



SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA 2024 ANNO IX N.18.

# L'IBRIDAZIONE TRA SOLIDARIETA' E SUSSIDIARIETA' NEI CORPI IDRICI DI MONTAGNA



2024 ANNO IX NUMERO 18 – SEZIONE SAGGI

di Antonio Mitrotti DOI10.54103/2531-6710/27793



SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA 2024 ANNO IX N.18

# L'IBRIDAZIONE TRA SOLIDARIETA' E SUSSIDIARIETA' NEI CORPI IDRICI DI MONTAGNA

Di Antonio Mitrotti

## HYBRIDISATION BETWEEN SOLIDARITY AND SUBSIDIARITY IN MOUNTAIN WATER BODIES

### Riassunto

*In questo contributo l'Autore intende mettere a nudo le radici costituzionali ed amministrative dei corpi idrici montani, la cui disciplina legislativa è debitrice di un'ibridazione inverte tra i principi di solidarietà e di sussidiarietà.*

*Parole chiave:* corpi idrici; montagne; solidarietà; sussidiarietà; domini collettivi.

### Abstract

*This paper examines intend the constitutional and administrative roots of mountain water bodies, whose legislative discipline is indebted to a true hybridization between the principles of solidarity and subsidiarity*

*Keywords:* water bodies; mountains; solidarity; subsidiarity; collective domains

**Autore:** Antonio Mitrotti, Segretario comunale in aspettativa attualmente assegnista di ricerca, Università degli studi di Perugia

**Articolo** soggetto a revisione tra pari a doppio cieco.

**Articolo** ricevuto il 10.11.24 approvato il 04.12.24.

Nota: il presente contributo è frutto della rielaborazione della relazione tenuta dall'Autore nell'ambito del Convegno Internazionale organizzato dal "Centro Interistituzionale di Studi e Alta Formazione in materia di Ambiente" (CISAF), a Perugia, su "Le forme dell'Acqua tra Diritto ed Economia", nei giorni 17-18-19 ottobre 2024.

## 1. Premessa.

Con il presente intervento si intende volgere lo sguardo alle dimensioni di ibridazione tra la solidarietà e la sussidiarietà costituzionalmente connotanti i rapporti tra “comunità montane” e “comunità non montane” nella gestione dei corpi idrici in montagna.

Affermazione, forse, di primo acchito enigmatica: eppure comprensibile - con tutta evidenza - sotto il profilo di gestione delle risorse idriche montane sul territorio della Repubblica italiana.

Il che vale in particolare con riferimento alla - peculiare - “gestione” delle sorgenti di acqua<sup>1</sup> di montagna, dei loro corsi nonché - soprattutto - del pertinente sfruttamento idrico.

<sup>1</sup> Del resto, di recente, l'attenta dottrina ha (brillantemente) argomentato come l'acqua costituisca un fondamentale «bene demaniale ad appartenenza collettiva, in quanto connesso all'esercizio di diritti fondamentali della persona e dal quale derivano in capo all'apparato amministrativo il dovere di salvaguardare la risorsa secondo principi di solidarietà e sostenibilità, e in capo alla collettività il diritto di fruire della medesima» R. MICCÙ - M. FRANCAVIGLIA, *Le forme giuridiche dell'acqua. Le dimensioni costituzionali di uno strumento di coesione sociale e territoriale*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 124. Per ulteriori approfondimenti in dottrina sul bene collettivo dell'acqua, appare significativo rimandare *ex plurimis* (e senza pretese di esaustività nei richiami) a G. PRIVITERA, *Risorse naturali, qualità della vita e programmazione di bilancio*, in *Impresa, Ambiente e Pubblica Amministrazione*, n. 3/1979, pp. 314-345; M. ARENA, *L'ambiente-territorio come bene oggetto di tutela giuridica e la sua proiezione costituzionale*, in *Il Foro napoletano*, n. 4/1981, pp. 241-251; M. BUSATTA, *La nuova legge sulla montagna. Commento dell'articolo 10 (Autoproduzione e benefici in campo energetico)*, in *Rivista di Diritto Agrario*, n. 4/1994, pp. 617-619; A. CARULLO, *Prime riflessioni sul gestore idrico integrato*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/1995, pp. 87-93; V. RIGANTI, *Il quadro della politica comunitaria in materia di acque*, in *Lavoro e previdenza oggi*, n. 1/1998, pp. 157-166; S. SANDRI, *L'acqua: una risorsa strategica?*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 1/2003, pp. 1-16; R. BRIGANTI, *L'acqua come bene pubblico*, in *Democrazia e Diritto*, n. 1/2005, pp. 146-162; P. PIRAS, *Diritto e cultura dell'acqua*, in *Rivista giuridica sarda*, n. 3/2006, pp. 835-841; W. MAURIELLO, *Il bene acqua tra diritto pubblico e privato: un limite o un valore?*, in *Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza*, n. 15/2007, pp. 1542-1549; G. CORDINI, *I diritti sull'acqua e il diritto all'acqua. Le risorse idriche: profili giuridici*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2010, pp. 7-22; M. FIORENTINI, *L'acqua da bene economico a “res communis omnium” a bene collettivo*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1/2010, pp. 39-78; T. E. FROSINI, *Dare un diritto agli assetati*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1/2010, pp. 29-37; G. SANNA, *L'acqua: dai modelli storici spunti per alcune riflessioni sul regime e sulla tutela giuridica di un bene ambientale*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, n. 10/2012, pp. 423-476; E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Milano, Giuffrè, 2012; N. IRTI, *L'acqua tra beni comuni e concessioni (o la pluralità delle “appartenenze”)*, in *Diritto e Società*, n. 3/2013, pp. 381-391; U. MATTEI - A. QUARTA, *L'acqua e il suo diritto*, Roma, Ediesse, 2014; A. CIERVO, *Il diritto all'acqua, la Costituzione e i beni comuni. Ragionando attorno al libro di Ugo Mattei e Alessandra Quarta, “L'acqua e il suo diritto”*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2014, pp. 683-703; F. SPAGNUOLO, *Acqua e cambiamento climatico nella prospettiva del diritto agrario-alimentare-ambientale*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, n. 2/2016, pp. 110-121; L. VIOLINI, *Il bene comune acqua nella prospettiva multilivello*, in *Diritto e Società*, n. 3/2016, pp. 535-543; F. SORRENTINO, *L'acqua come bene comune e come servizio pubblico*, in *Diritto e Società*, n. 3/2016, pp. 545-550; A. LALLI, *I servizi ecosistemici e il capitale naturale: una prospettiva giuridico-istituzionale*, in *Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale*, n. 195-196/2017, pp. 39-82; R. LOUVIN, *Acqua Aequa. Dispositivi giuridici, partecipazione e giustizia per l'elemento idrico*, Torino, Giappichelli, 2018; A. CROSETTI, *Il difficile percorso della nozione di acqua pubblica: analisi evolutiva*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 2/2018, pp. 439-500; M. FRANCESCA, *Acqua bene comune: la difficile convivenza di teorie e fatti*, in *Rassegna di Diritto Civile*, n. 2/2022, pp. 555-585; F. MEOLA, *La gestione del servizio idrico integrato nella legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, n. 2/2022, pp. 114-170; M. PENNASILICO, *L'uso sostenibile delle risorse idriche: ripensare l'acqua come “bene comune”*, in *Persona e Mercato*, n. 2/2023, pp. 198-221.

## 2. Corpi idrici e servizio idrico integrato

Qui si allude - per l'esattezza - alla gestione concernente l'uso del (fondamentale) "bene collettivo" dei «corpi idrici»: assai spesso soggetti all'immemore insistenza dei celeberrimi usi civici, vigenti nei terreni montani<sup>2</sup>. Si tratta per intendersi di fonti naturali inquadrabili sul piano dominicale nell'alveo del demanio statale (per l'effetto dell'articolo 144, c. 1, del D. Lgs. n. 152/2006<sup>3</sup>), ma sotto il profilo giuridico della gestione ascrivibili ad una (vera e propria) *species* degli usi civici, segnatamente, da ricondurre alla celebre categoria dei «domini collettivi» (per via del combinato disposto tra gli articoli 1 e 3 - c. 1, lett. f - della celebre Legge n. 168/2017). La disciplina sui domini collettivi, infatti, non ha abrogato la risalente disciplina degli usi civici ma (si badi) ne costituisce, appunto, una normativa speciale: quale espressione ordinamentale dei diritti collettivi di antiche «comunità originarie» del territorio repubblicano (per altro, oggetto del richiamo legislativo agli articoli 2, 9, 42, 43 e 118 della Costituzione) e quindi - come è evidente - parlare di "corpi idrici" montani vuol dire parlare di risorse, ben, preziose per tutti, tanto a monte quanto a valle.

Ovverosia risorse - senz'altro - preziose tanto per la vita delle (originarie) comunità "a monte" della gestione dei corpi idrici soggetti ad un uso civico, quanto per l'esistenza (stessa) delle comunità "a valle" - comunque - comproprietarie del bene demaniale, ancorché bisognevoli della migliore gestione possibile del bene stesso.

Naturalmente non si ignorano affatto le differenze tra proprietà pubblica ed uso pubblico di un bene<sup>4</sup>, come pure non si trascurano le, complesse, differenze sussistenti tra disciplina dei domini collettivi e disciplina degli usi civici: tant'è che la giurisprudenza sta da tempo (energicamente) «*predicando la necessità che si giunga, sul piano esegetico, a coordinare dette discipline (di recente, in maniera netta, Corte cost., 15 giugno 2023, n. 119)*»<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> In particolare, preme - qui - segnalare come la Legge del 20 novembre 2017, n. 168, prescriva (significativamente) all'articolo 3 (comma 1, lett. f) che sono beni collettivi «i corpi idrici sui quali i residenti del Comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati». Sul punto, estremamente interessante appare una recente pronuncia del Supremo Consesso Amministrativo che (nel voler fare chiarezza in una materia a dir poco complessa) ha espressamente dichiarato che: «preme evidenziare che la giurisprudenza sia di legittimità che costituzionale [...] ha a più riprese ribadito la perdurante vigenza, anche a seguito della l. n. 168/2017, tanto della l. 16 giugno 1927, n. 1766 (in tema di usi civici) quanto del relativo regolamento di attuazione approvato con r.d. 26 febbraio 1928, n. 332, predicando la necessità che si giunga, sul piano esegetico, a coordinare dette discipline (di recente, in maniera netta, Corte cost., 15 giugno 2023, n. 119). In particolare, è stato chiarito che la l. n. 168 del 2017 ha introdotto nell'ordinamento la figura dei "domini collettivi" (in cui rientrano, come detto, le partecipanze agrarie) e che essa costituisce *species* della categoria di usi civici di cui agli artt. 1 e 3 di cui alla l. n. 1766 del 1928 definiti come proprietà collettive cd. "aperte" (Cass. Civ., sez. un., 10 maggio 2023, n. 12570)» Cons. Stato, Sezione Sesta, sent. 05/12/2023, n. 10507, par. 3.5 del Considerato in Diritto.

<sup>3</sup> Il comma 1 di cui all'articolo 144 del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, dispone che «tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato».

<sup>4</sup> È noto come la risalente giurisprudenza costituzionale abbia da tempo messo in guardia gli interpreti nell'evitare di cadere in un pericoloso «errore di prospettiva [...] che confonde la proprietà del bene con il potere di disciplinare l'uso del bene stesso» C. cost., sent. 28 luglio 2004, n. 286, par. 5.1 del Considerato in Diritto. Per quanto (poi) di interesse, in relazione al tema (specifico) della compatibilità degli usi civici di montagna con la natura demaniale dell'acqua su cui (in effetti) gli stessi usi civici insistono appare qui significativo rimandare alle lucide analisi di A. GERMANÒ, *Le organizzazioni familiari montane e i domini collettivi*, in G. DE FANO - C. LOSAVIO (a cura di), *Il territorio rurale montano e la gestione sostenibile delle sue risorse*, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 29-52 (particolarmente pag. 41 e la nota n. 39 ivi presente).

<sup>5</sup> Cons. Stato, Sezione Sesta, sent. 05/12/2023, n. 10507, par. 3.5 del Considerato in Diritto.

Ma (ferma l'impossibilità in questa stessa sede di una puntuale analisi di codesti temi, che meriterebbero per il vero una specifica trattazione monografica, *ad hoc*), da tutto ciò ad ogni modo - ben - si potrebbe scorgere già, qua, la dimensione di una fisiologica solidarietà biunivoca esistente tra "comunità montane" e "comunità non montane" nella gestione dei corpi idrici.

Laddove il fondamentale diritto all'acqua<sup>6</sup> viene a tradursi nell'ordinamento - proprio - attraverso la basilare estrinsecazione dell'adempimento dei materiali doveri "inderogabili" di solidarietà che la Repubblica italiana, costituzionalmente, richiede a ciascun cittadino: nel caso specifico attraverso la concreta sottoposizione alle forme dei poteri pubblici esercitati nell'alveo dei diversi procedimenti amministrativi finalizzati ad una precisa programmazione, pianificazione, organizzazione, gestione e finanche godimento e "valorizzazione" (nonché rendicontazione) comune, condivisa e partecipata (da tutti i cittadini delle comunità locali coinvolte) nell'uso, pubblico, del bene collettivo dell'acqua.

Il che si avverte particolarmente - e con una intensità maggiore - per le fattispecie dei corpi idrici soggetti agli immemori usi civici dei terreni di montagna.

D'altronde quella dell'acqua è una gestione che non a caso si sviluppa - tipicamente - mediante il (così detto) "*servizio idrico integrato*": che in questo senso dovrebbe (già sul piano eziologico) richiamare una solidaristica integrazione tra le posizioni di tutti i cittadini, cioè, tra i cittadini montani e non montani, ovverosia, tra quelli a monte della sorgente e quelli a valle della stessa.

Evocando così una gravida nozione di "integrazione" solidale che è suscettibile (tanto concettualmente che funzionalmente) di spiegare (davvero, sino in fondo) le intime ragioni alla base del classico richiamo fatto dal legislatore alla "*gestione integrata*" tra i (differenti) livelli istituzionali, della Repubblica, coinvolti nel ciclo dell'acqua.

### 3. La dimensione solidaristica

La dimensione solidaristica dell'integrazione tra le varie posizioni dei cittadini nel servizio idrico integrato, del resto, sarebbe altresì in coerenza armonica col noto propagarsi, nell'ordinamento repubblicano, del legame sempre più fitto e stretto tra la solidarietà e la sussidiarietà<sup>7</sup>: secondo un modello organizzativo di gestione dei corpi idrici che

<sup>6</sup> Non si trascuri tra l'altro che «l'accesso all'acqua» è stato riconosciuto come un "diritto fondamentale" finanche dalla Assemblea Generale delle Nazioni Unite, segnatamente, con Deliberazione del 28 luglio 2010, AG10967. A tal proposito giova rinviare alle riflessioni sviluppate in T. E. FROSINI, *Dare un diritto agli assetati*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1/2010, pp. 29-37; T. E. FROSINI, *Il diritto costituzionale all'acqua*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2010, pp. 861-869; F. STAIANO, *La progressiva emersione di un diritto umano e fondamentale all'acqua in sistemi di diritto internazionale e costituzionale: principi generali e prospettive di implementazione*, in *Federalismi.it*, n. 4/2013, pp. 1-39; F. R. DE MARTINO, *L'acqua come diritto fondamentale e la sua gestione pubblica*, in *Munus*, n. 1/2017, pp. 163-190; L. SALVEMINI, *Stress idrico vs sviluppo sostenibile. Il complesso rapporto tra qualifica giuridica, sistema di gestione e tutela dell'acqua*, in *Federalismi.it*, n. 18/2019, pp. 1-29.

<sup>7</sup> In tal senso può dirsi prezioso il contributo determinante apportato dalla storica sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 26 giugno 2020 (non a caso redatta dal Chiarissimo Professor Luca Antonini, quale profondo conoscitore dei legami tra solidarietà e sussidiarietà), laddove vengono, testualmente, evidenziate «le implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della "profonda socialità" che connota la persona umana (sentenza n. 228 del 2004) e della sua possibilità di realizzare una "azione positiva e responsabile" (sentenza n. 75 del 1992): fin da tempi molto risalenti, del resto, le relazioni di solidarietà sono state all'origine di una fitta



dal punto di vista costituzionale (a base della vigente legislazione di disciplina dei soggetti - pubblici e privati - coinvolti nell'amministrazione del bene idrico) affonda le proprie, profonde ed intime, radici in quel celeberrimo brocardo conclamante «ubi societas ibi ius»<sup>8</sup> o, «invertendo, ubi ius ibi societas»<sup>9</sup>. Ciò spiegherebbe - a ben riflettere - la

rete di libera e autonoma mutualità che, ricollegandosi a diverse anime culturali della nostra tradizione, ha inciso profondamente sullo sviluppo sociale, culturale ed economico del nostro Paese. Prima ancora che venissero alla luce i sistemi pubblici di welfare, la creatività dei singoli si è espressa in una molteplicità di forme associative (società di mutuo soccorso, opere caritatevoli, monti di pietà, ecc.) che hanno quindi saputo garantire assistenza, solidarietà e istruzione a chi, nei momenti più difficili della nostra storia, rimaneva escluso [...] si è quindi voluto superare l'idea per cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una "autonoma iniziativa dei cittadini" che, in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale, risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese. Si è identificato così un ambito di organizzazione delle "libertà sociali" (sentenze n. 185 del 2018 e n. 300 del 2003) non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle forme di "solidarietà" che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese "tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente" C. cost., sent. 26 giugno 2020, n. 131, par. 4 del Considerato in Diritto. Per dei preziosi approfondimenti, in dottrina, si rimanda - particolarmente - alle analisi di F. PIZZOLATO, *Il volontariato davanti alla Corte costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 3/2020, pp. 1-22; E. CASTORINA, *Le trasformazioni sociali del terzo settore: la dimensione partecipativa della sussidiarietà*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020, pp. 355-372; G. ARENA, *L'amministrazione ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore (Osservazione a Corte cost., sentenza 26 giugno 2020 n. 131)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3/2020, pp. 1449-1457; E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sent. n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 5/2020, pp. 1184-1196; M. GALDI, *Riflessioni in tema di terzo settore e interesse generale. Osservazioni a C. cost. 26 giugno 2020, n. 131*, in *Federalismi.it*, n. 32/2020, pp. 88-121; F. RIGANO, *Libertà individuale e rapporti sociali: lo statuto costituzionale del Terzo settore*, in *Diritto costituzionale*, n. 2/2021, pp. 137-158; L. GORI, *Un nuovo contributo giurisprudenziale sulla portata del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, u.c. Cost.*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2/2021, pp. 703-711; F. BIONDI DAL MONTE, *Per un sistema integrato di interventi e servizi sociali. Sfide e prospettive nel quadro del PNRR e dopo vent'anni dall'approvazione della l. 328/2000*, in *Le Regioni*, n. 4/2021, pp. 779-806; P. CONSORTI - L. GORI - E. ROSSI, *Diritto del Terzo Settore*, Bologna, il Mulino, 2021; M. INTERLANDI, *Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale*, in *Diritto e Società*, n. 1/2022, pp. 73-111; L. GORI, *Terzo Settore e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2022; F. CIARLARIELLO, *Un conflitto di competenza sul terreno della sussidiarietà: quale rapporto tra Pubblica Amministrazione ed Enti del Terzo Settore?*, in *Diritti Regionali*, n. 1/2022, pp. 262-287; M. BOMBARDELLI, *Il rapporto con il terzo settore e le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2022, pp. 573-599; D. DONATI, *Il lavoro pubblico oltre l'amministrazione. Riflessioni su uno scritto di Berti nella prospettiva sussidiaria*, in *Diritto Amministrativo*, n. 4/2022, pp. 1073-1112; G. A. FERRO, *Dimensione, rilievo e rilevanza del Terzo Settore. Qualche riflessione a margine della Corte costituzionale n. 131 del 2020*, in *Società e Diritti*, n. 15/2023, pp. 7-29; M. CIVITARESE MATTEUCCI, *Costituzionalismo sociale e ruolo dei giuristi. Sul rapporto tra "rendimento" delle Costituzioni, Stato sociale e giuristi-intellettuali*, in *Notizie di Politeia*, n. 151/2023, pp. 5-25.

<sup>8</sup> Non si ritiene, qui, esagerato rilevare che ciò che oggi intendiamo con questo celeberrimo brocardo possa rinvenire le proprie radici ed il proprio retaggio giuridico/culturale nelle brillanti ricostruzioni (pur di taglio differente) *ex multis* sviluppate (all'interno della, copiosa, letteratura italiana) in S. ROMANO, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, Palermo, Tip. F.lli Marsala, 1898; S. ROMANO, *Il diritto costituzionale e le altre scienze giuridiche: prolusione*, Roma, Tip. ed. sociale, 1903; S. ROMANO, *Principii di diritto amministrativo italiano*, Milano, Società editrice libraria, 1906; C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940; S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni, 1946; C. MORTATI, *Costituzione dello Stato: dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 140-233; M. ZINGALES, *Tecnica legislativa e certezza del diritto*, in *Nuovi studi politici*, n. 3/1979, pp. 63-70; G. ZAGREBELSKY, *La dottrina del diritto vivente*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6/1986, pp. 1148-1166; M. S. GIANNINI, *Scienza giuridica e teoria generale in Costantino Mortati*, in M. GALIZIA - P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 7-30; A. PUGIOTTO, *Sindacato di costituzionalità e "diritto vivente". Genesi, uso, implicazioni*, Milano, Giuffrè, 1994; F. PATRONI GRIFFI, *La "fabbrica delle leggi" e la qualità della normazione in Italia*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1/2000, pp. 97-130; V. MARINELLI, *Studi sul diritto vivente*, Napoli, Jovene, 2008; G. ALPA, *Il diritto giurisprudenziale e il diritto "vivente". Convergenza o affinità dei sistemi giuridici?*, in *Sociologia del diritto*, n. 3/2008, pp. 47-81; A. CERRI, *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2011; M. BARBERIS, *Santi Romano, il neosituzionalismo e il pluralismo giuridico*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/2011, pp. 349-359; AA. VV., *Giudici e legislatori*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2016, pp. 483-623; F. BRAVO, *"Ubi societas ibi ius" e fonti del diritto nell'età della globalizzazione*, in *Contratto e Impresa*, n. 6/2016, pp. 1344-1390; R. RORDORF, *Pluralità delle giurisdizioni ed unitarietà del diritto vivente: una proposta*, in *Il Foro italiano*, n. 3/2017, pp. 123-129; F. G. SCOCA, *Santi Romano: la produzione giovanile e i "Principii di diritto amministrativo"*, in *Diritto Amministrativo*, n. 2/2018, pp. 249-285; A. TRAVI, *Il diritto amministrativo e l'ordinamento giuridico di Santi Romano*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2018, pp. 905-920; M. CASCIVILLA, *Santi Romano e la concezione sociologica del diritto*, in *Sociologia del Diritto*, n. 1/2020, pp. 11-23; T. E. FROSINI, *Il costituzionalismo nella società tecnologica*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 3/2020, pp. 465-484.

<sup>9</sup> S. ROMANO, *Principii di Diritto Costituzionale Generale*, Milano, Giuffrè, 1946, p. 55.

ratio in sostanza sottesa all'esistente «interdipendenza tra i diversi elementi del sistema idrico, sia dal punto di vista ambientale sia da quello amministrativo»<sup>10</sup>: chiarendone - oltre tutto - la valenza, reale, dei criteri di solidarietà e di protezione per le future generazioni, espressamente richiamati oggi nel testo dell'articolo 144, comma 2, contemplato dal D. Lgs. n. 152/2006, da una parte. Dall'altra parte, ciò filtrerebbe le ragioni ontologiche animanti i verticali interventi competenziali tra i diversi livelli istituzionali repubblicani<sup>11</sup>: così, espressione di un sussidiario pluralismo «integrato» attorno al «bene collettivo» dell'acqua (che nell'ordinamento integra un sussidiario pluralismo solidale, sia sotto la prospettiva verticale dei rapporti tra livelli amministrativi, sia sotto la dimensione orizzontale dei rapporti tra i cittadini e tra amministrazione e cittadini). Una simile chiave di lettura, da ultimo, si spingerebbe sino a rendere - in sostanza - più chiaro il perché della materializzata centralità della natura di «servizio pubblico di interesse economico generale» per i servizi idrici integrati. Un carattere che è infatti funzionale espressione di quell'equilibrio delicatissimo tra (da un lato) le necessarie ed indefettibili esigenze delle collettività di cittadini all'erogazione di un fondamentale servizio - com'è quello idrico - e (dall'altro lato) le controbilanciate possibilità di concreta, efficace ed efficiente, scelta organizzativa dell'Amministrazione sulle tipologie del legittimo affidamento ritenuto, più, opportuno rispetto ad alternativi modelli di gestione di «natura» pubblica o privata del servizio (*ex articolo 149-bis* del D. Lgs. 152/2006): il che, chiaramente, nell'osservanza del principio di una libera amministrazione<sup>12</sup>, letto nel rigoroso ossequio di una imprescindibile coerenza con il rispetto delle regole (nazionali ed europee) in materia di

<sup>10</sup> V. PARISIO, *Tutela della qualità e quantità della risorsa idrica e gestione del servizio idrico integrato: spunti di riflessione*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4/2022, p. 5.

<sup>11</sup> «In particolare, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica (ex «Ministero per la transizione ecologica», ex «Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare») esercita tutte le funzioni di indirizzo organizzativo che fanno capo allo Stato in materia di protezione dell'ambiente. A livello intermedio, tra lo Stato e le Regioni, si collocano le Autorità di bacino per ciascuno dei sette bacini idrografici presenti sul nostro territorio, che elaborano il «Piano di bacino distrettuale» e i relativi stralci («Piano di gestione del bacino idrografico» e «Piano di gestione del rischio alluvioni», nonché i relativi programmi di intervento). Le Regioni esercitano tutti i poteri riferibili al governo del territorio e, in particolare, delimitano gli ATO, ambiti territoriali ottimali, individuano l'EGATO (ente di gestione dell'ambito territoriale ottimale) ed esercitano poteri sostitutivi nelle ipotesi di inerzia degli enti locali. [...] L'EGATO organizza il SII, sceglie la forma di affidamento/gestione del servizio, determina e modula la tariffa, sulla base delle indicazioni di ARERA, controlla e vigila sull'osservanza degli obblighi da parte del gestore, riferendo poi al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica, predispone e aggiorna il piano d'ambito. Quest'ultimo è redatto sulla base delle infrastrutture esistenti ed è finalizzato a programmare interventi, funzione intrinsecamente connessa a quella più generale di tutela degli acquedotti e delle fognature. [...] Gli enti locali ricadenti nel medesimo ATO debbono obbligatoriamente partecipare all'EGATO di riferimento, ancora una volta individuato da ciascuna Regione. Infine, ARERA svolge funzioni di Autorità (indipendente) di regolazione tariffaria e della qualità dei servizi erogati» V. PARISIO, *Tutela della qualità e quantità della risorsa idrica e gestione del servizio idrico integrato: spunti di riflessione*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4/2022, pp. 7-8.

<sup>12</sup> Sul punto, *ex multis* in dottrina, si rinvia - senza pretese di completezza nel riferimento - alle ricostruzioni offerte da E. FOLLIERI, *Attività liberalizzate e amministrazione di risultati*, in *Il Foro Amministrativo - TAR*, n. 1/2003, pp. 329-337; M. D'ALBERTI, *Libera concorrenza e diritto amministrativo*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2/2004, pp. 347-361; A. ROMANO TASSONE, *Analisi economica del diritto e «amministrazione di risultato»*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1/2007, pp. 63-79; D. MONE, *Affidamenti in house providing a società pubbliche partecipate tra principio di concorrenza e buon andamento della Pubblica Amministrazione: il caso delle società strumentali*, in *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, n. 1/2016, pp. 151-173; E. BALBONI, *Per la democraticità dell'amministrazione: un pensiero lungo un'intera vita*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/2017, pp. 57-63; N. LONGOBARDI, *La posizione istituzionale dell'amministrazione pubblica e la Costituzione*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 1/2018, pp. 13-30; L. LONGHI, *L'in house providing tra libera autodeterminazione delle amministrazioni pubbliche e principio di concorrenza*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 1/2019, pp. 280-284; A. MASSERA, *I servizi pubblici tra regole della concorrenza e responsabilità pubblica*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2019, pp. 439-482; E. CARUSO, *Principio di libera amministrazione, «in house providing» e cooperazione fra amministrazioni. Brevi riflessioni a partire da Corte cost. n. 65 del 2019 sul sistema idrico integrato della Regione Sardegna*, in *Le Regioni*, n. 3/2019, pp. 775-811; C. P. GUARINI, *Ricorso «condizionato» all'«in house providing» e principio di «libera amministrazione delle autorità pubbliche»: una contraddizione solo apparente per CGUE e Corte costituzionale*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, n. 2/2020, pp. 1-24; L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove Autonomie*, n. 3/2021, pp. 551-582.

servizi pubblici locali a rete, di rilevanza economica, così come in armonia con le pertinenti norme sulla concorrenza nel mercato. Anche in ragione della nota suscettibilità economica riconducibile al servizio idrico, nonché delle conseguenti capacità per i gestori del servizio di produrre quanto meno un pareggio tra costi e ricavi. Sennonché, come scritto da un'autorevole parte della dottrina intervenuta in materia, *«in altre parole: ferma restando l'appartenenza dell'acqua all'anzidetta categoria e quindi la sua essenziale destinazione ai bisogni fondamentali degli individui, la realizzazione di quest'obiettivo presuppone un'organizzazione del servizio di adduzione e di distribuzione di questo bene con la massima soddisfazione possibile delle aspettative della società e con il minimo costo possibile per la collettività»*<sup>13</sup> di riferimento. E questo viene a poter realizzarsi - proprio - nel solco dell'ibridazione tra solidarietà e sussidiarietà (verticale ed orizzontale).

#### 4. Conclusioni

In conclusione, è impossibile non scorgere il connubio esistente, sul piano ontologico e funzionale, tra i principi di solidarietà e di sussidiarietà animanti tutti i soggetti coinvolti nel ciclo dell'acqua montana: in particolare tra le «comunità montane» da una parte e le «comunità non montane» dall'altra parte. Tutte teoricamente compartecipi della medesima demanialità statale del corpo idrico, ancorché con fortissime differenze circa i compiti di concreta gestione che - in ogni caso - restano finalizzati verso un unico (e condiviso) obiettivo pubblico fondamentale (che è il diritto all'acqua): questa ratio iuris si rende particolarmente desumibile, oggi, da una prudente lettura interpretativa di quei domini collettivi che l'articolo 3 (comma 1, lettera f) della (celebre) Legge n. 168/2017 riferisce proprio ai «corpi idrici sui quali i residenti del Comune o della frazione esercitano usi civici».

<sup>13</sup> F. SORRENTINO, *L'acqua come bene comune e come servizio pubblico*, in *Diritto e Società*, n. 3/2016, p. 545.