



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*



Giornata di approfondimento
***La Nuova Agenda ONU per lo Sviluppo Sostenibile 2030
e il dibattito verso un diritto umano all'acqua***

5 aprile 2016, Roma - Sala Aldo Moro
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

***Il diritto umano all'acqua nel diritto internazionale:
una panoramica****

PAOLO TURRINI
SCUOLA DI STUDI INTERNAZIONALI – UNIVERSITÀ DI TRENTO

* Questo contributo è la versione corretta, ampliata e leggermente annotata dell'intervento che ho tenuto durante la giornata di approfondimento. Si prega di non citare senza permesso. Commenti e suggerimenti sono i benvenuti, e possono essere inviati all'indirizzo paolo.turrini@unitn.it.

IL DIRITTO UMANO ALL'ACQUA NEL DIRITTO INTERNAZIONALE: UNA PANORAMICA

La storia del diritto all'acqua è una storia di apparente successo. Nell'arco di un paio di decenni esso ha saputo conquistarsi un posto di primo piano nel già affollato tempio dei diritti umani. Non che questo percorso sia iniziato negli anni Novanta: le prime tracce del riconoscimento di questo diritto risalgono a un periodo precedente. Per esempio, l'Art. 14(2)(h) della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne, risalente al 1979, e l'Art. 24(2)(c) della Convenzione sui diritti dell'infanzia, di dieci anni successiva, ne fanno menzione. Lo stesso dicasi della versione africana di quest'ultima (la Carta africana sui diritti e il benessere del minore del 1990) e del suo Art. 12(2)(c). Tuttavia, dalla metà degli anni Novanta in poi si assiste a un cambiamento che è al contempo sia quantitativo che qualitativo. Quantitativo, perché vi è una – seppur relativamente modesta – accelerazione nell'affermazione del diritto all'acqua: oltre agli strumenti normativi di diritto interno e alla giurisprudenza di vari paesi, che cominciavano a moltiplicarsi e cui farò cenno tra breve, possiamo citare come esempi i Principi guida sullo sfollamento interno del 1998 (Principio 18(2)(a)), il Protocollo su acqua e salute del 1999 allegato alla Convenzione sull'uso dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali (in particolare, Artt. 4(2), 5 e 6(1)), la Carta delle acque del fiume Senegal del 2002 (Art. 4) e la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità del 2006 (Art. 28(2)(a)). Ma il cambiamento è anche e soprattutto qualitativo, perché per la prima volta, al volgere del nuovo millennio, al diritto all'acqua è concessa una valenza autonoma: esso non è più uno dei tanti diritti di cui godono specifiche categorie di persone (le donne, i minori, i disabili), e neppure uno dei parametri da tenere in considerazione nell'allocazione delle risorse idriche condivise da più Stati, bensì un compiuto diritto di ogni individuo. Le due tappe fondamentali di questa trasformazione sono, al punto di partenza, il Commento generale n. 15 del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali del 2002, che dettaglia la composizione del diritto all'acqua e precisa gli obblighi in capo agli Stati chiamati a rispettarlo, e al punto di arrivo, la Risoluzione n. 64/292 dell'Assemblea generale dell'ONU del 2010, che cita il Commento e ne rappresenta, almeno simbolicamente, la sanzione sul piano internazionale.

Ma il piano internazionale trova il suo complemento, come dicevo, negli ordinamenti dei singoli Stati, molti dei quali decidono, negli ultimi vent'anni, di dare concretezza a un principio che il diritto internazionale il più delle volte relega all'ambito della cosiddetta *soft law* (né il Commento né la Risoluzione sono, infatti, giuridicamente vincolanti). In un sorprendente numero di casi ciò viene fatto per via costituzionale, inserendo cioè nella carta fondamentale un riferimento più o meno esplicito al diritto all'acqua. Per elencare alcuni di questi paesi: Bolivia (Art. 16(I)), Colombia (Art. 366), Ecuador (Art. 12), Etiopia (Art. 90(1)), Gambia (Art. 216(4)), Kenya (Art. 43(1)(d)), Maldive (Art. 23), Messico (Art. 27), Nicaragua (Art. 105), Panama (Art. 118), Repubblica Democratica del Congo (Art. 48), Repubblica Dominicana (Artt. 15 e 61), Repubblica Sudafricana (Art. 27), Uganda (Artt. 14 e 21), Uruguay (Art. 47), Zambia (Artt. 108(z)(aa) e 74(2)).

Questa lista, comunque, non intende essere esaustiva. Inoltre, quella degli atti normativi sub-costituzionali che sanciscono una qualche forma di diritto all'acqua è ancora più lunga,¹ e se si contano pure le pronunce giurisprudenziali di corti nazionali – supreme e ordinarie – e internazionali² si finisce coll'avere un quadro in cui una porzione niente affatto irrilevante della comunità internazionale ritiene che il diritto all'acqua – o questo o quel suo aspetto – faccia ormai parte del catalogo dei di-

1 L'archivio più completo – anche perché non limitato al solo diritto all'acqua – che raccoglie leggi di ogni ordine e grado in tema di acqua è senz'altro quello curato dalla Food and Agricultural Organization (FAO): lo si trova all'indirizzo <<http://faolex.fao.org/faolex/waterlex.html>>. Un'altra ricca selezione di materiali si trova in Centre on Housing Rights and Evictions, *Legal Resources for the Right to Water and Sanitation*, 2nd ed. (2008), pp. 58–222.

2 Una recente e ampia raccolta di giurisprudenza sia interna che internazionale, categorizzata per giurisdizione e per tema, è WASH-United e WaterLex, *The Human Rights to Water and Sanitation in Courts Worldwide: A Selection of National, Regional and International Case Law* (2014), disponibile all'indirizzo <<http://www.waterlex.org/new/wp-content/uploads/2015/01/Case-Law-Compilation.pdf>>.

ritti umani. Non mi sono preso il tempo di colorare una mappa, ma sospetto che gli Stati che non hanno fatto – non ancora – passi concreti verso l'implementazione di questo diritto entro i propri confini siano ormai una minoranza.

Credo che siano pochi i casi in cui i tentativi di raccogliere la prassi statale in un dato ambito abbia portato giuristi e attivisti a esercitarsi nella compilazione di liste più lunghe e dettagliate di quelle stilate con l'obiettivo di mappare il riconoscimento internazionale del diritto all'acqua.³ Va tuttavia precisato che, se si eccettuano un paio di operazioni di razionalizzazione,⁴ l'affastellare un po' confuso di istanze di prassi non aiuta più di tanto nella ricostruzione di un diritto umano all'acqua. Alcune delle liste in circolazione assommano infatti materiali che si possono facilmente definire eterogenei,⁵ e nascondono le potenziali differenze tra questi dietro l'entusiasta convincimento riassumibile nella formula “the more, the better”.

Ma noi sappiamo che il diavolo sta nei dettagli, e alcuni di questi dettagli possiamo anche citarli. Per esempio, la summenzionata Costituzione del Gambia afferma che “The State shall endeavour to facilitate equal access to clean and safe water”: un'espressione che più annacquata – se permettete il gioco di parole – non si può, dato che lo Stato non garantisce il diritto ma semplicemente si *sforza* di *facilitarlo*. Anzi, no, ciò che si facilita non è il diritto all'acqua ma l'accesso all'acqua – e qui troviamo una seconda criticità, condivisa anche dalle legislazioni di altri paesi, come per esempio Guinea⁶ e Sri Lanka.⁷ Secondo il Commento generale n. 15 (para.12), l'accessibilità è solo una delle componenti del diritto all'acqua, assieme alla disponibilità e alla qualità. Anche a voler ricondurre la nozione di accessibilità delle norme appena menzionate a quella, sicuramente vasta, descritta dal Commento generale (e non è affatto scontato che sia così), è possibile che il mancato riferimento all'idea di disponibilità, o a un concetto analogo, comporti una più o meno significativa menomazione del diritto. E a proposito dell'idea di “diritto”: capita di imbattersi in peculiari formulazioni del diritto all'acqua in cui esso è visto in negativo, e cioè come dovere dello Stato. È il caso, per esempio, di Grecia⁸ e Angola.⁹ E se è vero che un dovere è l'altra faccia di un diritto, non si può escludere in principio l'assenza di ricadute giuridiche di queste scelte espressive.

Di conseguenza, dovremmo concludere che alcuni degli esempi portati dai sostenitori dell'esistenza del diritto all'acqua rischiano di dimostrarsi, alla prova dei fatti, dei “falsi positivi”. In altre parole, essi andrebbero depennati dalla lista dei casi di prassi rilevante in materia. Di contro, però, va rilevato che ce ne sono altri, di casi, in cui il diritto all'acqua non viene citato esplicitamente in uno strumento giuridico senza che ciò significhi che esso non possa necessariamente essere fatto valere.

3 Per quanto riguarda i giuristi, raccolte di prassi sono in A.J. Kirschner, *The Human Right to Water and Sanitation*, in Max Planck Yearbook of United Nations Law, 15 (2011); R. Bates, *The Road to the Well: An Evaluation of the Customary Right to Water*, in Review of European Community and International Environmental Law, 19 (2010); S. De Vido, *The Right to Water: From an Inchoate Right to an Emerging International Norm*, in Revue Belge de Droit International, [2012]. Anche qui, nessuna pretesa di esaustività.

4 Si vedano le pubblicazioni delle note 1 e 2.

5 Si veda per esempio l'elenco che si trova alla pagina web <<http://www.righttowater.info/progress-so-far/national-legislation-on-the-right-to-water/>>.

6 In questo Paese “toute personne a un droit d'accès inaliénable aux ressources en eau et un droit de les utiliser à des fins domestiques”, così come stabilito dalla Legge n. L/94/005/CTRN del 1994 (accessibile a questo indirizzo: <<http://faolex.fao.org/docs/texts/gui4825.doc>>).

7 Con la National Drinking Water Policy del 2007 il Governo dello Sri Lanka riconosce “that access to safe drinking water is a basic right of every citizen” ma, per quanto concerne la fornitura di quel bene, esso “is committed to the provision of adequate quantity of safe drinking water to the entire population” (si tratta cioè di un impegno, non di un diritto): <<http://www.waterlex.org/waterlex-legal-database/index.php?r=legalDocument/customView&id=389>>.

8 Secondo la Decisione ministeriale congiunta n. Y2/2600/2001, “the water intended for human consumption [...] falls under the State's obligation to all citizens”, così come spiegato dalla Commissione nazionale greca per i diritti umani all'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani: si veda il documento alla pagina <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/HRViolations/Greece.pdf>>.

9 Come sancito dall'Art. 10(2)(d) della Legge 6/02 (cosiddetto “Water Act”) del 2002, il cui testo è rinvenibile qui: <<http://faolex.fao.org/docs/pdf/ang63753.pdf>>.

A mero titolo di esempio, una costituzione che, come quella iraniana, basa la propria economia su “the provision of basic necessities for all citizens: housing, food, clothing, hygiene” (Art. 43(1)) può forse annoverarsi tra quelle che garantiscono il diritto all'acqua, il quale, ci ricorda il Commento generale n. 15, si basa sull'Art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali che tutela “a number of rights emanating from, and indispensable for, the realization of the right to an adequate standard of living 'including adequate food, clothing and housing'” (para. 3 del Commento; “igiene” è incluso nel concetto di “(right to) sanitation” congiunto al “right to water”). Insomma, stilare una lista di chi riconosce il diritto all'acqua è un compito meno facile di quanto possa sembrare a prima vista.

La storia di successo del diritto all'acqua, dunque, ha molte luci ma anche qualche ombra. È innegabile che in un arco di tempo sorprendentemente breve i riferimenti a esso si siano moltiplicati a dismisura, e questo ha quasi certamente contribuito – mi sbilancio nonostante io non sia un sociologo – a una riduzione degli “assetati” di questo mondo. Non possiamo però trascurare un paio di aspetti. Da un lato, il diritto all'acqua si è sì diffuso estesamente, ma non tanto quanto avrebbe potuto. Per esempio, i Principi della FAO per degli investimenti responsabili in agricoltura non lo menzionano, nonostante siano della fine del 2014 (e dunque ben successivi alle pietre miliari del 2002 e del 2010, il Commento e la Risoluzione ONU) e il settore dell'agricoltura costituisca terreno fertile – anche qui, perdonate il gioco di parole – per le violazioni del diritto all'acqua (mi riferisco al fenomeno del *land grabbing*, che spesso comporta anche un *water grabbing*). Dall'altro lato, anche quando questo diritto riesce a infiltrarsi in altri ambiti giuridici, talvolta non gli viene concesso di rilasciare il suo potenziale. Rimanendo nell'ambito degli investimenti, si è notato che pur riconoscendone la rilevanza per quanto attiene il temperamento degli obblighi di uno Stato verso gli investitori con quelli dovuti ai cittadini, il diritto all'acqua non si è mai realmente amalgamato al diritto degli investimenti.¹⁰ Credo che anche questi due soli casi siano sufficienti per capire che rimane da percorrere un tratto di strada per arrivare al traguardo.

In ogni caso, il punto critico più evidente – e al contempo quello più commentato in dottrina – riguarda com'è noto lo status giuridico del diritto all'acqua. Non è mia intenzione occuparmi di questo tema complesso, anche perché sarà trattato dal Professor Palombino nel suo intervento durante la quarta sessione di questa giornata di studi. Perciò, su questo aspetto mi limito a notare che quanto appena rilevato in merito all'eterogeneità delle disposizioni nazionali che riconoscono il diritto all'acqua non è privo di conseguenze sulla determinazione dell'esistenza di una consuetudine internazionale in materia. Da questo punto di vista, non sorprende che qualcuno abbia provato a sbarazzarsi del problema della mancanza di base giuridica facendo di necessità, virtù, e precisamente, riconducendo il diritto all'acqua al cosiddetto diritto amministrativo globale.¹¹ L'esito è un effetto straniante, simile a quello ottenuto da chi ci chiede di credere a un racconto inverosimile (il diritto all'acqua) perché narrato da un fantasma (il diritto amministrativo globale). Tra l'altro, questo stesso autore ci spiega che “as regards a global administrative law analysis of human right to water, it is clear that any elaboration of the human right to water involves the inclusion of detailed procedural elements regarded as inherent to the concept”, sottovalutando forse il fatto che, se da una parte è verissimo che la specificazione puntuale e dettagliata degli obblighi discendenti dal diritto all'acqua contribuisce a togliergli l'aura di romantico idealismo e a renderlo più concreto e direttamente applicabile, dall'altra è possibile che un contenuto troppo articolato e, soprattutto, ambizioso – basti pensare alla sua applicazione extra-territoriale (para. 31 del Commento) o ai doveri degli attori non statali nella sua implementazione (para. 60) – rischi di sortire l'effetto contrario, ovvero il depotenziamento del diritto, che torna a essere un'aspirazione.

10 Vedi T. Meshel, *Human Rights in Investor-State Arbitration: The Human Right to Water and Beyond*, in *Journal of International Dispute Settlement*, 6 (2015). La letteratura su diritto all'acqua e investimenti è ormai piuttosto nutrita. Per un saggio recente, si veda B. Farrugia, *The human right to water: defences to investment treaty violations*, in *Arbitration International*, 31 (2015).

11 O. McIntyre, *The human right to water as a creature of global administrative law*, in *Water International*, 37 (2012).

E dire che, in quanto appartenente alla categoria dei diritti economici e sociali, il diritto all'acqua avrebbe bisogno di tutto fuorché di essere depotenziato. Com'è noto, infatti, i diritti che rientrano in questa classe sono soggetti al principio della realizzazione progressiva, principio per cui, in breve, lo Stato è da ritenersi responsabile di una violazione di un diritto economico non qualora non l'abbia garantito a tutti quelli sottoposti alla sua giurisdizione, ma solo qualora non abbia fatto il possibile per garantirlo, date le risorse disponibili. L'idea di “fare il possibile dati i vincoli di bilancio” implica un contemperamento di interessi che si traduce nel dovere di ridurre via via sempre di più il numero di coloro che non possono godere del diritto in oggetto. Fin qui è una storia nota. Forse meno noto è il fatto che, fin dalle sue origini, l'ingegnosa trovata della “realizzazione progressiva” fu criticata per il fatto di concedere ai governi un margine di manovra troppo ampio, e che fin da subito vennero escogitate due soluzioni per ridurlo, questo margine. Da un lato, si ideò la nozione di contenuto minimo (*minimum content*) o requisiti fondamentali minimi (*minimum core requirements*) dei diritti economici per indicare un livello di tutela da garantire subito, senza dilazioni; dall'altro si sollecitò la creazione di indicatori che permettessero agli organi di monitoraggio di verificare che la realizzazione progressiva di questi diritti stesse effettivamente... progredendo.¹²

Anche alla luce del fatto che questa giornata di approfondimento è intitolata “La Nuova Agenda ONU per lo Sviluppo Sostenibile 2030 e il dibattito verso un diritto umano all'acqua”, è interessante capire qual è il rapporto tra i due. A tal fine tornano buoni proprio i due concetti di cui ho appena detto, quello di indicatore e quello di contenuto minimo, che curiosamente si saldano negli Obiettivi di sviluppo del millennio (Millennium Development Goals, MDG), i predecessori degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals, SDG) contenuti nella Nuova Agenda ONU. Perché dico “curiosamente”? Perché in realtà i due concetti sono distinti, e gli indicatori servono – o dovrebbero servire – per misurare i progressi di uno Stato nell'implementazione di tutti gli obblighi discendenti da un dato diritto umano, e non solo quelli racchiusi nel *minimum core*. Nel caso del diritto all'acqua, però, sembra che i MDG abbiano operato una scelta differente, mirata a stimare la realizzazione progressiva di un contenuto minimo solamente. Si potrebbe obiettare che ciò è comprensibile, dato che, come rilevato, il Commento generale n. 15 – che a oggi rimane la statuizione più completa e autorevole del diritto all'acqua – riconduce a quest'ultimo un catalogo molto ricco di diritti e di corrispettivi doveri. Credo tuttavia di poter dire che la scelta rimane “minimalista” anche se si prende in considerazione soltanto il nucleo incompressibile del diritto (con “minimalista”, lo preciso subito, non intendo comunque “giuridicamente immotivabile”). Facciamo dunque finta che il diritto all'acqua comporti solo, a carico dello Stato, l'obbligo di garantire un certo quantitativo di acqua a ogni individuo posto sotto la sua giurisdizione. Nonostante lo stesso Commento generale parli di 20 litri al giorno per persona, secondo l'Organizzazione mondiale della sanità un basso rischio per la salute può essere garantito solo avendo accesso a 50 litri d'acqua giornalieri.¹³ L'acqua naturalmente dev'essere *safe*, salubre. Abbiamo dunque un semplice criterio quantitativo e un semplice criterio qualitativo, e ce li facciamo bastare. Cosa dicono i MDG in proposito?

L'obiettivo 7.C afferma la necessità di “halve, by 2015, the proportion of people without sustainable access to safe drinking water and basic sanitation” (abbiamo infatti accennato prima al fatto che il diritto all'acqua contempla anche, al suo interno, il diritto all'igiene). Da questa formula sono discesi

12 Questa storia è raccontata da A. Rosga e M.L. Satterthwaite, *The Trust in Indicators: Measuring Human Rights*, in *Berkeley Journal of International Law*, 27 (2009), pp. 269 ss.

13 Si vedano, rispettivamente, il Commento generale n. 15, nota 1 (che fa riferimento a un documento dell'OMS in cui la soglia di 20 litri compare soltanto riferita a una rilevazione empirica) e G. Howard e J. Bartram, *Domestic Water Quantity, Service Level and Health* (su <http://www.who.int/water_sanitation_health/diseases/WSH03.02.pdf>). UN Water, un po' pilatescamente, indica la forbice 20-50 litri/giorno (<<http://www.unwater.org/statistics/statistics-detail/en/c/211765/>>). Il relatore speciale dell'ONU sul diritto umano all'acqua e ai servizi igienici sostiene invece chiaramente che 20 litri è il livello per soddisfare i cd. “minimum requirements”, ma che la piena realizzazione del diritto richiede una quantità d'acqua compresa tra i 50 e i 100 litri (<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/FAQWater_en.pdf>). La base dei 50 litri è attestata anche da uno studio di P.H. Gleick, *Basic Water Requirements for Human Activities: Meeting Basic Needs*, in *Water International*, 21 (1996).

due indicatori: rispettivamente, la “proportion of population using an improved drinking water source” e la “proportion of population using an improved sanitation facility” [v. diapositiva 1].

Official list of MDG indicators

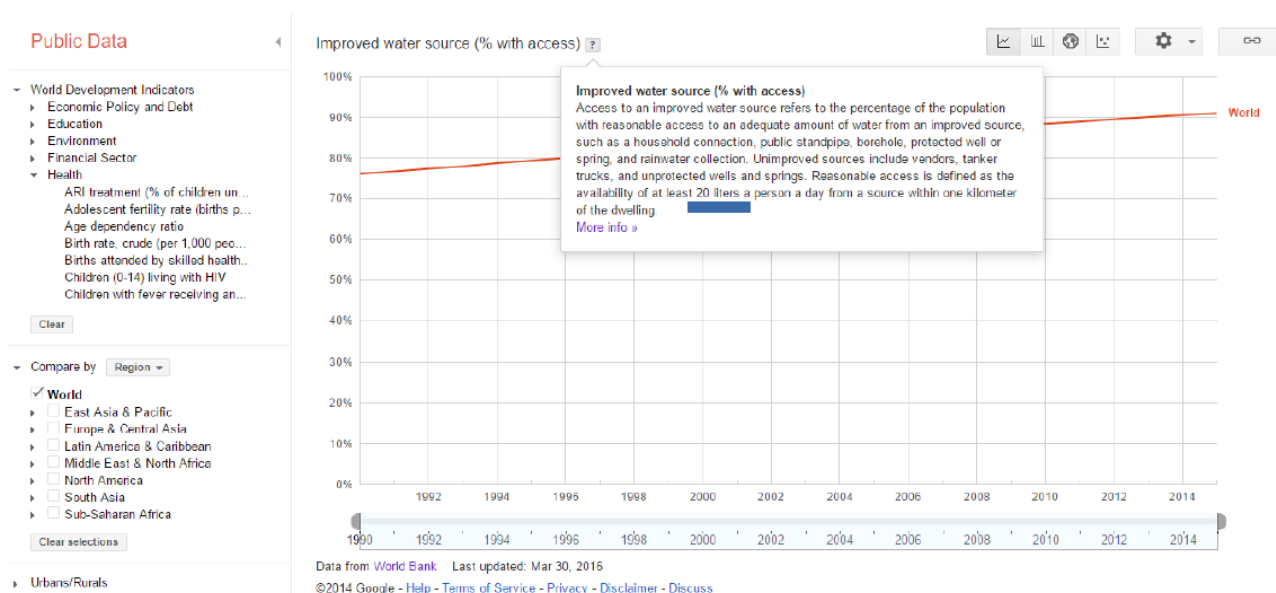
All indicators should be disaggregated by sex and urban/rural as far as possible.

Effective 15 January 2008

Millennium Development Goals (MDGs)	
Goals and Targets (from the Millennium Declaration)	Indicators for monitoring progress
Goal 7: Ensure environmental sustainability	
Target 7.A: Integrate the principles of sustainable development into country policies and programmes and reverse the loss of environmental resources	7.1 Proportion of land area covered by forest 7.2 CO2 emissions, total, per capita and per \$1 GDP (PPP) 7.3 Consumption of ozone-depleting substances 7.4 Proportion of fish stocks within safe biological limits
Target 7.B: Reduce biodiversity loss, achieving, by 2010, a significant reduction in the rate of loss	7.5 Proportion of total water resources used 7.6 Proportion of terrestrial and marine areas protected 7.7 Proportion of species threatened with extinction
Target 7.C: Halve, by 2015, the proportion of people without sustainable access to safe drinking water and basic sanitation	7.8 Proportion of population using an improved drinking water source 7.9 Proportion of population using an improved sanitation facility
Target 7.D: By 2020, to have achieved a significant improvement in the lives of at least 100 million slum dwellers	7.10 Proportion of urban population living in slums ^b

[diapositiva 1]

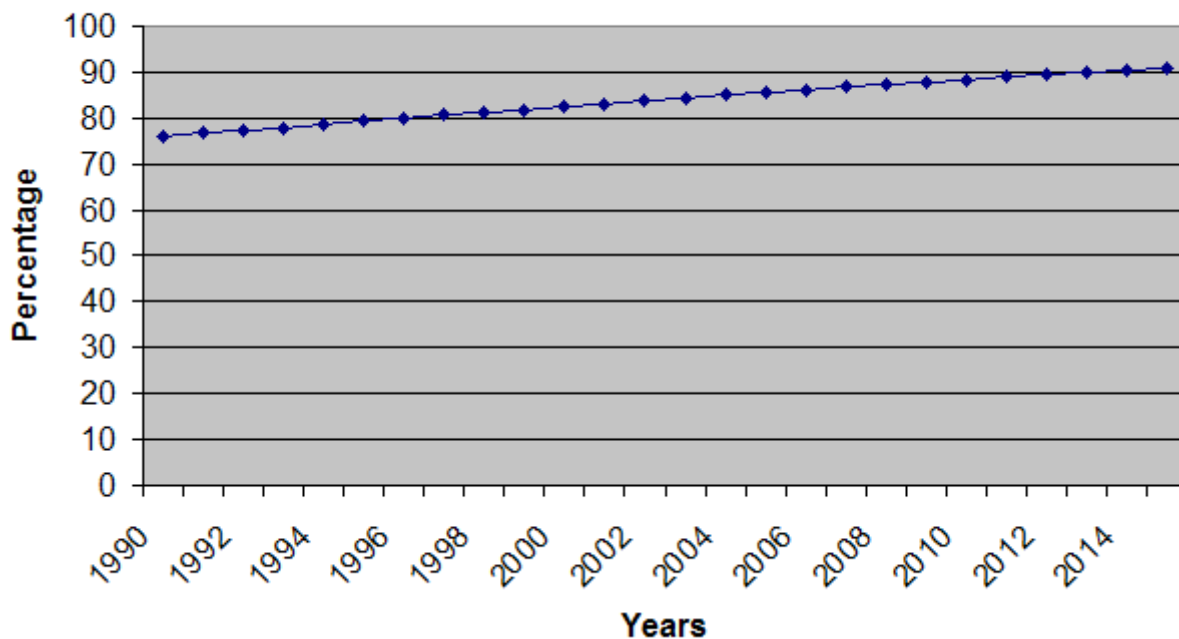
Il sito della Banca Mondiale offre una traduzione del nostro obiettivo del millennio un po' più analitica. Possiamo infatti scoprire come vengono definiti i criteri quantitativo e qualitativo di cui ho appena detto. Quanto al primo, si è scelto – non sorprendentemente, se posso dirlo – un approccio “conservativo”, per cui l'accesso all'acqua significa la possibilità di disporre di non meno di 20 litri di quella risorsa al giorno. Analogamente, il parametro qualitativo gioca al ribasso e traduce “safe” con “improved source”, il che vuol dire che l'acqua è considerata salubre posto che venga da una fonte protetta: il fatto che essa possa essere di bassa qualità o addirittura contaminata da sostanze inquinanti (come spesso capita) non rileva [v. diapositiva 2].



[diapositiva 2]

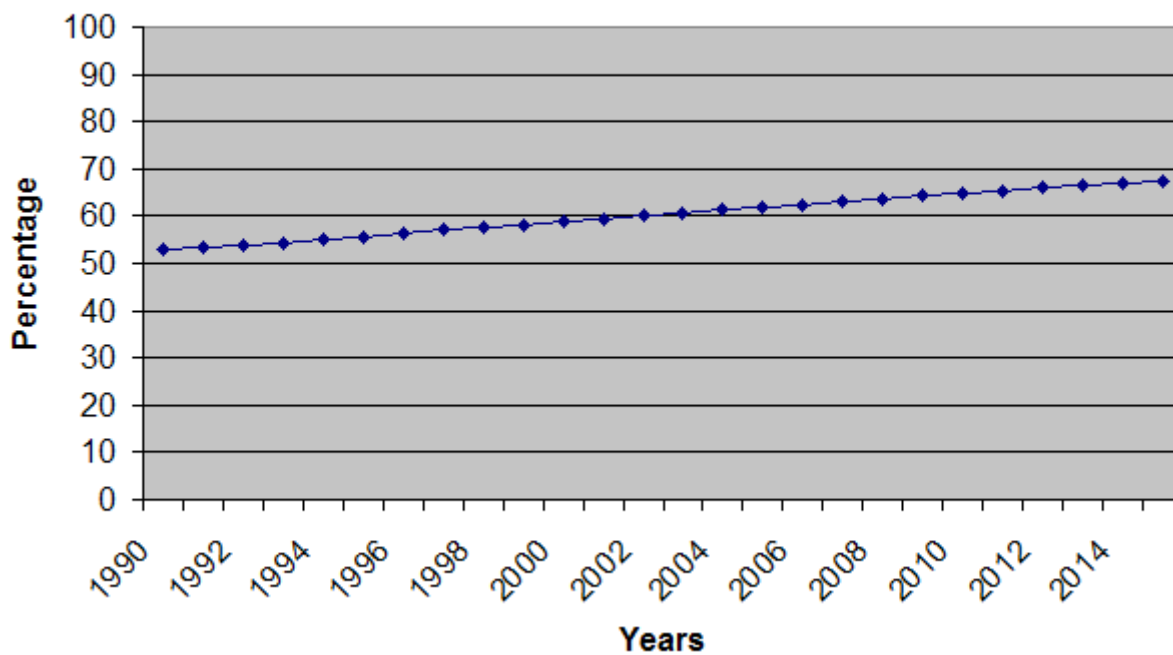
Si tratta dunque di indicatori che non sfruttano appieno le potenzialità del diritto all'acqua, e c'è forse margine per argomentare che essi non corrispondano nemmeno ai “core requirements” cui ho fatto cenno prima. In ogni caso, accettiamoli e vediamo cosa ci dicono su come sia migliorato l'accesso all'acqua e ai servizi igienici nel corso del tempo [v. diapositive 3 e 4, prodotte utilizzando i dati resi disponibili dalla Banca Mondiale].

Access to Improved Water Source (1990-2015)



[diapositiva 3]

Access to Improved Sanitation (1990-2015)

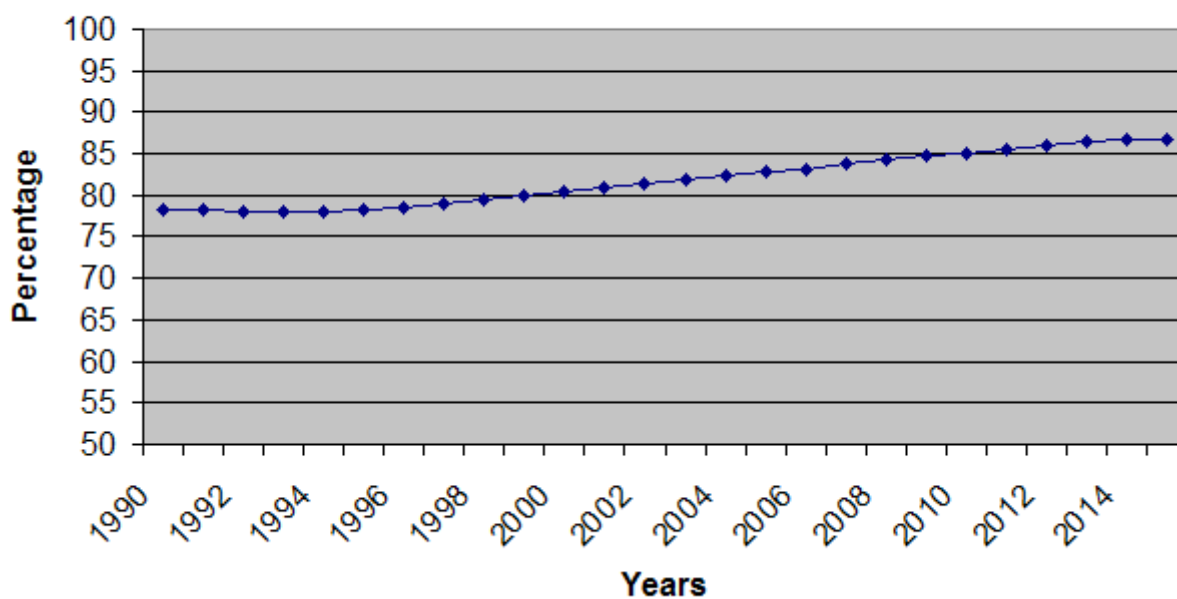


[diapositiva 4]

Due cose saltano subito agli occhi guardando questi grafici. La prima sta nel fatto che entrambe le rette hanno la stessa identica inclinazione: pure prendendo in considerazione il fatto che l'accesso ai servizi igienici è in parte (ma non necessariamente) dipendente dall'accesso all'acqua, quest'identica pendenza costituisce senz'altro una coincidenza curiosa. La seconda è costituita dall'incredibile, apparente regolarità dell'avanzamento dell'accesso ad acqua e servizi igienici nel mondo. Non una piega, una fluttuazione, un rallentamento, un'accelerazione: le due curve sono rette inamidate, che progrediscono di mezzo punto percentuale all'anno, per ben 26 anni. Un po' come se l'avvento dei MDG, nel 2000, non avesse lasciato il segno, dato che nessuna perturbazione è visibile in corrispondenza di quell'anno o di quelli successivi. Di primo acchito, si sarebbe tentati di dedurre che gli Stati non abbiano profuso un grande impegno negli obiettivi del millennio – o che, al contrario, avessero iniziato a farlo con un decennio o più di anticipo – e soprattutto che il raggiungimento nel 2012 del MDG relativo all'accesso all'acqua (il n. 7.8 della diapositiva 1), ben tre anni prima della “scadenza naturale” del periodo di implementazione degli obiettivi del millennio (il 2015), avrebbe potuto essere previsto con larghissimo anticipo semplicemente prolungando con un tratto di penna la linea del periodo 1990-2000. Insomma, si sarebbe tentati di pensare che nel 2012 ci fosse da festeggiare, sì, ma non da sorprendersi.

In realtà forse è più vero il contrario, e come molti ritengo che le manifestazioni di soddisfazione siano state allo stesso tempo manifestazioni di eccessivo ottimismo. Dicendo ciò non faccio altro che accodarmi a coloro – non pochi – che hanno espresso critiche alla metodologia utilizzata per ricavare i dati che stanno alla base dei grafici che ho mostrato.¹⁴ La “rigidità” delle rette si spiega col fatto che esse altro non sono che il risultato di regressioni lineari. Regressioni non lineari sono state tentate in qualche caso, ma le stesse organizzazioni che si occupano dell'elaborazione statistica dei dati (l'UNICEF e l'Organizzazione mondiale della sanità) ammettono di averne a disposizione troppo pochi per procedere con piede fermo.¹⁵ E, mi sia concessa una battuta, la cosa è di tutta evidenza, se il grafico relativo all'Iraq dimostra che l'invasione statunitense, nel 2003, e la successiva, devastante guerra intestina non hanno fermato il convinto avanzamento dell'accesso all'acqua in quel paese [v. diapositiva 5].

Access to Improved Water Source - Iraq (1990-2015)



[diapositiva 5]

14 Rimando chi fosse interessato agli aspetti metodologici a UNICEF e WHO, *Progress on Sanitation and Drinking Water – 2015 Update and MDG Assessment* (2015), pp. 50-53.

15 Ivi, p. 51.

Il problema della scarsità dei dati disponibili è in effetti piuttosto rilevante. Per una parte niente affatto trascurabile dell'Africa e buona parte del Medio Oriente, infatti, sono disponibili meno – talvolta molto meno – di dieci basi di dati, e ciò significa poter collocare giusto una manciata di punti sul piano cartesiano proprio con riferimento ad alcune di quelle situazioni in cui più è probabile che l'accesso all'acqua non sia diffusamente garantito. L'effetto che ne risulta è che l'aggiunta di un ulteriore punto può cambiare l'inclinazione della retta [v. diapositiva 6]. Questo è in parte il motivo per cui, per esempio, in base al *Global Water Supply and Sanitation Assessment Report* del 2000, la popolazione urbana e rurale con accesso all'acqua, nel periodo 1990-2000, passava dal 79 all'82 per cento, mentre secondo i dati aggiornati al 2015, nello stesso periodo si saliva dal 76 all'82: l'aggiunta di nuovi dati e la rimozione o rilettura di quelli vecchi han fatto sì che la retta assumesse un'altra pendenza e che la lunghezza del salto in avanti raddoppiasse.

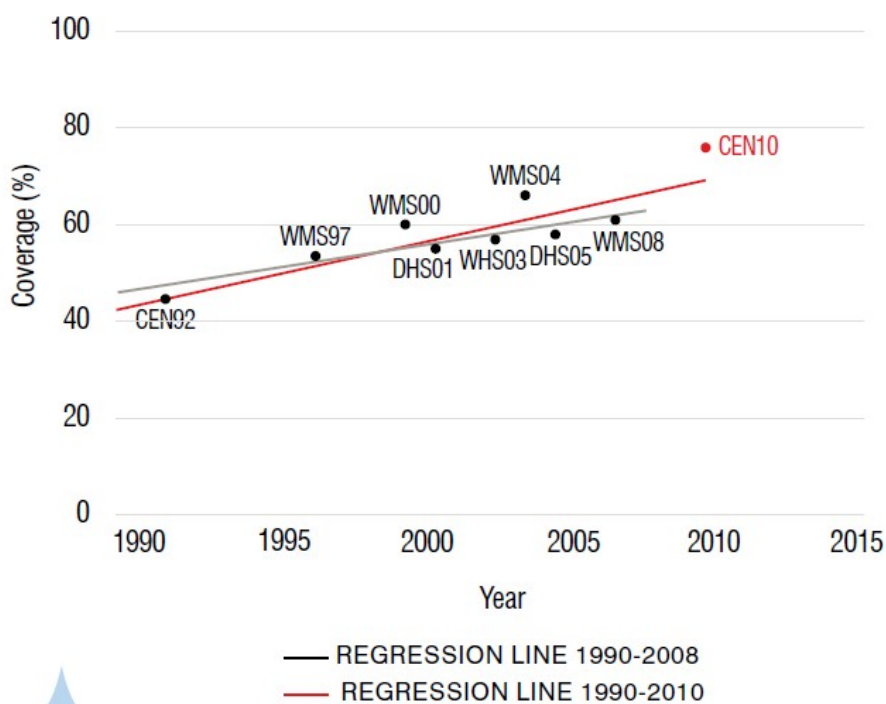


Fig. A1-3 Example of a JMP country file with regression lines

[diapositiva 6]

Se sul piano globale globale possiamo forse dire che esiste oramai una mole di dati tale da impedire importanti movimenti della linea di regressione, a livello di singolo Stato (soprattutto quelli per cui solo pochi dati sono disponibili), c'è da chiedersi in quale modo questa incertezza sull'entità del progresso dell'accesso all'acqua possa ripercuotersi sulla valutazione che di esso fanno, tra gli altri, gli organi di monitoraggio sui diritti umani. Ed è chiaro che qui il problema maggiore riguarda non tanto, o non solo, la quantità dei dati, ma la loro qualità, visto che l'incertezza di cui parlo dipende dal fatto che i punti disposti sul piano cartesiano possono rappresentare situazioni relativamente diverse anche per anni molto ravvicinati. Infatti, le basi di dati su cui si fondano le regressioni discendono da strumenti di valutazione ineguali e non sempre commensurabili. Per esempio, non tutti contemplano il concetto – già di per sé ambiguo e lacunoso – di “improved source”. Capita persino, e non di rado a quanto pare,¹⁶ che alcune di queste basi interpolino i dati mancanti o prendendoli a prestito

16 J. Bartram et al., *Global Monitoring of Water Supply and Sanitation: History, Methods and Future Challenges*, in *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 11 (2014), p. 8146.

da basi temporalmente vicine (col risultato che, su un certo aspetto, è come se ci fossero meno basi da integrare), oppure inventandoseli, attribuendo l'etichetta “improved” alla metà delle fonti d'acqua (con una possibile sovrastima della loro quantità). Ma di punti critici ce ne sono anche altri, come, a mero titolo esemplificativo, il fatto che alcuni sistemi di rilevazione non tengono conto delle aree peri-urbane, cioè quelle frange “informali” delle città che più difficilmente sono servite da servizi idrici.¹⁷

Insomma, questa brevissima rassegna intendeva mettere in luce l'esistenza di limiti sia quantitativi che qualitativi nelle elaborazioni statistiche utilizzate come parametro per valutare i miglioramenti nell'accesso all'acqua. Inoltre, anche a volerle prendere per buone ritenendole scientificamente ineccepibili e una fotografia accurata dello stato dell'arte, tali elaborazioni catturano solamente una parte di quello che è il diritto all'acqua. Ho già fatto cenno, prima, al fatto che sia sotto il profilo della quantità d'acqua, sia sotto quello della qualità, l'idea di “access to an improved water source” lascia molto a desiderare e, anche laddove garantito, non assicura automaticamente il rispetto di due delle componenti fondamentali del diritto all'acqua, la disponibilità (*availability*) e la qualità (*quality*). Se poi consideriamo che altri fattori devono essere tenuti in considerazione al fine di rispettare pienamente il diritto umano all'acqua, e che essi il più delle volte risultano invisibili agli indicatori dei MDG, il quadro che emerge è ancora meno entusiasmante. Per esempio, serve a poco vivere in una zona raggiunta da un acquedotto se non si hanno i soldi per pagare l'acqua. Eppure, il principio secondo cui anche i non abbienti devono potersi permettere un quantitativo minimo di acqua (*affordability*) è di fatto ignorato dalle rilevazioni ufficiali.¹⁸ L'accessibilità (*accessibility*), che può essere grosso modo definita come il tempo necessario per raggiungere la fonte d'acqua, è solo occasionalmente misurata da questionari e censimenti, e i pochi dati disponibili ci dicono che i dati sull'accesso all'acqua dovrebbero essere rivisti al ribasso qualora si tenesse conto della distanza da essa.¹⁹ Similmente, i principi di non discriminazione e di equità, per i quali particolare attenzione va rivolta alle fasce più deboli della società – quelle, per essere chiari, che sono più a rischio di restare ai margini del progresso – non sono tenuti adeguatamente in considerazione. Da un punto di vista tecnico, non si tratta di parametri facili da calcolare, ma le proposte per farlo sono sul tavolo ormai da anni.²⁰ Serve solo la volontà – una volontà che spesso è annunciata ma che talora i fatti sembrano smentire, se è vero che la disaggregazione dei dati per genere (al fine di capire il ruolo delle donne nelle questioni legate all'accesso ai servizi idrici e igienici) sta addirittura scomparendo dalle statistiche ufficiali.²¹

I problemi che ho elencato sono noti a coloro che si occupano degli aspetti statistici legati ai MDG. Sono problemi di non poco conto, questo è evidente, e sono pure conosciuti da parecchio tempo: nonostante ciò, come ricordato prima, nel 2012 la comunità internazionale accolse con giubilo il (a questo punto presunto) raggiungimento dell'obiettivo di dimezzare gli assetati della terra. Lo stesso Segretario generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-moon, annunciò trionfante: “Today we recognize a great achievement for the people of the world”.²² Un grande miglioramento c'è senz'altro stato, ma si tratta veramente di un “great achievement” – un grandioso conseguimento? Ora, le strade mi pare

17 V., per es., M.R. Hopewell e J.P. Graham, *Trends in access to water supply and sanitation in 31 major sub-Saharan African cities: an analysis of DHS data from 2000 to 2012*, in *BMC Public Health*, 14 (2014), p. 10. Vedi anche J. Allouche e L. Mehta, *Water and sanitation for all: the need to go beyond numbers and beyond the MDGs* (2010), su <<http://community.eldis.org/Environmentnews/.59b8e85e/.59df98bb>>.

18 M. Langford e I.T. Winkler, *Quantifying Water and Sanitation in Development Cooperation: Power or Perversity?* (2013), pp. 9-11. Altre informazioni sono in G.L. Kayser et al., *Domestic Water Service Delivery Indicators and Frameworks for Monitoring, Evaluation, Policy and Planning: A Review*, in *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 10 (2013), pp. 4825-4826.

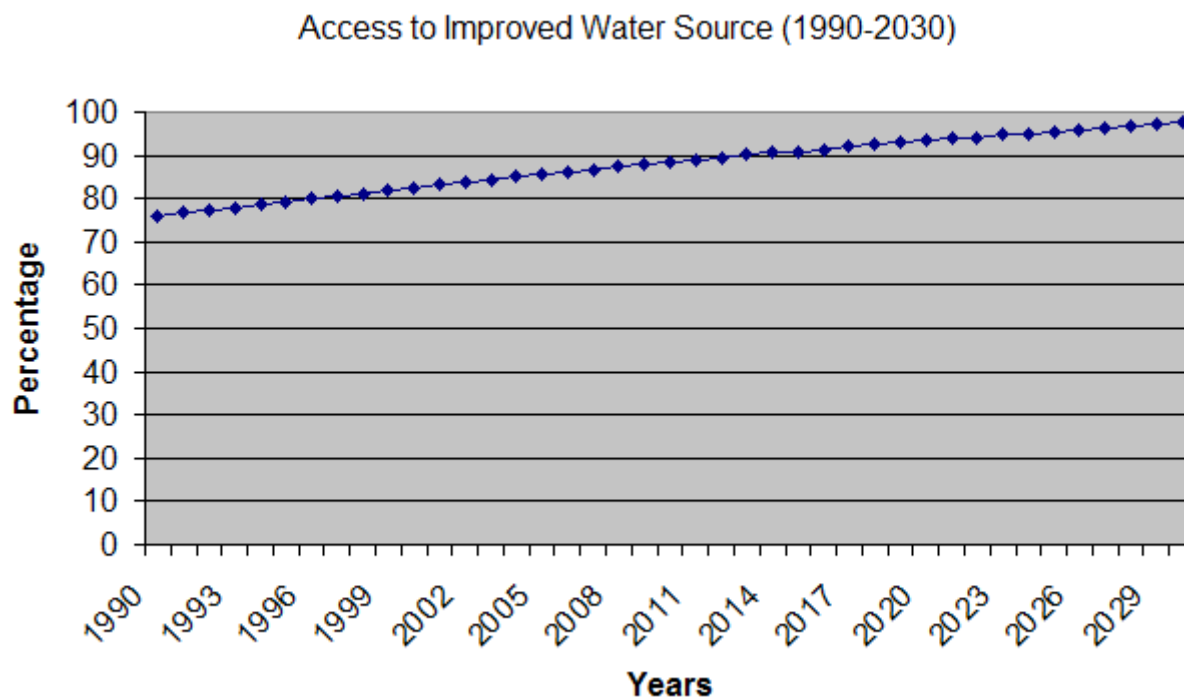
19 UNICEF e WHO, *Drinking Water: Equity, Safety and Sustainability* (2011), pp. 29-31.

20 Alcune si trovano in J. Luh, R. Baum e J. Bartram, *Equity in water and sanitation: Developing an index to measure progressive realization of the human right*, in *International Journal of Hygiene and Environmental Health*, 216 (2013). Più in generale, sul tema “indicatori ed equità” si veda U.Q. Amjad, G. Kayser e B. Mason Meier, *Rights-based indicators regarding non-discrimination and equity in access to water and sanitation*, in *Journal of Water, Sanitation and Hygiene for Development*, 4 (2014).

21 J. Seager, *Sex-disaggregated indicators for water assessment, monitoring and reporting* (2015), pp. 15-16.

22 Si veda il comunicato su <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2012/drinking_water_20120306/en/>.

che siano due. O continua la narrativa delle magnifiche sorti e progressive dell'accesso all'acqua nel mondo – e allora, adottando la stessa metodologia statistica usata fin qui, sappiamo già con quindici anni di anticipo che il SDG n. 6.1 sarà raggiunto entro la scadenza del 2030 [v. diapositiva 7]. Oppure invertiamo la rotta e diamo un senso al diritto all'acqua, costruendo nuovi indicatori partendo da esso. Di ciò si è già iniziato a parlare [v. diapositiva 8].



[diapositiva 7]

**Methodological note:
Proposed indicator framework for monitoring SDG targets on
drinking-water, sanitation, hygiene and wastewater¹**

B.1.1 Rationale and interpretation:

Target 6.1 – By 2030, achieve universal and equitable access to safe and affordable drinking water for all

Target language	Normative definitions of target elements
6.1 – By 2030, achieve	
universal	Implies all exposures and settings including households, schools, health facilities, workplaces, etc
and equitable	Implies progressive reduction and elimination of inequalities between population sub-groups
Access	Implies sufficient water to meet domestic needs is reliably available close to home
to safe	Safe drinking water is free from pathogens and elevated levels of toxic chemicals at all times
and affordable	Payment for services does not present a barrier to access or prevent people meeting other basic human needs
drinking water	Water used for drinking, cooking, food preparation and personal hygiene
for all	Suitable for use by men, women, girls and boys of all ages including people living with disabilities

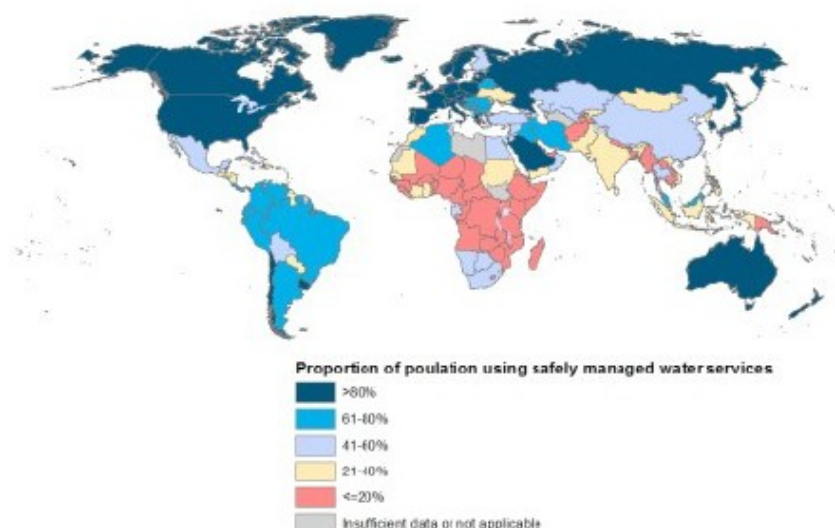
[diapositiva 8]

Scegliendo la seconda strada, però, dobbiamo essere disposti ad abbandonare, anche dal punto di vista comunicativo, l'idea per cui grandi passi verso il soddisfacimento del diritto all'acqua possano essere compiuti in tempi rapidi e senza grossi sforzi economici e organizzativi. Bisogna cioè essere disposti ad abbandonare le ripide rette che ci portano velocemente verso la soluzione del problema e accettare di utilizzare dati meno ottimisti. Un esempio conclusivo. Questa mappa [v. diapositiva 9] indica la percentuale di popolazione che usa “safely managed drinking water services”.²³ Nonostante questa espressione non includa tutte le componenti del diritto all'acqua in precedenza menzionate (come l'equità e l'*affordability*), una rilevazione costruita su di essa fa crollare la percentuale di popolazione servita da servizi idrici di qualità dall'88 al 48 per cento: un salto di quaranta punti. Certo, attualmente l'indicatore soffre delle stesse debolezze statistiche dei suoi predecessori, e anche in misura maggiore, ma ci aiuta a tornare coi piedi per terra. L'Italia ha la possibilità di contribuire a “zavorrarci” e sta già procedendo in questa direzione, sostenendo l'importanza di avere migliori dati – e, implicitamente, migliori indicatori – per assicurare tanto l'efficacia quanto la credibilità dell'agenda post-2015.²⁴ Se portata avanti con convinzione, questa posizione confermerebbe il già notevole impegno del nostro paese sul fronte del diritto all'acqua.

Methodological note: Proposed indicator framework for monitoring SDG targets on drinking-water, sanitation, hygiene and wastewater¹

population estimates from surveys to calculate the proportion of populations accessing safely managed water services, from regulated or unregulated supplies. Preliminary estimates suggest that globally 48% of the population used a safely managed drinking water service in 2010, with 94%, 57%, 29% and 12% respective in High, Upper Middle, Lower Middle and Low income countries respectively.

Figure 1: proportion of population using safely managed drinking water services (illustrative)



[diapositiva 9]

²³ Una descrizione è disponibile alla pagina <<http://indicators.report/indicators/i-45/>>.

²⁴ Per la posizione italiana si veda il sito <http://www.italyun.esteri.it/rappresentanza_onu/it/comunicazione/archivio-news/2015/01/2015-01-30-italy-prep-ffd.html>.