

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione 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 final]

(parere di iniziativa)

(2015/C 012/05)

Relatrice: **LE NOUAIL MARLIÈRE**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 11 settembre 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa in merito alla:

Comunicazione della Commissione 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 final.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data venerdì 18 luglio 2014.

Alla sua 502a sessione plenaria, dei giorni 15 e 16 ottobre 2014 (seduta del 15 ottobre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 151 voti favorevoli, 2 voti contrari e 5 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Nella sua risposta alla prima iniziativa dei cittadini europei che ha soddisfatto i requisiti stabiliti, quella intitolata *Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!*, la Commissione afferma l'importanza sia del diritto umano all'acqua e ai servizi igienico-sanitari, sia dell'acqua come bene pubblico e valore fondamentale, e ribadisce che «l'acqua non è un prodotto commerciale».

1.2 Innanzitutto va accolto con favore il fatto che il sostegno dato dai cittadini a questa ICE, come pure il riconoscimento da parte della Commissione della specificità e dell'importanza dei servizi idrici «per il soddisfacimento dei bisogni di base della popolazione», abbiano determinato l'esclusione di questi servizi dalla direttiva sulle concessioni.

1.3 Più in generale, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) apprezza l'impegno della Commissione ad agire in linea con le norme del Trattato che impongono all'UE di rimanere neutrale rispetto alle decisioni nazionali che disciplinano il regime di proprietà per le imprese erogatrici di servizi idrici. A questo proposito il CESE è convinto che nessuna decisione o atto relativi all'attività dell'UE dovrebbero comportare una limitazione della libertà degli Stati membri di scegliere in che modo organizzare la fornitura dei servizi idrici.

1.4 Il CESE invita pertanto la Commissione a lanciare iniziative concrete per garantire il rispetto duraturo di quest'impegno in tutti i diversi settori d'intervento dell'UE, sia nei confronti degli Stati membri che beneficiano di un sostegno nell'ambito del Meccanismo europeo di stabilità, sia nel quadro attuale dei negoziati commerciali (come quelli relativi al partenariato transatlantico sugli scambi commerciali e gli investimenti e/o sul commercio dei servizi), escludendo espressamente i servizi idrici dai negoziati commerciali come quelli menzionati.

1.5 Il Comitato prende atto di alcuni aspetti positivi della risposta fornita dalla Commissione europea:

— il riconoscimento del fatto che la fornitura dei servizi idrici è generalmente competenza delle autorità locali, che sono le più vicine ai cittadini;

- l'impegno a promuovere l'accesso universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari nell'ambito della politica di sviluppo attraverso partenariati senza scopo di lucro;
- la promozione di partenariati pubblico-pubblico, che dovrebbero essere riconosciuti come uno strumento efficace per migliorare le prestazioni delle autorità pubbliche e dei fornitori di servizi idrici non soltanto nel settore dello sviluppo internazionale, ma anche nella stessa UE.

1.6 Il CESE osserva che i servizi idrici rappresentano dei monopoli naturali, per via degli enormi investimenti in capitale necessari e degli ingenti costi di trasporto, come spiegato chiaramente in una recente relazione dell'Agenzia europea dell'ambiente (*Assessment of cost recovery through water pricing — Valutazione del recupero dei costi tramite la tariffazione dell'acqua*, Lussemburgo, 2003; pag. 28). Perciò le autorità pubbliche devono essere in grado di esercitare un esteso controllo sulla qualità e sull'efficacia dei servizi forniti dalle aziende idriche. In questo contesto il CESE sostiene la Commissione, la quale riconosce l'importanza fondamentale che spetta alla trasparenza.

1.7 Di conseguenza, il Comitato invita la Commissione ad intensificare gli sforzi per una piena attuazione dell'articolo 14 della direttiva quadro sulle acque (informazione e consultazione pubblica) ed esprime il proprio sostegno per l'intento della Commissione di promuovere l'analisi comparativa (*benchmarking*) dei servizi idrici sulla base degli indicatori relativi ai risultati economici, tecnici e qualitativi. I collegamenti tra livello degli investimenti, tariffa idrica media e qualità delle condizioni di lavoro appariranno quindi in modo più evidente e aumenteranno la trasparenza nel settore.

1.8 In questo contesto il CESE osserva che la revisione della direttiva quadro sulle acque (DQA) e della direttiva sull'acqua potabile dovrebbe offrire l'opportunità di inserirvi indicazioni e principi relativi all'accesso universale a questa risorsa nonché il principio del recupero dei costi relativi ai servizi idrici sancito dalla DQA. Il CESE invita la Commissione europea a proporre una legislazione che faccia dell'accesso all'acqua e ai servizi igienico-sanitari un diritto dell'uomo nell'accezione delle Nazioni Unite, ed a promuovere la fornitura d'acqua e di servizi igienico-sanitari come servizi pubblici essenziali per tutti.

1.9 Il CESE constata che, tramite il sostegno all'ICE, i cittadini europei hanno espresso il desiderio di partecipare alla definizione delle politiche europee e hanno voce in capitolo sul tema dell'acqua come bene comune e servizio di interesse generale. Questo dato deve indurre tutte le istituzioni europee ad aprire la *governance* della politica dell'UE in materia di acque a tutte le parti interessate e ad intensificare le occasioni di dibattito pubblico sul futuro delle risorse idriche.

2. Introduzione

2.1 L'iniziativa dei cittadini europei (ICE), introdotta dal Trattato di Lisbona per promuovere una maggiore partecipazione democratica dei cittadini alle questioni europee⁽¹⁾, consente a un milione di cittadini di almeno sette Stati membri dell'Unione europea (UE) di chiedere alla Commissione europea di legiferare in settori di competenza unionale. Si tratta del primo strumento di democrazia partecipativa adottato a livello europeo.

2.2 Dal lancio dell'ICE, nell'aprile 2012, oltre 5 milioni di cittadini hanno sottoscritto più di 20 iniziative diverse. Il CESE ha invitato diversi promotori di campagne alle sue sessioni plenarie.

2.3 L'iniziativa «L'acqua è un diritto umano universale» si prefigge di proporre una normativa che sancisca il diritto universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari, come riconosciuto dalle Nazioni Unite, e promuova l'erogazione di servizi idrici e igienico-sanitari in quanto servizi pubblici fondamentali per tutti. L'ICE è stata presentata al CESE nella sessione plenaria di settembre 2013.

2.4 Si riporta qui di seguito il testo originario dell'iniziativa:

L'acqua e i servizi igienico-sanitari sono un diritto umano!

Esortiamo la Commissione europea a proporre una normativa che sancisca il diritto umano universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari, come riconosciuto dalle Nazioni Unite, e promuova l'erogazione di servizi idrici e igienico-sanitari in quanto servizi pubblici fondamentali per tutti.

⁽¹⁾ Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini (GU L 65 dell'11.3.2011, pag. 1).

La legislazione dell'Unione europea deve imporre ai governi di garantire e fornire a tutti i cittadini, in misura sufficiente, acqua sana potabile e servizi igienico-sanitari. Chiediamo che:

1. le istituzioni dell'Unione europea e gli Stati membri siano tenuti ad assicurare a tutti i cittadini il diritto all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari;
2. l'approvvigionamento di acqua potabile e la gestione delle risorse idriche non siano soggetti alle «logiche del mercato unico» e che i servizi idrici siano esclusi da qualsiasi forma di liberalizzazione;
3. l'UE intensifichi il proprio impegno per garantire un accesso universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari.

2.5 Il 17 febbraio 2014, dopo che la Commissione europea aveva convalidato le 1 659 543 firme raccolte in 13 Stati membri, il Parlamento europeo ha tenuto una grande audizione del comitato dei cittadini dell'ICE per l'acqua, alla quale il CESE è stato invitato a partecipare. Lo stesso giorno, il comitato dei cittadini è stato ricevuto anche dal vicepresidente della Commissione Maroš Šefčovič.

2.6 Il 19 marzo 2014, la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione come risposta ufficiale alla prima iniziativa dei cittadini europei che ha soddisfatto i requisiti stabiliti, ossia quella che la invitava a «implementare il diritto umano all'acqua e ai servizi igienico-sanitari nella legislazione europea».

2.7 Il 15 aprile 2014, Giornata europea dell'ICE, il CESE ha organizzato un convegno sul tema *Consolidare il successo*, al quale il comitato dei cittadini dell'iniziativa per l'acqua è stato nuovamente invitato a partecipare e nel corso del quale «una folta rappresentanza dei protagonisti delle campagne dell'ICE e delle parti direttamente interessate si è riunita al CESE per discutere gli insegnamenti tratti fino a questo momento e per stilare un elenco di raccomandazioni per rendere questo strumento di democrazia diretta più efficace e più semplice».

3. Osservazioni generali

3.1 Come strumento che incoraggia il dibattito pubblico e la creazione di reti di cittadini, l'ICE ha mostrato la propria forza e successo.

3.2 Gli ostacoli da rimuovere risiedono nelle regole della sua attuazione⁽²⁾, che vanno rivedute poiché non corrispondono alla vera natura dell'ICE. Esse impongono degli obblighi paragonabili a quelli che sarebbero adeguati a uno strumento giuridicamente vincolante di democrazia diretta, con un impatto giuridico diretto pari a quello di un referendum (dati personali, effetto potenzialmente dissuasivo, procedure sproporzionate) e sottopongono gli organizzatori a vincoli giuridici esagerati, che non sono gli stessi da uno Stato membro all'altro. Inoltre, restringono il perimetro dei temi che possono essere legalmente registrati, sottoponendoli all'approvazione sovrana della Commissione, che è l'unica a stabilire se essi rientrano nelle sue competenze.

3.3 La lunghezza massima del testo di presentazione dell'iniziativa da registrare, compresi titolo, oggetto e descrizione, non può superare le 800 battute, il che ha indotto la Commissione a osservare che l'iniziativa mancava di proposte concrete!

3.4 Molti cittadini europei disperano di poter dire la loro in Europa e sull'Europa. La Commissione europea che si insedierà prossimamente dovrà tenere conto di questa situazione.

3.5 In quanto parte del Trattato sull'UE (articolo 11, paragrafo 4), l'ICE è l'unico strumento giuridico di cui dispongono i semplici cittadini europei per influire sull'agenda politica dell'UE. Nel 2015 il PE e il Consiglio dovranno rivedere le regole di attuazione dell'ICE, facendo fruttare gli insegnamenti tratti da queste prime campagne.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Il Comitato constata con soddisfazione che l'ICE «L'acqua è un diritto umano universale» ha obbligato le istituzioni europee a prendere atto delle preoccupazioni dei cittadini europei e a constatare che esse vanno al di là delle considerazioni regolamentari consuete della Commissione, e che quest'ultima ha deciso di escludere i servizi idrici e igienico-sanitari dalla direttiva sulle concessioni.

⁽²⁾ Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini.

4.2 La Commissione ricorda giustamente le responsabilità degli Stati membri in merito all'adozione di misure di ausilio per le persone svantaggiate.

4.3 Riconosce altresì di avere delle competenze nella definizione di alcuni principi di base per le politiche di tariffazione dell'acqua negli Stati membri e rammenta le disposizioni dell'articolo 9 della direttiva quadro sulle acque, che sancisce il principio del recupero dei costi dei servizi idrici.

4.4 Tuttavia la Commissione non ha dato prova di un'autentica ambizione nella sua risposta alle aspettative di 1,6 milioni di persone (1,9 milioni di firme raccolte), e non ha presentato una nuova proposta intesa alla creazione di uno strumento dell'UE che riconosca il diritto umano all'acqua.

4.5 Sulla base di esempi concreti tratti dall'esperienza di diverse città europee, il Comitato ritiene che l'obbligo di adottare politiche adeguate di tariffazione per salvaguardare le risorse idriche possa e debba essere conciliato con l'imperativo di garantire l'accesso universale a queste risorse tramite adeguati meccanismi di solidarietà.

4.6 Il CESE osserva che la revisione della direttiva quadro sulle acque e della direttiva sull'acqua potabile dovrebbe offrire l'opportunità di inserirvi indicazioni e principi relativi all'accesso universale a questa risorsa nonché il principio del recupero dei costi relativi ai servizi idrici sancito dalla DQA.

4.7 *Garantire un'acqua di migliore qualità e più accessibile:*

4.7.1 Il Comitato esprime la propria sorpresa per la scelta di rispondere a un'iniziativa dei cittadini di questa portata, proponendo una consultazione pubblica sulla qualità dell'acqua potabile, che sembra rinviare a metodi più consueti di consultazione, utili ma che non rispondono all'ICE.

4.8 *Garantire la neutralità nella fornitura di servizi idrici:*

4.8.1 Costata con soddisfazione che la Commissione ha colto la necessità di trasparenza nel processo decisionale relativo alla gestione delle risorse idriche a livello locale, regionale e nazionale.

4.8.2 In ragione della sua importanza per la vita, l'acqua deve essere preservata come una risorsa fragile e come un bene comune. È necessario tenere conto del carattere prioritario del suo utilizzo per le esigenze umane fondamentali. La Commissione europea dovrebbe capire che occorre riconoscere l'accesso alle risorse idriche e ai servizi igienico-sanitari nonché la loro disponibilità in quantità sufficiente *come un diritto umano fondamentale*, in ragione del collegamento di tali servizi con il diritto alla vita e alla dignità umana, escludendoli in tal modo per sempre dalle regole commerciali del mercato interno e proponendo di riqualificarli come servizi non economici di interesse generale ⁽³⁾.

4.8.3 I prodotti necessari alla sopravvivenza delle persone dovrebbero essere oggetto di un approccio specifico ed essere ritirati dal quadro del libero scambio. Malgrado l'esistenza di testi ufficiali dove si dichiara che «l'acqua non è un prodotto commerciale» o che «ogni essere umano ha diritto all'alimentazione», ancora oggi assistiamo a privatizzazioni delle sorgenti idriche, a speculazioni di grandi dimensioni sui prodotti alimentari di base e ad appropriazioni di terreni agricoli su vasta scala. Questi fenomeni compromettono direttamente il sostentamento dei più poveri.

4.8.4 La Commissione europea è invitata a proporre delle misure vincolanti concrete per rispondere all'iniziativa dei cittadini europei in questione, cosa che non ha fatto nella sua comunicazione. In particolare, un testo europeo giuridicamente vincolante dovrebbe prevedere che il profitto non sia l'obiettivo perseguito dalla gestione delle sorgenti idriche e dei corrispondenti servizi. In assenza di misure di questo tipo, la dichiarazione per cui «l'acqua è un bene comune» è priva di senso.

4.9 *Garantire la fornitura idrica tramite un servizio pubblico di interesse umano:*

4.9.1 Il Comitato raccomanda l'adozione di uno strumento europeo che riconosca il diritto umano all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari, in base alla definizione fornita dalle Nazioni Unite nel luglio 2010, che è uno dei fondamenti dell'ICE, insieme con l'articolo 14 del TFUE sui SIG e il protocollo 26 sui SIG, affinché la Commissione europea possa raccomandare agli Stati membri di soddisfare questo diritto tramite un servizio non economico d'interesse generale, nel rispetto della neutralità della prestazione di tale servizio distinto dall'uso commerciale che può esserne fatto in ambito industriale o agricolo.

⁽³⁾ GU C 177 dell'11.6.2014, pag. 24.

4.10 *Un approccio più integrato per l'assistenza allo sviluppo:*

4.10.1 La politica di sviluppo e gli impegni finanziari dell'UE trarrebbero un indubbio vantaggio dall'essere fermamente abbinati al riconoscimento, da parte di tutti gli Stati membri dell'UE, del diritto umano sancito ufficialmente dalle Nazioni Unite nel luglio 2010, in particolare per puntare a un'efficacia ottimale, poiché dichiarare che la politica di sviluppo e di aiuto in questo settore è collegata a un diritto umano consentirebbe di lottare contro la corruzione e impegnerebbe gli operatori subappaltanti. Il Comitato incoraggia e sostiene l'approccio integrato e la creazione di sinergie tra acqua e sicurezza alimentare. In merito alla sinergia tra acqua ed energia, il Comitato attende gli elementi proposti per stabilire se rispondano allo spirito dell'ICE riguardo alla protezione della risorsa in quanto bene comune.

Anche la sanità pubblica deve essere al centro delle preoccupazioni, in particolare tramite la realizzazione di servizi igienico-sanitari ovunque ve ne sia bisogno, anche se questa parte suscita minore interesse da parte degli operatori.

4.11 *Promuovere i partenariati pubblico-pubblico:*

4.11.1 Il Comitato approva l'impegno della Commissione a promuovere maggiormente — questi partenariati senza scopo di lucro — nel settore idrico per rafforzare le capacità mediante il trasferimento di competenze e conoscenze tra aziende pubbliche di servizi idrici e igienico-sanitari, enti locali e altre parti interessate del settore, e ribadisce quanto affermato in precedenza, ossia che l'innovazione e i risultati della ricerca e dello sviluppo che hanno beneficiato di un sostegno pubblico nell'ambito del 7° programma quadro dovrebbero essere messi a disposizione del settore no profit, delle imprese dell'economia sociale e solidale, dei comuni, ecc. ⁽⁴⁾.

4.12 *Seguito di Rio+20:*

4.12.1 Al fine di sostenere gli obiettivi di sviluppo sostenibile che sostituiranno gli obiettivi del millennio dopo il 2015 e avranno una portata universale, l'UE dovrebbe mettersi in linea con questi obiettivi futuri e tenere presente che ancora oggi tra 1 e 2 milioni di cittadini europei non hanno accesso a questa risorsa. L'UE deve approfondire la conoscenza di dati rilevanti da parte degli Stati membri (persone senza fissa dimora, Rom, contesti abitativi precari) per porre rimedio a queste situazioni.

4.13 Il Comitato accoglie con favore l'impegno della Commissione europea sulla qualità dell'acqua, sulla trasparenza della gestione e sull'instaurazione di un dialogo più strutturato tra le parti interessate, ma sottolinea che non viene data una risposta alle questioni sollevate dall'iniziativa dei cittadini in merito all'universalità di un diritto umano, ossia che ogni cittadino e abitante deve poter disporre di un minimo vitale di risorse idriche, quale che sia la sua situazione abitativa, lavorativa, ecc.

4.14 La Commissione europea osserva che la specificità dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari e la loro importanza per il soddisfacimento dei bisogni di base della popolazione sono state costantemente riconosciute dalla legislazione dell'UE.

Il Comitato ritiene che tali servizi siano vitali e non soltanto importanti, e dato che si tratta di bisogni fondamentali, insiste affinché essi vengano soddisfatti nel quadro di servizi pubblici di interesse generale non economico.

4.15 Il CESE ha raccomandato agli Stati membri e alle istituzioni europee di consolidare questa politica, dato che l'acqua è un bene vitale fondamentale per i cittadini, l'industria, l'agricoltura, come pure per gli enti locali. A questa risorsa occorre assegnare un'importanza centrale in ogni politica europea, sottolineando le sfide relative alla lotta contro la povertà, ai diritti fondamentali dei cittadini europei, alla sanità pubblica, all'integrazione e alla coesione sociale.

4.16 Il CESE raccomanda di:

- valutare l'impatto e il costo di una politica delle risorse idriche che non integri le dimensioni sociali, ambientali ed economiche;
- rendere coerenti tra loro le strategie praticate in funzione dei diversi interessi territoriali presenti negli Stati membri;
- creare un approccio sostenibile alla gestione delle risorse idriche, dotandosi di nuovi strumenti di anticipazione che consentano di rispondere alle calamità naturali o legate all'attività antropica che minacciano e danneggiano a breve termine le risorse idriche;

⁽⁴⁾ GU C 44 del 15.2.2013, pagg. 147-152.

- rilanciare l'adozione della direttiva sui suoli;
- concentrarsi anche su un contenimento della domanda che preservi e protegga queste risorse;
- integrare il dialogo sociale e le parti sociali, poiché contribuiscono a garantire l'insieme dei compiti del servizio di erogazione dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie, in tutta la loro diversità e a tutti i livelli.

4.17 *Inoltre il CESE propone di:*

- garantire la ricerca su tecnologie in grado di migliorare la salute e la sicurezza dei lavoratori dei servizi idrici e igienico-sanitari;
- sfruttare il capitale di conoscenze accumulato da alcune ONG;
- estendere l'elenco delle sostanze inquinanti (nanoelementi e sostanze chimiche cancerogene, mutagene e reprotossiche) che non devono essere presenti nelle acque superficiali o nelle falde acquifere, allo scopo di proteggere la salute dei cittadini, e pervenire a una serie di raccomandazioni armonizzate per il riutilizzo delle acque trattate;
- giudicare positivamente le misure intese a preservare gli ecosistemi e sostenere l'iniziativa per la conservazione degli acquiferi naturali.

4.18 La politica per le risorse idriche e i servizi igienico-sanitari deve iscriversi in un approccio improntato allo sviluppo sostenibile, che consenta di rispondere ai bisogni attuali della popolazione e al tempo stesso di conservare le risorse per soddisfare quelli delle generazioni future.

Bruxelles, 15 ottobre 2014.

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE
