

Sessione "Beni Comuni e forme di gestione: una relazione da esplorare"

Contributo a cura : Dott. Rosario Lembo – Presidente CICMA

Ente proponente: Comitato Italiano Contratto Mondiale sull’acqua – Onlus (CICMA)

Presentazione a cura Giovanna Procacci (CICMA)

Contributo su : **Strumenti di diritto per garantire il diritto umano all’acqua e salvaguardare il bene comune acqua**

1. La tesi sostenuta.

La definizione di “bene comune” è tradizionalmente fondata sulla differenza tra **beni comuni e beni privati** ed associa ai secondi i principi di *rivalità e esclusione*, caratteristiche che ne fanno dei “beni economici”, secondo la teoria di Paul Samuelson (Principles of economics, 1950). Una seconda definizione di “beni comuni” si è affermata sulla base tesi espresse dal premio Nobel dell'economia (2009), l'americana Ellinor Ostrom. Con riferimento ai beni "ambientali" quali l'aria, l'acqua, il suolo, questo secondo approccio definisce un “bene comune” allorché vi sono degli appropriators ("appropriatori"), pubblici e privati, che considerano il bene da loro appropriato individualmente e collettivamente come un bene comune e che, per queste ragioni, adottano un modello di "governance" fondata su sistemi misti di proprietà e di gestione individuale e collettiva.

A giudizio del Contratto Mondiale sull’acqua, di diversi Movimenti dell’acqua, sulla base della esperienza maturata in oltre 15 anni di impegno per il riconoscimento internazionale dell’acqua come diritto umano e bene comune, **queste definizioni non sono sufficienti a definire un bene comune, ambientale, a valenza globale, come l’acqua.**

La nostra *prima tesi* è che occorra parlare di “**beni comuni pubblici**”, **in presenza dei quali non può esservi rivalità ed esclusione** (*Nessuno può essere escluso dalla disponibilità e dall’accesso ad un bene comune pubblico*). La *seconda tesi* è che l’universalità di accesso e la salvaguardia di un bene comune pubblico non risiede solo nel modello di governo (governance) pubblico o di gestione territoriale (comunitaria), ma necessità di un quadro di diritto internazionale e dell’adozione da parte della comunità internazionale di strumenti di diritto internazionale a tutela del “bene comune pubblico”.

Dalla mancata adozione di una visione dell’acqua come “**bene comune pubblico**” derivano due tendenze oggi prevalenti. *La prima* è la tendenza a ritenere che sia sufficiente garantire il “governo” (governance) pubblico dell’acqua e che si possa anche privatizzare, dare in concessione la gestione o lasciare in delega a strutture locali senza obbligo di garantire l’universalità del diritto di accesso, affidando alla tariffa la copertura dei costi per la tutela/salvaguardia del bene comune. *La seconda*, ricorrente fra Movimenti e Comitati dell’acqua, è la tendenza a contrastare i processi di privatizzazione puntando su un modello gestionale pubblico, partecipato a livello locale, attraverso Aziende senza scopo di lucro o gestioni comunitarie. Adottando la definizione proposta dalla Ostrom, diversi comitati ritengono che garantire un governo dell’acqua come “bene comune pubblico” sia sufficiente ad obbligare gli Stati a costituzionalizzare, o a sancire in un quadro legislativo nazionale (o regionale) o ad

adottare a livello di statuti degli enti di gestione il principio che l'acqua è un bene comune e un diritto umano.

La tesi sostenuta dal Contratto Mondiale sull'acqua è che il governo e la gestione del bene comune pubblico a valenza mondiale, come l'acqua, non può prescindere da un quadro giuridico internazionale (mondiale) che ne riconosca i principi (acqua come diritto umano, acqua come bene comune pubblico universale) e quindi dalla adozione di strumenti di diritto internazionale. E' necessario cioè che a livello internazionale siano definite e sottoscritte le modalità procedurali e sostanziali con cui lo Stato e gli enti affidatari della gestione territoriale del bene comune devono garantire, sia il diritto universale di accesso (i principi della non rivalità ed esclusione), ma anche la tutela e salvaguardia pubblica del "bene comune acqua".

2. La gestione del "bene comune acqua", grazie alle conquiste dei Movimenti, si caratterizza oggi per essere

- associata al riconoscimento da parte delle Nazioni Unite dell'acqua come **diritto umano "universale", autonomo e specifico** (2010), e ad un quadro di diritto internazionale che sancisce l'obbligo dello Stato a garantire il diritto umano all'acqua;
- adottata dalle legislazioni di alcuni Stati in termini di acqua come diritto umano e bene comune e, a livello territoriale, negli Statuti di diverse città, però solo a livello "declaratorio";
- praticata a livello di processi territoriali di ripubblicizzazione della gestione, e di gestioni comunitarie in alcune città e paese.

In presenza di questo quadro giuridico, **le relazioni fra forma di gestione dei beni comuni ed effetti territoriali** si presentano a nostro avviso nei termini seguenti:

- il diritto umano ad un quantitativo minimo vitale di acqua di buona qualità non è garantito da nessuno Stato né garantito a livello territoriale da qualsiasi modello di gestione;
- non esiste un modello di governo (governance) dell'acqua come bene pubblico universale, perché non esiste una Autorità Mondiale di governo e sono invece imprese private e mercato che definiscono le polis e le regole;
- il modello di gestione pubblico e/o partecipato territoriale non è sufficiente a garantire il bene comune anche in presenza di quadro legislativo nazionale o regionale
- I processi di globalizzazione ed i negoziati in atto (accordi TTIP tra UE e Usa) così come gli accordi commerciali continentali, puntano alla liberalizzazione dei servizi pubblici locali, tra cui il servizio idrico, e quindi a ridurre la sovranità del quadro legislativo degli Stati rispetto al governo e modalità di gestione del servizio idrico e quindi dell'acqua come bene comune.

3. **L'adozione del principio che l'acqua è un bene comune ed un diritto umano universale determina alcuni effetti vincolanti a livello di gestione che spesso però non trovano applicazione.** Una delle caratteristiche del bene comune è **la responsabilità collettiva e solidale**. La natura dell'acqua come "bene comune pubblico" (bene demaniale a sovranità nazionale) tradizionalmente associata ad un governo pubblico nazionale che garantisce il contesto di giustizia, uguaglianza e solidarietà generale o decentrata territorialmente (ai Comuni, cooperative, comunità rurali) rende di fatto imprescindibile il vincolo fra **"proprietà, gestione e controllo pubblico"**, in una logica di *res publica*. Nel corso degli ultimi 20 anni la visione dell'acqua come bene comune è stata associata ad una gestione territoriale e ad una sostenibilità economica della gestione e dell'accesso.

4. Relativamente alla scala spaziale delle forme di gestione dell'acqua bene comune è

opportuno ricordare che l'acqua non è solo bene comune di un territorio, ma costituisce un bene comune legato all'ecosistema attraverso il ciclo naturale dell'acqua e quindi la gestione comporta l'obbligo di garantire il "diritto dell'acqua" come bene comune mondiale. Il quadro giuridico internazionale sottostante il riconoscimento del diritto umano all'acqua sancisce la sovranità nazionale degli Stati rispetto alla natura pubblica del bene comune e formalizza l'obbligo degli Stati di garantire il diritto umano all'acqua anche nel caso di concessione a privati della gestione del servizio. ***Ciò che manca, a livello di scala spaziale, è un quadro giuridico di riconoscimento dell'acqua come "bene comune pubblico mondiale"*** (dell'umanità e del Pianeta) e quindi ***strumenti di governo*** a tutela della risorsa, cioè del "diritto dell'acqua", di tutela del ciclo naturale dell'acqua anche nella gestione territoriale, pubblica e partecipata.

Rispetto all'accesso all'acqua diritto umano, nonostante l'obbligo per gli Stati sancito da una risoluzione dell'ONU, osserviamo che anche in caso di gestione pubblica del servizio idrico, o di riconoscimento legislativo dei principi dell'acqua diritto umano e bene comune, *le comunità territoriali non dispongono di strumenti di giustiziabilità* sovranazionali per contrastare le violazioni del diritto umano da parte del proprio Stato, o le politiche di accaparramento e sfruttamento del bene comune acqua. Anche rispetto alla gestione transnazionale delle risorse idriche (fiumi, bacini idrici), gli accordi e i trattati internazionali vigenti, in assenza di ratifica degli Stati sono solo su base volontaria; non è possibile far ricorso ad istituzioni che garantiscano i diritti delle comunità territoriali soprattutto per contrastare i processi di accaparramento dell'acqua e gli usi alternativi a quello umano, o per contrastare i processi di privatizzazione della gestione del servizio.

5. A livello di ordinamento legislativo purtroppo l'Italia non dispone ancora di una legge quadro di governo e gestione che definisca l'acqua come un bene comune e riconosca il principio del diritto umano all'acqua, nonostante un referendum con cui 27 milioni di cittadini ha sancito che l'acqua non è una merce e che sulla gestione dell'acqua non si può fare profitto (2011).

La legislazione vigente riconosce la natura pubblica dell'acqua e delle risorse idriche, ma nella Costituzione non esiste un riferimento all'acqua come bene comune pubblico ambientale, né il riconoscimento del diritto umano all'acqua. La natura di "bene demaniale statale" impedisce alle comunità territoriali (Regioni, Comuni) di poter definire quadri legislativi a tutela dell'acqua come diritto umano e bene comune; inoltre la funzione di regolamentazione e di governo della gestione territoriale del servizio è stata sottratta ai Comuni e conferita ad una Autorità Nazionale di governo di servizi (acqua, energia, gas) sottoposti alle regole della concorrenza (AEEGSI).

La legislazione nazionale si è concentrata sulla ***regolamentazione delle forme giuridiche di gestione del servizio*** (Legge Galli), acquisendo i tre modelli riconosciuti dalla Commissione per la gestione di servizi pubblici di interesse generale (gestione diretta, partenariato pubblico-privato, gara di appalto) introducendo i principi della gestione industriale a rilevanza economica e adottando la copertura totale dei costi in tariffa da parte del consumatore. Rispetto alla *tutela dell'acqua come bene comune*, ci si è limitati a recepire gli obblighi fissati dalle Direttive comunitarie, sulla qualità delle acque (UE 2000/60), sulla tutela e la definizione degli ambiti di gestione territoriale (Ambito amministrativo o bacino idrografico - legge 152). In assenza di una legge quadro, il modello italiano di governo dell'acqua è quello prevalente a livello europeo: ₃

l'acqua è concepita come una merce (anche se diversa dalle altre), cioè un bene demaniale; la proprietà pubblica viene dissociata dalla gestione che può essere data in concessione ai privati; l'accesso è inteso come accesso ad un servizio pubblico classificato come "servizio a rilevanza economica" e quindi soggetto alle regole della concorrenza fissate dall'Europa. L'implementazione dell'acqua come bene comune è affidata al principio economico "**chi inquina paga**" e l'accesso all'acqua come diritto umano è subordinato alla "**accessibilità economica**", cioè al pagamento di una tariffa che copra tutti i costi sostenuti, ivi compresi la remunerazione del capitale, rifiutando la presa in carico da parte dello Stato del costo per l'accessibilità di tutti all'acqua come diritto umano universale. Purtroppo questi principi sono stati adottati anche nell'Obiettivo 6 (acqua) dalla nuova Agenda degli obiettivi di sviluppo sostenibili, approvati dalla Assemblea generale ONU a settembre del 2015 e che verranno applicati nei prossimi 15 anni.

6. Rispetto alle forme di regolazione collettiva per garantire l'accesso all'acqua e la sua tutela come bene comune, una tendenza diffusa in diversi Movimenti è quella di mobilitarsi solo a difesa della *gestione pubblica territoriale* dell'acqua, sollecitando l'affidamento della gestione territoriale ad una società pubblica controllata direttamente dal Comune, o a forme cooperative gestite direttamente da cittadini/utenti, con modalità di regolamentazione collettiva della tutela del bene comune acqua e dell'accesso al diritto umano all'acqua.

Questa modalità non è però spesso in grado di superare le seguenti criticità :

- ✓ garantisce il diritto territoriale di accesso all'acqua e non consente di garantire il diritto universale al minimo vitale;
- ✓ non garantisce la sostenibilità a livello di copertura dei costi di gestione (investimenti) e quelli ambientali a tutela dell'ecosistema;
- ✓ rischia di essere sostenibile in funzione di peculiarità territoriali, non trasferibili in altri contesti.

Per garantire la sovranità dei modelli territoriali di gestione, a nostro giudizio, è necessario che sia garantito un duplice livello di regolamentazione :

- ✓ una *legislazione nazionale*, a tutela della sovranità dello Stato, che riconosca il diritto umano all'acqua e la natura dell'acqua come bene comune pubblico privo di rilevanza economica, associata ad un'Autorità autonoma di governo e regolazione dell'acqua;
- ✓ un *quadro giuridico internazionale* di riconoscimento dell'acqua come bene comune ed uno strumento di diritto internazionale a tutela del diritto umano all'acqua e dell'acqua come bene comune che traduca in norme vincolanti il diritto umano all'acqua e renda giustiziabili e risarcibili le violazioni degli Stati o degli operatori del mercato.

7. Su quali parametri e scale spazio-temporali di riferimento deve essere agganciata la gestione dell'acqua come bene comune che garantisca l'universalità dell'accesso e quindi la non rivalità, la condivisione e la salvaguardia del bene comune. A giudizio del Contratto Mondiale sull'acqua e del suo manifesto per l'acqua sono 7 i criteri fondativi e discriminanti di un bene comune pubblico (BCP) :

1. Essenzialità e non-sostituibilità del bene per la vita;
2. I BCP rientrano nella sfera della responsabilità collettiva. Solo i poteri pubblici possono esserne responsabili;
3. L'esistenza dei BCP implica necessariamente e concretamente l'esistenza di autorità pubbliche;
4. L'integrazione dei regimi di proprietà, gestione e controllo sotto la responsabilità dei poteri pubblici è logica ed inevitabile;
5. Gratuità dei BCP;

6. La non territorialità specifica dei BCP. Essi sono naturalmente a-territoriali nel senso che l'essenzialità e la non-sostituibilità per la vita ne fanno dei beni comuni pubblici mondiali (BCPM) ;
7. I Beni comuni pubblici mondiali come l'acqua (BCPM) sono assoggettati alle regole della democrazia rappresentativa e partecipativa.

8. Rispetto alle possibili forme giuridiche che possano garantire la fruizione collettiva e la gestione dei beni comuni, la nostra proposta, a supporto della tesi esposta, è che **il governo dell'acqua come bene comune**, sebbene disponga di un riconoscimento come "diritto umano universale, autonomo, specifico", **non dispone a tutt'oggi di un quadro giuridico internazionale** di riconoscimento dell'acqua come bene comune e quindi di formalizzazione delle obbligazioni di cui gli Stati devono farsi carico a sua tutela. Il carattere di *soft-law* di questi riconoscimenti, che hanno valore di raccomandazioni non vincolanti per i singoli Stati, associata all'assenza di una Autorità Mondiale dei beni comuni, rendono necessario l'adozione di uno **strumento di diritto internazionale** che sancisca le modalità formali e procedurali, cioè cogenti per gli Stati che lo ratificano o lo adottano, per **garantire il diritto umano all'acqua** e le obbligazioni di cui devono farsi carico per **tutelare l'acqua come bene comune** e garantire a chiunque la giustiziabilità delle violazioni.

Il Contratto Mondiale sull'acqua ha deciso di *lanciare una sfida alla comunità internazionale* perché avvii un processo negoziale internazionale e lo ha fatto redigendo la *proposta di uno strumento di diritto internazionale*, in conformità con i principi di una visione dell'acqua come bene comune pubblico proposti dal Manifesto dell'acqua, condivisi con i Movimenti dell'acqua e formalizzati nelle Dichiarazioni nei Forum Mondiali alternativi dell'acqua (2003-2012).

Nel rispetto di questi principi, durante un anno di lavoro congiunto col Dipartimento di Scienze giuridiche internazionali dell'Università Bicocca di Milano (prof. Scovazzi e dr.ssa Citroni), si è identificato come strumento di diritto internazionale fattibile un Secondo Protocollo opzionale al Patto Internazionale sui Diritti economici, sociali e culturali (PIDESC). Il testo del Protocollo (32 articoli) è accompagnato da un Commento dei presupposti di diritto internazionale su cui si fonda; entrambi sono **scaricabili dal sito <http://www.waterhumanrighttreaty.org>**

L'obiettivo della Campagna di mobilitazione a sostegno di questa proposta è quella di identificare un gruppo di Stati e Istituzioni disposti a presentare alla comunità internazionale la proposta di aprire un negoziato presso il Consiglio dei Diritti Umani per un Secondo Protocollo PIDESC.

Vogliamo concludere richiamando **alcuni principi sul diritto umano all'acqua che il Protocollo introduce e che possono essere adottati attraverso legislazioni nazionali :**

- **definisce** l'acqua un bene comune pubblico, da usare in solidarietà (Premesse);
- **riconosce le gestioni comunitarie come soggetti al pari degli Stati** che possono definire le modalità territoriali di gestione dell'acqua come bene comune e come diritto umano;
- **afferma** l'inderogabilità del diritto umano all'acqua, anche in situazioni eccezionali (art.2);
- **afferma** i principi di *precauzione e sostenibilità* rispetto al diritto future generazioni (art.2);
- **definisce** l'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, sottolinea la tutela dei gruppi vulnerabili (art.8);
- **stabilisce** la priorità dell'uso umano associato a nutrizione, uso alimentare, igiene (art.6);
- **quantifica** la possibilità di accesso alle risorse idriche nei limiti di una distanza di 1000 metri e di 500 metri 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 le violazioni e gli inquinamenti 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);
- ✓ contrastare i processi di accaparramento delle risorse idriche e quelle pratiche che minacciano il bene comune o lo sottraggono alle comunità (*fracking*, dighe, usi produttivi inquinanti).

Conclusioni

Vi ringraziamo per l'opportunità che ci è stata data di condividere nell'ambito di questa sessione la proposta di un Protocollo Internazionale per il diritto umano all'acqua e ai servizi igienici, che vuole essere una provocazione agli Stati per dimostrare che è possibile un governo internazionale dell'acqua come bene comune. Nel contempo questo modello di Protocollo, con i suoi 32 articoli, mette a *disposizione 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, e di proposte di iniziativa popolare a difesa dell'acqua come bene comune e diritto umano universale.

La sfida che deve sempre di più associare il mondo universitario e quello della società civile, è quella di essere capaci di *sviluppare sinergie per produrre strumenti e proposte di diritto internazionale* che consentano di non lasciare al mercato e alle imprese la definizione delle modalità con cui concretizzare il diritto umano all'acqua e la gestione del bene comune acqua, affidandone la governance ai portatori di interessi e sottraendo di fatto la definizione delle modalità di gestione alle sovranità nazionali e alle decisioni delle comunità locali e dei territori.