

## PROGETTO DI PROTOCOLLO PER IL DIRITTO UMANO ALL'ACQUA E AI SERVIZI IGIENICI

### Il contesto

Dopo oltre 10 anni di mobilitazione da parte dei Movimenti dell'acqua per ottenere dalla Comunità Internazionale e dall'ONU il riconoscimento del diritto umano all'acqua, nel 2010, su iniziativa di alcuni Paesi Latino-americani, l'Assemblea Generale dell'ONU e il Consiglio dei Diritti Umani hanno approvato due importanti Risoluzioni che sanciscono "il diritto umano, universale e inalienabile all'acqua ed ai servizi igienico-sanitari" come un diritto "autonomo e specifico", "presupposto per tutti gli altri diritti".

- La **Risoluzione 64/92** (28 luglio) riconosce che "il diritto all'acqua potabile ed ai servizi igienico sanitari è un diritto dell'uomo essenziale alla qualità della vita ed all'esercizio di tutti i diritti dell'uomo"
- La **Risoluzione 15/9** del Consiglio dei Diritti Umani (30 settembre) afferma che "il diritto umano all'acqua ed ai servizi igienico-sanitari deriva dal diritto ad un livello di vita adeguato ed è indissolubilmente legato al diritto a migliorare lo stato di salute fisica e mentale così come al diritto alla vita ed alla dignità". Il Consiglio riprende i tratti irrinunciabili del diritto umano all'acqua, già declinati nell'Osservazione generale n.15 sul diritto all'acqua (2002): la disponibilità, la qualità, l'accessibilità. L'accessibilità comprende tradizionalmente quattro dimensioni: la non-discriminazione, l'accessibilità economica, l'accessibilità fisica e l'accesso alle informazioni.

Nel maggio 2013 è entrato inoltre in vigore, a seguito della ratifica da parte di oltre 10 Stati, il Primo Protocollo Opzionale al "Patto Internazionale relativo ai diritti economico e sociali internazionali" (PIDESC) che introduce la giustiziabilità teorica e pratica dei diritti economici sociali e culturali.

A distanza di sei anni dalle Risoluzioni ONU, però, il diritto umano all'acqua come diritto autonomo e specifico ad un quantitativo minimo, necessario per la dignità della vita, non è garantito in nessuno Stato. L'Organizzazione Mondiale della Sanità e il Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia nel loro Rapporto 2015 (*Joint Monitoring Programme*) denunciano infatti che ancora oggi più di 663 milioni di persone non hanno accesso a fonti d'acqua potabile, oltre 2.6 miliardi di persone non hanno accesso ai servizi igienico-sanitari di base, causa primaria di contaminazione dell'acqua e delle malattie legate all'acqua. Dopo il decennio ONU dedicato all'accesso all'acqua (*Water Decade, 2005-2015*), il Rapporto 2013 dello Special Rapporteur sul diritto umano all'acqua "Safe Drinking Water and Sanitation" denuncia le conseguenze del mancato accesso ad acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari:

- ✓ 1.5 milioni di bambini muoiono prima di raggiungere i 5 anni,
- ✓ 443 milioni di giorni di scuola si perdono ogni anno a causa delle malattie connesse,
- ✓ in tutti i paesi aumenta il numero di coloro che non sono in grado di pagare la bolletta dell'acqua,
- ✓ crescono i flussi di rifugiati climatici che, anche per effetto dei cambiamenti climatici, nel 2050 raggiungeranno quota 250 milioni.

Nel frattempo, gli Stati non hanno dimostrato nessuna volontà politica di applicare le Risoluzioni dell'ONU; solo alcuni, sotto la spinta dei Movimenti, hanno introdotto nelle loro Costituzioni il principio del diritto umano all'acqua, o hanno adottato leggi-quadro, senza però mai definire le modalità con cui garantire il diritto umano. La discrezionalità lasciata ai singoli Stati rischia di inficiare il carattere *universale* del diritto umano all'acqua, mentre all'orizzonte non si profila nessun impegno da parte degli Stati.

L'ONU per parte sua è ferma alle Risoluzioni del 2010 che hanno sancito il diritto umano. L'Agenda post-2015 a sua volta non prevede (Obiettivo 6) nessun impegno a garantire il diritto umano all'acqua come obiettivo di sviluppo sostenibile, prevale piuttosto l'approccio di "assicurare l'accesso universale all'acqua da bere e ai servizi igienici attraverso un prezzo accessibile e una gestione efficiente e sostenibile"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L'obiettivo 6 è supportato da due obiettivi specifici che precisano i target e le modalità (6.1) "assicurare entro il 2030 l'accesso equo e universale all'acqua ad un prezzo abbordabile"; "garantire l'accesso ai servizi igienici di base ponendo fine alla defecazione all'aperto, con particolare riferimento ai bisogni delle donne e delle ragazze, e dei gruppi più vulnerabili" (6.2)

Anche l'attuale Special Rapporteur, nel suo primo Rapporto presentato al Consiglio dei diritti umani nel luglio 2015 (<http://undocs.org/fr/A/HRC/30/39>), pone l'accento solo sull'accesso al servizio ad un "costo abbordabile" per la realizzazione del diritto umano all'acqua e ai servizi igienici di base, attraverso il ricorso a meccanismi finanziari e sussidi pubblici da parte degli Stati, in una logica cioè di "accessibilità economica". Analoga impostazione a supporto dell'accesso economico è contenuta in una proposta di Risoluzione ([Resolution A/C.3/70/L.55/rev.1](#)) di diversi Stati sulla differenziazione fra diritto all'acqua e diritto ai servizi igienici di base e sulla concretizzazione di questi diritti, presentata alla III Commissione e adottata dall'Assemblea Generale (70/169) a Dicembre 2015. Nel frattempo ONU e Banca Mondiale hanno lanciato la creazione di un [Group of High Level Experts](#), che sostituirà UNSGAB, con l'obiettivo di identificare le modalità con cui implementare l'Obiettivo 6 (accesso all'acqua) dell'Agenda post-2015.

**Dunque l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienici di base in quanto diritti umani nei prossimi 15 anni non saranno più esigibili dallo Stato, ma accessibili solo se si paga un prezzo.**

## **Lo strumento**

Se non si vuole lasciare al mercato e alle imprese la definizione delle modalità con cui concretizzare il diritto umano all'acqua, i **Movimenti dell'acqua**, che si sono mobilitati per il riconoscimento del diritto umano all'acqua, possono oggi impegnarsi per rilanciare il processo attraverso **nuovi strumenti**, che attuino concretamente le Risoluzioni di principio dell'ONU, e per ottenere l'adozione da parte degli Stati e della comunità internazionale di strumenti giuridici che garantiscano in termini formali e procedurali il diritto.

Tale **strumento** di concretizzazione del diritto dovrebbe:

- **essere uno strumento di diritto internazionale**, in quanto regola diritti umani universali;
- **essere cogente** per gli Stati che lo ratificano e di riferimento per gli altri Stati;
- **tradurre in norme vincolanti per gli Stati il principio** finora riconosciuto solo in termini "declaratori" che l'acqua è un diritto umano universale, stabilendo alcuni **principi attuativi** irrinunciabili:
  - ✓ priorità dell'uso umano per la vita, che comprende l'uso personale e per la produzione di cibo;
  - ✓ gratuità del minimo vitale di acqua;
  - ✓ responsabilità degli Stati a garantire il diritto;
  - ✓ giustiziabilità delle violazioni presso la Corte Internazionale dei Diritti Umani.

Questi principi *attuativi* definiscono il tipo del nuovo strumento di diritto internazionale, cioè un Protocollo/Trattato. Tale strumento *non interviene* a livello delle legislazioni nazionali, che sono di competenza degli Stati, ma costituisce un quadro giuridico di riferimento che vincola gli Stati rispetto alle leggi e alle politiche che possono adottare. Allo stesso tempo consente ai Movimenti di rafforzare le proprie rivendicazioni verso i Governi per il rispetto del diritto umano all'acqua nel proprio Paese.

Il CICMA si è impegnato ad identificare quale possa essere questo nuovo strumento di diritto internazionale capace di dare concreta attuazione al diritto umano all'acqua.

**La valutazione politica** che ha spinto il CICMA a produrre la proposta di un Protocollo Internazionale nasce dalla constatazione che finora le legislazioni nazionali e la costituzionalizzazione del diritto, laddove si è prodotta, si sono rivelate *strumenti troppo deboli* per effettivamente assicurare il rispetto del diritto umano universale all'acqua. Di fatto hanno lasciato ai singoli Stati la possibilità di garantire l'accesso al diritto umano all'acqua (anche al livello di minimo vitale) attraverso la tariffa, cioè il pagamento dei costi. Manca uno **strumento internazionale vincolante** che *definisca le modalità formali e procedurali* con cui gli Stati sono tenuti a dare attuazione al diritto umano all'acqua in termini universali, sottraendolo alla loro discrezionalità, e che *garantisca* a chiunque la giustiziabilità delle violazioni.

**La strategia prescelta** è stata quella di redigere un progetto in conformità con i principi proposti dal *Manifesto del CICMA per il diritto umano all'acqua* e con quei principi condivisi con i Movimenti dell'acqua e formalizzati nelle Dichiarazioni delle varie edizioni dei *Forum Mondiali alternativi* (2003-2012).

Il primo obiettivo è stato quello di **identificare uno strumento di diritto internazionale idoneo** nel rispetto di questi principi; in un anno di lavoro congiunto col Dipartimento di Scienze Giuridiche Internazionali dell'Università di Milano-Bicocca, è stato identificato nella forma di un **Secondo Protocollo opzionale al Patto Internazionale sui Diritti economici, sociali e culturali** (PIDESC), di cui è stato redatto un progetto.

Il Protocollo è accompagnato da un **Commento** che illustra i criteri di stesura, inquadra le finalità e i riferimenti alla giurisprudenza internazionale già condivisi su cui si fondano i singoli articoli, ed evidenzia gli elementi di innovazione sostanziale introdotti. L'obiettivo successivo è quello di **identificare un gruppo di Stati e Istituzioni** disposti a proporre alla comunità internazionale di aprire un negoziato presso il Consiglio dei Diritti Umani.

**Il Protocollo stabilisce un diritto umano «autonomo», specifico in tema di acqua e servizi igienici, che deve essere garantito dagli Stati sul piano sostanziale e su quello procedurale, e presenta importanti elementi di avanzamento e novità rispetto a Risoluzioni, Convenzioni e Trattati esistenti, su cui si basa.**

## **Il contenuto**

Il Protocollo Internazionale per il diritto umano all'acqua e ai servizi igienici sancisce che l'acqua è **un diritto, un bene comune**.

Mette a disposizione dei singoli Stati, come dei Movimenti, uno **strumento articolato di diritto internazionale** che può servire da punto di riferimento per l'adozione di quadri legislativi nazionali, di iniziativa governativa o parlamentare, di proposte di legge di iniziativa popolare avanzate da Movimenti e cittadini per concretizzare il diritto umano all'acqua.

Il suo carattere **giuridicamente vincolante** consente inoltre di introdurre strumenti di *giustiziabilità* delle violazioni del diritto umano all'acqua che *tutti* possono denunciare e ottenere il riconoscimento del danno. Il **carattere non regressivo** (art.2) consente che Stati con legislazioni o Costituzioni più avanzate rispetto al riconoscimento del principio dell'acqua come diritto umano e bene comune, o alle modalità di gestione del servizio, non retrocedano in conseguenza della ratifica del Protocollo.

Gli elementi di **innovazione sostanziale** sono:

1. quantificazione del diritto all'acqua e l'obbligo per gli Stati di garantirlo (artt.2, 3);
2. il rafforzamento delle comunità locali, che vengono riconosciute come uno dei soggetti del cosiddetto «Collective System» (art.1), a cui viene attribuito il diritto di determinare il tipo di servizio idrico e le modalità con cui tale servizio deve essere gestito;
3. il riconoscimento dei sistemi comunitari di gestione del servizio idrico (art.5);
4. l'introduzione di una scala di quantità di acqua per persona/giorno, che definisce il diritto umano garantito dallo Stato, ed il diritto di accesso per l'uso personale con pagamento di una tariffa, il contrasto allo spreco (art.3); i criteri specifici a tutela del diritto umano all'acqua sono :
  - > quantità minima di acqua al giorno per persona (50-100 l. secondo le linee-guida dell'OMS)
  - > dal minimo garantiti fino a 250 l/p/g soggetto a tariffa
  - > giustiziabilità dello spreco, che viene quantificato progressivamente oltre 250 l/p/g;
5. la quantificazione (20%) delle perdite massime di rete consentite (art.6);
6. la menzione dell'accaparramento d'acqua (water grabbing), della fratturazione idraulica (*fracking*), delle dighe come pratiche da disincentivare e assoggettare a studi di impatto ambientale (art.9);
7. la definizione di una politica dei prezzi che rispetti il diritto delle persone insolventi al quantitativo d'acqua minimo vitale stabilito (art.12).

Il Protocollo richiama e dà attuazione a una serie di principi **sul diritto umano all'acqua, in particolare:**

- **definisce** l'acqua un bene comune pubblico, da usare in solidarietà (Premessa);
- **afferma** l'inderogabilità del diritto umano all'acqua, anche in situazioni eccezionali (guerra) (art.2);
- **afferma** i principi della *precauzione e sostenibilità* rispetto al diritto delle future generazioni (art.2, 10);
- **definisce** la nozione di obbligo ad una progressiva attuazione del diritto, che non può essere interpretata dagli Stati come una dilazione indefinita delle misure da intraprendere (art.7);
- **introduce** il principio di non-discriminazione e sottolinea la tutela dei gruppi vulnerabili (art.8);
- **stabilisce** la priorità dell'uso umano associato a nutrizione, uso alimentare, igiene (art.6);
- **quantifica** l'accesso alle risorse idriche nei limiti di una distanza massima di 1000m, e di 500m per i servizi igienici (art.4);
- **obbliga gli Stati a tutela del diritto umano all'acqua a :**
  - ✓ dotarsi di misure non regressive rispetto alle legislazioni vigenti (art.2);
  - ✓ fornirsi della legislazione adeguata per assicurare il diritto, includendo meccanismi di partecipazione pubblica (art.5);
  - ✓ promuovere la creazione di servizi pubblici e comunitari per la fornitura dei servizi idrici (art.5);
  - ✓ essere responsabili riguardo alla gestione operata da terzi in riferimento al rispetto del diritto e alla concessione di fonti di acqua naturale e minerale (art.9);

- ✓ monitorare l'attuazione degli obblighi attraverso organismi indipendenti (art.11);
- ✓ prevenire e sanzionare violazioni e inquinamento delle falde a tutela della buona qualità (art.16);
- ✓ operare misure di riparazione per violazioni di diritti soggettivi e collettivi (art.15);
- ✓ prevenire azioni di individui o imprese che possano interferire con il diritto umano all'acqua e all'igiene personale (art.9);
- ✓ assicurare di non sottoscrivere accordi di liberalizzazione nel settore dei servizi che inibiscano la piena realizzazione del diritto all'acqua (art.17);
- ✓ fornire, ogni due anni, al Comitato per i Diritti economici, sociali e culturali un rapporto sull'attuazione del Protocollo (art.19);
- ✓ promuovere il diritto all'acqua attraverso la cooperazione internazionale e valutare la fattibilità di un Fondo di solidarietà internazionale per garantire il diritto nelle aree più povere (art.17);
- **afferma** il diritto di tutti a una informazione completa e trasparente e alla partecipazione ai processi decisionali, che devono essere democratici e partecipati (art.11, 13);
- **consente a chiunque**, di riferire e informare il Comitato per i Diritti economici, sociali e culturali, riguardo alle inadempienze degli Stati. Il Comitato ha la facoltà di avviare indagini e richiamare l'attenzione dell'Assemblea Generale dell'ONU, attraverso il Segretario Generale (art.22).

Il Progetto di adozione di un Protocollo internazionale come strumento di diritto internazionale in fase di redazione è stato condiviso con Maude Barlow, con le Reti dell'acqua presenti all'incontro di Canadian Council a Toronto (autunno 2014). Successivamente il confronto è proseguito con i comitati dell'acqua di El Salvador, Bolivia, Ecuador, i movimenti della terra e dell'acqua al Forum sociale africano di Dakar (ottobre 2014) e Forum Sociale Mondiale di Tunisi (marzo 2015); è stato presentato al Comitato internazionale Via Campesina (Oporto), ai Sem Terra, a Red Vida; è stato richiamato tra le proposte negli incontri di Roma e Bolivia dei Movimenti con il papa, condiviso a Milano nelle sessioni di lavoro del Forum dei popoli, presentato al Forum dell'Acqua Europeo e a quello italiano.

A livello istituzionale il testo del Protocollo è stato presentato e sottoposto all'attenzione e valutazione di un primo blocco di Stati: il Ministero degli Esteri del Governo italiano, alcuni Governi dell'ALBA (Bolivia, Ecuador, Uruguay), quello del Messico, la Santa Sede, la Commissione Giustizia e Pace del Vaticano, le principali organizzazioni religiose.

### **Come sostenere la proposta**

Il 2° Protocollo internazionale Opzionale al Patto PIDESC per il diritto umano all'acqua e ai servizi igienici di base è *uno strumento di diritto internazionale* che, come il Patto PIDESC ed il 1° Protocollo Opzionale già in vigore, deve essere adottato dagli Stati attraverso l'avvio di una *negoziato che porti alla successiva ratifica*. L'avvio del negoziato richiede **l'adesione di un primo blocco di Stati**, disponibili a sostenere la proposta del Protocollo e successivamente a stimolare l'adesione di altri Stati per poterlo presentare alle Nazioni Unite, tramite il Consiglio dei Diritti Umani e l'Assemblea Generale, dove il Protocollo potrebbe essere negoziato. Dunque il primo obiettivo è quello di identificare questo nucleo di Stati. Per *esercitare una pressione sugli Stati e per creare un consenso* a sostegno di uno strumento di diritto internazionale, c'è bisogno di una mobilitazione della società civile attraverso la Campagna internazionale "[WaterHumanRightTreaty](http://www.waterhumanrighttreaty.org)" [www.waterhumanrighttreaty.org](http://www.waterhumanrighttreaty.org)

Le organizzazioni della società civile (Ong, Movimenti, Networks, ecc.) che condividono gli obiettivi di questa campagna per garantire il diritto umano all'acqua, possono impegnarsi dando la propria adesione al **Comitato di Sostegno Internazionale**. Tale Comitato sarà composto da tutte le organizzazioni che sostengono lo strumento del Protocollo e la campagna internazionale [Waterhumanrighttreaty](http://www.waterhumanrighttreaty.org).

Compito dei membri del Comitato di sostegno sarà quello di:

- esercitare pressione sui propri governi al fine di ottenerne l'adesione,
- diffondere la campagna nei propri territori secondo le modalità che riterranno più efficaci,
- costruire un comitato di sostegno locale,
- coinvolgere la cittadinanza attraverso le petizioni lanciate dalla campagna

È anche prevista l'adesione personale alla Campagna attraverso il sito [www.waterhumanrighttreaty.org](http://www.waterhumanrighttreaty.org)