

queste istituzioni

**Ghiacciai Acque Pubbliche.
La qualificazione giuridica
di un bene fragile**

Francesco Svigeli

**Numero 4/2024
30 dicembre 2024**

Ghiacciai Acque Pubbliche.

La qualificazione giuridica di un bene fragile

di Francesco Svigeli *

Sommario

1. La storica ordinanza delle Sezioni Unite della Cassazione 14 febbraio 2024, n. 4061: i ghiacciai sono “acque pubbliche”. – 2. Il ghiacciaio: bene comune oggetto di diritti sociali. – 3. I rimedi contro l’“antropocene” dei ghiacciai: il punto di equilibrio tra “dispotismo idraulico” e “contratti di ghiacciaio”.

Sintesi

Per la prima volta nella storia dell’ordinamento giuridico italiano, la Cassazione, addirittura in composizione a Sezioni Unite, qualifica i ghiacciai come “acque pubbliche” mettendone in luce la natura di bene comune oggetto di diritti sociali, più che di libertà sottoposti esclusivamente a limiti negativi, come tali implicanti l’obbligo da parte del legislatore statale di prolungarne il più a lungo possibile l’ormai effimera esistenza sempre più minacciata sia dai cambiamenti climatici sia dall’esasperata antropizzazione. La panacea per questo problema può essere solo un giusto compromesso tra il ruolo forte di uno Stato-legislatore, che si erga ad estremo baluardo del più elevato valore della tutela ambientale avverso le più egoistiche spinte speculative assecondate dalle speciali autonomie territoriali, e forme di amministrazione condivisa bottom-up.

Abstract

For the first time in the history of the Italian legal system, Cassation, even in composition at United Sections, qualifies glaciers as “public water”, highlighting their nature of common good object of social rights, more than of liberty subjected exclusively to negative limits, as such involving the obligation of the State legislator of prolonging for as long as possible their fleeting existence more and more threatened both by climate changes and by exasperated anthropization. The panacea for this problem can be just a right compromise between the strong role of a State legislator, that stand above like final bulwark of the higher value of the environmental protection against the selfish frenzied speculative pandered to special territorial autonomies, and forms of shared management bottom-up.

Parole chiave

ghiacciai – acque pubbliche – Province autonome – beni comuni – diritti di libertà e diritti sociali – tutela dell’ambiente e dell’ecosistema – potestà legislativa esclusiva statale – amministrazione condivisa.

* Segretario Comunale e Cultore del Diritto Costituzionale e Pubblico presso il Dipartimento FISSUF dell’Università degli Studi di Perugia.

Il presente contributo è in attesa di pubblicazione negli Atti del Convegno Internazionale “Le forme dell’acqua tra diritto ed economia” organizzato in collaborazione tra Università degli Studi di Perugia, Cisafa ed Arpa Umbria e tenutosi dal 17 al 19 ottobre 2024.

1. La storica ordinanza delle Sezioni Unite della Cassazione 14 febbraio 2024, n. 4061: i ghiacciai sono “acque pubbliche”.

In assenza di precedenti giurisprudenziali, la qualificazione giuridica dei ghiacciai quali “acque pubbliche”, ai sensi del R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, da parte delle Sezioni Unite della Cassazione nella recentissima ordinanza n. 4061 del 14 febbraio 2024, imporrebbe al legislatore statale di dettare, in nome della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema *ex art. 117, comma 2, lett. s), Cost.*, una stringente disciplina a difesa di risorse naturali non rinnovabili quali sono i ghiacciai, stante anche l’allarme del CNR circa l’imminente scioglimento di quelli alpini sotto i 3.500 metri e, in particolare, di quello della Marmolada¹ destinato ad estinguersi entro il 2050.

La vicenda concreta da cui muove il Supremo Consesso, relativa, tra l’altro, al rinnovo (per un periodo inferiore a quello richiesto) della concessione di impianti sciistici sul ghiacciaio della Marmolada, offre lo spunto per una riflessione sulla qualificazione giuridica del ghiacciaio stesso come bene *sub specie* di bene comune.²

Le questioni giuridiche affrontate dalla Corte sono sostanzialmente due.

La prima relativa alla giurisdizione, che, confermando il proprio orientamento, viene risolta dal Giudice di legittimità a favore del Tribunale delle Acque Pubbliche³, giudice specializzato che si pronuncia anche sui ricorsi avverso i provvedimenti che, pur costituendo esercizio di un potere non strettamente attinente alla materia delle acque e inerendo a interessi più generali e diversi ed eventualmente connessi rispetto agli interessi specifici relativi alla demanialità delle acque o ai rapporti concessori di beni del demanio idrico, riguardino comunque l’utilizzazione di detto demanio.⁴

¹ Recentemente noto per l’evento valanghivo del 3 luglio 2022, che cagionò la morte di 11 alpinisti.

² Cfr. il testo dell’ordinanza pubblicato nel contributo dal titolo “*Sulla qualificazione dei ghiacciai quali «acque pubbliche»*” reperibile sul sito <http://www.osservatorioagromafie.it/> “*Cass. Sez. Un. Civ. 14 febbraio 2024, n. 4061 ord. - D’Ascola, pres.; Bertuzzi, est.; Cardino, P.M. (conf.) - Marmolada S.r.l. (avv.ti Barzazi e Conte) c. Provincia autonoma di Trento (Avv. gen. Stato). (Regola giurisdizione) Acque - Rinnovo della concessione del ghiacciaio Marmolada - Ghiacciai quali beni qualificabili «acque pubbliche» - Giurisdizione del giudice amministrativo*, ove il Giudice di legittimità afferma che: “*Per quanto la circostanza sia incontestata tra le parti, si ritiene preliminarmente opportuno, anche per l’assenza di precedenti al riguardo, precisare che i ghiacciai rientrano nella categoria dei beni qualificabili “acque pubbliche”, ai sensi e per gli effetti di cui al testo unico R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775. Questa conclusione appare sorretta, nel caso di specie, da elementi normativi e dati formali. Sotto il primo profilo si richiama il d.P.R. n. 115 del 1973, Norme di attuazione dello statuto Trentino Alto Adige, che nel prevedere il trasferimento di beni alle province ed alla regione, prevede il trasferimento alle province autonome del demanio idrico, in cui include espressamente i ghiacciai (art. 8 lett. e). Nello stesso senso è la legge provinciale di Trento n. 18 del 1976, che menziona i ghiacciai tra i beni del demanio idrico provinciale (art. 4 lett. a)). Sotto altro profilo, deve poi darsi conto che il ghiacciaio della Marmolada è iscritto nell’Elenco delle Acque pubbliche della Provincia di Trento, iscrizione che integra un dato formale che porta sicuramente a ritenere il ghiacciaio compreso nell’ambito della categoria dei beni in oggetto. Per quanto l’iscrizione di un bene nell’apposito elenco non sia elemento costitutivo della sua qualità, nel senso che anche un bene non iscritto può rientrare nella categoria in questione, deve peraltro ritenersi che la sua registrazione costituisca un dato formale positivo sufficiente al riconoscimento di tale sua appartenenza. Può infine osservarsi, in accordo con la dottrina, che i ghiacciai sono parte integrante della sorgente, o dei gruppi sorgentizi, che ne sono alla base, il che ne giustifica, dal punto di vista naturalistico, la ricomprensione nella categoria delle acque pubbliche”.*

³ Cfr. *ex multis* Cass. Sez. Un. 5 febbraio 2020, n. 2710, in *Foro amm.*, 2020, 6, 1161.

⁴ N. ENRICHENS, *Ghiacciai, beni pubblici e concessioni amministrative: un tema non esclusivamente giuridico in Diritto e Giurisprudenza Agraria, alimentare e dell’ambiente*, 2/2024, pp. 1-5, <http://www.rivistadga.it/>.

La seconda, oggetto della presente trattazione, concerne appunto la qualificazione giuridica del bene ghiacciaio.

La sentenza afferma, in via interpretativa, un importante principio, secondo cui «i ghiacciai sono parte integrante della sorgente, o dei gruppi sorgentizi, che ne sono alla base, il che ne giustifica, dal punto di vista naturalistico, la ricomprensione nella categoria delle acque pubbliche.

Con una considerazione additiva, la Corte ha precisato che «anche» i ghiacciai rientrano nella nozione di beni demaniali *ex art. 822 c.c.*; si tratta, dunque, di beni indisponibili, inalienabili ed inusucapibili.

Il D.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115, recante norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle Province Autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione, nel prevedere il trasferimento di beni alle Province ed alla Regione, ha stabilito il trasferimento alle Province autonome del demanio idrico, in cui include espressamente i ghiacciai. Infatti, il ghiacciaio della Marmolada è iscritto nell'elenco delle Acque pubbliche della Provincia di Trento, elenco monitorato anche dal S.I.T.A.P. (Sistema informativo territoriale ambientale e paesaggistico), il quale contiene attualmente al suo interno le perimetrazioni georiferite e le informazioni identificativo-descrittive dei vincoli paesaggistici originariamente emanati ai sensi della legge n. 77/1922 e della legge n. 1497/1939 o derivanti dalla legge n. 431/1985 («Aree tutelate per legge»), e normativamente riconducibili alle successive disposizioni del Testo unico in materia di beni culturali e ambientali (d.lgs. n. 490/99) prima e del d.lgs. n. 42/2004 e ss.mm.ii (Codice dei beni culturali e del paesaggio) da ultimo.

Occorre dunque chiarire se l'iscrizione nell'apposito elenco sia il pre-requisito necessario alla classificazione delle acque pubbliche, perché così lascerebbe intendere la sentenza: argomentando con maggiore approfondimento, si potrebbe anche affermare che il pre-requisito è la pubblicità dell'acqua, che giustifica, per conseguenza, la demanialità del bene.⁵

2. Il ghiacciaio: bene comune oggetto di diritti sociali.

Ecco che allora, se i ghiacciai sono da intendersi giuridicamente come “acque pubbliche”, è inevitabile applicare a questa categoria di beni giuridici la normativa, interna, europea ed internazionale in materia di acque pubbliche, compresa la Direttiva 2000/60/CE, la cosiddetta Water Framework Directive, la quale, nella prima delle sue premesse recita, non a caso, che “L'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri”.⁶

⁵ N. ENRICHENS, *cit.*, p. 4. L'autore osserva altresì che “Almeno per quanto riguarda il versante civilistico, rimane, tuttavia, una sottile differenza tra i beni demaniali ed i beni pubblici, nel senso che se i primi sono disciplinati dal codice civile, i secondi afferiscono ad una nozione elaborata in dottrina e giurisprudenza, solo successivamente accordata dal legislatore del diritto amministrativo”

⁶ G. BOMBELLI, *Risorse fondamentali e diritto: la questione dell'acqua. Aspetti filosofico-giuridici* in <https://jus.vitaepensiero.it/news-papers-risorse-fondamentali-e-diritto-la-questione-dellacqua-aspetti-filosofico->

Ne consegue che anche i ghiacciai non sono un prodotto commerciale come gli altri, anzi, non lo sono proprio⁷, in quanto, ancor di più dell'acqua potabile destinata al consumo alimentare da parte dell'uomo, risultano beni (comuni si ribadisce!) destinati più drasticamente all'inevitabile ed imminente esaurimento.⁸

Ma i ghiacciai, proprio in quanto beni comuni, formano anche oggetto di un diritto soggettivo di accesso ai (e di fruizione dei) medesimi e di tale diritto è essenziale indagare la natura giuridica: infatti, attribuire all'acqua natura di diritto fondamentale di libertà, da un lato, le assicura un riconoscimento universale, dall'altro, però permette esclusivamente l'individuazione di limiti negativi, nel senso che la tutela sarà consentita solo nel caso di atti o leggi che ne compromettano la praticabilità o comunque incidano sul suo reale utilizzo.⁹

In detta prospettiva, l'accesso al bene ghiacciaio si configura, più correttamente, come un diritto sociale, che, in quanto tale, attribuisce ai cittadini la possibilità di pretendere dagli apparati pubblici determinate prestazioni.

giuridici-4918.html, p. 4. La Direttiva precisamente sancisce il seguente principio: “*Water is not a commercial product like any other but, rather, a heritage which must be protected, defended and treated as such*”, un principio che si ritiene applicabile tanto nei confronti dell'acqua potabile destinata al consumo alimentare umano quanto nei confronti di quella particolare forma di acqua costituita dai ghiacciai.

⁷ L. SALVEMINI, *Stress idrico vs. sviluppo sostenibile. Il complesso rapporto tra qualifica giuridica, sistema di gestione e tutela dell'acqua*, p. 12, il quale riconduce l'acqua alla categoria delle *res communes omnium*, come tali “*esclusivamente sottratte a un regime giuridico teso a consentire il loro uso e il loro sfruttamento in via esclusiva*”.

⁸ G. BOMBELLI, *cit.*, p. 6, il quale osserva che: “*A livello filosofico-giuridico occorre registrare, infatti, un profondo ripensamento della nozione stessa di “bene (giuridico)”*. In particolare ciò che va tramontando è il concetto giuridico di “bene” in quanto riferibile a realtà in qualche modo naturalisticamente suscettibile, quasi in modo autoevidente, di immediata valutazione patrimoniale: in altri termini, il “bene” come “risorsa (fisica)” direttamente connessa al criterio puro e semplice del suo “utilizzo” immediato (o, ancor prima, come mera entità fisica). La nozione di “bene” non sembra più affidata ad una sorta di “evidenza storico-empirica”: al contrario essa, in qualche misura, rappresenta in misura sempre maggiore riflessivamente l'esito di un'operazione socio-culturale. Si tratta di una transizione che, a ben vedere, va collocata all'interno di un più ampio processo cui da tempo si va assistendo di progressiva dematerializzazione (o defisicizzazione) dei “beni”. Anticipato dalla rilevanza progressivamente attribuita ai beni cosiddetti “immateriali” (si pensi all'evoluzione della disciplina relativa ai segni distintivi, ai marchi, alle varie forme di brand, ecc.), in tale dinamica si possono ormai ricomprendere, ad esempio, i “beni” legati lato sensu alle trasformazioni tecnologiche che investono le dimensioni più delicate dei vissuti (paradigmaticamente tutta l'area connessa alle biotecnologie). In questa linea vanno così emergendo progressivamente criteri di definizione del “bene” che, accanto a coefficienti in qualche modo tradizionali (legati alla determinazione del suo valore economico-patrimoniale: la disponibilità/limitatezza o principio di scarsità, il rapporto domanda-offerta, ecc.), privilegiano altresì la rilevanza di profili in qualche misura più “flessibili” e articolati: l'eventuale “finalità sociale”, il valore socialmente percepito, e, soprattutto, il significato storico-sociale volta per volta attribuito a un “bene”. Anzi, per molti versi si può affermare che, ormai in un buon numero di casi, la nozione stessa di “bene” costituisca l'esito di un processo socio-culturale a sua volta fortemente condizionato dall'evoluzione socio-economica. Tutto ciò, evidentemente, si connette al segnalato rilievo conferito al profilo riflessivo-contestuale che lega l'impostazione walzeriana al dibattito sui commons e di cui si è detto: l'idea, appunto, di una definizione in qualche modo “contestuale” dei beni”.

⁹ L. SALVEMINI, *cit.*, pp. 18-19, il quale afferma che: “*...Il diritto sociale richiede, infatti, una prestazione pubblica e, quest'ultima, necessita di mezzi economici e operativi. In loro assenza, la qualifica giuridica assunta rimane valida su un piano meramente teorico e, allora, meglio configurarlo come diritto fondamentale di libertà e garantirlo quantomeno come tale. In conclusione, l'acqua può essere configurata sia come un bene giuridico, sia come un diritto. Ad essere imprescindibile, infatti, non è una qualifica piuttosto che un'altra ma la sua effettiva tutela ed è certo che quest'ultima richiede, oltre ai divieti di appropriazione, prestazioni attive da parte degli organi pubblici. Laddove, quindi, si intenda aderire alle spinte sovranazionali e qualificarla come diritto fondamentale è necessario andare oltre i meri limiti negativi che caratterizzano le libertà costituzionali*”.

Quali prestazioni? Quelle necessarie alla conservazione dei ghiacciai per un periodo di tempo che sia il più lungo possibile in quanto la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è un interesse pubblico, al soddisfacimento del quale anela la collettività in forza di quella lettera s) dell'art. 117, comma 2, Cost. la cui "solitaria" collocazione al termine di un inarrestabile elenco di materie oggetto di potestà legislativa statale esclusiva rivela in realtà le profonde istanze di rivendicazione alla propria competenza da parte di talune Regioni a statuto ordinario, rivendicazione che è poi alla base della normativa in materia di regionalismo differenziato, da ultimo contenuta nella recentissima L. 26 giugno 2024, n. 86, recante appunto Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Posta l'esistenza dell'interesse pubblico alla conservazione di beni ambientali caratterizzati da elevata scarsità, limitatezza, consegue, come logico corollario la necessità di una normativa uniforme nazionale che sancisca l'assoluto divieto di sfruttamento commerciale di beni naturali ormai giunti alla fine del loro ciclo vitale.

Tuttavia la condizione giuridica dei ghiacciai può diventare particolare nella misura in cui, come si è visto, trattasi di beni appartenenti al demanio della Provincia Autonoma di Trento ma sui quali lo Stato, proprio in forza dell'art.117, comma 2, lettera s), Cost., non può esimersi dall'esercizio della propria potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, peraltro in conformità anche al diritto internazionale ed europeo.

Ciò comporta chiaramente una riflessione circa la percorribilità di tale opzione di produzione legislativa a livello statale nell'ottica dei rapporti intercorrenti tra Stato ed autonomie differenziate e, nel caso di specie, della Provincia Autonoma di Trento alla quale, ai sensi del combinato disposto degli artt. 4, 5 e 9, comma 1, n. 9) del D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante Approvazione del Testo Unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, compete la potestà legislativa in materia di utilizzazione di acque pubbliche: un eventuale intervento legislativo statale, infatti, sarebbe giustificato alla luce dei limiti ai quali soggiace lo stesso potere di legiferare conferito alla Provincia Autonoma di Trento costituiti dalla necessità di armonia con la Costituzione ed i principi stabiliti dalle leggi dello Stato e dell'ordinamento giuridico della Repubblica e dal rispetto degli obblighi internazionali nonché degli interessi nazionali¹⁰ e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

¹⁰ Cfr. A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano, Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Napoli, 2020, p. 43, ove l'autore, con specifico riferimento al limite dell'interesse nazionale cui è sottoposta la potestà legislativa delle Regioni ad autonomia speciale, osserva in nota "Giovani infatti ricordare come per il caso delle Regioni ad autonomia speciale siano state costituzionalmente attribuite – oltre, naturalmente, ai tipi di competenza legislativa che l'art. 117 riconosceva per le Regioni ad autonomia ordinaria (ossia la competenza concorrente e quella di tipo 'integrativo-attuativa') – anche la competenza legislativa piena (anche detta primaria) e la c.d. competenza 'integrativa istituzionalizzata' (esercitabile, cioè, indipendentemente da una delega del legislatore statale): naturalmente, però, il limite proprio del rispetto dell'interesse nazionale e di quello di altre Regioni è stato puntualmente introdotto anche negli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale (artt. 3 e 33 St. Sardegna; artt. 4 e 49 St. Trentino Alto Adige; artt. 2 e 31 St. Valle d'Aosta; artt. 4 e 29 Friuli Venezia Giulia) ad esclusione, invero, dello Statuto siciliano, redatto, come sarà

E proprio con specifico riferimento alla dimensione giuridica sovranazionale, si pensi in modo particolare alla Convenzione delle Alpi, un trattato internazionale sottoscritto da Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Principato di Monaco, Slovenia, Svizzera e dall'Unione Europea nel 1991.

Nata con l'obiettivo di promuovere la conservazione e lo sviluppo sostenibile delle Alpi, è il primo trattato internazionale che considera un territorio di montagna come un'area transnazionale nella sua interezza geografica.

La Convenzione è stata aperta alla firma il 7 novembre 1991 a Salisburgo, ed è entrata in vigore nel 1995.

Fra i vari Protocolli di attuazione, entrati in vigore nel 2002, *l'intentio legis* di quello in materia di Turismo è la promozione fra gli Stati contraenti dell'adozione di politiche improntate alla sostenibilità dello sviluppo e del turismo delle zone alpine (si pensi, ad esempio, ai penetranti obblighi, posti a carico dei concessionari, di smontaggio e rimozione degli impianti di risalita fuori esercizio ed alla rinaturalizzazione delle superfici inutilizzate con priorità alle specie vegetali di origine locale).¹¹

Una sostenibilità intesa chiaramente in senso non solo sincronico-intragenerazionale ma anche diacronico-intergenerazionale.¹²

noto, anteriormente alla Costituzione repubblicana e per cui, a onor del vero, si è, ad ogni modo, sostenuto – sebbene con argomentazioni tra loro sensibilmente diverse – che il limite dell'interesse nazionale sussistesse, comunque, implicitamente”.

¹¹ Cfr. <https://www.mase.gov.it/pagina/la-convenzione-delle-alpi-0>

¹² Sulla valenza intergenerazionale del concetto di sostenibilità cfr. D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017, p. 5, il quale precisa che “il principio in parola ha assunto da subito una valenza eminentemente intergenerazionale: lo sviluppo economico è considerato, difatti, sostenibile laddove consenta il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni presenti senza pregiudicare analoghe necessità in capo alle generazioni future. Chiara, dunque, è la collocazione etica del principio giuridico. Il richiamo operato è difatti quello ad un possibile ordine di relazioni tra differenti generazioni di individui e ad un complesso di interessi, bisogni o diritti di comunità non ancora venute in essere” e D. PORENA, *Il principio di sostenibilità: sua “Giuridicizzazione” e progressiva espansione nei sistemi giuridici contemporanei e nell’ordinamento costituzionale italiano in AmbienteDiritto*, Anno XX – Fascicolo 4/2020, pp. 3-4, il quale osserva che “La dimensione etica del principio, da subito, si scontrò dunque con il tema – delicato per i giuristi – dei rapporti intergenerazionali. Tema delicato, come detto, poiché introduce una serie di argomentazioni tutt’altro che prive di insidie: dalla possibilità di identificare un rapporto o un bilanciamento di interessi – in qualche modo giuridicamente definibile – tra generazioni presenti e generazioni future, sino al tema dei “diritti” delle generazioni future. Ad oggi, malgrado non manchino voci critiche in direzione della stessa possibilità di identificare un nucleo di diritti in capo alle comunità venture, il diritto internazionale e la dottrina giuridica sembrano, in certa parte, orientate a collocare questo gruppo di posizioni all’interno della concettualità dei diritti fondamentali di quarta generazione e che, come tali, sarebbero succeduti alle prime e più note generazioni di diritti. Il diritto internazionale, in particolare, in numerose sedi ed occasioni si è fatto carico di enunciare e rappresentare un nucleo essenziale di posizioni giuridicamente rilevanti che richiedono di essere riconosciute e tutelate anche in favore delle generazioni venture. Ma, in generale, è la stessa tematica dei diritti fondamentali – inviolabili, universali, indivisibili, interdipendenti, intertemporali e, dunque, anche intergenerazionali – a contenere in se stessa la caratteristica saliente che si riverbera nel principio di sostenibilità”.

3. I rimedi contro l’“antropocene” dei ghiacciai: il punto di equilibrio tra “dispotismo idraulico” e “contratti di ghiacciaio”.

Ciò premesso, se, da un lato, è evidente che, a fronte di una Provincia Autonoma più permeabile agli interessi economici locali che a quello generale di tutela dei beni ambientali, stante la propria competenza legislativa in materia di utilizzazione delle acque pubbliche, solo lo Stato, inevitabilmente caratterizzato, diciamo così (e chiedendo perdono per l’irriverenza), da un maggior “distacco emotivo” proprio perché titolare in forza dell’art. 117, comma 2, lett. s) Cost., del dovere di salvaguardia di più generali interessi alla conservazione dei predetti beni ambientali a favore della collettività (presente e futura), potrebbe legittimamente adottare coercitive politiche di smantellamento degli impianti sciistici, non già in maniera generalizzata, si badi bene, ma almeno in quei territori alpini che presentano particolari fragilità, quali sono appunto quelli ove permangono ancora, sia pur faticosamente ed ancora per pochissimo tempo, i ghiacciai.

Il legislatore statale avrebbe dunque l’autorità, in forza della competenza legislativa esclusiva attribuitagli dalla Carta Costituzionale, di preservare questi particolari beni comuni con stringenti divieti nei confronti di un sistema selvaggio di gestione e sfruttamento dei medesimi mediante il c.d. “circo bianco” in forza di quello che, sia consentito l’impiego di un’espressione magari riferita a differenti contesti ma che dal punto di vista terminologico pare possa risultare particolarmente efficace, Wittvogel chiamava, con espressione icastica, “dispotismo idraulico”.¹³

Il *landgrabbing* antropico (qualche autore parla significativamente di “antropocene”) delle aree alpine ed in particolare di quelle sulle quali insistono i ghiacciai, incide sulla salvaguardia della risorsa *de qua* determinando effetti complessi e, in alcuni casi, profondamente negativi in rapporto a modificazioni talora irreversibili del contesto ambientale: una gestione privatizzata contribuisce ad attribuire all’“acqua”, nella particolare forma del ghiacciaio, un valore di scambio privandola della qualifica di bene comune qual è senza dubbio alcuno, allontanandola conseguentemente dalla cerchia dei diritti, sociali più che di libertà come si è detto, e dall’obiettivo di garantire una fruizione, sia pure solo sotto il profilo estetico, equa ed universale in forza del principio costituzionale di uguaglianza da parte della collettività, evitando la c.d. tragedia dei beni comuni.

Infatti, la vicenda concreta della società concessionaria degli impianti sciistici della Marmolada, la quale società tenta disperatamente di farsi riconoscere dalla Provincia Autonoma

¹³ Ribadendo il carattere meramente evocativo dell’espressione “dispotismo idraulico”, si veda K.A. WITTVOGEL, *Il dispotismo orientale - Un’indagine comparata del potere assoluto*, Colonia, Berlino, 1962, ove l’autore evidenzia che il modello del dispotismo orientale è il centralismo nelle società le cui basi economiche (agricole) sono sovradimensionate non rispetto alle comunità locali, ma solo rispetto al potere centrale in sistemi di irrigazione realizzati e controllabili. Wittvogel scrive al riguardo: *Quanto più intensivo diventa il processo lavorativo dal lato della costruzione dell’irrigazione, tanto più si rimpicciolisce la superficie di terreno necessaria alla riproduzione dei produttori diretti e tanto più non remunerativo diventa l’utilizzo di animali da lavoro e di attrezzi da lavoro sofisticati. Questa intensificazione spiega perché nelle regioni dell’irrigazione sia possibile una lavorazione del terreno molto redditizia, che però è dipendente dai sistemi di irrigazione e richiede la costruzione di giganteschi impianti di irrigazione e oggi soprattutto di dighe. Questo richiede secondo Wittvogel la forza organizzativa di uno stato centrale burocratico con un sovrano assoluto al vertice, che dispone da solo del potere e delle risorse per dirigere grandi schiere di lavoratori”.*

di Trento un rinnovo della medesima concessione per ulteriori venti anni invece dei dieci accordati, più prudentemente a mio avviso, dall'Amministrazione concedente, giunta addirittura nelle aule del Palazzaccio, ricorda veramente il fenomeno teorizzato dal biologo americano Garret Hardin, visto che la percezione individuale dell'imminenza della tragedia (ovvero la distruzione del bene, in questo caso del ghiacciaio) parrebbe esasperare la corsa all'accaparramento della risorsa proprio perché essa ormai è divenuta scarsa.

Un divieto legislativo statale tout court di rilascio di concessioni per la gestione di impianti sciistici sui ghiacciai, da parte degli enti territoriali substatali competenti, risulta essere fondamentale ai fini di una soluzione al problema della tutela dei medesimi.

Un'imposizione in tal senso a livello normativo statale, per quanto si è detto, non sarebbe certamente irrispettosa delle norme costituzionali sul riparto di potestà legislativa, ragionamento quest'ultimo senz'altro suscettibile di estensione anche nei confronti delle spinte verso un regionalismo differenziato in materia di tutela ambientale.

A tal riguardo, si evidenzia come anche la recentissima normativa in materia di regionalismo differenziato (la già citata L. 26 giugno 2024, n. 86) ne consenta l'attuazione nel rispetto, fra gli altri principi, anche di quello di "unità giuridica", un'unità che inevitabilmente impone allo Stato di intervenire, in particolare in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, per garantire l'applicazione, oltre che dei LEP (si veda in proposito l'art. 3, comma 1, lett. b) della predetta L. n. 86/2024 – e questa volta il legislatore statale si è premurato di inserirla come seconda lettera del lungo elenco di materie sulle quali il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale!)¹⁴, anche della menzionata Convenzione delle Alpi, che può costituire la base giuridica per coraggiosi futuri ed eventuali interventi legislativi a livello nazionale per la salvaguardia dei ghiacciai.

È tuttavia evidente che decisioni d'imperio provenienti dall'alto non sono da sole sufficienti al soddisfacimento dell'interesse pubblico alla tutela del bene ghiacciaio.

Infatti, proprio perché si tratta di bene comune, occorre ripensare la nozione stessa di "soggetto", architrave del diritto moderno, nonché i modelli di responsabilità ad essa sottesi ed i moduli di governance, enfatizzando il valore della "partecipazione" bottom-up proveniente dall'intero parterre degli stakeholders.

Ecco dunque che si fa prepotente l'esigenza di una forma di amministrazione condivisa, fondata sulla corresponsabilità nella gestione della cosa pubblica per il soddisfacimento di un interesse altrettanto pubblico qual è quello alla tutela dei ghiacciai alpini, e sulla fiducia, in grado di valorizzare il principio di sussidiarietà orizzontale: un modello di condivisione già da tempo

¹⁴ Cfr. M. BELLETTI, *Un regionalismo differenziato cooperativo e perequativo quale strumento di razionalizzazione dell'assetto istituzionale*, in *Diritti regionali*, 1/2024, pp. 20-43.

teorizzato in dottrina (si pensi agli scritti di Benvenuti) e valorizzato anche dalla stessa Corte Costituzionale nell'importantissima pronuncia n. 131 del 20 maggio 2020.¹⁵

Orbene, se particolare diffusione hanno già avuto forme negoziali coinvolgenti sia enti pubblici sia soggetti privati (imprese, associazioni, cittadini), quali “i contratti di fiume”¹⁶, per la salvaguardia dei bacini fluviali e lo sviluppo dei territori rivieraschi, o ancora gli “accordi di foresta”¹⁷ volti a valorizzare le superfici pubbliche e private a vocazione agro-silvo-pastorale nonché per la conservazione e per l'erogazione dei servizi ecosistemici forniti dai boschi (per non dire poi delle *green communities*¹⁸ e delle comunità energetiche rinnovabili), sarebbe così arduo iniziare a ragionare su eventuali “contratti” o “accordi” di ghiacciaio?

Perché non ipotizzare, anche a livello legislativo statale, un modello di governance condivisa dei ghiacciai che coinvolga Parlamento nazionale, enti locali, imprenditori, università e centri di ricerca, associazioni in una cogestione delle problematiche legate alla conservazione dei ghiacciai?

Questa è la nuova sfida che può ed anzi deve essere lanciata nei confronti degli enti pubblici e degli stakeholders a vario modo interessati alle criticità che presenta la gestione dei ghiacciai alpini, a vantaggio di questa generazione e di quelle future.

¹⁵ La sentenza è consultabile sul sito <https://cortecostituzionale.it>. Sull'interessante e vivace dibattito circa il concetto di amministrazione condivisa si vedano ad esempio, fra i contributi più recenti, A.A. GALLI, *Nove anni dopo, a Bologna un nuovo quadro regolamentare dell'Amministrazione condivisa* in *Italian Papers On Federalism*, 1/2024, pp. 62-78.

¹⁶ Sul tema relativo ai contratti di fiume si veda, ad esempio, V. PARISIO, *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa in federalismi.it* 23/2023, pp. 162-190.

¹⁷ Sugli accordi di foresta cfr, M. BROCCA, *Gli accordi di foresta* in *Rivista giuridica di urbanistica* 4/2021, 1, pp. 871-899.

¹⁸ Sulle *green communities* si veda A. MITROTTI, *Le green communities tra forma e sostanza nell'ordinamento della Repubblica Italiana* in *Diritti Regionali*, n. 2/2024, p. 472, ove l'autore evidenzia che “Laddove i tratti conformativi delle *Green Communities* risultano “plasmati” a partire dalla pianificazione a livello statale della *Strategia Nazionale delle Green Communities* tramite cui le Amministrazioni centrali contabilizzano il valore insito nei territori rurali e montani (come?) cogliendone le potenzialità di equilibrato sfruttamento di ogni pertinente risorsa (idrica, boschiva, paesaggistica ecc.) e solo da ciò (da questa fase pianificatoria di livello statale) si rivelerà poi possibile impostare in concreto (anche valorizzando tutti gli aspetti enucleabili dai rapporti sussidiari nell'ordinamento repubblicano) un Piano sub-statale di sviluppo sostenibile (a tutto tondo) e «non solo dal punto di vista energetico, ambientale ed economico» – così recita testualmente il co. 2 di cui all'art. 72 della L. 221/2015 – ma comprensivo di un elenco “esemplificativo” di una gamma di azioni pubbliche che spaziano, a seconda delle risorse disponibili sui territori, dalla gestione del patrimonio agro-forestale, alla gestione integrata delle risorse idriche, alla produzione di energie da fonti rinnovabili locali, passando (per altro) per la gestione del patrimonio edilizio e delle infrastrutture nonché per lo sviluppo dell'efficienza energetica, sino non di meno al punto, nevralgico, di valorizzazione generale dello sviluppo sostenibile delle attività produttive ed in particolare dei profili di un turismo sostenibile, capace di valorizzare le produzioni locali, compresi gli aspetti della connessa integrazione migliorativa dei servizi di mobilità nelle zone montane e rurali. Senza escludere da tutto ciò – financo – ogni profilo di una (complementare) promozione delle Comunità energetiche presenti sul territorio montano e rurale sub specie di uno «sviluppo di un modello di azienda agricola sostenibile che sia anche energeticamente indipendente» (così, recita l'ultimo periodo del secondo comma di cui all'articolo 72 della Legge n. 221/2015)”.