

(Giugno 2014)

## ***Right2Water: la Commissione risponde ai cittadini***

di Gabriella Arcifa

Il 19 marzo, la Commissione europea ha risposto all'iniziativa dei cittadini [Right2Water](#), avviata nel 2011 per affermare il diritto universale all'acqua potabile e promuovere l'erogazione di servizi idrici e igienico-sanitari quali servizi pubblici fondamentali per tutti. L'iniziativa, registrata il 10 maggio 2012, ha ricevuto 1,6 milioni di sottoscrizioni convalidate ed è la prima ad essere stata accolta dalla Commissione, con la comunicazione [COM\(2014\) 177 final](#)<sup>1</sup>.

L'intento dei cittadini è stato quello di indirizzare i decisori politici verso una legislazione europea comune, che ponga al centro un diritto da anteporre alla logica del mercato interno.

In particolare, le istanze dei cittadini contenute nell'iniziativa sono le seguenti:

- 1) riformare la legislazione europea sul diritto all'acqua potabile;
- 2) escludere i servizi da qualsiasi forma di liberalizzazione;
- 3) intensificare l'impegno per garantire un accesso universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari.

Analizzando il merito della risposta, la Commissione ha aderito pienamente ai punti 1 e 3, sottolineando la rilevanza dell'accesso all'acqua potabile come diritto umano fondamentale, indirettamente contemplato anche dalla Carta di Nizza (dall'interpretazione degli articoli 1 sulla dignità della persona, 2 sul diritto alla vita e 37 sulla tutela dell'ambiente). La

---

<sup>1</sup> Tale larga adesione fa eco all'elevato interesse mostrato dalle organizzazioni internazionali per l'affermazione del diritto all'acqua: i più recenti atti che hanno ribadito la necessità di garantire l'acqua potabile e pulita e servizi idrici accessibili, quali garanzie essenziali per la vita della persona sono la Dichiarazione di Rio del 2012 sull'ambiente e lo sviluppo sostenibile e, nel 2010, [Risoluzione 64/292 dell'Assemblea Generale](#), entrambe proclamate dalle Nazioni Unite. In particolare, nella Risoluzione 64/292 del 28 luglio 2010, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite «recognizes the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights». Oltre alla risoluzione dell'Assemblea, in materia di diritto all'acqua, il Consiglio NU aveva già emanato la Risoluzione n. 7/22 del 28 marzo 2008, *Human rights and access to safe drinking water and sanitation*, sulla necessità di focalizzare l'attenzione e la cooperazione fra i livelli locali e nazionali. Ancora il Consiglio, con la [Risoluzione n. 1693/2009](#) aveva dichiarato che «l'accesso all'acqua deve essere riconosciuto quale diritto umano fondamentale, essendo l'acqua una risorsa essenziale per la vita sulla terra che va condivisa dall'umanità». Per una sintesi dei provvedimenti internazionali adottati clicca [qui](#).

Commissione ha inoltre focalizzato l'attenzione sul legame fra il diritto all'acqua e due fra le maggiori politiche dell'Unione, ambiente e mercato interno.

A tal proposito, nella Comunicazione si è precisato che il servizio di fornitura dell'acqua ricade nella responsabilità delle autorità locali negli Stati membri, cosicché queste possono discrezionalmente decidere se gestire il servizio direttamente, indirettamente o attraverso operatori privati (*“Le autorità pubbliche sono del tutto libere di eseguire in proprio le prestazioni inerenti a tali servizi, oppure di affidarle ad altre entità giuridiche di diritto pubblico mediante il sistema di affidamento diretto (in house). Possono anche decidere di affidare a terzi i servizi idrici, in toto o in parte, con gestione privata o mista, nel qual caso le autorità pubbliche hanno piena facoltà di stabilire obblighi chiari per gli operatori privati, onde garantire che i servizi erogati nell'area geografica di loro competenza soddisfino gli standard prescritti”*).

Alla luce di tale considerazione, la Commissione ha affermato il *principio di neutralità* dell'Unione rispetto ai regimi di proprietà delle imprese erogatrici dei servizi idrici, quale naturale corollario del principio di sussidiarietà, tuttavia ricordando che esistono già, a livello europeo, strumenti legislativi che incoraggiano la trasparenza, la non discriminazione, l'efficienza dei servizi e in tal modo incidono trasversalmente sulla fornitura dei servizi: *ex multis*, la [Direttiva 2004/17](#) contiene disposizioni di coordinamento sulle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia<sup>2</sup>.

Per quanto riguarda i timori dei cittadini europei connessi al processo di liberalizzazione del servizio, l'Unione europea ha recentemente preso in considerazione la salvaguardia del “bene-acqua” da speculazioni di mercato: la [Direttiva 2014/23/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, adottata in prima lettura dal PE il 15 gennaio 2014 considera l'acqua quale *«bene pubblico di valore fondamentale per tutti i cittadini dell'Unione»*; essa, inoltre, esclude la fornitura del servizio dall'ambito di

---

<sup>2</sup> Direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali. La Direttiva si basa sulla giurisprudenza della Corte di giustizia, in particolare relativa ai criteri di aggiudicazione, che chiarisce le possibilità per gli enti aggiudicatori di soddisfare le esigenze del pubblico interessato, tra l'altro in materia ambientale e sociale, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto, non conferiscano agli enti aggiudicatori una libertà incondizionata di scelta, siano espressamente menzionati e rispettino i principi fondamentali (considerando 4) che sono: parità di trattamento, di cui il principio di non discriminazione non è che una particolare espressione, il principio di mutuo riconoscimento, il principio di proporzionalità, nonché il principio di trasparenza. Il rispetto di tali principi è imposto per istituire un quadro per pratiche commerciali leali e permettere la massima flessibilità (considerando 9). In particolare l'articolo 4 della Direttiva indica in materia di acqua, quando le disposizioni ivi contenute devono essere applicate.

applicazione della direttiva, sulla base della valutazione delle peculiarità del servizio idrico<sup>3</sup>. Per la stessa ragione, un'altra esclusione era già stata prevista espressamente dalla [Direttiva Servizi](#)<sup>4</sup>, in materia di distribuzione, fornitura idrica e gestione delle acque reflue che, in qualità di servizi di interesse economico generale, non possono essere liberamente prestati oltre frontiera.

Dopo una disamina sulla connessione del diritto all'acqua alle politiche del mercato interno e dell'ambiente<sup>5</sup>, la Commissione ha passato in rassegna alcuni dei maggiori provvedimenti legislativi vigenti in materia di acqua e ricordato gli ingenti contributi finanziari predisposti nel quadro della politica di coesione per l'adeguamento delle infrastrutture che ne garantiscono l'accesso, dal sostegno ai paesi in via di sviluppo ai finanziamenti diretti.

Quanto alla disciplina legislativa vigente la Commissione ha menzionato: la Direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue; la [Direttiva 98/83/CE](#) sulla qualità delle acque potabili<sup>6</sup>; la [Direttiva 2000/60/CE](#) (di seguito DQA) che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque<sup>7</sup> in particolare, esordisce come segue: *«L'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale»* (considerando n.1). Tale provvedimento ha il merito di aver incoraggiato l'uso sostenibile della risorsa ed imposto agli Stati membri di garantire che il prezzo applicato ai consumatori rifletta i costi reali dell'utilizzo delle risorse idriche. Infine, tra gli atti legislativi recenti, la Commissione ha ricordato anche la Direttiva 2013/39/UE, che ha modificato la normativa sulle sostanze pericolose nel settore dell'acqua<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> In particolare, l'esclusione riguarda le seguenti concessioni di lavori e di servizi: messa a disposizione o gestione di reti fisse destinate alla fornitura di un servizio al pubblico in connessione con la produzione; il trasporto o la distribuzione di acqua potabile o l'alimentazione di tali reti con acqua potabile; concessioni per lo smaltimento o il trattamento delle acque reflue e per progetti di ingegneria idraulica, irrigazione o drenaggio (in cui il volume destinato all'approvvigionamento d'acqua potabile rappresenta più del 20% del volume totale d'acqua reso disponibile da tali progetti o impianti di irrigazione o drenaggi).

<sup>4</sup> Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

<sup>5</sup> In particolare, la Commissione ha ricordato le ambizioni del 7° Programma d'azione per l'ambiente per il 2020, *Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*, è stato adottato con Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, il 20 novembre 2013. Il Programma è supportato finanziariamente dal Regolamento LIFE PLUS. Anche HORIZON ha messo in campo ingenti sono i finanziamenti indirizzati ad una migliore gestione dell'acqua, *“blue economy”* ed e la ricerca di metodologie sistematiche contro lo spreco.

<sup>6</sup> La Direttiva è stata modificata dai Regolamenti n. 1882/2003 e n. 596/2009.

<sup>7</sup> La Direttiva Quadro è stata modificata dalla Decisione n. 2455/2001/CE, e dalle Direttive n. 2008/32/C, 2008/105/CE, 2009/31/C.

<sup>8</sup> Utile, anche per la rassegna della normativa europea vigente in materia di acqua, la lettura della [Risoluzione del Parlamento europeo 2013/C 349 E/02](#) del 3 luglio 2012, sull'attuazione della normativa UE sulle acque in attesa di un necessario approccio globale alle sfide europee in materia di acque (2011/2297(INI)).

In conclusione, la Commissione ha assicurato che non cesserà di rivedere la legislazione europea e ha dichiarato espressamente che *“«imposterà la propria azione futura, continuando a considerare l'acqua potabile e i servizi igienico-sanitari nella loro dimensione di diritto umano: in quanto tali devono essere di elevata qualità, disponibili, fisicamente accessibili e a prezzi abbordabili»*.

Per il futuro, la Commissione si è impegnata a:

- 1) rafforzare l'attuazione della propria legislazione in materia di qualità dell'acqua;
- 2) avviare una consultazione pubblica a livello europeo sulla direttiva relativa all'acqua potabile, con il preciso scopo di migliorare l'accesso ad acqua di qualità nell'UE;
- 3) migliorare la trasparenza della gestione dei dati sulle acque reflue urbane e sull'acqua potabile ed esaminare la possibilità di introdurre l'analisi comparativa della qualità dell'acqua;
- 4) stimolare un dialogo più strutturato tra i portatori d'interesse sulla trasparenza nel settore idrico;
- 5) cooperare per la definizione di un maggior numero di parametri di riferimento per i servizi idrici;
- 6) favorire l'adozione di approcci innovativi per l'assistenza allo sviluppo delle reti idriche (ad esempio, sostegno dei partenariati tra operatori idrici e dei partenariati pubblico-pubblico);
- 7) incentivare la condivisione delle migliori pratiche tra Stati membri (ad esempio, in merito agli strumenti di solidarietà);
- 8) premere perché l'accesso universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari sia considerato tra i settori prioritari nel quadro dei futuri obiettivi di sviluppo sostenibile.

La Commissione ha infine invitato gli Stati membri, nell'ambito delle proprie competenze, a tener conto della presente iniziativa, esortandoli ad adoperarsi *«affinché tutti i cittadini possano avere accesso all'acqua potabile pulita a prezzi abbordabili e a servizi igienico-sanitari»*.

Attualmente nessuna proposta legislativa è stata presentata, lamentano gli organizzatori<sup>9</sup>; tuttavia, ciò non esclude che la Commissione si attivi in tal senso nel prossimo futuro.

---

<sup>9</sup> Leggi il comunicato ufficiale degli organizzatori: <http://www.right2water.eu/it/node/477> .

## PARTE GENERALE

Il diritto all'iniziativa dei cittadini (art. 11 par. 4 TUE) è fra i nuovi strumenti di partecipazione alla vita democratica dell'Unione riconosciuti dal Trattato di Lisbona: esso consente ai cittadini europei di invitare la Commissione, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie nelle quali si ritiene necessario un atto giuridico per l'attuazione dei trattati.

Le disposizioni che attuano l'articolo 11 sono contenute nel [Regolamento UE n. 211/2011](#)<sup>10</sup> (di seguito il Regolamento) e nel [Regolamento di esecuzione n. 1179/2011](#) sulle specifiche tecniche per la raccolta elettronica delle firme<sup>11</sup>.

Il diritto si esercita attraverso la corretta esecuzione di una procedura articolata, che implica il coordinamento fra più Stati membri: un comitato promotore, composto da sette cittadini, residenti in sette diversi Paesi europei, si adopera per la raccolta di un numero di sottoscrizioni (le c.d. dichiarazioni di sostegno) pari almeno un milione, in almeno un quarto degli Stati membri.

La procedura può essere riassunta in cinque fasi: a) richiesta di registrazione alla Commissione europea; b) accoglimento o rifiuto della registrazione; c) raccolta delle dichiarazioni di sostegno (solo in caso di accoglimento della richiesta di registrazione); d) verifica e certificazione; e) risposta della Commissione (solo in caso di convalida delle dichiarazioni di sostegno).

Gli organizzatori non possono procedere alla raccolta delle adesioni dei cittadini, senza aver preliminarmente richiesto la registrazione dell'iniziativa alla Commissione, nel rispetto delle condizioni stabilite dall'art 4 (lett. a, b, c, d) del Regolamento n. 211/2011:

- 1) **competenza:** l'Unione europea non deve essere manifestamente incompetente sulla materia oggetto dell'invito (lett. b);
- 2) **criterio formale soggettivo:** il comitato dei cittadini deve essere stato regolarmente costituito (lett. a), in particolare i promotori devono essere cittadini dell'Unione e avere i requisiti di età per votare alle elezioni del Parlamento europeo (18 anni, salvo in Austria, dove l'età per accedere al voto è di 16 anni);

---

<sup>10</sup> Regolamento(UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini.

<sup>11</sup> Regolamento di esecuzione (UE) n. 1179/2011 della Commissione, del 17 novembre 2011, che fissa le specifiche tecniche per i sistemi di raccolta elettronica a norma del regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini.

3) **criterio sostanziale oggettivo**: la proposta di iniziativa non deve includere contenuti ingiuriosi, futili o vessatori e non deve essere manifestamente contraria ai valori dell'Unione quali stabiliti nell'articolo 2 TUE (lett. c e d).

Se tali condizioni non sono soddisfatte, la Commissione informa gli organizzatori anche dei possibili rimedi giudiziari ed extragiudiziari (art. 4 par. 3)<sup>12</sup>. Tali rimedi sono il ricorso al Tribunale di I grado o la denuncia al Mediatore europeo.

Superata la fase della registrazione, l'iniziativa è resa nota al pubblico e gli organizzatori hanno dodici mesi di tempo per raccogliere le dichiarazioni di sostegno, su carta o in formato elettronico. La disciplina è particolarmente attenta alla protezione dei dati personali dei cittadini sottoscrittori: ai sensi dell'articolo 12 del Regolamento i responsabili sono i promotori e le autorità competenti per Stato membro<sup>13</sup> i quali sono tenuti ad assicurare che i dati non siano utilizzati per scopi differenti e a distruggere tutte le dichiarazioni ricevute entro il più breve fra i seguenti termini: un mese dalla presentazione dell'iniziativa a norma art. 9 del regolamento o entro diciotto mesi dalla sua registrazione.

A conclusione di tale periodo, le autorità competenti per la verifica e la certificazione, rilasciano un certificato, attestando il numero di dichiarazioni di sostegno valide per ciascuno Stato membro interessato<sup>14</sup>.

Gli articoli 9, 10 ed 11 del Regolamento indicano le modalità conclusive della procedura: ottenuti i certificati, l'iniziativa viene ufficialmente registrata dalla Commissione europea (articolo 9) e gli organizzatori hanno facoltà di organizzare un'audizione pubblica presso il Parlamento europeo, davanti ai cittadini ed ai rappresentanti delle istituzioni (art. 11)<sup>15</sup>.

Infine, la Commissione, dopo aver pubblicato l'iniziativa nel suo registro, riceve gli organizzatori ed ha tre mesi, per esporre in una comunicazione le sue conclusioni giuridiche e politiche, le eventuali azioni che intende intraprendere ed i motivi che le sorreggono.

---

<sup>12</sup> Attualmente sono in corso tre giudizi dinanzi il Tribunale di primo grado dell'Unione europea contro le decisioni di rifiuto di registrazione da parte della Commissione europea. Si tratta in tutti i casi di rifiuto di registrazioni per motivi di incompetenza: Causa T-450/12 Anagnostakis/Commissione; Izsák e Dabis/Commissione (Causa T-529/13); Costantini e altri/Commissione (Causa T-44/14).

<sup>13</sup> In Italia l'autorità competente a certificare le dichiarazioni di sostegno è il Ministero dell'Interno, mentre l'autorità nazionale che certifica il sistema di raccolta online è [l'Agenzia per l'Italia Digitale](#).

<sup>14</sup> In particolare le firme devono essere raccolte in almeno un quarto degli Stati membri, l'iniziativa dei cittadini deve essere firmata almeno dal numero minimo di cittadini indicato, al momento della registrazione della proposta d'iniziativa dei cittadini, nell'allegato I del Regolamento n. 211/2011. Il numero minimo è pari al numero di membri del Parlamento europeo eletti in ciascuno Stato membro moltiplicato per 750.

<sup>15</sup> A tal proposito il Regolamento interno del Parlamento europeo, articolo [197 bis](#) contiene disposizioni sull'organizzazione dell'audizione, definendo i compiti del Presidente del Parlamento europeo e della Commissione parlamentare competente per materia.

Qualora la Commissione dichiarasse di non voler adottare alcun provvedimento, tale volontà è insindacabile, in quanto espressione di una valutazione politica, ma deve essere comunque motivata.

Il diritto di iniziativa non va confuso con il diritto di petizione ex articolo 227 TFUE introdotto con il trattato di Maastricht: in questo caso ogni cittadino (dunque un singolo cittadino!) dell'Unione europea ha il diritto di indirizzare una petizione al Parlamento europeo sotto forma di denuncia o richiesta in merito ad una questione di competenza dell'Unione europea. Una volta inoltrata, essa è esaminata dalla Commissione per le petizioni del PE, che ne valuta la ricevibilità ed è incaricata del trattamento in collaborazione con la Commissione europea. Si noti inoltre che, ai sensi dell'articolo 203 bis del Regolamento interno del Parlamento, quando è stata presentata una iniziativa alla Commissione europea, la commissione per le petizioni verifica se questa influisca sui suoi lavori e dunque su petizioni in corso. Inoltre, quando una iniziativa è respinta all'atto di richiesta di registrazione, se ritenuto opportuno, questa può essere esaminata in qualità di petizione.

## Conclusioni

Non possiamo non sottolineare i meriti del diritto di iniziativa: la sua introduzione consente ai cittadini di portare all'attenzione delle istituzioni europee i temi più rilevanti in seno all'opinione pubblica e sui quali l'adesione è tale da rendere possibile una mobilitazione europea coordinata e coesa.

Non si tratta di un diritto di iniziativa legislativa come inteso negli ordinamenti nazionali<sup>16</sup>, nel senso che esso non attribuisce ai cittadini il potere di proporre un testo legislativo da sottoporre all'attenzione dei co-legislatori europei. Questo a causa della natura giuridica dell'Unione - «ente derivato dalla volontà degli Stati e vincolato al principio di attribuzione delle competenze»- la quale non consente, nonostante il processo di *democraticizzazione* in corso, di applicare ai diritti attribuiti ai cittadini dai Trattati le stesse categorie concettuali utilizzate negli ordinamenti giuridici degli Stati nazionali<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> In Italia, l'articolo 71 II co. della Costituzione afferma che il popolo esercita l'iniziativa legislativa, mediante la proposta di un progetto redatto in articoli da parte di almeno 50 000 elettori, ciò implica un esercizio effettivo del potere di iniziativa legislativa.

<sup>17</sup> Sulla natura giuridica dell'Unione v. N. PARISI, "[Considerazioni sulla natura giuridica dell'Unione europea alla luce dei rapporti fra Stati membri e fra questi e l'Organizzazione](#)", Quaderni europei n. 1/2008.

Inoltre, vale la pena notare che, sebbene l'Unione europea abbia competenza in materia di diritti solo quando essi rilevano per l'attuazione di una politica prevista dai Trattati (quindi secondo una logica funzionalista), i cittadini europei chiedono sempre con maggiore frequenza la protezione dei diritti in sé considerati. Mi sembra che questa considerazione possa indirettamente evincersi dalla motivazione sottesa a molti dei rifiuti alle [iniziative non registrate](#): l'incompetenza. *Ex multis*, l'iniziativa per l'adozione di un "*Minority SafePack*" (atti legislativi per la salvaguardia dei diritti delle minoranze) e l'iniziativa "*Right to Lifelong Care*" per il diritto alla dignità per tutta la vita, attraverso un'adeguata protezione sociale ed un costante diritto all'assistenza. Si tratta in entrambi i casi di istanze per la protezione di diritti, segnale di un sentimento di cittadinanza europea crescente, che chiede un'unione non solo di diritto, ma anche di diritti.

Una tale realizzazione richiederebbe un processo di integrazione europea ancora lontano dalla attuale configurazione dell'Unione europea, un'organizzazione derivata dalla volontà degli Stati e che implicherebbe la facoltà per i cittadini europei di ricorrere immediatamente alla Corte di giustizia in caso di inosservanza dei propri diritti a prescindere dall'esercizio di qualsivoglia competenza attribuita all'Unione dai Trattati.

Nonostante queste ultime considerazioni non può non citarsi una qualità fondamentale del diritto di iniziativa, ai fini della partecipazione democratica dei cittadini: esso ha in potenza la capacità di svolgere un'opera di pressione notevole sui responsabili del potere decisionale in Europa ed indirettamente a livello nazionale: a titolo esemplificativo, quattro su cinque candidati alla presidenza della Commissione europea hanno già espresso il loro sostegno all'iniziativa Right2Water, mentre a livello nazionale, nella Regione Lazio è stata approvata la prima legge in Italia, che facilita il passaggio della gestione del servizio alle autorità locali a tre anni dal referendum abrogativo sulla gestione privata dei servizi idrici.

Dopo il successo dell'iniziativa *Right2Water*, attualmente sono 9 [le procedure aperte](#) alla firma. E' stata infine recentemente presentata ufficialmente alla Commissione: "[One of us](#)", per l'affermazione del diritto alla vita fin dal concepimento ed in merito alla quale, proprio in questi giorni, ha avuto luogo l'udienza pubblica presso il Parlamento europeo.

Diritto di iniziativa dei cittadini

Tutte le informazioni qui: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative>

---