

Paulo Canelas de Castro

---

**CAMBIAMENTO DEI PARADIGMI  
NELLA LEGISLAZIONE  
INTERNAZIONALE A TUTELA  
DELLE ACQUE**

---

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

## **Cambiamento dei paradigmi nella legislazione internazionale a tutela delle acque (\*)**

**PAULO CANELAS DE CASTRO (\*\*)**

1. L'arricchimento normativo della legislazione contemporanea sulle acque. — 2. Segnali del fermento normativo. — 3. Analisi prospettica. — 4. Verso un diritto nuovo? — 5. Diritto delle opzioni: le tre affinità del diritto emergente contemporaneo. — 6. Significato complessivo del cammino percorso e possibili conseguenze.

### *1. L'arricchimento normativo della legislazione contemporanea sulle acque.*

Norme sui fiumi e anche, più in generale, sulle acque dolci internazionali (1) esistono da sempre, anche sotto forma di conven-

---

(\*) Traduzione dal portoghese a cura di Alice Winkler.

(\*\*) L'Autore è assistente alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Coimbra e *visiting professor* alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Macao.

(1) Come si deduce dalla formula, alquanto vaga, la disciplina è lontana dall'aver raggiunto una designazione « definitiva ». Nei secoli XIX e XX si parlava di diritto fluviale o dei fiumi, e l'uso predominante delle acque era la navigazione. Successivamente, con la progressiva « economizzazione » delle acque, resa più facile dallo sviluppo tecnologico della seconda metà del secolo XX, e anche per la necessità di integrare oltre ai fiumi anche gli altri corsi d'acqua, è subentrata la denominazione di « diritto dei corsi d'acqua internazionali », formula utilizzata anche nella Convenzione delle Nazioni Unite adottata alla fine del secolo. La concorrenza di altre denominazioni ha comunque continuato ad esistere. Così negli ultimi quindici anni si concretizza, specialmente in ambito anglo-americano, la tendenza a favorire la denominazione di « diritto dell'acqua o delle acque » (dolci). Come indichiamo nel testo, questo è il segnale dell'esistenza di un fondamentale *cambiamento dei paradigmi*, indice di una crescente sensibilizzazione sulla necessità di trovare risposte adeguate alla crisi ambientale in corso. Da parte nostra siamo d'accordo con tale definizione, convinti che non sarà nemmeno necessario ricorrere al-

zioni internazionali (2). Uno dei primi strumenti normativi conosciuti è stata la Stele degli Avvoltoi, risalente approssimativamente al 3000 a.C., vero e proprio trattato per regolare il conflitto sull'utilizzo delle acque del fiume Eufrate (3) tra le città di Umma e Lagash in Mesopotamia.

Ai giorni nostri la produzione normativa sull'acqua è intensa, anche nella forma di trattati internazionali. Produzione convenzionale ma anche creazione di strumenti normativi su problematiche relative alla protezione e all'utilizzo delle acque. È il caso delle risoluzioni originate dalle sempre più frequenti Conferenze internazionali dedicate a queste tematiche, dalle Organizzazioni internazionali (4), dalle Commissioni di fiumi o bacini e dalle Organizzazioni non governative, anch'esse sempre più impegnate nel settore. Una

---

l'aggettivazione delle acque, una volta che quelle marine saranno oggetto scientifico di un altro ramo del diritto internazionale, ben costituito, cioè il diritto marittimo.

(2) Cfr. al riguardo la ricca documentazione: A. TORCKA, *Nichtnavigatorische Wassernutzung*, Frankfurt a. M., 1993; U. BEYERLIN, *Rio-Konferenz 1992: Beginn einer neuen globalen Umweltrechtsordnung?*, in *ZaöRV*, 1994, vol. 54, pp. 125 ss.; I. BROWNLEE, *Principles of Public International Law*, p. 272; W.L. GRIFFIN, *The Use of Waters of International Drainage Basins under Customary International Law*, in *AJIL*, 1959, vol. 53, pp. 50 ss.; W. HEINTSCHEL VON HEINEGG, *Die ausservertraglichen (gewohnheitsrechtlichen) Rechtsbeziehungen im Umweltvölkerrecht*, in R. LORZ e altri (a cura di), *Umwelt und Recht*, Stuttgart, 1991, pp. 114 ss.; PH. KUNIG, *Nachbarrechtliche Staatenverpflichtungen bei Gefährdungen und Schädigungen der Umwelt, in Umweltschutz im Völkerrecht und Kollisionsrecht*, in *BDGVR*, 1992, vol. 32, pp. 28 ss.; E.J. MANNER, *Some Legal Problems relating to the sharing of boundary waters*, in *Festschrift für Berber*, München, 1993, pp. 329 ss.; A.E. UTTON, *International Water Quality*, in *NRJ*, 1973, vol. 13, pp. 284 ss.

(3) Cfr. W. PREISER, *Zum Völkerrecht der vorklassischen Antike*, e *Die Epochen der antiken Völkerrechtsgeschichte*, entrambi in W. PREISER, *Macht und Norm in der Völkerrechtsgeschichte*, Baden-Baden, 1978, rispettivamente a p. 136 e p. 110, nota 8; G. BARTON, *The royal inscriptions of Summer and Akkad*, New Haven, 1928, p. 57; L.A. TECLAFF, *The river basin in history and law*, The Hague, 1967, p. 21; K-H. ZIEGLER, *Völkerrechtsgeschichte*, München, 1994, § 2, II, 1.

(4) Pensare, per esempio alla relazione dell'UNDP relativa al processo che ha portato all'adozione dell'Accordo del 1995 sul fiume Mekong (secondo la descrizione di George E. RADOSEVICH, *The Role of International Water Law in the Formulation of the Mekong River Basin Treaty*, 1998, p. 11). Per citare solo alcune delle risoluzioni originate dalle Organizzazioni Internazionali, a partire dalla decade dei '90 del secolo scorso, ricordiamo la Dichiarazione di Arles del febbraio 1995 dei Ministri dell'ambiente di Germania, Belgio, Francia, Olanda e Lussemburgo per il controllo dei problemi causati dal livello del Reno e della Mosella; la Relazione dell'incontro del gruppo di esperti sulla gestione strategica delle acque dolci adottata nel gennaio del 1998, ad Harare (*UN Doc. E.CN.17/1998/2/Add.1*); la Dichiarazione di Aarhus dei Ministri dell'ambiente della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, adottata nel giugno del 1998 (*UN Doc. ECE/CEP/56*); la Dichiarazione di Petersberg, adottata nel marzo del 1998; la Dichiarazione finale della Conferenza internazionale « Acqua e sviluppo sostenibile » di Parigi, nel marzo del 1998; la Dichiarazione di Ouagadougou, adottata nella Conferenza dell'Africa Occidentale sulla gestione integrata delle risorse idriche, nel marzo 1998.

delle conseguenze più importanti è che i confini tra « *hard law* » e « *soft law* » (5) (6) tendono a attenuarsi (7) (8) come risulta del resto

(5) Sebbene non sia facile trovare una definizione comune di « *soft law* » — il che ha indotto Gunther HANDL, *A hard look at soft law*, in *Proceedings of the American Society of International Law*, 1988, p. 371, ad affermare che significa « cose diverse per persone diverse » —, si ritiene che una sua caratteristica principale sia quella, a differenza di quanto accade con la *hard law*, di non creare obblighi formalmente vincolanti. Il regime del Reno ha costituito un esempio eloquente del problema e delle sue conseguenze, infatti uno sguardo retrospettivo evidenzia la difficoltà nel determinare quali siano stati gli strumenti più influenti, se le convezioni di *hard law* o i piani di azione di *soft law*. È più probabile che questi strumenti si rafforzino reciprocamente. E inoltre, in ogni caso, la *soft law* ha in modo decisivo contribuito alla creazione della *hard law*. In questo senso Pieter HUISMAN, *From Degradation Towards Sustainable Development in the Rhine Basin*, lavoro presentato al Seminario NATO « Sustainable Management of Transboundary Watercourses: Theory and Practice (Eastern and Western Perspectives) », 1997, p. 8.

(6) Su queste problematiche in generale si vedano le prospettive diametralmente opposte, da un lato, di P. WEIL, *Vers une normativité relative en droit international*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1982, pp. 6-47, e dall'altro, di R.J. DUPUY, *Droit déclaratoire et droit programmatore: de la coutume sauvage à la « soft law »*, in *SFDI, L'élaboration du droit international public*, 1975, pp. 132. E anche P.M. DUPUY, *Soft Law and the International Law of the Environment*, in *Michigan Journal of International Law*, vol. 12, 2, pp. 420-435.

(7) In termini generali si può pensare che la « *soft law* » sia lo strumento che favorisce la creazione o la definizione di un discorso e le relative aspettative di condotta, inducendo alla coerenza e all'uniformità di pratica internazionale. Col passare del tempo, la « *soft law* » tende a cristallizzarsi in vera e propria « *hard law* ».

(8) Questa tendenza è accompagnata dall'abbattimento dei confini tra diritto internazionale e diritto interno e dal ricorso a strumenti di natura mista o dalla continuità tra questi ordinamenti giuridici, un tempo dichiaratamente diversi. Un segnale di tale fusione è indicato dalla tendenza ad usare strumenti « misti » (piani di azione o strategie) che si situano nello spazio di confluenza tra piano nazionale e piano internazionale allo scopo di seguire il programma generale del nuovo diritto internazionale delle acque. Un buon esempio è rappresentato dall'accordo sul Piano di azione per la gestione ambientalmente sostenibile del sistema comune del fiume Zambesi, conosciuto con l'acronimo inglese ZACPLAN; testo in *International Legal Materials*, 1987, vol. 27, pp. 1112-1143. Anche se adottato a livello internazionale nel 1987, da Botswana, Mozambico, Tanzania, Zambia e Zimbabwe, questo strumento riguarda soprattutto il contesto interno. Un altro documento rilevante, anch'esso riguardante l'Africa australe è il *Regional Strategic Action Plan for Integrated Water Resources Development and Management in the SADC Countries (1999-2004)*, pubblicato dall'Unità di coordinamento del settore acque della Southern African Development Community (SADC), nel settembre del 1998. Fa riferimento ai piani di azione del Reno (Dichiarazione di Arles, dei Ministri dell'ambiente di Germania, Belgio, Francia, Olanda e Lussemburgo per il controllo dei problemi causati dalle piene nel Reno e nella Mosella, adottati nel febbraio del 1995); cfr. al riguardo J.G. LAMMERS, *International Cooperation for the Protection of the Waters of the Rhine Against Pollution*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 1980, pp. 59 ss., e A. NOLLKÄEMPER, *The River Rhine: from Equal Apportionment to Ecosystem Protection*, in *Review of European, Community and International Environmental Law*, 1996, vol. 5, n. 2, pp. 152-160), del Danubio (cfr. *Strategic Action Plan for the Danube River Basin 1995-2005*, in <http://www.cedar.univie.ac.at/danis/sap1.html>) o della Mosella (Dichiarazione di Arles citata e la Dichiarazione di Namur dei Ministri incaricati della lotta alle piene in Francia e nelle Regioni di Vallo-

dalla velocità di formazione delle regole consuetudinarie (9) (10). Da considerare anche i ricorsi presso tribunali internazionali in merito

nia e Fiandre in Belgio e Olanda adottata in aprile del 1998). D'altronde la normativa europea più recente relativa alle acque, rappresentata dalla direttiva quadro sull'acqua, insiste su tali strumenti, come si evince dagli artt. 11 e 13. Ma uguale è la conclusione sorta dalle recenti convenzioni — vedasi come esempio gli artt. 10, § 1 e), e art. 13, § 2, della Convenzione Luso-Spagnola del 1998 o anche l'art. 1, § 3 della Convenzione dell'Oder.

(9) Vedasi il ruolo che il Tribunale internazionale di giustizia riserva loro nella sentenza relativa al caso *Cabckovo-Nagymaros* (specialmente nei paragrafi 85 e 147). Questo riferimento alla Convenzione delle Nazioni Unite come rappresentazione del diritto consuetudinario è tanto più notevole, come abbiamo detto in altro luogo — P. CANELAS DE CASTRO, *The Judgment in the Case Concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project: Positive Signs for the Evolution of International Water Law*, in *Yearbook of International Environmental Law*, 1997, vol. 8, p. 25 — in quanto « si fa ricorso ad essa nella ricerca del diritto applicabile alle questioni più importanti ». Ciò avviene prima ancora che la Convenzione entri in vigore. A tal punto che si può anche sostenere, con uno sguardo alla controversia sorta attorno alla sua adozione, che anche se la Convenzione non entra in vigore in quanto non ottiene il numero necessario di ratifiche secondo l'art. 36, § 1, non tralascia di avere importanza e di esercitare la sua influenza, soprattutto nell'aiutare la formazione e la proliferazione delle consuetudini che regolano il settore. Sarebbe strana qualunque altra soluzione, in un caso come questo, di una Convenzione cioè che, benché soggetta, al procedimento poco frequente della votazione, fosse, ciononostante, adottata da una grandissima maggioranza di Stati e con appena tre voti contrari. Un simile risultato non può far a meno di indicare l'ampio accordo che il testo ha suscitato nel seno della comunità internazionale, perlomeno per quanto riguarda le soluzioni fondamentali (quelle stesse che si ritiene corrispondano alle regole consuetudinarie). Non lascerà soprattutto di aver effetto sugli sforzi diretti a risolvere i litigi tra gli Stati. Si può sperare che appaia come una specie di riferimento normativo emergente valido per qualunque opera di creazione di diritto, sia di tipo regionale che particolare. Il nuovo protocollo della SADC, in particolare, è la prova di come esso sia già in parte debitore di questa Convenzione, come del resto anche dell'Accordo sul bacino del Mekong, (*ILM*, 1995, vol. 34, pp. 864 ss.) e della Convenzione luso-spagnola del 1998. Analogamente è prevedibile che la Convenzione, analogamente a quanto avviene con le soluzioni importanti, funzioni come parametro insostituibile nell'interpretazione sia del diritto generale che di qualunque accordo particolare. Per un interessantissimo svolgimento in materia, S.M. MCCAFFREY, *Legal Issues in the UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses*, presentazione al seminario « Legal and Regulatory Issues in Water Management », tenutosi a Dundee in giugno 1998, p. 13, richiama l'attenzione sull'influenza già visibile sul progresso di altri rami del diritto, soprattutto nel lavoro della Commissione di diritto internazionale sulla responsabilità internazionale derivata da conseguenze dannose provenienti da atti non vietati dal diritto internazionale.

(10) Il problema può essere analizzato sotto quattro aspetti principali: 1) secondo l'importanza del diritto consuetudinario nella formazione dei regimi giuridici internazionali contemporanei, illustrata dall'esempio dell'influenza che ha avuto l'accordo del Mekong del 1995 (cfr. G.E. RADOSEVICH, *The Role of International Water Law in the Formulation of the Mekong River Basin Treaty*, 1998); 2) secondo l'aspetto della costituzione o consolidamento delle regole consuetudinarie riguardanti soluzioni normative già molto note quali il principio dell'utilizzo equilibrato ed equo (cfr. P. WOUTERS, *An Assessment of Recent Developments in International Watercourse Law through the Prism of the Substantive Rules Governing Use Allocation*, in *Natural Resources Journal*, 1996, vol. 36, pp. 417 ss.; J.W. DELLAPENNA, *The Customary International Law on Internationally Shared Fresh Wa-*

all'adozione delle regole (11). A ciò si aggiunge una profusa ed accesa riflessione della dottrina (12) (13) in merito alle limitazioni del diritto attuale e al percorso per il futuro.

---

ters, 1999, *Presentazione*, pp. 1-44; 3) secondo l'aspetto del radicamento dell'obbligo sostanziale della protezione delle acque, fino a poco fa sconosciuto, come ha sostenuto essere già in atto S. M. McCAFFREY, *Legal Issues in the UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses*, presentazione al seminario « Legal and Regulatory Issues in Water Management », di Dundee, giugno 1998, p. 11; 4) analogamente, qualche autore ammette che è già consolidata la consuetudine sugli obblighi ambientali (come viene riconosciuto da uno dei paladini della scuola di pensiero più tradizionalista nel campo del diritto internazionale sulle acque. Cfr. Ch. BOURNE, *The International Law Commission's Draft Articles on the Law of International Watercourses: Principles and Planned Measures*, in *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 1992, vol. 3, pp. 65 ss.; 5) da cui deriva anche che questo consolidamento delle consuetudini si produrrà anche nei confronti degli obblighi procedurali (secondo quanto sostiene anche G.E. RADOSEVICH, *The Role of International Water Law in the Formulation of the Mekong River Basin Treaty*, 1998, p. 16).

(11) Cfr. testo in *International Legal Materials*, 1998, vol. 37, pp. 162 ss. Per una valutazione di questo importante accordo, si veda il simposio del *Yearbook of International Environmental Law* del 1977, con contributi di Ch. B. BOURNE, A.E. BOYLE, P. CANELAS DE CASTRO, J. KLABBERS, S. STEC, G.E. ECKSTEIN, tutti alle pp. 3-115. Vedere inoltre P. WOUTERS e S. VINOGRADOV, *Current Developments in the Law Relating to International Watercourses. Implications for Portugal*, in *Nação e Defesa*, 1998, 86, pp. 136-138 e *infra*, nel testo.

(12) Durante un periodo che corrisponde grosso modo alla fine degli anni '90, si sono confrontate due linee principali, rappresentate da due associazioni di esperti: quella dell'*Institut du Droit International*, più audace e amica dell'ambiente, e quella dell'*International Law Association*, con più tradizione e con influenza reale su molti trattati del vecchio paradigma, ma anche molto più conservatrice e poco disposta a cedere a favore della prevalenza, se non proprio della riducibilità fondamentale di questo diritto, al sacrosanto principio dell'uso equo. Ciò è ben illustrato nei testi costitutivi delle due associazioni. Il lavoro dell'ILA è stato compilato da E.J. MANNER e VELI-MARTTI METSÄLAMPI (a cura di), *The Work of the International Law Association on the Law of International Water Resources*, 1988, e presentato in modo egregio da Ch. BOURNE, *The International Law Association's Contribution to International Water Resources Law*, in *Natural Resources Journal*, 1996, vol. 36, pp. 155 ss. La tesi dell'IDI è presente da un lato nella risoluzione più antica, *Utilization of Non-Maritime International Waters (Except for Navigation)*, in *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1961, vol. 40, p. 381 e, poi nelle risoluzioni più recenti relative all'ambiente. Già verso la fine degli anni '90, specialmente dopo la riunione di Washington del Comitato delle risorse idriche della centenaria *International Law Association*, e in seguito ad un'intensa e quasi fratricida « lotta per il diritto », è sorta una crescente apertura alle opzioni cardine del nuovo paradigma che culmina a Berlino con l'adozione delle Regole dello stesso nome in sostituzione delle vecchie « Regole di Helsinki ». Uno dei due punti della controversia in questione è costituito dall'« equilibrio », difeso dalla dottrina, tra i principi dell'uso equo e di nessun danno. Vedi al riguardo da un lato C. BOURNE, *The Right to Utilize the Waters of International Rivers*, in *Canadian Yearbook of International Law*, 1965, pp. 187-264 e, dall'altro, G. HANDL, *The Principle of « Equitable Use » as Applied to International Shared Natural Resources: Its Role in Resolving Potential International Disputes over Transfrontier Pollution*, in *Revue Belge de Droit International*, 1978/79, vol. 14, pp. 40-64.

(13) Per altri dibattiti (apparentemente meno accesi) tanto internazionali che na-

## 2. *Segnali del fermento normativo.*

Ad illustrare il fermento normativo cui abbiamo accennato, di seguito compare un elenco di alcune tra le più importanti convenzioni ed accordi internazionali.

1. A livello locale: nel quadro europeo, la nuova Convenzione Luso-Spagnola di Albufeira, del 1998 firmata dopo un periodo di insolita tensione nelle relazioni tra Portogallo e Spagna causata dall'utilizzo delle acque (14), la Convenzione sulla cooperazione per la protezione e l'uso sostenibile del Danubio, firmata nel giugno del 1994 (15), la Convenzione del Reno del 1998 (16), la Convenzione della Mosella e la Convenzione della Schelda, entrambe dell'aprile del 1994 (17), la Convenzione sulla Commissione internazionale per la protezione dell'Oder contro l'inquinamento, firmata nell'aprile del 1996 (18), la Convenzione dell'Elba e anche la Convenzione tra Grecia e Bulgaria per il fiume Nestos; e, nel continente asiatico, l'Accordo sulla cooperazione per lo sviluppo sostenibile del bacino del fiume Mekong, firmato nell'aprile del 1995, l'Accordo tra il governo della Repubblica Popolare Cinese e il governo della Mongolia sulla protezione e utilizzo delle acque transfrontaliere, firmato nell'aprile del 1995, il Trattato tra il governo della Repubblica Popolare del Bangladesh e il governo dell'India sulla spartizione delle acque del Gange, firmato a Farakka nel dicembre del 1996, la Convenzione tra l'India e il Nepal del 1995, le Convenzioni bilaterali tra Turchia e Siria, Israele e Giordania (19); nel contesto

---

zionali, cfr. come esempio, per altre associazioni di diritto internazionale, FAO, *Sources of International Water Law*, 1998, FAO Legislative Study n. 65, pp. 323-336 e, nel caso dell'Istituto Americano di diritto, D. MASSEY, *How the American Law Institute Influences Customary Law: The Reasonableness Requirement of the Restatement of Foreign Relations Law*, in *Yale Journal of International Law*, 1997, vol. 22, p. 419.

(14) Quanto ai fatti che hanno determinato il deterioramento nelle relazioni tra i due paesi, e relativamente ai primi passi fatti per superare la situazione, cfr. P. CANELAS DE CASTRO, *Para que os rios unam: um projecto de Convenção sobre a cooperação para a protecção e a utilização equilibrada e duradoura dos cursos de água luso-espanhóis*, in *UAL, Conferência Portugal-Espanha*, Lisboa, 1997, pp. 57-90.

(15) G.U. L 342 del 12 dicembre 1997.

(16) Il testo della nuova Convenzione per la protezione del Reno è presente in COM (1999) 51 finale, febbraio 5, 1999. Revoca l'Accordo del 1963 sulla Commissione internazionale per la protezione del Reno contro l'inquinamento, l'Accordo aggiuntivo del 1967 e la Convenzione sulla protezione del Reno contro l'inquinamento chimico del 1976.

(17) Entrambe in *International Legal Materials*, 1995, vol. 34, pp. 851 ss.

(18) Convenzione sulla Commissione internazionale per la protezione dell'Oder contro l'inquinamento; cfr. testo in COM (1998) 528 finale, settembre 16 1998.

(19) I testi di questi accordi sono reperibili in P. WOUTERS e S. VINOGRADOV, *Transnational Water Projects: Risks and Opportunities*, Dundee, 1997.

americano spicca il Protocollo specifico aggiuntivo sulle risorse idriche condivise del 1991, tra Cile e Argentina (20). E nel quadro africano, in particolare nella regione della SADC (Southern African Development Community) (21), in cui si sta producendo una notevole rete di accordi, in buona parte a causa dell'impulso normativo risultante dal Protocollo riveduto firmato nel 2000 a Windhoek e, a monte, dal dibattito provocato dal Protocollo originale (22), si deve guardare, da un lato ad un gruppo di accordi molto recenti, creati dalle Commissioni congiunte tra Mozambico e Sud Africa, Mozambico e Swaziland, Mozambico e Malawi, Mozambico e Zimbabwe, Sud Africa e Swaziland, Sud Africa e Botswana, Sud Africa e Namibia (23); e, dall'altro, agli accordi per corsi d'acqua, come il Limpopo, l'Okavango (24), il Senqu-Orangale e lo Zambesi, infine, come esempio per tutti, all'Accordo sulla protezione e uso sostenibile delle risorse idriche dei fiumi Indomati e Maputo, la cui singolarità deriva dal trattamento integrato delle questioni sostanziali, procedurali e organizzative, che di solito sono considerate separatamente (25). Già prima di questa seconda ondata di accordi sui corsi d'acqua condivisi, c'è stata un'altra « prima ondata » di accordi più limitati, con caratteristiche a volte molto differenti, come ad esempio l'Accordo denominato LBPTC (Limpopo Basin Permanent Tech-

---

(20) Per i riferimenti bibliografici, cfr. S.M. MCCAFFREY, *Legal Issues in the UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses*, cit., p. 13, nota 24. Per altri riferimenti generali su altre Convenzioni più antiche o più recenti, cfr. *List of Bilateral and Multilateral Agreements and Other Arrangements in Europe and North America on the Protection and Use of Transboundary Waters*, in *UN Doc. ECE/ENVWA/32 e Addenda*).

(21) Considerata come una delle sotto-regioni che hanno dimostrato grande impegno nell'affrontare le problematiche relative ai fiumi internazionali e pioniera nella conclusione di accordi negli ultimi anni.

(22) Protocollo sul sistema dei corsi d'acqua condivisi nella Regione della Comunità di sviluppo dell'Africa Australe (d'ora in avanti il Protocollo della SADC), firmato a Johannesburg nell'agosto del 1995. Prima d'esso è importante anche l'Accordo sul Piano d'Azione per la gestione ambientalmente sana del sistema idrico comune dello Zambesi, diverso da quasi tutti gli altri, firmato nel maggio del 1987.

(23) Accordo adottato nel 1993, a Noordoewer, tra la Namibia e il Sud Africa, relativo all'istituzione di una Commissione permanente per l'acqua. Testo in *International Legal Materials*, 1993, vol. 32, pp. 1147-1151.

(24) Accordo di Windhoek, celebrato nel 1994, tra i Governi della Repubblica di Angola, la Repubblica di Botswana e la Repubblica di Namibia sull'istituzione di una Commissione permanente per il bacino idrografico dell'Okavango (OKACOM). Testo in FAO, *Treaties Concerning the Non-Navigational Uses of International Watercourses - Africa*, pp. 142-145.

(25) La particolarità di questo accordo risiede nei suoi tre aspetti principali: ampiezza della materia trattata, integrazione dei vari bacini, portata e modernità delle soluzioni.

nical Committee), istituito nel 1986 (26) tra i paesi rivieraschi del fiume Limpopo, ossia tra Botswana, Africa del Sud, Zimbabwe e Mozambico e l'Accordo TPTC (Tripartite Permanent Technical Committee), nel 1983, tra la Repubblica del Sud Africa, il Mozambico e il Regno dello Swaziland.

2. A livello regionale europeo, per quanto riguarda la problematica in generale, sono da menzionare la Convenzione di Helsinki del 1992 sulla protezione e l'uso delle acque transfrontaliere e dei laghi internazionali (27), e, ad un livello più settoriale, la Convenzione di ESPOO del 1991 sulla valutazione d'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (28), la Convenzione di Helsinki sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali (29), il Protocollo Acqua e salute adottato a Londra nel 2000, integrativo della Convenzione di Helsinki del 1992 sulla protezione e l'uso delle acque transfrontaliere e dei laghi internazionali, la Convenzione di Aarhus del 1998 sull'accesso all'informazione, partecipazione pubblica nei processi decisionali e accesso alla giustizia in materia ambientale e la direttiva quadro dell'acqua (30), adottata dalla Comunità Europea nel 2000, ma esistono anche precedenti svariate direttive settoriali nel quadro del diritto comunitario (31); in Africa, il Protocollo della SADC sui corsi d'acqua condivisi nella regione della SADC (32), nel 1995, Protocollo rivisto nel 2000.

(26) Revocato dall'Accordo che stabilisce la Commissione sul Limpopo come previsto nel n. 3 dell'articolo 12 pubblicato nel *Boletim da República de Moçambique*, n. 52, I serie, 5° supplemento, del 31 dicembre 2004.

(27) Vedi *UN Doc. E/ECE/1267* ou *International Legal Materials*, 1992, vol. 31, pp. 1312 ss.

(28) *International Legal Materials*, 1991, vol. 30, pp. 800 ss. Vedasi anche la relazione sulla prima riunione delle Parti contraenti della Convenzione, *UN Doc. ECE/MP.EIA/2* del 10 novembre 1998, e dati disponibili in <http://www.mos.gov.pl/enimpas>.

(29) *International Legal Materials*, 1992, vol. 31, pp. 1330-1362.

(30) Direttiva 2000/60/CE, adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 23 ottobre 2000. Cfr. *G.U. L 327*, del 22 dicembre 2000.

(31) *Notius* come seconda ondata di direttive, ossia come direttive adottate dopo la « costituzionalizzazione » del diritto ambientale europeo, effettuata mediante l'Atto Unico europeo del 1986, e che riflette già una pronunciata simpatia per l'ambiente (in particolare, la direttiva del Consiglio 91/271/CEE, del 21 maggio 1991, relativa al trattamento degli effluenti urbani e la direttiva del Consiglio 96/61 sulla prevenzione e controllo integrato dell'inquinamento). Sulla direttiva quadro e sulle varie generazioni di direttive, cfr. P. CANELAS DE CASTRO, *Novos Rumos do Direito Comunitário da Água: a caminho de uma revolução (tranquila)?*, in *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, 1998, anno I, 1, pp. 11-36; e ZH. JIALEI, *EU Water Law: The Right Balance Environmental and Economic Considerations?*, Macau, 2005.

(32) Testo in FAO, *Treaties Concerning the Non-Navigational Uses of International Watercourses - Africa*, pp. 142-153.

3. A livello globale: si è dimostrata infondata la previsione disfattista riguardante l'impossibilità di sottoscrivere una convenzione globale (33), dato che nel 1997 (34) è stata adottata la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto degli usi diversi dalla navigazione dei corsi d'acqua internazionali (35).

---

(33) Questi autori, tra i quali spiccano F. BERBER, *Rivers in International Law*, London, 1959, pp. 270-274, e J. SETTE-CAMARA, *Pollution of International Rivers*, in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1984, vol. 3, t. 168, pp. 125-217, insistono sul fatto che il diritto internazionale dell'acqua non deve ignorare le specificità di ognuno dei corsi d'acqua. Secondo questo punto di vista, si potrebbe anche dubitare della possibilità di un vero e proprio sistema giuridico internazionale nel settore. Accogliamo invece il punto di vista di L. CAFLISCH, *Règles générales du droit des cours d'eau internationaux*, in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1989, vol. VII, p. 216, che adotta una posizione più equilibrata e corretta nella considerazione tra, da un lato, le caratteristiche specifiche di determinati corsi d'acqua e, dall'altro, l'universalità del diritto. In ogni caso, riteniamo che qualunque tesi diretta a dimostrare l'assenza di un diritto positivo relativo ai problemi originati dall'acqua sia oggi semplicemente insostenibile. Naturalmente, persistono importanti differenze nelle dotte opinioni dei più stimati studiosi quanto al contenuto e alla portata di questo diritto, della *lex lata*. Ma esse non possono essere confuse con l'inesistenza di un *corpus iuris gentium* specificamente diretto a trattare i problemi relativi alle acque internazionali, e non serve a negare la crescita accelerata o la maturazione di questo ramo del diritto internazionale.

(34) Nel termine, sicuramente, del tribolato e molto protratto procedimento, che ben dimostra le difficoltà inerenti all'esercizio. Le ultime fasi, in particolare quelle segnate da tragiche peripezie, sono egregiamente descritte da A. TANZI, *Codifying the Minimum Standards of the Law of International Watercourses: Remarks on Part One and a Half*, in *Natural Resources Forum*, 1997, vol. 21, p. 109; S.C. MCCAFFREY, *The Work of the Sixth Committee at the Fifty-First Session of the UN General Assembly*, in *American Journal of International Law*, 1997, vol. 91, pp. 546-547; e T. NUSSBAUM, *Report on the Working Group to Elaborate a Convention on International Watercourses*, in *Review of European, Community and International Environmental Law*, 1997, vol. 6, 1, pp. 47-53.

(35) La Convenzione è allegata alla Risoluzione 51/229, del 21 maggio 1997, della Assemblea Generale, adottata con 103 voti a favore, 3 contrari e 27 astenuti. È consultabile in *International Legal Materials*, 1997, vol. 36, pp. 700 ss. Oltre al riconoscimento del valore giuridico da parte della maggioranza delle giurisdizioni — soprattutto nei paragrafi 85 e 147 della sentenza del caso del progetto Gabcikovo-Nagymaros (testo in *International Legal Materials*, 1998, vol. 37, pp. 162 ss.) —, essa ha acquisito anche crescente riconoscimento da parte della dottrina, di cui vale la pena ricordare: E. HEY, *The International Watercourses Convention: to What Extent Does It Provide a Basis for Regulating the Uses of International Watercourses*, presentazione, 1997; J. BRUNNÉE, *Pushing the Margins: Bringing Ecosystem Orientation in International Environmental Law into the Law of International Watercourses*, presentazione al seminario NAPO « Sustainable Management of Transboundary Watercourses: Theory and Practice (Eastern and Western Perspectives) », tenutosi a Mosca nel 1997, pp. 6-15; S. MCCAFFREY, *Legal Issues in the UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses*, presentazione al seminario « Legal and Regulatory Issues in Water Management », di Dundee del giugno 1998; P. WOUTERS e S. VINOGRADOV, *Current Developments in the Law Relating to International Watercourses. Implications for Portugal*, in *Nação e Defesa*, 1998, 86, pp. 138-142.

Sempre a livello globale, considerando non le convenzioni internazionali, ma quelle consuetudini che hanno influito sulla produzione giuridica, bisogna tener conto anche del lavoro dell'Associazione del diritto internazionale, che è la più antica associazione di esperti di diritto internazionale, la quale ha fornito importantissimi contributi dottrinali (36), delle « Regole di Helsinki » e dell'adozione nel 2004 delle « Regole di Berlino ».

Da notare anche l'esistenza di numerose organizzazioni che condividono punti di vista innovativi (37) come appaiono nelle risoluzioni e dichiarazioni internazionali, e il fatto che esistono nuovi « settori » dell'acqua, anche a livello più locale (38), come le Commissioni degli Stati rivieraschi o confinanti con uno o più bacini idrografici, che elaborano piani di gestione, programmi e misure per la gestione delle acque in comune.

Interessante ricordare, inoltre, il caso di un ricorso presso il Tribunale Mondiale per risolvere il contenzioso sulle acque tra Ungheria e Repubblica Slovacca (39), sorto in merito alle modalità di applicazione di una serie di trattati, il progetto *Gabcikovo-Nagymaros* e un caso riguardante l'Africa australe su uno dei problemi più classici relativi all'utilizzo dell'acqua, ovvero quali siano i limiti al suo uso. Del resto i problemi relativi alle acque hanno assunto un'importanza rilevante anche presso il Tribunale di Giustizia delle Comunità Europee per quanto riguarda l'aspetto, a prima vista banale, relativo al fondamento giuridico di un atto normativo nel quale le Parti contraenti, cioè gli Stati rivieraschi e la Comunità, si riconoscono reciprocamente (40).

Segnali di litigiosità (41) ai quali si unisce un'allarmata richiesta di attenzione da parte di un insigne Vice-presidente della Banca

(36) Ch. BOURNE, *The International Law Association's Contribution to International Water Resources Law*, in *Natural Resources Journal*, 1996, vol. 36, pp. 155-177 e 213-216.

(37) Si pensi ai lavori di UNEP, UNESCO, come all'iniziativa PCCP (*From Potential to Conflict to Cooperation Potential*, ossia, dal potenziale di conflitto al potenziale di collaborazione), dell'OSCE, del Foro Mondiale per l'acqua (World Water Forum).

(38) *Notius*, il livello delle commissioni congiunte degli Stati rivieraschi vicini.

(39) Succeduta alla Cecoslovacchia, contro la quale era stata inizialmente intentata l'azione.

(40) Processo C-36/98 (Spagna contro Consiglio), in *Repertorio*, 2001-I, pp. 779 ss. Sul caso, che stranamente ha suscitato poca attenzione da parte della dottrina, cfr. G. LOIBL, *Groundwater Resources - A Need for International Legal Regulation?*, in *ARIEL*, 2000, vol. 5, pp. 113-115.

(41) Molti di questi segnali si radicano nella condizione di prossimità degli Stati « rivieraschi ». Ora, questa espressione ha, significativamente, nel senso dell'etimo latino, la stessa radice della parola, « rivale ». Cfr. S. SCHWEBEL, *Third Report on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses*, UN Doc. A/CN.4/348, in *Yearbook of the International Law Commission*, 1982, parte II, p. 81, nota 142.

Mondiale, il quale, in contrasto con la proverbiale circospezione dell'organizzazione, ha previsto che i conflitti relativi all'acqua sono destinati a diventare generali e ad aggravarsi, diventando la causa più probabile delle guerre del XXI secolo (42) (43) (44).

---

(42) E tuttavia, la storia recente dell'umanità fornisce anche la prova che le liti sull'acqua — anche quando prolungate e talvolta molto accese, come nei casi ricordati da S. MCCAFFREY, *Water, politics and international law*, in P. GLEICK (a cura di), *Water in Crisis: A Guide to the World's Freshwater Resources*, New York, 1993, capitolo 8, pp. 92-104 — raramente sono sfociate in guerre vere e proprie o conflitti armati — si veda, l'allusione alle accese ostilità del Medio Oriente, sia di T. NAFF e R. MATSON, *Water in the Middle East: Conflict or Cooperation?*, 1984, Boulder, Colorado, e McCaffrey, *idem* — ma al contrario, possono costituire l'occasione per creare o rafforzare rapporti di cooperazione. Cfr. J. WENIG, *Water and Peace: The Past, the Present and the Future of the Jordan River Watercourse: An International Law Analysis*, in *New York University Journal of International Law and Policy*, 1995, pp. 331-332; M. LOWI, *Rivers of Conflict, Rivers of Peace*, in *Journal of International Affairs*, 1995, vol. 49, pp. 139-140.

(43) Alcuni, arrivano a predire l'esclusione delle guerre dell'acqua considerate come guerre tipiche del XXI secolo. Tentiamo l'inventario di una letteratura già abbondante, in P. CANELAS DE CASTRO, *The Future of International Water Law*, in LUSO-AMERICAN FOUNDATION, *Shared Water Systems and Transboundary Issues with Special Emphasis on the Iberian Peninsula*, Lisbon, 2000, p. 183, note 9-1, e anche in P. CANELAS DE CASTRO, *The Issue of Transboundary Rivers in Southern Africa: Heading for Fratricidal Water Wars or Towards Cooperation in the Protection and Sustainable Utilization of International Waters?*, in LUSO-AMERICAN FOUNDATION, *Implementing Transboundary River Conventions with emphasis on the Portuguese-Spanish Case: Challenges and Opportunities, Proceedings of the Conference held in Porto, Portugal, on March 8 and 9, 2001*, Lisbona, 2003, pp. 209-249. In questa corrente di pensiero, emerge la conflittualità sulle acque internazionali, come del resto aveva già detto Mark Twain nella sua famosa frase « come esiste il whisky per essere bevuto, così esiste l'acqua per essere combattuta », cfr., in particolare, A.H. WESTING (a cura di), *Global Resources and International Conflict: Environmental Factors in Strategic Policy and Action*, New York, 1986; P. GLEICK, *Water and Conflict: Freshwater Resources and International Security*, in *International Security*, 1993, vol. 18, 1, pp. 79-112; TH. HOMER-DIXON, *Environmental Scarcities and Violent Conflict*, in *International Security*, 1994.

(44) Da notare, tuttavia anche che un'altra corrente di pensiero, pur ammettendo che l'acqua origina conflitti, contesta energicamente che gli stessi possano essere qualificati come « guerre per l'acqua ». In questo senso, A.T. WOLF, *Conflict and Cooperation along International Waterways*, in *Water Policy*, 1998, vol. 1, p. 256. In linea con quest'altra analisi, prima bisogna parlare di « situazioni calde » (« flashpoints » o « hotspots »), che richiedono attenzione. Una lista parziale è presente in Heather L. BEACH e altri, *Transboundary Freshwater, Dispute Resolution: Theory, Practice, and Annotated References*, Tokyo, 2000, capitolo 7. Infine, vedere anche S. LIBISZEWSKI, *Water Disputes in the Jordan Basin Region and their Role in the Resolution of the Arab-Israeli Conflict*, Zurich, 1995; SALMAN M.A. SALMAN e L. BOISSON DE CHAZOURNES (a cura di), *International Watercourses, Enhancing Cooperation and Managing Conflict. Proceedings of a World Bank Seminar*, Washington, D.C., 1998; A. WOLF, *Conflict and Cooperation Along International Waterways*, in *Water Policy*, 1998, vol. 1, 2, pp. 251-265, che sostengono con forza che questo tipo di situazioni prima sfocia in opportunità di cooperazione, come è provato da numerosi esempi storici. Nella realtà, il caso più ovvio di una vera e propria guerra per l'acqua — se non proprio unica — sembra essere quella del conflitto che ha opposto le città-stato

I dati sembrano accendere i timori, in quanto dimostrano che, in contrasto con l'acqua disponibile sul pianeta, che non aumenta, crescono e in forma quasi esponenziale (45) le pressioni su questo bene (46), a causa dell'aumento della popolazione (47) (48), a causa dello sviluppo economico, a causa del crescente inquinamento e di tanti altri fattori che creano insicurezza (49) (50) (51).

---

di Lagash e Umma nel duplice bacino del Tigri e dell'Eufrate. Cfr. A.T. WOLF, *The Importance of Regional Co-operation on Water Management for Confidence-Building: Lessons Learned, Paper*, 2002, p. 4.

(45) Cfr. E.H.P. BRANS, E. J. DE HAAN, A. NOLLKAEEMPER, J. RINZEMA (a cura di), *The Scarcity of Water. Emerging Legal and Policy Responses*, London, 1997. Vedere anche l'esauriente R. CLARKE e J. KING, *The Water Atlas*, New York, 2004, The New Press.

(46) Tanto per fare un esempio, anche se riguardante un periodo storico non vicinissimo, in appena tre decenni dalla fine della II Guerra Mondiale le estrazioni globali di acqua sono salite da 1.000 km<sup>3</sup> a 3.500 km<sup>3</sup>. E il ritmo della crescita continua ad aumentare.

(47) Tra il 1950 e il 1985, la popolazione mondiale è quasi raddoppiata (dai due miliardi e mezzo, secondo la Relazione della Commissione mondiale sull'ambiente e sviluppo, *Our Common Future*, 1987, Oxford). E si ritiene che possa triplicare poco dopo l'inizio del nuovo Millennio.

(48) In termini relativi, è possibile anche affermare che decresce una volta che l'acqua disponibile *per capita* viene a diminuire notevolmente, determinando così un generico aumento della scarsità d'acqua particolarmente acuto in certe regioni del mondo. Cfr. *Freshwater Resources. Report of the Secretary-General*, in *UN Doc. E/CN.17/1994/4*, April 22, 1994.

(49) Fino al più « futurista » fattore di cambiamenti climatici, la certezza gravida di incertezze. Al riguardo, Y.G. MOTOVILOV, *Climate change impacts on water resources: certainties and uncertainties*, Presentazione alla Conferenza « Sustainable Management of Transboundary Watercourses: Theory and Practice », promossa dalla NATO a Mosca nel 1997.

(50) Oltre a questi fattori, ve ne sono altri che ci sembrano rilevanti, anche se poco esplorati dalla letteratura specializzata, quali i cambiamenti fondamentali registrati al livello più ampio del diritto internazionale, gli altri universi normativi e le aspettative sociali. Ci appare non improprio che questi cambiamenti si ripercuotano anch'essi in questo particolare settore. Ora sembra innegabile che l'attuale diritto delle acque non sia atto ad affrontare questi nuovi valori ed aspettative sociali — proprio loro possibilmente costituenti risposta ad una preoccupazione fondamentale come quella di una protezione più decisa dell'ambiente e quello di una comunità di Stati più cooperativi —, e non riflette nemmeno i cambiamenti di cui tiene conto il nostro sistema normativo, come quello etico e anche più semplicemente del diritto internazionale in generale — per cui va seguito il processo in corso di riforma del diritto internazionale, giustamente sempre più reattivo ai nuovi valori e alle nuove idee. Il diritto internazionale delle acque era rimasto indietro. Stranamente conservatore. Stranezza particolarmente nota nel caso del primo divorzio segnalato — quello tra diritto delle acque e diritto dell'ambiente — dato che non si vede alcuna ragione plausibile per la quale l'acqua meriti un trattamento giuridico diverso dagli altri beni e risorse naturali, soprattutto quando si riconosce la necessità della sua protezione e la si colloca al centro delle più serie preoccupazioni come la sicurezza dell'ambiente.

(51) Avviene con sempre maggior frequenza che le previsioni più moderne sulla sicurezza, a volte dette di « sicurezza in senso ampio » per differenziarle da un significato

### 3. *Analisi prospettica.*

Un autentico fermento normativo internazionale, dunque. Per una ragione o per l'altra, certo è che dall'ultima decade e mezza è in atto un movimento insolito nel campo delle relazioni internazionali, fino a poco prima in apparente stato di letargia.

Quale significato attribuirvi?

Si tratta di un mero accrescimento quantitativo oppure tira un'aria nuova? Più che valutare la quantità, importa valutare il contenuto di quanto vi è di nuovo. In realtà siamo di fronte ad un vero salto qualitativo.

È opportuno tuttavia effettuare un'analisi prospettica che vada indietro nella storia oltre la decade direttamente esaminata nella speranza di capire la sua vera portata.

3.1. Il «prima» che qui interessa è non solo il periodo successivo alla Seconda Guerra Mondiale, ma anche il tempo precedente. In particolare va evocata la tendenza all'autarchia che alcuni Stati hanno sperimentato nel secolo XIX e che di tanto in tanto riappare, magari in forma camuffata, anche in pieno secolo XX (52), assumendo toni diversi, come in Asia nei rapporti dell'India con i suoi vicini, in America nei rapporti USA-Messico, in Africa nei rapporti tra Sud Africa e Stati vicini, o per quanto riguarda l'Europa, nelle relazioni tra Austria e paesi limitrofi, e tra Spagna e Portogallo.

Un esempio eclatante di questa tendenza autarchica è la posizione assunta in passato dagli Stati Uniti ad opera di un celebre Procuratore Generale di nome Harmon a proposito dei problemi di utilizzazione delle acque del Rio Grande, al confine tra Stati Uniti e Messico. Ha affermato Harmon che, rientrando il fiume nella sovranità degli Stati Uniti, il grande Stato nordamericano poteva fare quello che più gli pareva: e ciò riguardava sia la quantità che la qua-

---

più restrittivo, indiscusso e coincidente con il significato più tradizionale del concetto internazionale o nazionale, integrino una dimensione o una problematica di accesso ai beni naturali e all'equilibrio ambientale. Cfr., ad esempio, la dichiarazione del Segretario generale della Conferenza delle Nazioni Unite su sviluppo e ambiente: *Statement to the Organizational Session of the Preparatory Committee*, 1990, o P.H. SAND, *International Law on the Agenda of the United Nations Conference on Environment and Development: Towards Global Environmental Security*, in *Nordic Journal of International Law*, 1991, pp. 5 ss.; e *Yearbook of International Environmental Law*, 1991, vol. 2, pp. 425 ss.

(52) Per le caratteristiche di tali dottrine nell'attuazione internazionale contemporanea di alcuni Stati, Cfr. M. ARCARI, *Il regime giuridico delle utilizzazioni dei corsi d'acqua internazionali diversi della navigazione*, Milano, 1995, pp. 22-51; e J.W. DELLAPENNA, *Surface Water in the Iberian Peninsula: An Opportunity for Cooperation or a Source of Conflict*, in *Tennessee Law Review*, 1992, vol. 59, p. 821.

lità delle sue acque. Il Messico non era interessato né coinvolto nelle scelte e nelle azioni riguardanti il fiume. Una rivendicazione equivalente in fondo ad una riedizione del vecchio principio di onnipotenza romano; la pretesa che esista un *ius utendi, fruendi* e anche *abutendi* nelle relazioni di uno Stato sovrano sulle acque che vi scorrono (53). Una prospettiva assolutamente unilaterale che trova risposta solo nell'affermazione, non meno unilaterale, di indole esclusivamente teorica, che esisterebbe una non meno assoluta integrità territoriale (54). Se la prima dottrina della sovranità territoriale sfocia nella esclusiva protezione degli Stati rivieraschi a monte, la seconda tutela a malapena gli interessi degli Stati a valle in quanto lo Stato a monte impedisce allo Stato a valle di godere in assoluto delle acque che la Natura ha voluto condivise. Nella loro cieca visione unilaterale, queste teorie non rispecchiano la posizione del diritto internazionale. Anche per questa ragione si è trattato di poco più che di teorie politiche prive di sostegno giuridico-normativo nell'universo dello *ius positum*. Del resto, sono stati gli stessi promotori, cioè gli Stati Uniti, i primi che in tutta fretta se ne sono scostati quando, nei rapporti con il Canada, si sono trovati ad essere in una posizione geograficamente sfavorevole.

3.2. Nel secolo scorso, in particolare dopo la Seconda Guerra Mondiale, l'idea prevalente, soprattutto in risposta alle posizioni unilaterali, è stata quella che in primo luogo bisognava assicurare buoni rapporti tra gli Stati rivieraschi, salvaguardando i loro pari diritti e conciliando i loro interessi che rivestivano pari importanza. Ciò sarebbe stato realizzato mediante una suddivisione equa delle acque. In questo modo sarebbero state giustamente soddisfatte le aspettative di sviluppo dei paesi interessati, sfruttando economicamente le acque mediante la realizzazione di progetti agricoli e industriali, o mediante estrazione delle acque.

Se il modello politico precedente era quello di totale autarchia, del « voglio, posso e comando », il modello successivo è stato quello economico dell'« orgogliosamente soli », di un rapporto tra Stati puramente formale, minimo, di una coesistenza a « spalle voltate », del non voler vedere, in cui l'utilizzo dell'acqua nello spazio « dome-

---

(53) J. AUSTIN, *Canadian - United States Practice and Theory Respecting the International Law on International Rivers: A Study of the History and Influence of the Harmon Doctrine*, in *Canadian Bar Review*, 1959, vol. 37, p. 393, e S. MCCAFFREY, *The Harmon Doctrine One Hundred Years Later, Buried not Praised*, in *Natural Resources Journal*, 1996, vol. 36, pp. 733-745.

(54) Un buon riassunto della dottrina è presente in R. JOHNSON, *The Columbia Basin*, in A. GARRETSON e altri (a cura di), *The Law of International Drainage Basins*, 1967, Oceana, Dobbs Ferry, p. 845.

stico» è una sorta di affare interno dello Stato. E dunque i trattati del periodo (55) (56) hanno caratteristiche che riguardano:

1. quanto all'oggetto fisico: le acque di superficie (Accordi del 1929, 1964, 1969 tra Portogallo e Africa del Sud, rispettivamente riguardanti i fiumi Cunene, Cuvelai e Okavango in Angola e Indomati e Limpopo in Mozambico e ancora sul fiume Cunene), oppure in numerosi casi, i soli tratti limitrofi e qualche volta anche gli affluenti (Accordi del 1927, 1964 e 1968 tra Portogallo e Spagna);

2. quanto all'oggetto materiale: le norme sulla suddivisione (quantitativa) delle acque per progetti di utilizzo economico (come nel caso dell'Accordo tra Sud Africa e Portogallo relativo al Cunene, che prevedeva la suddivisione del 50% delle acque per ogni Stato, e analogamente nel caso dell'Accordo del 1969 tra Sud Africa e Portogallo relativo alla costruzione di un progetto sul Cunene e la creazione di una commissione tecnica congiunta e permanente la quale prevede l'estrazione delle acque del Cunene a Calueque, in territorio namibiano, e il loro trasferimento verso il bacino del fiume Cuvelai, nel Nord);

3. quanto ai soggetti: solo gli Stati, anzi solo gli Stati rivieraschi, regolando relazioni bilaterali minime (così, tipicamente negli accordi tra Portogallo e Spagna delle decadi degli anni '20 e '60, e negli accordi tra Portogallo e Sud Africa dello stesso periodo);

4. quanto ai temi affrontati: i problemi di carattere economico, gli accordi necessari all'installazione dei progetti (concessioni, espropriazioni);

5. quanto alla disciplina (dal punto di vista dell'ampiezza della normativa): il diritto minimo, la disciplina minima, i trattati brevi;

6. quanto alla disciplina (dal punto di vista del tenore sostanziale degli obblighi): la consacrazione dei relativi diritti e doveri soggettivi in una struttura del *do ut des*. I rapporti accertati assumono una chiara forma contrattuale o societaria;

7. quanto ai principi e al diritto che ne deriva: si tratta di un diritto oggettivo, anch'esso minimo e di scarso valore vincolante; il legame tra la pluralità normativa è costituito dal vago, poco co-

---

(55) Nell'Africa portoghese dell'epoca coloniale, oltre agli accordi precedenti la decade degli anni '70 firmati dai governi del Portogallo e del Sud Africa, in particolare quello del 1929, relativo al fiume Cunene, in Angola, e quello del 1964 relativo a due fiumi di comune interesse riguardanti i territori angolano e mozambicano, bisogna ricordare l'Accordo sulla costruzione della diga di Massingir del 1971. Già dopo l'indipendenza del Mozambico, gli Accordi di Umbelúzi e Piggs Peak del 1976 e 1991 sono un esempio della tendenza in atto.

(56) Nei rapporti tra Spagna e Portogallo la tendenza è chiara in tutti i trattati dei secoli XIX e XX, fatta eccezione dell'ultimo, in vigore, celebrato nel 1998.

strittivo, sostanzialmente procedurale, principio dell'uso equo, principio che nella sua essenza preserva e garantisce la libertà degli Stati, pretendendo poco di più che una minima composizione di interessi statali contraddittori e per questo si materializza, acriticamente, nei trattati che concretamente lo rappresentano. Le discipline contrattuali sono l'espressione dei rapporti di forza esistenti tra gli Stati contraenti.

3.3. Ma più ampiamente, l'immagine complessiva di questo diritto di un uso equo (57) può essere riassunta nei seguenti punti:

1. diritto minimo;
2. diritto flessibile;
3. diritto che venera la sovranità (anche se relativa) o la libertà degli Stati;
4. diritto dei titoli (delle forme);
5. diritto di coesistenza degli Stati (i rapporti istituiti ricordano quelli di un matrimonio senza amore in cui in realtà vige la separazione);
6. diritto economico, rivolto allo sviluppo;
7. diritto insensibile, o poco sensibile, al problema ambientale, visto solo sotto la prospettiva del danno, una *entelechia* intesa come connaturale al processo di utilizzazione delle acque;
8. diritto senza principi, valori o obiettivi sostanziali, o nel quale i principi eminentemente processuali sono appena l'espressione di interessi variabili e per questo fundamentalmente disponibili (riferimento non obbligatorio);
9. diritto arrivato a compimento (ovvero, la somma o lo specchio delle volontà, il prodotto degli interessi e della rispettiva forza), diritto oggettivo senza un significativo « valore aggiunto » relativamente ai diritti soggettivi contrattati.

#### 4. Verso un diritto nuovo?

E dunque, cosa avviene in questa decade di produzione (normativa) globale?

Nel panorama attuale emergono senza dubbio alcuni segnali innovativi.

Vi è un diritto oggettivo chiaro, oltre ai diritti soggettivi. Un diritto che, anche se plurale e complesso (fonti plurime, anche più numerose di quelle elencate dalla fonte delle fonti - che viene rappre-

---

(57) Questo tratto comune è appena smorzato dal principio detto del « non danno », volto a evitare o minimizzare i danni, ma che, in concreto, poco costringe e poco modera, ragion per cui si è cercato all'inizio di attribuirvi maggior spessore, e in tempi recenti si sono uniti altri principi aventi grande sensibilità per l'ambiente.

sentato in particolare dall'importanza della *soft law*) sembra quasi paradossalmente essere sostanzialmente ordinato. Il che è possibile in quanto possiedono un ruolo fondamentale principi sempre più ambiziosi (dello sviluppo sostenibile, dell'equità inter-generazionale, di precauzione, di prevenzione, di integrazione della partecipazione), dirigisti o vincolanti delle libertà degli Stati, esse stesse, nel quadro attuale, condizionate dalla percezione della crisi ambientale e sempre più responsabilizzate a fornire orientamenti.

L'ordinamento giuridico opera a livello globale e regionale e quest'ultimo livello funge da orientamento al livello locale. I problemi concreti vengono affrontati già a livello locale, ma in una forma sempre meno libera, sempre più condizionata e non solo in quanto esiste una gerarchia speciale o intervenga una razionalità dello *ius cogens*. L'ipotesi, alquanto avventurosa, è stata rifiutata nella Convenzione delle Nazioni Unite (come si evince dall'art. 3), ma in quanto è un diritto in rete e come tale con parametri che risaltano e valgono come riferimenti incontrovertibili (anche se da un punto di vista formale non possono dirsi obbligatori).

Anche nei trattati locali emergono alcune novità, probabilmente sotto un segno comune di integrazione. A tal punto che, semplificando, si può dedurre che la prima fase è stata quella di Harmon, ovvero di un'autarchia onnipotente e arrogante e la seconda di uno stato di convivenza minima tra gli Stati, in concreto, di « spalle voltate » per quanto attiene alle attività relative alle acque, fase questa di rapporti consolidati tra Stati, più « armonici »: gli elementi comuni di integrazione sono riscontrabili nei punti seguenti:

1. nell'oggetto fisico: *integrazione* delle acque di superficie e sotterranee (per esempio, art. 1, § 1, *b*) e 2 § 1 della Convenzione luso-spagnola del 1998), e dell'insieme delle acque, non solo confinanti, nel corso d'acqua principale (art. 1 dell'Accordo che crea la Commissione del corso d'acqua dello Zambesi (58), per quanto riguarda la definizione di corso d'acqua; art. 1 dell'Accordo che istituisce la Commissione del corso d'acqua del Limpopo e art. 1 del Protocollo riveduto della SADC, che costituisce la normativa quadro sulla gestione dei corsi d'acqua confinanti in questa regione africana) e nel bacino idrografico (per la definizione del concetto, art. 1, § 1, comma *b*) e artt. 2 § 1 e 3 § 1 della Convenzione Luso-Spagnola del 1998), delle acque e dei territori per i quali passano e percolano

---

(58) Pubblicato nello stesso *Jornal Oficial de Moçambique*, che ha pubblicato l'Accordo che istituisce la Commissione sul Limpopo.

(per esempio, art. 1 §1 comma *b*) della Convenzione tra Portogallo e Spagna del 1998), delle acque dolci come di quelle salate, delle acque degli estuari e delle acque costiere, tra cui quelle marine (art. 14 §2 della Convenzione tra Portogallo e Spagna del 1998) (59), delle acque e ecosistemi di fauna e flora ad esse associati (art. 2 § 1 della Convenzione tra Portogallo e Spagna del 1998 e art. 14 n. 3 comma *a*) e *b*) dell'Accordo che istituisce la Commissione del corso d'acqua dello Zambesi (60) e art. 2 comma *b*) e *c*) del Protocollo riveduto della SADC) e inserimento delle acque nel loro ciclo complessivo e di conseguenza viene rivolta l'attenzione, fino a quel momento rara, all'aria (nel caso del Trattato tra Stati Uniti e Canada, relativamente ai Grandi Laghi).

2. Nell'oggetto materiale: come ormai si rappresenta nei titoli delle Convenzioni e ancora con maggior ampiezza nelle loro parti dispositive: cioè protezione dell'acqua come bene naturale e sviluppo (più sostenibile) delle risorse idriche (61) (ad esempio, art. 2 e artt. 13, 14, 15 16 della Convenzione tra Portogallo e Spagna del 1998) o anche cooperazione tra Stati rivieraschi, perlomeno in questo duplice versante (art. 3 della Convenzione tra Portogallo e Spagna del 1998; alcuni esempi sono presenti anche nelle convenzioni dell'Africa Australe, negli artt. 2, comma *c* e *d*, del Protocollo riveduto della SADC; nell'art. 3, n. 1 e 2 dell'Accordo che istituisce la Commissione del corso d'acqua del Limpopo; nell'art. 5 dell'Accordo che istituisce la Commissione del corso d'acqua dello Zambesi).

3. Nei soggetti: anche se questa disciplina riguarda quasi esclusivamente gli Stati rivieraschi, in certi casi si riferisce alle organizzazioni internazionali (si pensi alla Convenzione del Danubio o dell'Oder) e alle relazioni tra individui, il pubblico o le organizzazioni non governative (si pensi all'art. 6 della Convenzione tra Portogallo e Spagna). La qual cosa avviene grazie al maggior diritto di informazione e partecipazione o accesso alle istanze amministrative o giurisdizionali di soluzione dei conflitti da parte del pubblico. Ne de-

---

(59) Si tratta di una questione di particolare rilevanza per gli Stati che oltre alla loro condizione di essere rivieraschi sono anche costieri, come accade per il Portogallo e il Mozambico.

(60) Pubblicato nello stesso *Jornal Oficial de Moçambique*, che ha pubblicato l'Accordo che istituisce la Commissione sul Limpopo.

(61) Non è una coincidenza che la Convenzione tra Portogallo e Spagna usi l'espressione « acque » quando si riferisce alle azioni di protezione del bene naturale avente valore per se stesso, sicuramente in implicito omaggio ad una prospettiva più ecologica o favorevole all'ambiente e l'espressione « risorse idriche » quando si tratta del loro utilizzo economico, in cui il loro valore proviene da un profitto esterno, in una prospettiva marcatamente antropocentrica.

riva che, in alcune Convenzioni, oltre ai diritti e doveri degli Stati Parte rivieraschi, si tutelano i diritti di Stati rivieraschi terzi che non sono parti di queste convenzioni (cfr. art. 4 della Convenzione delle Nazioni Unite) e anche di Stati che non essendo rivieraschi ma costieri possono ritenersi colpiti nei loro interessi e diritti in forza dell'influenza reciproca tra acque dolci e acque salate (art. 9, 1, della Convenzione di Helsinki). Esistono anche riferimenti diretti o indiretti (per esempio attraverso il ricorso al concetto di sostenibilità) ai diritti delle generazioni future (così, ad esempio nella Convenzione tra Portogallo e Spagna del 1998, art. 2, § 2 e Allegato II). Tendenza globale che ricorre anche a vario titolo negli artt. 5, comma *e*) e *f*), 8 n. 2, comma *a*) e *b*), 14 n. 3, comma *a*), 10 e 16 n. 8 dell'Accordo che istituisce la Commissione dei corsi d'acqua dello Zambesi; negli artt. 3 n. 7, comma *a*), e 10, comma *c*), del Protocollo riveduto della SADC e anche nell'art. 7 n. 2, comma *c*), dell'Accordo che istituisce la Commissione del corso d'acqua del Limpopo.

4. Nei temi: qui l'integrazione è più evidente: dove prima esisteva una monotonia di problematiche relative fondamentalmente al problema quantitativo della ripartizione delle acque e forse anche all'aspetto contrattuale di certi progetti di approvvigionamento, esiste ora una molteplicità di tematiche che vanno dall'approvvigionamento (ma d'ora in poi in un contesto di sostenibilità), alla protezione (art. 13 della Convenzione Portogallo-Spagna del 1998), alla prevenzione e al controllo dell'inquinamento — art. 14 della Convenzione Portogallo-Spagna — alla valutazione dell'impatto delle attività e dei progetti — art. 9 della Convenzione Portogallo-Spagna; inoltre si fa strada la problematica del rischio, sia in particolare sotto l'aspetto della sicurezza delle strutture che della risposta alle emergenze naturali o provocate dall'uomo, e si esamina la problematica istituzionale e delle procedure. Per menzionare solo alcuni degli esempi normativi più significativi relativi ad un ventaglio talmente ampio di attività, si pensi, in un contesto relativo al Vecchio Continente, agli artt. 4, § 2, e 10 della Convenzione Luso-Spagnola del 1998, all'art. 18 della Convenzione sul Danubio, agli art. 5 delle Convenzioni della Mosella e della Scheda e in un contesto africano, agli artt. 3 n. 7, comma *b*), e 10, comma *a*) e *b*), del Protocollo riveduto della SADC, agli artt. 14 n. 3, comma *b*), e n. 4 e 17 dell'Accordo della Commissione dello Zambesi e all'art. 7 n. 2, commi *b*) ed *e*), dell'Accordo per la Commissione del Limpopo.

5. Nelle tecniche normative: dove prima esisteva soprattutto la consacrazione di diritti separati (per esempio, art. 10 § 2 della Convenzione del 1968), derivanti dalle reciproche autorizzazioni a co-

struire le strutture necessarie a determinati approvvigionamenti d'acqua (tipicamente, gli accordi della decade degli anni '60 tra Spagna e Portogallo), esiste ora una previsione congiunta di diritti, responsabilità e doveri crescenti, diritti anche funzionali in un quadro generico di estesa, franca, attiva e anche pro-attiva cooperazione (come si evince ad esempio dagli artt. 3 e 10 della Convenzione Portogallo-Spagna del 1998 e dagli artt. 5, 13, 14, 15 e 16 dell'Accordo della Commissione dello Zambesi sia per quanto concerne gli obblighi funzionali della Commissione che i doveri e le responsabilità delle Parti) e dall'art. 7 dell'Accordo della Commissione del Limpopo.

6. Nei tempi: si tratta di tempi lunghi, che trascendono l'immediato. Il che è tipico delle discipline che si prefiggono di raggiungere la sostenibilità dell'uso e della tutela delle acque e che, per questa ragione, si affiancano non solo a situazioni di protezione e utilizzo in un contesto di normalità, ma anche a casi eccezionali, come dovrebbero essere le situazioni estreme, o delle discipline che si occupano della problematica dei rischi associati alle acque (62). Da cui derivano i riferimenti ai diritti delle future generazioni, la previsione della revisione di soluzioni normative istituzionalizzate (per esempio sul livello del regime della portata d'acqua, d'accordo con il Protocollo allegato alla Convenzione Portogallo-Spagna del 1998), e l'avvicinarsi ad altri sistemi normativi (art. 2, § 2, della Convenzione Portogallo-Spagna del 1998), allo scopo di mantenere il regime sempre «attualizzato», con appelli normativi ad azioni di lungo termine (azione congiunta di ricerca e sviluppo, per esempio, dell'art. 10 della Convenzione Portogallo-Spagna del 1998) o a valutazioni ricorrenti *ex ante* o *ex post facto* (art. 9 della Convenzione Portogallo-Spagna del 1998) (63) oltre al ruolo cruciale che si attribuisce o riconosce a certi principi normativi come quello di prevenzione o precauzione, dotati di poteri normativi e di un adattamento permanente alla realtà.

7. Diritto sia di interessi che di finalità o valori, imposti o condizionati dalla mediazione dei principi menzionati.

---

(62) Per i fondamenti teorici di questa problematica, cfr. U. BECK, *Politik in der Risikogesellschaft*, 1991, anche *Risk Society: Towards a New Modernity*, 1992, e S. LASH, B. SZERSZYNSKI, B. WYNNE, *Risk, Environment and Modernity. Towards a New Ecology*, 1996.

(63) Da notare anche l'insistenza del Tribunale internazionale di giustizia nella sentenza sul caso *Gabcikovo-Nagymaros*, come abbiamo evidenziato in *The Judgment in the Case Concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project: Positive Signs for the Evolution of International Water Law*, in *Yearbook of International Environmental Law*, 1997, vol. 8.

5. *Diritto delle opzioni: le tre affinità del diritto emergente contemporaneo.*

Di tutti gli elementi descritti emerge l'immagine globale di un diritto delle opzioni (sui valori o sulle finalità), di un diritto delle affinità, amico dei valori e delle finalità, punti cardinali di questo nuovo emergente regime internazionale delle acque dolci.

Tre le opzioni che mi pare emergano:

1) affinità ambientale: varie sono le parole chiave riferibili all'opzione ambientale: integrazione, olistico, ecosistema. Riguardano l'oggetto fisico e materiale, i temi, i concetti (impatto, prevenzione) in una prospettiva più « naturalista » e meno accentrata sulla visione statale o sulla sovranità (ha meno rilievo il problema della titolarità dell'acqua, importa invece maggiormente il problema pubblico e amministrativo della gestione delle acque);

2) affinità relazionale: la parola chiave in questo caso è cooperazione. La cooperazione è presente nella disciplina normativa, nei fini, nei soggetti, nei concetti (comunione di interessi), negli obblighi logistici, procedurali e istituzionali, negli obblighi e nelle responsabilità, nei contatti (con altre commissioni, con le organizzazioni internazionali, con i privati), nei metodi di soluzione dei conflitti (pensare a titolo di esempio al disposto dell'art. 5, comma f), e all'art. 11, n. 5, comma 1) dell'Accordo che istituisce la Commissione del corso d'acqua dello Zambesi), fino ai nomi stessi delle Convenzioni (tipicamente, la Convenzione tra Portogallo e Spagna del 1998 e la Convenzione sul Danubio);

3) affinità nella coerenza giuridica e anche interscientifica: più che di parole chiave, qui si tratta di opzioni strategiche, di eloquenti soluzioni normative. Emergono nei condoni, nei riferimenti ad altri strumenti (pensare ad esempio agli artt. 12 n. 2, 14 n. 11 dell'Accordo che istituisce la Commissione del corso d'acqua dello Zambesi), nel riferimento alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto relativo all'utilizzo di corsi d'acqua internazionali a fini diversi dalla navigazione e nel riferimento al Protocollo della SADC sui corsi d'acqua condivisi, nel Preambolo dell'Accordo che istituisce la Commissione dello Zambesi o anche nell'Accordo che istituisce la Commissione sul corso d'acqua del Limpopo), nei principi e nelle finalità, nella composizione delle istituzioni incaricate di applicare o fiscalizzare l'applicazione, istituzionalmente e anche materialmente, nella previsione delle successive revisioni, nell'apertura alle influenze derivanti da altre conoscenze scientifiche, nell'attenzione all'attuazione e al fattore tempo. Anche la coerenza normativa invocata va intesa come coerenza dinamica, collegata in rete, non gerar-

chica, aperta a varie influenze che siano unite da una medesima visione delle cose e dagli obiettivi da perseguire, come auspicato dai principi fondamentali.

6. *Significato complessivo del cammino percorso e possibili conseguenze.*

Queste trasformazioni, che ne accompagnano altre più globali, a livello di strutture fondamentali quali la comprensione dello stato di diritto che G. Zagrebelsky ha definito come vera « mutazione genetica » nel suo « diritto mite » (64), costituiscono quello che Thomas S. Kuhn definisce come « cambiamento dei paradigmi » o « rivoluzione scientifica » (65).

Thomas S. Kuhn spiega nella sua teoria epistemologica che in periodi di « scienza normale » i ricercatori tendono a convergere attorno ad un quadro teorico comune che « almeno per un certo tempo fornisce loro problemi e soluzioni tipo ». Questo accordo rispecchia un paradigma che, come avviene per una carta nautica o una bussola, orienta i ricercatori e suggerisce il percorso verso la soluzione. In certi momenti, tuttavia, si verificano anomalie o fatti che non coincidono più con la spiegazione dominante e, con il loro moltiplicarsi, fanno vacillare lo stesso paradigma prima dato per sicuro ed accertato. Tuttavia il passaggio non avviene senza incontrare resistenze. Così capita che, in un primo momento, « ipotesi *ad hoc* » e « ostacoli epistemologici » di varia natura tenderanno a respingere l'intrusione teorico-scientifica e a mantenere il predominio del modello iniziale. Siamo nella fase pre-paradigmatica, di confronto o di conflitto tra scuole diverse. Ma quando lo spirito critico caratteristico della ricerca scientifica finisce per prevalere, esso tende in breve tempo a produrre una teoria più completa, finalmente vittoriosa, una vera e propria « rivoluzione scientifica ». Progressivamente si rafforzerà un *nuovo* paradigma, che darà luogo ad un *nuovo* periodo di « scienza normale » basata su *nuovi* principi, su *nuovi* valori, su una *nuova* visione del mondo (66).

Conviene tuttavia non dimenticare che un paradigma, esattamente come un *Idealtypus* è una schematizzazione della realtà, che viene forzata in alcuni dei suoi aspetti. La realtà contiene piut-

(64) G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite* (nella traduzione francese di M. LEROY, *Le droit en douceur*, Paris, Economica 2000, p. 35).

(65) Th. S. KUHN, *The Structure of Scientific Revolutions*, 2nd. ed., Chicago, 1970.

(66) Op. cit., pp. 216 ss.

tosto sfumature che «colori forti», estremi, di uno o di altro paradigma.

Dall'altra parte, su un piano storico o dinamico, bisogna prestare attenzione all'avvertenza di Kuhn, secondo il quale i paradigmi non si succedono radicalmente, ma coesistono per un periodo più o meno lungo, confrontandosi con la verità acquisita.

Questa situazione riguarda anche il diritto, e, in particolare, tutto il diritto internazionale sull'acqua. La sovrapproduzione alla quale si assiste nell'ultima decade rivela un cambiamento dei paradigmi, una vera rivoluzione scientifica. Porta con sé nuove idee, concetti, soluzioni, norme, credenze e valori dominanti. Ma, come insegna Kuhn, il suo progressivo radicamento nell'ordinamento giuridico internazionale non è avvenuto e non avviene senza conseguenze o tergiversazioni e persino arretramenti, anche per il fatto che non perdono immediatamente valore gli altri concetti e soluzioni che prima venivano considerati come la «migliore scienza» e pertanto continuano ad essere difesi da un gruppo preponderante di scienziati dell'epoca che in parte è anche quella in cui viviamo (67).

Quali conseguenze potremmo trarre per il futuro tali da confortare la teoria che il paradigma emergente risponde meglio ai problemi del presente e del futuro per quanto riguarda le acque?

Molto sommariamente, desidero sottolineare i seguenti elementi:

1. assunzione piena del carattere vitale del problema acqua e della problematica suscitata dalla sua gestione internazionale;
2. rilevanza speciale della questione ambientale e dell'impatto sull'ambiente;
3. necessità di trovare soluzioni mirate di tipo procedurale e istituzionale per la realizzazione di nuovi programmi;
4. molto realismo ma anche comprensione della complessità dei problemi e delle soluzioni (la vastità dei problemi suggerisce modestia intellettuale e metodica nel metterli a fuoco);
5. indiscutibile importanza di un nuovo atteggiamento verso la cooperazione, ben più vasta, con altri Stati, altre organizzazioni internazionali, e coinvolgimento di altri soggetti di diritto in particolare ONG, comunità umane diverse e pubblico in generale;

---

(67) In questo senso anche E. HEY, *Sustainable Use of Shared Water Resources: The Need for a Paradigmatic Shift in International Watercourses Law*, in G.H. BLAKE e altri (a cura di), *The Peaceful Management of Transboundary Resources*, London, 1995, p. 127. È nostra convinzione che il futuro vive già nel presente, come del resto abbiamo cominciato a sostenere in P. CANELAS DE CASTRO, *The Future of International Water Law*, già cit.

6. persistenza nel perseguire i principi cardinali del sistema emergente, con adattamento alla realtà, necessariamente dinamica e complessa;

7. continuità nell'apprendimento. Non ci sono verità assolute, ci sono invece tentativi di soluzione e modalità che vale la pena di cogliere e sviluppare. Mentre il diritto precedente era l'espressione della conoscenza di realtà assolute, questo è il diritto dell'indagine permanente, di successive approssimazioni, nella ricerca dei vari percorsi che conducano al vagheggiato sviluppo sostenibile, sempre maggiormente collegato (68). Come ben diceva il poeta Antonio Machado, « il cammino si percorre camminando ».

---

(68) Cfr. art. 2, 2 della Convenzione luso-spagnola del 1998 che può essere ricondotta al lavoro teorico di F. OST e M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, 2002, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis.

P. CANELAS DE CASTRO, *Cambiamento dei paradigmi nella legislazione internazionale a tutela delle acque*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Milano, Giuffrè, 2006, n. 6, pp. 829-852.

L'A. effettua inizialmente un'analisi della passata normativa internazionale interessante le acque dolci, con un elenco delle più importanti convenzioni e trattati internazionali.

Successivamente pone l'accento sul fermento normativo contemporaneo in materia, considerando se si tratta solo di un fenomeno quantitativo o anche qualitativo; analizza il cambiamento della posizione degli Stati rivieraschi, da quella inizialmente di assoluta autarchia alle successive più concilianti, dovute in parte alla necessità di stabilire buoni rapporti di vicinato salvaguardando pari diritti ed interessi. Vengono descritte le caratteristiche ed affinità dell'emergente diritto internazionale sulle acque.

Infine viene illustrata la teoria di Thomas Kuhn, relativa al «cambiamento dei paradigmi» alla luce della produzione normativa contemporanea in materia di acque dolci.

*The Author starts with an analysis of international regulations about freshwaters with a list of the most important international Conventions and Agreements of the past.*

*Then he considers the extensive contemporary production of laws examining if it's only a matter of quantity or also of quality; he analyzes the change in the riparian States» position from the Harmon doctrine of absolute territorial sovereignty to more accommodating ideas for the sake of good neighbourly terms. The features and similarities of the emerging regulations about freshwaters are then illustrated.*

*Finally Thomas Kuhn's notion about paradigm shifts is described and how it applies to this field.*

