diritto di accesso universale all’acqua potabile e i criteri di organizzazione e funzionamento del servizio idrico integrato

Presentata il 10 novembre 2021

ONOREVOLI COLLEGHI ! – L’acqua è innegabilmente una fonte primaria di vita e gli esseri umani devono essere messi nelle condizioni di potere accedere a tale risorsa nel quantitativo minimo giornaliero sufficiente a garantirne la sopravvivenza. Tale considerazione (la cui apparente ovvietà non deve portare ad una sottovalutazione dell’importanza della problematica in discussione) costituisce il fondamento sostanziale di un vero e proprio diritto soggettivo che è stato gradualmente riconosciuto a livello internazionale. A tale scopo, giova richiamare la Carta europea dell’acqua (adottata a Strasburgo il 6 maggio 1968 dal Consiglio d’Europa), che espressamente recita: « Non c’è vita senza acqua [...] L’acqua è un patrimonio il cui valore deve essere riconosciuto da tutti » (punti 1 e 10). Successivamente, tali principi sono stati confermati dalla risoluzione dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 64/292 del 28

luglio 2010 (che ha riconosciuto come un diritto umano l’accesso ad un’acqua sicura e pulita), dalla risoluzione dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa n. 1693/2009 (secondo cui « l’accesso all’acqua deve essere riconosciuto quale diritto umano fondamentale, essendo l’acqua una risorsa essenziale per la vita sulla terra che va condivisa dall’umanità ») e dalla cosiddetta « commissione Rodotà » (nominata dal Ministro della giustizia il 14 giugno 2007 allo scopo di predisporre un’ipotesi di disegno di legge di riforma del codice civile in tema di beni pubblici), che ha ricondotto le risorse idriche nell’ambito della categoria dei beni comuni (ossia « delle cose che esprimono utilità funzionali all’esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona » di cui « deve essere garantita la [...] fruizione collettiva, nei limiti e secondo le modalità fissati dalla legge »). Inoltre, una tutela indiretta del

diritto all'acqua è apprestata all'interno della cornice dei diritti alla vita, alla salute, all'accesso ai servizi di interesse economico generale ed alla tutela dell'ambiente di cui agli articoli 2, 35, 36 e 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000. Infine, il diritto all'acqua è stato oggetto di specifica attenzione da parte della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che parte dal presupposto che « l'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale » [considerando (1)] e che « la fornitura idrica è un servizio d'interesse generale » [considerando (15)]. Sulla stessa lunghezza d'onda si colloca anche la comunicazione della Commissione COM(2014) 177 final, del 19 marzo 2014, relativa all'iniziativa dei cittadini europei denominata « Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale ! L'acqua è un bene comune, non una merce ! », che ha portato all'assunzione del seguente impegno: « La Commissione accoglie con favore la mobilitazione dei cittadini europei a sostegno dell'accesso all'acqua e alle strutture igienico-sanitarie, in Europa e a livello mondiale. Reputa importante considerare l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari nella sua dimensione di diritto umano e continuerà a garantire che questo principio resti al centro delle sue politiche. A livello dell'UE, la Commissione, forte dell'esperienza acquisita, continuerà a migliorare l'accesso all'acqua e alle strutture igienico-sanitarie e a estenderlo a un numero sempre maggiore di cittadini, puntando a coprire l'intera popolazione, attraverso le politiche ambientali e il finanziamento delle infrastrutture ». Pertanto, anche grazie all'impulso impresso dall'iniziativa popolare sopra menzionata, è stata adottata la direttiva (UE) 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, che si prefigge come obiettivo « la protezione della salute umana dagli effetti negativi derivanti dalla contaminazione delle acque destinate al consumo umano, garantendone la salubrità

e la pulizia, nonché il miglioramento dell'accesso alle acque destinate al consumo umano » (articolo 1, paragrafo 2).

Il quadro che precede attesta l'esistenza (a livello internazionale ed europeo) di una complessa elaborazione normativa che definisce l'oggetto (l'acqua come bene comune) ed il contenuto del diritto in menzione (che è quello di garantire che tutti gli esseri umani possano avere accesso ad acqua potabile in quantità sufficiente ad assicurare la propria esistenza), differenziandolo dalla tutela dell'ambiente in senso stretto e precisando anche che la risorsa in parola deve essere distribuita attraverso un servizio di fornitura finalizzato al conseguimento dell'interesse pubblico e non sottomesso alle logiche egoistiche del mercato e del profitto. Non a caso, infatti, il Libro verde europeo sui servizi d'interesse generale (del 21 maggio 2003) riconduce l'approvvigionamento idrico nell'ambito dei servizi d'interesse economico « che, in virtù di un criterio di interesse generale, gli Stati membri o la Comunità assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico ». Da ciò discende che l'eventuale sussistenza di interessi economici non autorizza automaticamente a ritenere che qualsiasi attività possa essere liberamente finalizzata solo ed esclusivamente al perseguimento di un intento puramente speculativo. Al contrario, si devono tenere in considerazione anche le implicazioni e l'impatto che un'iniziativa (anche economica) produce sulla collettività, ben potendosi giustificare (nel caso di evidenti ricadute sociali) l'adozione di regole particolari e differenziate per la disciplina dei servizi operanti in settori d'interesse primario (come l'ambito delle risorse idriche che, per sua natura e scopi, risulta del tutto incompatibile con la sfrenata ricerca del profitto). Significativa in tal senso è la direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, secondo cui « le concessioni nel settore idrico sono spesso soggette a regimi specifici e complessi che richiedono una particolare considerazione data l'importanza dell'acqua quale bene pubblico di valore fondamentale per tutti i cittadini

dell'Unione », con la conseguenza che le « caratteristiche particolari di tali regimi giustificano le esclusioni nel settore idrico dall'ambito di applicazione della presente direttiva » [considerando (40)].

Passando ora ad esaminare la situazione italiana, si deve rilevare come il nostro ordinamento non sia perfettamente sincronizzato con il quadro normativo internazionale ed europeo sopra ricostruito. In particolare, manca nella nostra Costituzione una diretta previsione del diritto all'acqua che (pertanto) è soggetto ad una tutela indiretta in connessione con altri diritti. La giurisprudenza costituzionale definisce l'acqua « (bene primario della vita dell'uomo), configurata quale "risorsa" da salvaguardare, [...] in un quadro complessivo caratterizzato dalla natura di diritto fondamentale a mantenere integro il patrimonio ambientale » (sentenza della Corte Costituzionale n. 259 del 10-19 luglio 1996). Quindi, in assenza di una norma specifica, il diritto all'acqua (secondo un certo orientamento dottrinale: si veda ad esempio Camilla Toresini, « Il diritto all'acqua nelle regioni: *Water, water, every where, nor any drop to drink* », in *AmbienteDiritto.it*, fascicolo 1/2019) viene ermeneuticamente ricavato dagli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione (in materia di paesaggio e tutela dell'ambiente), senza trascurare che (secondo l'orientamento in menzione) giocano il ruolo di fondamento di tale prerogativa anche l'articolo 32 della Costituzione (sul diritto alla salute), l'articolo 2 della Costituzione (in quanto il diritto all'acqua rientra tra i « diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità »), l'articolo 3 della Costituzione (sul principio di uguaglianza) e, infine, l'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione (sui livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale). Senonché, detta impostazione (basata su una lettura evolutiva della nostra Carta fondamentale che potrebbe spingere a ritenere superflua la costituzionalizzazione del diritto all'acqua) è stata fortemente criticata. Più precisamente, è stato osservato che « Pur trovando

il bene acqua un riconoscimento da parte della Corte principalmente attraverso il richiamo alla tutela dell'ambiente, diviene necessario e irrinunciabile uscire da una simile impostazione per approdare ad un riconoscimento del diritto all'acqua in sé e per sé considerato » (Francesco Nicotra, « Un "diritto nuovo": il diritto all'acqua », in *Federalismi.it*, 13 luglio 2016, pagina 23). Tale asserzione si comprende e si condivide anche alla luce dell'evidente inadeguatezza della tutela dell'acqua come matrice ambientale che non appare sufficiente a garantire l'accesso alla stessa. Infatti, la salubrità dell'acqua diventa del tutto irrilevante, se poi non si assicura alla collettività ed ai singoli anche la possibilità di poterla consumare. Inoltre, è stato osservato che « Solo la costituzionalizzazione dell'acqua – delle sorgenti, dei fiumi, dei laghi, dei mari – come bene pubblico e demaniale, associata all'istituzione, a livello sia nazionale che internazionale, di Autorità indipendente per le acque potabili può garantire la protezione delle risorse idriche del pianeta, i controlli sugli sprechi e sugli inquinamenti, la tassazione dei consumi oltre i minimi vitali e la distribuzione a tutti dell'acqua potabile attraverso l'installazione in tutto il mondo di pozzi, acquedotti, fontane pubbliche, servizi idrici e sistemi pubblici di irrigazione » (Luigi Ferrajoli, « Sull'acqua come bene vitale », Roma, 22 marzo 2014, pagina 5). In conclusione, la dottrina più avveduta ha espresso molte ragioni che consigliano di abbandonare la strada del riconoscimento in via ermeneutica in favore di una diretta codificazione del diritto all'acqua che garantirebbe maggiori certezza e stabilità (rispetto alla mutevolezza dell'interpretazione dottrinale e giurisprudenziale), anche sotto il profilo dell'effettività della tutela delle posizioni giuridiche sostanziali eventualmente lese (in questo senso si veda Andrea Crismani, « La protezione costituzionale del diritto all'acqua pubblica tra crisi finanziaria e diritti umani. L'art. 70.a della Costituzione slovena sul "Diritto all'acqua potabile" », in *Amministrazione In Cammino*, 30 dicembre 2016).

Dimostrata, quindi, l'opportunità (se non la necessità) di accogliere il diritto all'acqua nella Costituzione italiana, preme osservare che il contenuto della riforma che qui si propone non si limita a normare unicamente il profilo dell'accesso alla risorsa idrica, volendo incidere (alla luce del quadro giuridico internazionale sopra ricostruito ed ispirandosi all'articolo 70.a della Costituzione slovena) anche sui seguenti aspetti:

la natura dell'acqua quale bene pubblico non commerciabile appartenente allo Stato;

l'organizzazione del servizio idrico integrato che deve operare senza fini di lucro e deve essere informato a criteri di universalità e parità di trattamento, nonché di solidarietà, efficacia, efficienza ed economicità, al fine di conseguire gli obiettivi dell'accesso generalizzato delle persone, della ricostituzione del patrimonio idrico, della priorità al consumo umano rispetto ad altri impieghi, della copertura a carico della fiscalità generale dei costi connessi al consumo del quantitativo minimo vitale garantito e del sostegno dei costi derivanti dal consumo eccedente tramite il pagamento di un corrispettivo quantificato sulla base di criteri di progressività reddituale e nel rispetto del limite del solo recupero degli investimenti e degli oneri di erogazione del servizio e di manutenzione delle infrastrutture.

Alla luce dell'impianto programmatico sopra esposto, la presente proposta di legge costituzionale prevede la modifica dell'articolo 2 della Costituzione, allo scopo di codificare e qualificare espressamente il diritto all'acqua quale diritto inviolabile della persona umana sia come singolo sia come membro della collettività, precisando altresì il contenuto sostanziale di tale prerogativa, che è quello di garantire l'accesso universale e paritario all'acqua potabile intesa quale bene pubblico non commerciabile appartenente allo Stato, in quantità minima giornaliera sufficiente a garantire la sopravvivenza di ogni singolo individuo e delle comunità, anche in caso d'indigenza o di altra situazione fragilità. Si propone anche una norma che obbliga il legislatore

ordinario a tenere in considerazione la summenzionata quantità minima vitale garantita quale presupposto vincolante per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione. Per completezza, si rileva che l'attribuzione alla risorsa idrica della qualificazione di bene pubblico appartenente al demanio statale è già contemplata nell'articolo 822 del codice civile e nell'articolo 144, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Ciò non deve portare a ritenere superfluo l'inserimento di tale aspetto nel testo costituzionale, inserimento che, al contrario, offre l'indubbio vantaggio di estendere al profilo in esame la maggiore stabilità derivante dalla procedura rinforzata prevista dall'articolo 138 della Costituzione.

Infine, residua il tema del servizio idrico integrato (come sopra definito) che presuppone la modifica dell'articolo 43 della Costituzione e l'adozione di ulteriori disposizioni tese a disciplinare i principi generali a cui dovrà attenersi la regolamentazione dell'organizzazione del sistema di approvvigionamento. In tale quadro, si evidenzia che il ricorso ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità risulta astrattamente possibile anche nel caso di gestione pubblica del servizio idrico integrato, costituendo notoriamente tali principi una diretta emanazione di quelli costituzionali relativi al pareggio di bilancio, all'imparzialità ed al buon andamento della pubblica amministrazione (articolo 97, primo e secondo comma, della Costituzione). Non a caso, infatti, l'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 1991, n. 241, prevede che « L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario ». Va da sé, quindi, che il riferimento a concetti come efficienza ed economicità non è necessariamente finalizzato a favorire le logiche di mercato e di profitto. Al contrario, se riferiti all'azione amministrativa, i medesimi

concetti si pongono in funzione della valorizzazione dell'esigenza della sua sostenibilità finanziaria (senza che ciò possa consentire di ritenere che la pubblica amministrazione si sia paradossalmente votata al perseguimento dello scopo di lucro). In ogni caso, si ritiene che possa costituire un robusto argine ai fenomeni speculativi l'introduzione (nella presente proposta di legge) del limite del solo recupero dei costi, che (oltretutto) si pone in piena sintonia con l'esito del *referendum* del 2011, meritevole di avere espunto l'adeguatezza della remunerazione del capitale investito dal novero degli elementi costitutivi della tariffa del servizio idrico integrato prevista dall'articolo 154 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (mantenendo quest'ultima quale strumento di determinazione del corrispettivo del servizio idrico nel suo complesso, seppur depurata dell'intento lucrativo presente nella formulazione originaria).

La costituzionalizzazione di tale criterio potrebbe rimediare allo scarso successo della citata consultazione popolare, che (stando a quanto riferito da una fonte giornalistica consultata) non ha impedito un significativo incremento (negli ultimi dieci anni) delle tariffe del servizio idrico

(nella misura del 90 per cento), senza trascurare che l'analisi dei bilanci di quattro grandi gestori (A2a, Acea, Hera e Iren) attesta come (tra il 2010 ed il 2016) si sia passati dal 58 per cento al 40 per cento dell'impatto degli investimenti sul margine operativo lordo. Ciò dimostra che le quattro società in esame non hanno mantenuto l'impegno di aumentare gli investimenti (ad esempio, per il potenziamento e la manutenzione delle infrastrutture ed il miglioramento del servizio di distribuzione) e che gli utili prodotti sono stati per la maggior parte distribuiti come dividendi (si veda al proposito Duccio Faraoni, «Il *referendum* tradito: otto anni dopo, l'acqua è ancora una fonte di profitto. Ecco perché», in *Altreconomia*, 1° marzo 2019). Innegabile, quindi, la necessità di procedere alla costituzionalizzazione dei principi in esame, che contribuirebbe a dare effettiva attuazione alla volontà popolare che, in occasione di un evento (il *referendum* del 2011) organizzato da una pluralità di realtà associative raggruppate nel *Forum* italiano dei movimenti per l'acqua, ha eliminato (con una maggioranza che ha superato la soglia del 95 per cento dei voti espressi) lo scopo speculativo dalla gestione del servizio idrico integrato.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. All'articolo 2 della Costituzione sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« La Repubblica riconosce e garantisce, tra i diritti inviolabili di cui al primo comma, a tutte le persone presenti nel proprio territorio, con parità di trattamento e senza alcuna distinzione, l'accesso effettivo all'acqua potabile, che costituisce un bene pubblico non commerciabile appartenente allo Stato, in quantità minima giornaliera sufficiente ad assicurare la sopravvivenza della collettività e di ogni individuo, anche in caso d'indigenza o di altre situazioni di fragilità.

La legge stabilisce i criteri e le modalità di determinazione della quantità minima giornaliera di acqua potabile di cui al secondo comma, anche ai fini della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*) ».

Art. 2.

1. All'articolo 43 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo le parole: « a fonti di energia » sono inserite le seguenti: « o alle risorse idriche »;

b) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« La legge determina le modalità di organizzazione e di funzionamento del servizio idrico integrato che deve operare senza fini di lucro e deve essere informato a criteri di universalità e parità di trattamento, nonché di solidarietà, efficacia, efficienza ed economicità, al fine di conseguire gli obiettivi dell'accesso generalizzato delle persone, della ricostituzione del pa-

trimonio idrico, della priorità al consumo umano rispetto ad altri impieghi, della copertura a carico della fiscalità generale dei costi connessi al consumo del quantitativo minimo vitale garantito e del sostegno dei costi derivanti dal consumo eccedente tramite il pagamento di un corrispettivo quantificato sulla base di criteri di progressività reddituale e nel rispetto del limite del solo recupero degli investimenti e degli oneri di erogazione del servizio e di manutenzione delle infrastrutture ».



18PDL0166700