Progetto di Ricerca in *Peace Studies*

Dottoranda: Giorgia Muia Curriculum 1: Tecnologia, sostenibilità e pace

*Acqua e pace: un approccio sostenibile alla gestione della risorsa idrica*

Sommario: 1. *Premessa* – 2. *Lo stato dell’arte – 3. Obiettivi* –4. *Metodologia della ricerca* –5. *Bibliografia.*

1. Il presente progetto di ricerca si pone nel solco di una riflessione in merito ai rapporti tra sostenibilità e pace, al fine di analizzare in che modo ciascuna influenzi l’altra in una dinamica di interdipendenza. In particolare, il punto di incontro all’interno di questo binomio è la c.d. crisi del fenomeno idrico e della sua tutela secondo la lente del principio di sostenibilità, nella prospettiva tanto internazionale quanto nazionale.

L’obiettivo del presente lavoro è quello di mettere in luce, rispetto al principio che impone di «soddisfare i bisogni della generazione presente senza compromettere quelli della generazione futura», la reale funzionalità del sistema di gestione e tutela della risorsa dell’acqua che può trasformarsi in un punto di partenza per la risoluzione dei conflitti. La tematica assume particolare rilievo in relazione al diritto della sostenibilità, che dalla scienza trae non solo importanti strumenti, bensì la sua stessa ragion d’essere. Non solo è a causa dello sviluppo scientifico e della crescita economica incontrollata che è necessario interrogarsi sulla “sostenibilità” ambientale, sociale ed economica dello “sviluppo”. La stessa definizione di “sostenibilità”, a ben vedere, è debitrice della riflessione scientifica. Da un lato, la sua etimologia trae origine dalla locuzione “raccolto sostenibile”, con la quale si definiscono quel tipo di colture che possono essere portate avanti più e più volte indefinitamente, senza incorrere in improduttività o danni al terreno[[1]](#footnote-1). Dall’altro la Commissione Brundtland (1987), nel dare la prima definizione giuridica della sostenibilità, era partita proprio dall’analisi di problemi che la scienza aveva evidenziato: la riduzione dell’ozono, il riscaldamento climatico, l’eterogeneità nella distribuzione della ricchezza tra le varie regioni del mondo, i rischi della crescita demografica incontrollata.

L’acqua oggi è  fondamentale per la sicurezza ed è diventata un elemento chiave,  non solo nella lotta alla povertà, ma anche per la pace e la stabilità politica. Con la crescita demografica, lo sviluppo economico e urbano, l’inquinamento e il cambiamento climatico, questa risorsa limitata e ripartita in modo geograficamente disuguale è esposta a una pressione sempre maggiore generando conflitti in molte regioni del mondo.

Uno dei fenomeni rilevanti che viene in rilievo all’interno dei conflitti è il c.d. *water grabbing* (accaparramento dell’acqua), con cui si intende descrivere situazioni in cui attori dominanti sono in grado di prendere il controllo e deviare a proprio vantaggio risorse idriche, sottraendole ad altri popoli. L'acqua in tal modo sembra essere il prevalente “fattore scatenante” di questi conflitti che sfociano in attacchi contro le infrastrutture idriche civili, compresi gli impianti di trattamento, i sistemi di distribuzione dell’acqua potabile.

La linea d’indagine prenderà avvio dall’analisi del concetto giuridico di acqua che oscilla tra strumento di pace e causa di conflitto; proseguirà poi soffermandosi sullo sforzo qualificatorio del bene idrico come risorsa idrica e come diritto da soddisfare, sottolineando le cause naturali e giuridiche che determinano la scarsità del fenomeno; infine si tenterà di avanzare alcuni possibili rimedi di carattere politico-legislativo suggeriti per il futuro mettendo in evidenza le crepe del sistema internazionale e nazionale.

Quali sono le attuali sfide legate all’acqua a livello internazionale? Può il potere dell’utilizzo dell’acqua creare le basi per costruire un futuro pacifico per il mondo?

2. Il bene acqua nell’ottica della sostenibilità e della pace assume una duplice valenza poiché da un lato la scarsità dell’acqua costituisce una delle cause scatenanti delle tensioni che arroventano i conflitti, combattuti con lo scopo di garantirsi l’approvvigionamento idrico per le generazioni attuali e future, dall’altro lato può divenire uno strumento di pace e di cooperazione. La scarsità idrica sta diventando un fattore endemico in conseguenza dell’impatto locale dello stress idrico fisico; a questo vanno ad aggiungersi l’accelerazione e la sempre maggiore diffusione dell’inquinamento delle acque dolci.

Il paradosso fra la necessaria territorialità della risorsa e l’universalità dell’interesse da soddisfare attraverso l’acqua diventa la leva comune per l’insorgenza di molti conflitti politici, civili ed è evidente come l’attuale crisi dell’acqua, ad esempio in territori conflittuali come il Medio Oriente o come l’Africa occidentale, o ancora in Asia, non nasce solo da meri fattori interni causati da una forte siccità dovuta al cambiamento climatico, ma da una diseguale – sempre più radicale – distribuzione delle risorse.

Nel panorama europeo, in ossequio al principio di sussidiarietà di cui all’art. 5 del Trattato dell’Unione Europea del 1992, la legislazione si sofferma maggiormente sugli aspetti gestori del servizio e della vigilanza affinché l’erogazione del servizio avvenga attraverso regole di efficienza, ottimizzazione della risorsa e l’utilizzo conservativo del bene.

L’approccio internazionale che approda all’intervento dell’ONU, invece, è ben diverso poiché le volontà politiche, pur congiunte, non sono riuscite a formalizzare una qualificazione giuridica dell’acqua come diritto umano fondamentale e universale. Il diritto all’acqua risulta come estensione del diritto alla vita affermato dalla Dichiarazione universale dei diritti umani, ancora la Risoluzione ONU del 2010 dichiara per la prima volta il diritto all’acqua come diritto umano universale e fondamentale e sottolinea che l’acqua potabile e per uso igienico, oltre ad essere un diritto di ogni uomo, concerne la dignità dell’individuo, essenziale per il godimento pieno della vita e fondamentale per tutti gli altri diritti. Tale risoluzione, non vincolante, afferma un principio che ancora raccomanda (ma non obbliga) gli Stati ad attuare iniziative per garantire a tutti un’acqua potabile di qualità, accessibile a prezzi economici.

Molte delle norme contenute nei documenti internazionali sul tema della sostenibilità fanno riferimento a target ben definiti da raggiungere in tempi determinati, così l’acqua compare negli obiettivi di Sviluppo sostenibile nell’Agenda 2030 che contiene 17 *Sustainable Devolopment Goals*, precisati da ben 169 target. In particolare, l’Obiettivo 6 prevede di garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell’acqua e delle strutture igienico-sanitarie, in un contesto di marcata responsabilizzazione degli Stati nella garanzia del diritto fondamentale riconosciuto all’uomo e nell’ottica di protezione degli ecosistemi di acqua dolce.

Nel panorama italiano, invece, sebbene il bene acqua trovi una parificata gestione dal punto di vista politico e civile, non si può rinvenire lo stesso equilibrio nell’organizzazione delle funzioni amministrative. Si è pervenuti, infatti, sul piano del diritto interno alla scelta di valorizzare l’interesse giuridico all’acqua inserendola come declinazione del diritto all’ambiente ex art. 9 o del diritto alla salute *ex* art. 32 Cost., attraverso la costruzione di una tutela improntata al regime pubblicistico della risorsa e attuata mediante la definizione dell’articolazione organizzativa, mettendo al centro la conservazione del bene idrico in vista della funzione che assolve nei diversi settori della società.

La scelta del legislatore ha trovato poi completamento nella composizione di un quadro regolatorio attraverso una pianificazione gestita sul piano decentrato in virtù di un generale principio di sussidiarietà ai sensi dell’art. 118 della Costituzione. Mediante l’elaborazione di appositi modelli basati su una base territoriale si è accantonata l’idea di una gestione accentrata sul piano statale e allo stesso tempo si è cercato di superare i limiti delle pregresse gestioni locali. Tuttavia, dietro al principio dell’auspicata unità di gestione conseguibile attraverso il servizio in forma integrata, una mai sopita spinta delle realtà comunali ha disgregato dall’interno il modello, rendendolo poco efficiente ed inadeguato ad affrontare le nuove sfide richieste dal mutamento ecosistemico.

Il diritto all’acqua è un diritto fondamentale e perciò risulta necessaria una disciplina giuridica volta alla tutela del bene e alla regolamentazione del suo uso. Dal punto di vista giuridico, l’acqua è un bene infungibile, non replicabile all’infinito e connotato da una scarsità progressiva perchè non è in grado di autorigenerarsi in modo illimitato in natura. Infatti, quando la disponibilità di acqua è limitata, quando le persone non hanno accesso ad essa o quando questa risulta contaminata da inquinanti di varia natura, possono potenzialmente emergere tensioni tra le diverse comunità e nazioni che si contendono l’accesso ad una determinata fonte.

Le Amministrazioni hanno il dovere e la responsabilità della pianificazione, gestione e tutela delle risorse idriche garantendo l’accesso universale ai servizi idrici, in conformità ai parametri sulla salute pubblica, attraverso politiche di sensibilizzazione, regolamentazione e consapevolezza della gestione di un servizio pubblico come l’acqua, in coerenza alla concezione c.d. oggettivistica di servizio pubblico per cui è la natura dell’attività e la sua sostanziale rispondenza ad un interesse generale ad assumere rilievo ai fini della qualificazione dell’attività in termini di servizio pubblico.

È possibile costruire un diritto all’acqua e fornire al bene idrico una copertura costituzionale?

La cooperazione, tanto internazionale quanto nazionale, può migliorare la *governance* dell’acqua e il processo decisionale verso la pace?

3. Obiettivi della ricerca

1. Costruzione dell’acqua come diritto universale: tra gli obiettivi della ricerca c’è quello di elevare il bene dell’acqua a un vero e proprio “diritto universale” e garantire un accesso al diritto paritario in una prospettiva di maggiori garanzie, colmando l’attuale vuoto di tutela normativo. L’acqua è concepita da un lato come *res* e bene comune e dall’altro lato, emerge come possibilità di fruizione della stessa, cioè come servizio idrico pubblico. I due concetti sono strettamente interconnessi, ma non può non sottolinearsi la difficoltà di una qualificazione giuridica dell’acqua e il difficile equilibrio fra la risorsa idrica e il momento gestorio che ruota intorno al servizio. Nonostante l’acqua non sia oggetto di una autonoma previsione costituzionale, l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite a partire dalla Risoluzione 64/292 del 2010, ribadita da altre risoluzioni non vincolanti fino alla più recente risoluzione n. 48/13 del Consiglio dei diritti umani, riconosce l’accesso ad un’acqua sicura e pulita come diritto umano universale.

A livello internazionale il diritto umano all’acqua resta un riconoscimento assunto dagli Stati solo a livello “declaratorio”, l’accesso universale all’acqua e ai servizi igienici attraverso un prezzo accessibile e una gestione sostenibile resta tuttora un obiettivo disatteso. Al contrario, concepire l’acqua come diritto universale contribuirebbe a ridurre le diseguaglianze e le tensioni sociali, promuovendo i diritti umani, consentendo la pace e la sostenibilità.

2. Fondamento normativo del bene acqua: allo stato attuale occorre una formalizzazione di tale diritto attraverso una fonte di rango costituzionale che provveda ad inserirlo in modo esplicito nell’alveo dei diritti incomprimibili della persona, così rendendo immediate le garanzie di una tutela in sede processuale. Una parte della dottrina ha ritenuto che il diritto all’acqua si potesse ricavare in via interpretativa dal combinato disposto del diritto alla vita e del diritto alla salute, o dal diritto dell’ambiente, così ipotizzando un diritto che consentisse di reclamare l’accesso indiscriminato alle fonti idriche, facendo attivare doveri pubblici di regolamentazione e distribuzione della risorsa e attivando meccanismi di tutela per contrastare il cattivo uso e l’inquinamento dell’acqua. Invece, sarebbe auspicabile elevare il bene dell’acqua a diritto costituzionalmente garantito e inserirlo in una norma *ad hoc* nei primi dodici articoli della carta costituzionale, considerati il nocciolo duro dei diritti fondamentali della persona (e perciò, non modificabili neppure attraverso il procedimento di revisione costituzionale), analogamente a quanto avvenuto in materia ambientale nel 2022 quando l’ambiente è stato esplicitamente riconosciuto quale “valore costituzionale”, nonché quale limite alle attività economiche inquinanti (art. 41 Cost.).

3. Cooperazione: in aggiunta a questo, obiettivo ulteriore è quello di studiare la cooperazione sulle risorse idriche tra comunità locali, Stato e comunità internazionale come strumento in grado di generare risultati positivi e pacifici, a partire da iniziative partecipative guidate dalle comunità che contribuiscono a una maggiore sensibilizzazione verso il tema dell’acqua. Nonostante le crisi umanitarie, occorre promuovere sforzi collaborativi che promuovano la fiducia e avviare modalità̀ più̀ solide di cooperazione. Il presente progetto quindi si pone l’obiettivo di interrogarsi su come la gestione sostenibile dell’acqua, come componente essenziale della cooperazione internazionale a livello bilaterale, regionale e multilaterale, formale o informale, sotto forma di istituzioni condivise come centri di formazione comuni e quadri giuridici come accordi transfrontalieri nell’ambito della pace. La cooperazione risulta fondamentale per raggiungere tutti gli obiettivi e i traguardi legati all’acqua, non a caso, l’Edizione 2023 del Rapporto mondiale delle Nazioni Unite sullo sviluppo delle risorse idriche descrive come la creazione di partenariati e il rafforzamento della cooperazione siano essenziali per accelerare i progressi di pace, garantendo i diritti umani all’acqua e ai servizi igienico sanitari. Le iniziative di cooperazione sono ispirate da una serie di principi come l’inclusione delle comunità, l’adozione di un approccio interdisciplinare. La cooperazione migliora la governance dell’acqua e i processi decisionali, stimola soluzioni innovative e fa leva sull’efficienza. Mentre i partenariati sono spesso basati su qualche tipo di accordo formale o informale, la cooperazione è generalmente intesa come una pratica meno formale di «lavorare insieme per lo stesso fine». La “cooperazione idrica” implica che diversi attori e settori lavorino insieme per un obiettivo comune, al fine di gestire e utilizzare pacificamente le risorse di acqua dolce a livello locale, nazionale, regionale e internazionale (UN Water for Life Decade, 2013).

4. Analisi comparata: obiettivo ulteriore del presente progetto di ricerca è studiare analisi di comparazione con altri ordinamenti per la gestione della risorsa idrica da cui prendere spunto per il nostro ordinamento. Ad esempio, la strategia di politica estera 2020-2030 c.d. diplomazia *Blue Peace* adottata dalla Svizzera è un’iniziativa interessante - che parte dal presupposto che la gestione comune dell’acqua è la base della sicurezza umana e consente una migliore cooperazione economica e diplomatica - mira a garantire una gestione sostenibile e una ripartizione equa dell’acqua.

****4.** Alla luce di quanto prospettato, il presente progetto di ricerca intende focalizzare l’indagine sui rapporti tra pace e diritto all’acqua, ancora poco esplorato a livello giuridico, nell’ottica della sostenibilità, evidenziando un *deficit* ad ogni livello di una propria specifica regolamentazione del bene acqua. In tale ottica, lo studio attuerà un’analisi necessariamente interdisciplinare, a più livelli: da un lato, guardando alla letteratura corrente nella materia del diritto dell’acqua con le lenti della sostenibilità; dall’altro, indagando la regolamentazione in chiave comparatistica, e quindi a livello tanto italiano quanto straniero; infine, ponendoci l’eventuale e ambizioso obiettivo di formulare ipotetiche soluzioni di regolamentazione nazionale dello “sviluppo sostenibile”.**

**A tal fine, si individuano le principali coordinate metodologiche cui attenersi nello svolgimento della presente attività di ricerca:**

1. in primo luogo, si condurrà uno studio analitico e comparativo delle normative, degli istituti giuridici, dei documenti internazionali e i diversi report dell’UNESCO. Ancora, le Risoluzioni e i Rapporti mondiali delle Nazioni Unite sullo sviluppo delle risorse idriche in materia idrica, l’ultimo dei quali ha come *leitmotiv* il tema dei partenariati e della cooperazione e ha prodotto un resoconto equilibrato, basato sui fatti e neutrale dello stato attuale delle conoscenze. Da questo *state of play* si tenterà di ipostatizzare i valori comuni e i capisaldi normativi, potenzialmente funzionali ad una regolamentazione *ad hoc*;
2. in secondo luogo, si partirà dall’analisi dei principi del diritto costituzionale e amministrativo, onde verificare, o al contrario falsificare, i criteri per individuare i margini per fornire un fondamento al bene acqua, con particolare riferimento alla sostenibilità sociale e ambientale. Ad esempio, Alessandra Pioggia, autrice la quale affronta il tema del diritto all’acqua secondo le coordinate del diritto ambientale o Sorrentino, che analizza l’acqua nella prospettiva di bene comune e servizio pubblico o altri Autori, come Sorrentino, il quale propone una ricerca nell’ottica di prospettare un diritto nuovo, quale il diritto all’acqua;
3. infine, si passerà in rassegna la letteratura del bene dell’acqua in relazione ai rapporti tra pace, sostenibilità e scienza, con particolare rilievo per la letteratura relativa alla materia della sostenibilità. Emerge, ad esempio, Cristina Videtta che affronta lo sviluppo sostenibile dell’acqua nel panorama del diritto internazionale o ancora, Giomi, che ha tracciato le linee per una maggioretutela delle risorse idriche nell’ottica della sostenibilità.

Si tenterà di produrre un resoconto equilibrato, basato sui fatti e neutrale sullo stato attuale delle conoscenze. Il presente progetto si preoccupa di capire in che modo la gestione delle risorse idriche possa alleviare la povertà e la grave emergenza sanitaria e umanitaria, con il fine ultimo di garantire i diritti umani all’approvvigionamento idrico e ai servizi igienico sanitari. Nella speranza di affermare il principio secondo cui l’acqua non deve essere utilizzata come strumento di espulsione, ma come veicolo di pace, si cercherà di sensibilizzare un più̀ alto grado di informazione intorno al tema e a contribuire a creare una coscienza “civica” rispetto al delicato sviluppo sostenibile dell’acqua.

Lo scopo del lavoro è quello di analizzare in base il fenomeno idrico e capire quali possano essere le coordinate adeguate a fronteggiare una crisi umanitaria come quella a cui stiamo assistendo, elevando il principio di sostenibilità non solo ad auspicabile punto di approdo, ma innanzitutto a punto di partenza dal quale valutare la tenuta del “nuovo” diritto all’acqua.

Bibliografia

A. Iacopino, *L’acqua: diritto della generazione presente, dovere nei confronti dei confronti delle generazioni future?*, in *Giustamm.,* 2011.

A. Pioggia, *Acqua e ambiente,* in G. Rossi, *Diritto dell’ambiente,* Torino, 2021, p. 279.

C. Videtta, *Lo sviluppo sostenibile dal diritto internazionale al diritto interno,* in R. Ferrara, M.A. Sandulli, *Trattato di diritto dell’ambiente,* I- *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno,* (a cura di) R. Ferrara, C.E. Gallo, Milano, 2014, 221.

D. Zolo, *Il diritto all’acqua come diritto sociale e come diritto collettivo. Il caso palestinese*, in *Diritto pubblico*, 2005, 1, 126.

E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità̀ custodiale, pianificazioni e concessioni*, Milano, 2012.

E. Boscolo, *Politiche idriche adattive nella stagione della scarsità. Dall’emergenza alla regolazione,* in *Piem. Auton.,* p. 1 e ss.

E. Ferragina, L’acqua nei paesi mediterranei: Problemi di gestione di una scarsa risorsa, Il Mulino, Bologna, 1998.

F Scala, *Le modalità̀ di affidamento della gestione del servizio idrico integrato: l’evoluzione normativa e le novità delle recenti riforme*, in *Federalismi*, 2016, 6.

F. Caporale, *Acqua e scarsità: dall’emergenza come regola alla regola dell’emergenza*, in *Piem. Aut.,* 1, 2023.

F. Caporale, *Acque, Disc. Pubbl.*, in «Treccani on line», 2014 e G. Santucci – A. Simonati – F. Cortese (a cura di), *L’acqua e il diritto*, Trento 2011.

F. Costantino, *La guerra dell’acqua. Dalla proprietà del bene alla gestione del servizio*, in *Rivistaaic.it*, 2011.

F. Nicotra, *Un “diritto nuovo”: il diritto all’acqua*, in *Federalismi*, 14, 2016.

F. Sorrentino, *L’acqua come bene comune e come servizio pub- blico*, in *Dir. e soc*., 2016.

G. Bucci, *L’«acqua-bene comune» e la gestione dei servizi integrati tra pubblico, privato e democrazia* e F. Palazzotto, *Lo statuto giuridico dell’acqua tra beni demaniali e beni comuni*, tutti in S. Staiano (a cura di), *Acqua. Bene pubblico, risorsa non riproducibile, fattore di sviluppo*, 2017, Napoli.

G.A.Cavallo, “*The Human Right to Water and Sanitation: From Polical Commitments to Customary Rule*?”, in *Pace International Law Review Online Companion*, 2012.

J. Allan, (2002). Hydro-peace in the Middle East: why no water wars? A case study of the Jordan, SAIS Review, 22:2, 255-72.

J. Trottier, (2015). ‘Water Wars: The Rise of a Hegemonic Concept Exploring the making of the water war and water peace belief within the Israeli–Palestinian Conflict’ part of the UNESCO’s International Hydrological Programme to the World Water Assessment Programme.

L. Carbone - G. Napolitano - A. Zoppini (a cura di), *Il regime dell’acqua e la regolazione dei servizi idrici*, in *Ann. Dir. Energia*, 2017, ma anche A. Bartolini, *Le acque tra beni pubblici e pubblici servizi*, in *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, (a cura di) A. POLICE, Milano, 2008, 225.

S. Staiano, *Acqua. Bene pubblico risorsa non riproducibile fattore di sviluppo,* Napoli, 2017.

T.E.Frosini, *Il diritto costituzionale all’acqua*, in *Riv. Giur. Mezz*., 3, 2010, 861.

The United Nations World Water Development Report, Water for prosperity and peace, 2024.

V. Giomi, *La tutela delle risorse idriche nell’ottica della sostenibilità. Riflessioni sul processo di giuridificazione del bene idrico e sui percorsi di responsabilità giuridica pubblica,* in *Democrazia, diritti umani e sviluppo sostenibile,* a cura di M. Immordino, N. Gullo, C. Celone, Editoriale Scientifica, 2022.

V. Parisio (a cura di), *La fruizione del suolo e la protezione dell’ambiente tra diritto interno e principi sovranazionali*, Milano, 2010, 107; A. Cassatella, *Acqua e livelli di governo*, in G. Santucci - A. Simonati - F. Cortese (a cura di), *L’acqua e il diritto*, 329; M. A. Sandulli, *Il servizio idrico integrato*, in *Federalismi*, 4, 2011.

1. G. Senatore, *Storia della sostenibilità. Dai limiti della crescita alla genesi dello sviluppo*, FrancoAngeli, Milano, 2013, p. 66. [↑](#footnote-ref-1)