

L'accesso universale all'acqua potabile di qualità come Obiettivo di sviluppo sostenibile e diritto umano fondamentale: sviluppi recenti e possibili evoluzioni future in ambito UE

1. L'accesso universale all'acqua potabile in ambito internazionale: le azioni promosse dall'Assemblea generale dell'ONU e il riconoscimento del diritto umano all'acqua. - 2. «L'acqua è un diritto». L'iniziativa dei cittadini europei «Right2Water» e le sue ripercussioni sulla legislazione UE in materia di acqua potabile - 3. Osservazioni conclusive sulla dimensione di diritto umano dell'acqua potabile di qualità nell'Unione europea (e in Italia).

1. *L'accesso universale all'acqua potabile in ambito internazionale: le azioni promosse dall'Assemblea generale dell'ONU e il riconoscimento del diritto umano all'acqua.* A partire dal 1980, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha sollecitato l'adozione, da parte di Stati membri ed organizzazioni internazionali, di azioni concrete per promuovere l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienici, dapprima mediante la proclamazione delle «*International Decades for Actions*»¹, più di recente attraverso l'adozione, con l'Agenda 2030², di uno specifico Obiettivo di sviluppo sostenibile relativo all'accesso e alla gestione sostenibile della risorsa idrica (Sustainable Development Goal 6 - *Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all*). L'Obiettivo, che si compone complessivamente di sei traguardi³, fissa due specifici *target* dedicati alla «qualità» della risorsa, il primo, il *target* 6.3, si propone di «migliorare entro il 2030 la qualità dell'acqua eliminando le discariche, riducendo l'inquinamento e il rilascio di prodotti chimici e scorie pericolose, dimezzando la quantità di acque reflue non trattate e aumentando considerevolmente il riciclo e il reimpiego sicuro a livello globale»; il secondo, il *target* 6.6, mira invece a «proteggere e risanare entro il 2030 gli ecosistemi legati all'acqua, comprese le montagne, le foreste, le paludi, i fiumi, le falde acquifere e i laghi»⁴. Rispetto agli Obiettivi di sviluppo del Millennio, che erano stati adottati dall'Assemblea generale nel 2000, e che configuravano l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienici di base come traguardo dell'Obiettivo più generale «Assicurare la sostenibilità ambientale»⁵, il nuovo Obiettivo di sviluppo sostenibile segnala il cambiamento intervenuto, anche al livello internazionale⁶, nella percezione

¹ La prima, l'«International Drinking Water Supply and Sanitation Decade» (v. ris. Assemblea generale, UN Doc. A/RES/35/18, del 10 novembre 1980), è stata avviata nel 1981 e si è conclusa nel 1990, seguita, nel periodo 2005-2015, dall'«International Decade for Action "Water for Life"» (v. ris. Assemblea generale, UN Doc. A/RES/58/217, del 9 febbraio 2004) e, a partire dal 2018, dall'«International Decade for Action: water for Sustainable Development 2018-2028» (v. ris. Assemblea generale, UN Doc. A/RES/71/222, del 7 febbraio 2017).

² Risoluzione dell'Assemblea generale «Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development», UN Doc. A/RES/70/1, del 25 settembre 2015.

³ Il *target* 6.1 si propone di «ottenere entro il 2030 l'accesso universale ed equo all'acqua potabile che sia sicura ed economica per tutti»; il *target* 6.2 di «ottenere entro il 2030 l'accesso ad impianti sanitari e igienici adeguati ed equi per tutti e porre fine alla defecazione all'aperto, prestando particolare attenzione ai bisogni di donne e bambine e a chi si trova in situazioni di vulnerabilità»; il *target* 6.4 di «aumentare considerevolmente entro il 2030 l'efficienza nell'utilizzo dell'acqua in ogni settore e garantire approvvigionamenti e forniture sostenibili di acqua potabile, per affrontare la carenza idrica e ridurre in modo sostanzioso il numero di persone che ne subisce le conseguenze»; il *target* 6.5, di implementare entro il 2030 una gestione delle risorse idriche integrata a tutti i livelli, anche tramite la cooperazione transfrontaliera, in modo appropriato».

⁴ Il *target* 6.6 si scompone, per la precisione, in due *sub-target*, il primo (6.a) volto ad «espandere entro il 2030 la cooperazione internazionale e il supporto per creare attività e programmi legati all'acqua e agli impianti igienici nei Paesi in via di sviluppo, compresa la raccolta d'acqua, la desalinizzazione, l'efficienza idrica, il trattamento delle acque reflue e le tecnologie di riciclaggio e reimpiego»; il secondo (6.b) a «supportare e rafforzare la partecipazione delle comunità locali nel miglioramento della gestione dell'acqua e degli impianti igienici».

⁵ Si tratta del «*Target 7.C*. Ridurre della metà, entro il 2015, la percentuale di popolazione senza accesso all'acqua potabile e ai servizi igienici di base». Cfr. la risoluzione dell'Assemblea generale «United Nations Millennium Declaration» UN Doc. A/RES/55/2, adottata l'8 settembre 2000, punto 19.

⁶ Il diritto all'acqua è riconosciuto in varie Convenzioni settoriali sui diritti umani es. la Convenzione sui diritti dell'infanzia, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 [art. 24.2, lett. c)]; oltre che nelle Costituzioni

dell'accesso equo ed universale all'acqua potabile di qualità come vero e proprio diritto umano⁷. Depone in tal senso l'adozione, nel 2010, e dunque un decennio dopo la proclamazione dei *Millennium Development Goals*, della risoluzione dell'Assemblea generale n. 64/292, in cui si riconosce esplicitamente «the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right» (*enfasi aggiunta*)⁸. La risoluzione, attribuisce valore giuridico all'accesso universale all'acqua potabile, che già nel 2002 il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite, nel suo General Comment n. 15⁹, aveva ricondotto agli artt. 11 (diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato) e 12 (diritto di ogni individuo a godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale che sia in grado di conseguire) del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali¹⁰; facendone conseguire, per gli Stati membri, gli obblighi giuridicamente rilevanti di rispettare (*respect*), proteggere (*protect*) e realizzare (*fulfil*) il diritto di ciascuno di aver accesso ad una quantità sufficiente di acqua potabile¹¹, per uso personale e domestico (inclusa la preparazione degli alimenti)¹² – sicura dal punto di vista igienico-sanitario¹³, nonché fisicamente ed

nazionali di molti Paesi, tra cui, per fare solo qualche esempio, la Bolivia (artt. 16 e 20 Cost.); l'Ecuador (art. 105 Cost.); il Sud Africa (art. 27.1), e recentemente (2017) la Repubblica di Slovenia (art. 70a), nella cui Costituzione il diritto all'acqua si configura sia come diritto individuale che diritto sociale collettivo. Per le implicazioni che possono derivare dal riconoscimento del diritto collettivo all'acqua, sia internamente che sul piano dell'ordinamento internazionale, si v. D. ZOLO, *Il diritto all'acqua come diritto sociale e come diritto collettivo. Il caso palestinese*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 1, 125-142, 130-135.

⁷ La bibliografia sul diritto umano all'acqua è divenuta ormai molto vasta, tra i numerosi contributi si v. P. GLEICK, *The Human Right to Water*, in *Water Policy*, vol. 1, 5, 1998, 487-503; I. WINKLER, *The Human Right to Water: Significance, legal Status and Implications for Water Allocation*, Londra, 2012; C. CLARK, *Of What Use is a Deradicalized Human Right to Water?* in *Human Rights Law Review*, vol. 17, 2017, 243; A. PICCONE, *Riflessioni intorno alla configurabilità di un diritto umano all'acqua*, in C. RICCI (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e alla qualità degli alimenti*, Milano, 2012; G.A. CAVALLO, *The Human Right to water and Sanitation: From Political Commitments to Customary Rules?*, in *Pace International Law Review Online Companion*, 2012, 136-200; P. THIELBORGER, *Re-Conceptualizing the Human Right to Water: A Pledge for a Hybrid Approach*, in *Human Rights Law Review*, 15, n. 2, 2015, 225.

⁸ V. UN Doc. A/RES/64/292, 28 luglio 2010.

⁹ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali (UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights - da qui in avanti CESCR), General Comment No. 15 (2002), The right of water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), E/C.12/2002/11, 20 gennaio 2003. Per un'analisi E. RIEDEL, *The Human Right to Water and General Comment No 15 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, in E. RIEDEL - P. ROTHEN (a cura di), *The Human Right to Water*, Berlino, 2006, 19.

¹⁰ Appartenendo alla categoria dei diritti economici e sociali, il diritto umano all'acqua è soggetto al principio della realizzazione progressiva (art. 2.1 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali), per cui gli Stati possono ritenersi responsabili di una violazione del diritto nella misura in cui non abbiano mobilitato le risorse a loro disposizione per realizzarlo. Ciò non vale, tuttavia, per il contenuto minimo del diritto - c.d. *minimum core requirement* - che richiede tutela immediata (v. General Comment No. 15, cit., par. 17), in maniera non discriminatoria (art. 2.2 del Patto) e servendosi, se necessario, dell'assistenza e della cooperazione internazionale (art. 2.1 del Patto). Sulla portata degli obblighi generali derivanti dal Patto si v. CESCR, *General Comment n. 3, The nature of States parties obligations (Art. 2, par. 1, of the Covenant)*, del 14 dicembre 1990. Sulle modalità più idonee a valutare l'impegno profuso dagli Stati per la realizzazione del diritto all'acqua si v. il *Report of the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation*, Catarina de Albuquerque, UN Doc. A/HRC/18/33, 4 luglio 2011, par. 65.

¹¹ Non meno di 20l/per persona/al giorno, secondo l'OMS (v. G. HOWARD - J. BARTRAM, *Domestic Water Quantity. Service Level and Health*, 2003, Ginevra, 22). La quantità di acqua necessaria per gli usi domestici e personali varia a seconda dell'età, della corporatura, delle condizioni ambientali e dello stile di vita (per es. una persona attiva o una donna che allatta hanno bisogno di quantità maggiori di acqua rispetto ad un lattante), ma non dovrebbe, comunque, essere mai inferiore ai 7,5/15 l, neanche in situazioni di emergenza (cfr. *Sphere Project and Handbook- Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*, 2011). Mentre per la piena realizzazione del diritto ne servirebbero almeno 50 l - sul punto v. *The Human Right to Water and Sanitation - Media brief* (http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief.pdf), consultato il 18 ottobre 2017 e P.H. GLEICK, *Basic Water Requirements for Human Activities: meeting Basic needs*, in *Water International*, 21, 1996, 83-92.

¹² Pur trattandosi di un atto giuridicamente non vincolante il G.C. n. 15, cit., può essere considerato la pietra miliare nella ricostruzione del contenuto concreto del diritto umano all'acqua, di cui chiarisce le principali implicazioni in termini di accesso indiscriminato ed equo alla risorsa.

¹³ La qualità dell'acqua dovrebbe essere conforme agli *standard* internazionali stabiliti dall'OMS (WHO, *Guidelines for Drinking-Water Quality*, Ginevra, IV ed. riv. 2017) oltre che di colore e sapore accettabili. Difatti, se anche la qualità dell'acqua può non

economicamente accessibile¹⁴.

Sebbene il riconoscimento del diritto all'acqua potabile in ambito internazionale possa farsi risalire alla Conferenza delle Nazioni Unite sull'acqua del 1977 (UN Water Conference, Mar del Plata)¹⁵, è solo con la risoluzione dell'Assemblea generale n. 64/292 che siffatto diritto può dirsi ufficialmente, ed autonomamente¹⁶, affermato in sede internazionale, sia pure con i limiti derivanti dalla natura non vincolante della risoluzione e dalle dinamiche della sua adozione¹⁷. Inoltre, nella ris. n. 64/292, oggetto del diritto non è semplicemente l'accesso all'acqua, ma all'acqua potabile di qualità, disponibile in quantità sufficienti e a condizioni eque, come ulteriormente specificato dalla stessa Assemblea generale nelle successive risoluzioni sul tema¹⁸.

Sul piano più propriamente operativo, il riconoscimento di un diritto umano all'acqua di qualità ha comportato il moltiplicarsi delle iniziative condotte sotto l'egida dell'ONU per promuovere l'accesso alla risorsa idrica¹⁹. Inoltre, all'interno della famiglia delle Nazioni Unite è stato istituito un organismo di raccordo, l'UN-Water, che coordina le agenzie ed i programmi le cui attività possono avere un impatto sull'uso e la gestione della risorsa idrica, anche in relazione alle questioni inerenti la qualità e la salubrità dell'acqua potabile²⁰. In particolare, l'UN-Water attua programmi di monitoraggio sull'uso dell'acqua e riporta le informazioni acquisite ai decisori politici, al pubblico in generale, e a quanti nella loro attività, anche di natura imprenditoriale, gestiscono la risorsa idrica o possono influenzarne le modalità di

dipendere da questi ultimi fattori, l'accettabilità della stessa, ovvero la percezione da parte del consumatore dell'idoneità dell'acqua ad essere consumata, può esserlo, e può spingere gli interessati a consumare acqua non sicura, ma di sapore migliore.

¹⁴ Per una definizione v. G.C. n. 15 15 (2002), cit., punto 12, lett. (c) (i) e (ii).

¹⁵ Cfr. le risoluzioni dell'Assemblea generale «United Nations Water Conference» UN Doc. A/RES/3513 del 15 dicembre 1975 e UN Doc. A/RES/327158 del 19 dicembre 1977 e «Follow up to and implementation of the Mar Del Plata Action Plan of the United Nations Water Conference», UN Doc. A/RES/34/191 del 18 dicembre 1979. L'Action Plan del Mar del Plata, nel quale viene sottolineata la necessità «to establish standards of quality and quantity that are consistent with the public health, economic and social policies of Governments» [punto 16(b)], è invece contenuto nel «Report of the United Nations Water Conference, Mar del Plata, 14-25 marzo 1977», E/CONF.70/29.

¹⁶ Nel suo «Preliminary report of the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on the right to food» (UN Doc. A/56/210, del 23 luglio 2001) il relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto al cibo, Jean Ziegler, aveva infatti osservato che l'acqua, sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo, è un elemento essenziale del diritto al cibo (v. in particolare i paragrafi 58-71), potendo costituire anche un diritto autonomo rispetto a quest'ultimo (in tal senso v. UN Doc. E/CN.4/2003/54, 10 gennaio 2003).

¹⁷ Si fa riferimento qui alla mancata adozione *per consensus* della bozza di risoluzione, nella quale la portata e il contenuto del diritto all'acqua, secondo alcuni Stati, sarebbero stati descritti in maniera non conforme alla prassi e al diritto internazionale esistente (in proposito v. A/64/PV.108, 28 luglio 2010, 7).

¹⁸ UNGA Res. n. 68/157 del 18 dicembre 2013 (UN Doc A/RES/68/157) e n. 70/169 del 17 dicembre 2015 (UN Doc A/RES/70/169). Si noti che le risoluzioni appena richiamate riguardano più precisamente il diritto umano all'acqua e ai servizi igienico-sanitari. Si segnala, inoltre, l'evoluzione (anche lessicale) intervenuta con l'adozione della risoluzione dell'Assemblea generale n. 70/169 dove si parla, al plurale, di «diritti umani» all'acqua e ai servizi igienico-sanitari. Sull'emersione di un diritto umano ai servizi-igienico-sanitari, separato dal diritto all'acqua, si v. I. WINKLER, *The human right to water*, in *Routledge Handbook of Water Law and Policy*, in R.ALISTAR-A.ALLAN - S.HENDRY (a cura di), Londra/New York, 112-113, la quale osserva che «while there is the perception of water and sanitation being linked to each other, this does not necessarily have to be the case, and both the Special Rapporteur and the CESCR have argued that sanitation has distinct characteristics that warrant its understanding as a distinct human right». Più nello specifico su questo aspetto v. IDEM, *The human right to sanitation*, in *University of Pennsylvania Journal of International Law*, vol. 37, 4, 2016, 1378 ss.; K. ELLIS - L. FERIS, *The Right to Sanitation: Time to Delink from the Right to Water*, in *Human Rights Quarterly*, 2014, 36, 607-629.

¹⁹ Per es., nel 2011, l'OMS, con la risoluzione 64/24 (WHA64.24 del 24 maggio) ha invitato gli Stati membri ad assicurare che le strategie di salute pubblica poste in essere a livello nazionale contribuissero alla realizzazione del diritto all'acqua e ai servizi igienici e il Direttore generale dell'OMS a rafforzare la collaborazione con le altre istituzioni ed organismi internazionali con il fine di promuovere l'accesso all'acqua potabile di qualità e ai servizi igienici. Si v. anche la pubblicazione dell'United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) e del WHO/Europe (World Health Organization Regional Office for Europe), *The Equitable Access Score-card. Supporting policy processes to achieve the human right to water and sanitation*, Ginevra, 2013.

²⁰ *Guidelines for Drinking-Water Quality*, cit., xviii.

utilizzo²¹.

2. «L'acqua è un diritto». *L'iniziativa dei cittadini europei «Right2Water» e le sue ripercussioni sulla legislazione UE in materia di acqua potabile*. L'adozione della risoluzione dell'Assemblea generale n. 64/292 ha ridato anche vigore alle istanze, di cittadini e movimenti, volte ad affermare esplicitamente il diritto all'acqua potabile nelle Costituzioni e nelle legislazioni nazionali²², oltre che nel diritto dell'Unione europea, dove in assenza di un'espressa menzione del diritto all'acqua all'interno della Carta dei diritti fondamentali, la garanzia (indiretta) del diritto si ricava dagli articoli che tutelano il diritto alla vita (art. 2), la salute umana (art. 35) e l'ambiente (art. 37)²³. Proprio nell'Unione europea il riconoscimento ufficiale, sul piano internazionale, del diritto umano all'acqua è servito da stimolo per il lancio della prima iniziativa dei cittadini europei «L'acqua è un diritto (Right2Water)»²⁴, con la quale si invitava la Commissione europea a proporre l'elaborazione di una normativa sul diritto umano universale all'acqua potabile come configurato in ambito ONU e, sull'erogazione dei relativi servizi (e dei servizi igienico-sanitari) in quanto servizi pubblici fondamentali, accessibili a tutti²⁵. Ne è risultato l'impegno da parte della Commissione ad impostare «la propria azione futura continuando a considerare l'acqua potabile e i servizi igienico-sanitari nella loro dimensione di diritto umano²⁶», e quindi universalmente accessibili sul territorio dell'UE, di qualità elevata

²¹ Si v. per es. l'ultimo World Water Development Report (2017) dedicato al tema del riuso delle acque reflue, UN-WATER, *The United Nations World Water Development Report 2017. Wastewater: The Untapped Resource*, Parigi, 2017.

²² Per una ricognizione del diritto all'acqua nei diritti costituzionali nazionali si v. *The Right to Water and Sanitation in National Law and Policy - A sourcebook WASH United*, Freshwater Action Network and WaterLex, Berlino, 2012. Nel nostro ordinamento la Corte costituzionale (sentenza 22 luglio 2010, n. 273, in *Giur. cost.*, 2010, 4, 3349) ha definito l'acqua «bene primario della vita» e «diritto fondamentale della vita dell'uomo e delle generazioni future», ed ha riconosciuto che spetta alla pubblica amministrazione competente programmarne, regolarne e controllarne il corretto utilizzo «non già in una prospettiva di mera tutela della proprietà demaniale, ma in quella di contemperamento tra la natura pubblicistica della risorsa e la sua destinazione a soddisfare i bisogni domestici e produttivi dei consociati». Già nel 1964, la stessa Corte (sentenza 24 gennaio 1964, n. 4, *ivi*, 1964, 33) aveva definito l'approvvigionamento di risorse idriche «un bisogno primario e fondamentale» della popolazione. Pur non essendo esplicitamente enunciato nella Costituzione italiana, il diritto all'acqua potabile è stato desunto da vari articoli della Cost., per es. l'art. 2, che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, ma anche l'art. 3, in base al quale «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana», e l'art. 33, che tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività. Si noti che nella sentenza del 12 dicembre 1996, n. 254, la Corte costituzionale riconduce gli usi delle risorse idriche al «diritto fondamentale dell'uomo (e delle generazioni future) all'integrità del patrimonio ambientale». In argomento v. A. D'ALOIA, *Il diritto all'acqua e il laboratorio costituzionale sudamericano*, in A. D'ALOIA - M. ACEVEDO-MINO (a cura di), *Costituzione e diritto all'acqua*, Napoli, 2016, 7 secondo il quale il diritto all'acqua appartiene «al nucleo più essenziale e inderogabile del costituzionalismo dei diritti: la vita, la dignità, la salute»; e T.E. FROSINI, *Dare un diritto agli assetati*, in *Analisi giuridica dell'Economia*, 2010, 29, che ricava il diritto all'acqua dagli artt. 9 (tutela del paesaggio), 44 (bonifica delle terre) e 117 lett. r) della Cost. it. (tutela dell'ambiente).

²³ La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza nel 2000 dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione europea, è stata modificata nel 2007, divenendo giuridicamente vincolante dal 1° dicembre 2009, per effetto dell'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea, il cui art. 6.1. stipula che «l'Unione riconosce i diritti, le libertà ed i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [...], che ha lo stesso valore giuridico dei trattati».

²⁴ «Right2Water» è stata la prima iniziativa dei cittadini europei (ICE) ad aver raccolto un numero sufficiente di firme per poter essere convalidata [ai sensi del regolamento (UE) n. 211/2011, del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, il quale stabilisce procedure e condizioni per la raccolta delle firme e la presentazione dell'ICE, che per poter essere presa in considerazione dalla Commissione europea deve raccogliere un milione di dichiarazioni di sostegno entro dodici mesi, da parte di cittadini europei residenti in almeno un quarto degli Stati membri]. Tale strumento di democrazia partecipativa è stato introdotto con il Trattato di Lisbona ed ha la sua base giuridica negli artt. 11.4 del Trattato sull'Unione europea - che istituisce il quadro di base - e 24.1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che ne definisce invece i principi generali. L'iniziativa dei cittadini europei si rivolge alla Commissione europea che è la sola istituzione dell'Unione europea ad avere la facoltà di presentare proposte legislative. Sul ruolo dell'iniziativa dei cittadini europei come strumento di partecipazione democratica si v. le osservazioni di G. PORRO, *Democrazia diretta e Unione europea: il ruolo dell'iniziativa dei cittadini europei (ICE)*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2014, 4, 1585-1590.

²⁵ Come riporta la stessa Commissione nella sua Comunicazione relativa all'iniziativa dei cittadini europei *Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!*, COM (2014) 177 fin., 19 marzo 2014, 5.

²⁶ *Ivi*, 7.

e a prezzi abbordabili²⁷. Più di recente, con l'adozione del Programma di lavoro per il 2017, la Commissione si è inoltre impegnata a dar seguito all'iniziativa dei cittadini europei nel processo di revisione della direttiva europea sulla qualità delle acque destinate al consumo umano²⁸, effettivamente avviato con la recente adozione di una proposta di rifusione che la stessa Commissione definisce «seguito diretto dell'iniziativa dei cittadini europei "Right2Water"»²⁹.

La direttiva, riesaminata anche sulla base del Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT-Regulatory Fitness and Performance Programme³⁰) si pone tra gli obiettivi una gestione sostenibile ed efficiente della risorsa idrica e rientra nel piano di transizione dell'Unione europea verso un'economia circolare³¹. Sotto questo profilo, essa mira non solo ad assicurare più elevati *standard* di sicurezza dell'acqua potabile, e quindi di tutela della salute umana, ma anche ad accrescere la fiducia dei consumatori nell'acqua fornita tramite la rete di distribuzione, così riducendo l'impatto ambientale derivante dal consumo di acqua minerale, quantomeno in termini di numero di bottiglie di plastica in circolazione (cfr. Strategia dell'UE sulla plastica³²).

Significativo, per quanto qui più di interesse, è il riferimento esplicito all'Obiettivo di sviluppo sostenibile contenuto nel 'considerando' (4) della proposta di rifusione della direttiva 98/83/CE, nella quale viene posto in evidenza l'accesso universale all'acqua per i gruppi emarginati, ovvero «le persone isolate dalla società, a causa di discriminazioni o della mancanza di accesso a diritti, risorse o opportunità»³³. Si tratta di un avanzamento importante rispetto alla direttiva vigente, suffragato dall'inserimento di un apposito articolo sull'«accesso all'acqua» che prevede l'adozione, da parte degli Stati membri, di misure necessarie a migliorare l'accesso *per tutti* all'acqua potabile³⁴. Tali misure, significativamente, includono la creazione e il mantenimento all'esterno e all'interno degli spazi pubblici di «dispositivi di libero accesso all'acqua destinata al consumo umano»³⁵.

3. Osservazioni conclusive sulla dimensione di diritto umano dell'acqua potabile di qualità nell'Unione europea e in Italia.

Una tale evoluzione segnala, specialmente se verrà mantenuta nel testo definitivo della direttiva – e recepita, in questi termini, dai singoli Stati membri – l'attenzione crescente dell'Unione europea per la dimensione di diritto umano dell'accesso all'acqua potabile di qualità, un diritto che, diversamente da quanto si è portati a credere, è ancora oggi non completamente realizzato anche in Paesi ad alto reddito come quelli dell'Unione europea, dove sarebbero circa 23 milioni i cittadini privi di accesso diretto

²⁷ Con riferimento alla politica di sviluppo dell'UE, la Commissione (*ivi* 10-11) si impegna, inoltre, a garantire assistenza finanziaria ai Paesi *partner* nel settore dell'approvvigionamento idrico e dei servizi igienico-sanitari, privilegiando le zone più vulnerabili e seguendo un approccio integrato volto a massimizzare le sinergie esistenti tra l'acqua, l'energia e la sicurezza alimentare. Gli impegni assunti sono stati ritenuti insoddisfacenti dal Parlamento europeo che, con la risoluzione 8 settembre 2015, ha invitato la Commissione europea a dare seguito alle richieste contenute nell'iniziativa.

²⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Programma di lavoro della Commissione per il 2017. Realizzare un'Europa che protegge, dà forza e difende*, COM (2016) 710 fin., del 25 ottobre 2016.

²⁹ Commissione europea, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the quality of water intended for human consumption* (recast), COM (2017) 753 fin., del 1° febbraio 2018.

³⁰ REFIT fa parte dell'iniziativa «*Leggerare meglio*» ([v. COM (2016) 615 def., 14 settembre 2016] e consiste, in sostanza, nella valutazione dell'impatto della normativa europea, anche sulla base dei suggerimenti e delle proposte presentate dalle autorità nazionali e dai cittadini. Dalla valutazione sull'adeguatezza e l'efficacia della direttiva 98/83/CE, cit. è emersa la necessità di aggiornarne alcune disposizioni, al fine di migliorare, tra le altre cose, la qualità dell'acqua e l'informazione verso i consumatori.

³¹ Commissione europea, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *L'anello mancante- Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*, COM (2015) 614 fin., del 2 dicembre 2015.

³² Presentata il 16 gennaio 2018, Press release IP/18/5, *online* su http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5_en.htm.

³³ Art. 2 (8) COM (2017) 753 fin., cit.

³⁴ *Ivi*, art. 13, 1 (a).

³⁵ *Ivi*, art. 13. 1 (b).

all'acqua potabile (ovvero non collegati alla rete di distribuzione pubblica)³⁶. Per quanto riguarda gli Stati membri, occorre peraltro segnalare la tendenza registrata già negli ultimi anni, a tutti i livelli (v., per es., legge della Regione siciliana 11 agosto 2015, n. 19³⁷), a riconoscere la dimensione di diritto umano della disponibilità e dell'accesso all'acqua potabile, come testimoniato dal caso della Slovenia, che ha introdotto nella Costituzione il «diritto all'acqua potabile» (art. 70a) e ha riconosciuto la proprietà pubblica del «bene acqua», seconda nell'Unione europea, solo alla Repubblica Slovacca (art. 4 Cost.). Il riconoscimento della dimensione di diritto umano dell'acqua potabile nella pertinente legislazione UE, potrà significare, in concreto, una maggiore attenzione per l'accessibilità sia fisica che economica all'acqua potabile di qualità, anche tenendo conto del fatto che – in base ai dati forniti da Eurostat – in alcuni Paesi membri il numero delle persone non collegate alla rete di distribuzione pubblica era, ancora nel 2015, significativamente basso se comparato con la media UE³⁸. Sotto il profilo dell'accesso economico, merita, poi, particolare considerazione la situazione degli utenti più vulnerabili e marginalizzati. In Italia, al fine di garantire anche a questi ultimi la quantità di acqua necessaria per il soddisfacimento dei bisogni fondamentali, la l. 28 dicembre 2015, n. 221 (c.d. «collegato ambientale») ha previsto una tariffa sociale del servizio idrico integrato, volta a consentire ai soggetti più svantaggiati l'accesso a condizioni agevolate, alla fornitura di un quantitativo minimo vitale di acqua potabile di qualità (50 litri, per abitante, al giorno)³⁹. Per quanti, invece, non sono ancora neppure collegati alla rete di distribuzione pubblica (es. quanti abitano in insediamenti spontanei o abusivi) potrebbe essere effettivamente utile, nella prospettiva di assicurare immediata realizzazione al diritto umano all'acqua potabile di qualità, la creazione e il mantenimento all'esterno e all'interno degli spazi pubblici di quei «dispositivi di libero accesso all'acqua» attualmente previsti nel testo di rifusione della direttiva UE sull'acqua destinata al consumo umano⁴⁰.

Francesca Spagnuolo

³⁶ Dati riportati dal Primo vicepresidente della Commissione europea Frans Timmermans, in occasione della Conferenza stampa sulla revisione della direttiva relativa all'acqua destinata al consumo umano, il 1° febbraio 2018, SPEECH/18/584. Si noti che il G.C. n. 15, con riferimento all'accessibilità fisica all'acqua, specifica che l'acqua «must be accessible within, or in the immediate vicinity, of each household, educational institution and workplace».

³⁷ Recante *Disciplina in materia di risorse idriche*, G.U. Terza Serie Speciale - Regioni n. 2 del 9 gennaio 2016.

³⁸ È il caso della Romania, con solo il 63,7 per cento della popolazione allacciata alla rete di distribuzione pubblica, v. Eurostat, *Population connected to public water supply*, 2016, online su: <http://ec.europa.eu/eurostat/>.

³⁹ Art. 60, l. 28 dicembre 2015, n. 221, *Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*, in G.U. n. 13 del 18 gennaio 2016.

⁴⁰ Sebbene non esistano, in merito, dati ufficiali (la pubblicazione Eurostat, cit., non contiene infatti dati sull'Italia), secondo il Joint Monitoring Programme (JMP) for Water Supply, Sanitation and Hygiene (washdata.org) dell'Organizzazione mondiale della sanità e dell'UNICEF, nel 2015, la percentuale di popolazione che aveva accesso all'acqua potabile di qualità era il 93,6 per cento.