

Un convegno su protezione e uso dell'acqua

Il 5 dicembre 2025, presso l'Aula Magna del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Catania, si è tenuto un convegno dal titolo *“Protezione e uso dell'acqua: la storia, il pensiero e il quadro amministrativo ai tempi del rischio e dei cambiamenti climatico-ambientali”* nell'ambito dell'omonimo progetto.

I lavori sono stati coordinati da Elisa D'Alterio (Università di Catania) che, in qualità di *principal investigator* del progetto, ha introdotto il convegno, sottolineandone la natura interdipartimentale e la prospettiva di analisi sia giuridica ma anche storica, filosofica ed economica.

Successivamente, Sara Longo (Università di Catania) ha illustrato il regime dell'acqua nell'antica Roma. Una delle caratteristiche principali era la sua accessibilità a tutti e, tuttavia, doveva essere sempre garantita la destinazione a scopi pubblici. Quindi, la fruizione di tali beni da parte dei privati andava poi contemperata con la potestà della collettività di disciplinarne l'uso. Si realizza una commistione tra pubblico e privato, nella quale la “cosa pubblica” è una sintesi di relazioni individuali, dove i *cives* operavano in sinergia con l'amministrazione.

Roberto Miccù (Università di Roma Sapienza) ha analizzato le tre dimensioni giuridiche dell'acqua: bene pubblico, diritto fondamentale e servizio pubblico essenziale. Lo status demaniale di tutte le risorse idriche implica una funzione di tutela e di governance da parte dei pubblici poteri, ispirata a criteri di solidarietà e sostenibilità. Il contenuto del diritto fondamentale all'acqua, diretto corollario della natura demaniale, resta ancora incerto. In ordine al tema dell'acqua come servizio pubblico fondamentale, è possibile rinvenire una costante spinta nell'alveo del settore dei servizi di interesse economico generale, e dunque l'apertura al mercato, in ossequio alle regole europee sulla concorrenza.

In seguito, Luca Raffaello Perfetti (Università Pegaso) si è soffermato sulla funzione di regolazione, spesso confusa con semplice attività amministrativa. Inoltre, ha criticato l'affermazione comune per cui per una migliore efficienza nei servizi pubblici sia necessario aprire alle imprese private. Infatti, vi sono numerosi enti pubblici e, nonostante ciò, il servizio idrico continua a presentare criticità. Piuttosto, l'analisi deve concentrarsi sul fatto che, per assicurare il pieno godimento dei diritti, la struttura del gestore deve essere coerente con il l'attività che deve condurre. Dunque, la produzione di beni e servizi richiede una forma industriale e non burocratica.

Francesca Di Lascio (Università Roma Tre) ha trattato il riconoscimento di diritti ai grandi fiumi (c.d. giurisprudenza della terra). Tuttavia, l'applicazione degli strumenti della giurisprudenza della terra non ha ancora un fondamento solido e l'incertezza in ordine ai diritti condizione il loro grado di effettività. Queste incertezze non si manifestano nel modello demaniale che, tuttavia, andrebbe intrepretato alla luce della riforma costituzionale

del 2022 e dovrebbe basarsi su criteri elastici (es. la scarsità della risorsa o capacità di rigenerarsi a seguito di un danno).

Fabio Giglioni (Università di Roma Sapienza) ha affrontato il tema dei controlli nel servizio idrico, soffermandosi sul principio di separazione tra regolatori e gestori. Sul punto, il d.lgs. 201/2022 ha previsto una serie di vincoli più significativi di separazione tra gli enti di governo di ambito territoriale e i gestori (divieto per i primi di partecipare alla gestione dei secondi, divieto di affidare incarichi). In prospettiva, i controlli andrebbero orientanti verso valutazioni complessive di natura gestionale, andando oltre i meri obblighi giuridici.

Successivamente, Harald Bonura (Direttore della Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni) si è soffermato sulle modalità di affidamento del servizio, evidenziando la necessità di forme di aggregazione industriale (basate sulle capacità organizzative e non sui corsi idrici), così da poter affrontare i costi legati alla leva finanziaria e, dunque, realizzare i necessari investimenti. Sempre in tema di aggregazioni, un nodo critico è comprendere se le operazioni societarie straordinarie compiute da due ambiti territoriali limitrofi, siano da assoggettare alla disciplina dell'evidenza pubblica o meno. Il criterio del Consiglio di Stato è quello della genuinità dell'operazione industriale, ma si tratta di un criterio che non è apprezzabile su un piano strettamente normativo ed è destinato a creare problemi in sede applicativa.

Valerio Ficari (Università di Roma Tor Vergata) ha analizzato la tutela idrica dal punto di vista tributario. In primo luogo, la gestione e tutela dell'acqua genera spesa pubblica e si rende quindi necessario recuperare i costi (c.d. full cost recovery). Inoltre, per chi gestisce acqua come impresa, il fisco applica l'IVA seguendo la disciplina UE, tuttavia la natura pubblicistica del servizio potrebbe giustificare eccezioni. Infine, il PNRR ha immesso risorse, ma resta il problema dei costi futuri, in quanto non vi è stato un significativo aumento degli investimenti che avrebbero consentito un risparmio nel lungo periodo. Ulteriore profilo di interesse è quello di capire l'efficacia dal punto di vista economico delle disposizioni tributarie. In materia di tutela e consumo razionale delle risorse scarse, il piano dei tributi locali si rivela di interesse perché le strutture del concessionario sono strutture immobilizzate e questo dà luogo astrattamente all'applicazione del tributo immobiliare. Questo non è auspicabile perché bilanci delle società che gestiscono i servizi idrici sono in crisi.

Nella seconda parte della giornata, Matteo Di Tullio (Università di Pavia) ha analizzato i conflitti idraulici in Pianura Padana nel XVI-XVIII sec. La conflittualità nell'uso delle risorse idriche cresce nel Seicento per stagnazione economica, diffusione di colture idrovore (riso, mais), rifeudalizzazione e instabilità climatica. Inoltre, spesso i conflitti derivano da scarsa manutenzione delle infrastrutture più che da eccesso di domanda.

Mario Perugini (Università di Catania) ha ricostruito la nascita del servizio idrico municipale in Italia nell'Ottocento. Lo stato in cui versavano le infrastrutture idriche e la quasi totale non potabilità dell'acqua ha imposto la necessità di un intervento del legislatore.

In una inchiesta del 1885 emerge che in circa il 40% dei comuni italiani l'acqua viene considerata insufficiente o di cattiva qualità, anche a causa della commistione tra acque potabili e acque fognarie. Una larga parte della popolazione italiana continuava a sversare quelle che venivano chiamate le lordure nei cosiddetti pozzi neri, che ovviamente, se non periodicamente svuotati, tendevano a lasciar filtrare i liquami nel terreno e nei pozzi vicini, da cui la popolazione urbana ricavava l'acqua da bere. La realizzazione delle prime infrastrutture idriche fu demandata a imprese private che volevano trarre profitto dalla gestione dell'idrico. Invece, i primi acquedotti municipali puntano su prezzi bassi e ampliamento della platea di utenti.

In conclusione, Antonio Barone (Università di Catania) ha sottolineato l'importanza del dialogo interdisciplinare e della prospettiva storica. Il servizio idrico è tema politico e giuridico: il referendum 2011, le procedure d'infrazione dell'UE per depurazione, i dissesti locali e l'evasione del canone idrico mostrano numerose criticità strutturali. In definitiva, occorre garantire efficienza e qualità del servizio, così da rendere effettivo tale diritto.

ANTONIO MANDARA