



International Protocol for the human right to water and sanitation

SECOND OPTIONAL PROTOCOL TO THE INTERNATIONAL COVENANT ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS ON THE RIGHT TO WATER AND SANITATION

INTRODUCTION TO THE DRAFT

The draft aims at filling an evident gap in international human rights law. It is intended to be a possible basis for an international treaty of binding character and not a declaration of principles, good practices or policies. It is structured as a second Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. This would allow taking advantage of the competences already entrusted to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. However, subject to some inevitable modifications, the draft could become also a self-standing treaty.

While avoiding commitments that are not likely to be accepted by sovereign States, the draft is based on an advanced level of protection of the human right to water and sanitation under both the substantive and procedural levels (see, for example, Arts. 2, para. 5, 3, 4, 8, 14, 15, 21 and 23). Nevertheless, taking into account the difficulty that some States, in particular developing States, may face in implementing the human right to water and sanitation, the draft text envisages a progressive implementation of the measures to ensure such right (see Art. 7).

In the drafting a number of instruments relevant for the human right to water and sanitation have been taken into account as sources of inspiration or references. They are the following:

International treaties:

- Four Geneva Conventions of 12 August 1949 (Art. 3 common and Arts. 20 and 46 of the Third Convention);
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (New York, 1966);
- African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources (Algiers, 1968, Art. VII);
- Additional Protocol I to the Four Geneva Conventions (1977, Arts. 54 and 56);
- Additional Protocol II to the Four Geneva Conventions (1977, Art. 54);
- Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (N.Y., 1979, Art. 14, para. 2, h);
- Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights (San Salvador, 1988, Art. 11);
- Convention on the Rights of the Child (New York, 1989, Art. 24, para. 2);
- African Charter on the Right and Welfare of the Child (Addis Ababa, 1990, Art. 14);
- Convention to Combat Desertification (Paris, 1994);
- Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus, 1998);
- Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes (London, 1999);
- Convention on the Rights of Persons with Disabilities (New York, 2006, Art. 28);
- Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (New York, 2008).

International non-binding instruments, reports, guidelines:

- General Comment No.15 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights -The Right to Water, 2002;

- Draft Guidelines for the Realization of the Right to Drinking Water and Sanitation, prepared by the Special Rapporteur Mr. El Hadji Guissé and presented to the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2005/25 of 11 July 2005;
 - Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Scope and Content of the Relevant Human Rights Obligations Related to Equitable Access to Safe Drinking Water and Sanitation under International Human Rights Instruments, UN doc. A/HRC/6/3 of 16 August 2007;
 - UN-Habitat, Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), American Association for the Advancement of Science, Swiss Agency for Development and Cooperation, *Manual on the Right to Water and Sanitation*, 2007;
 - UN-Habitat, Swiss Agency for Development and Cooperation, COHRE, WaterAid, *Sanitation: A Human Rights Imperative*, 2008;
 - Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution No. 1693/2009 of 2 October 2009;
 - United Nations Education, Scientific and Cultural Organization, *Outcome of the International Experts' Meeting on the Right to Water*, 2009;
 - General Assembly, United Nations, Resolution 64/292, *The Human Right to Water and Sanitation*, 28 July 2010;
 - Human Rights Council, United Nations, Resolution 15/9, *Human Rights and Access to Safe Drinking Water and Sanitation*, 30 September 2010;
 - Office of the High Commissioner for Human Rights, UN-HABITAT, and World Health Organization (WHO), *The Right to Water*, Fact Sheet No. 35, 2010;
 - Special Rapporteur on the Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation, *Report on Human Rights Obligations Related to Non-State Service Provision in Water and Sanitation*, UN doc. A/HRC/15/31 of 29 June 2010;
 - Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution No. 1809/2011 of 15 April 2011;
 - Human Rights Council, United Nations, Resolution 18/1, *The Human Right to Safe Drinking Water*, 28 September 2011;
 - Special Rapporteur on the Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation, *Report on Financing for the Realization of the Rights to Water and Sanitation*, UN doc. A/66/255 of 3 August 2011;
 - WHO, [Guidelines for Drinking Water Quality](#), 2011;
 - Special Rapporteur on the Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation, [On the Right Track. Good Practices in Realising the Rights to Water and Sanitation](#), 2012;
 - Special Rapporteur on the Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation, *Report on Sustainability and Non-Retrogression in the Realisation of the Rights to Water and Sanitation*, UN Doc. A/HRC/24/44 of 11 July 2013;
 - [Outcome Document](#) issued by the Open Working Group on Sustainable Development Goals, July 2014.
- Domestic Legislation or Draft Legislation:*
- Ecuador, *Proyecto de Ley orgánica sobre recursos hídricos, uso y aprovechamiento del agua*, June 2014;
 - European Union, Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on *The Quality of Water Intended for Human Consumption*;
 - European Union, Directive of the Parliament and the Council 2000/60/EC of 23 October 2000, *Establishing a Framework for the Community Action on the Field of Water Policy*.

Text and Commentary of Protocol

The States Parties to the present Protocol,

Considering that, in accordance with the principles of the Charter of the United Nations, recognition of the inherent dignity and the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world,

Noting that the Universal Declaration of Human Rights proclaims that all human beings are born free and equal in dignity and rights and that everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth therein, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status,

Reaffirming the universality, indivisibility, interdependence and interrelatedness of all human rights and fundamental freedoms,

Recalling that each State Party to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights undertakes to take steps, individually and through international assistance and cooperation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures,

Aware that water is the source of life,

Considering that the right to drinking water and sanitation is unquestionably a human right, is inextricably related to the right to the highest attainable standard of physical and mental health, as well as to the right to life and human dignity, and constitutes a prerequisite for the realization of other human rights,

Stressing that fresh and ground-waters and water resources in general constitute both a public good and a common concern and must be used in an equitable manner for the common benefit and managed in cooperation with the users in a spirit of solidarity,

Recalling General Assembly Resolutions 54/175 of 17 December 1999, 58/271 of 23 December 2003, and 64/292 of 28 July 2010, and emphasising that the latter 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;

Recalling that the Action Plan adopted at the United Nations Water Conference of 1977, as well as the guiding principles expounded by the Conferences on water and sanitation, held at Dublin, Marrakesh, Paris and Rio de Janeiro respectively in 1992, 1997, 2005 and 2012, and in the

Declaration on the Right to Development adopted by the General Assembly Resolution 41/128 of 4 December 1986,

Recalling in particular Articles 11 and 12 of the Covenant, Article 14, paragraph 2 (h), of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Article 24, paragraph 2 (c) and (e), of the Convention on the Rights of the Child, and Article 28, paragraph 2, of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities,

Noting that in its General Comment No. 15, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights stated that the human right to water is indispensable for leading a life in human dignity and it is a prerequisite for the realization of other human rights,

Recalling the obligation to ensure the right to water also in times of war as confirmed by the relevant provisions of the Four Geneva Conventions of 12 August 1949 and their 1977 Additional Protocols I and II,

Taking note of the draft guidelines for the realization of the right to drinking water and sanitation adopted in 2005 by the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights,

Noting regional instruments promoting the further realization of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, including the Protocol on Water and Health, adopted by the Economic Commission for Europe in 1999, the European Charter on Water Resources, adopted by the Council of Europe in 2001, the Abuja Declaration, adopted at the first Africa-South America summit in 2006, the message from Beppu, adopted at the first Asian-Pacific Water Summit in 2007, the Delhi Declaration, adopted at the third South Asian Conference on Sanitation in 2008, and the Sharm el-Sheikh Final Document, adopted at the Fifteenth Summit Conference of Heads of State and Government of the Movement of Non-Aligned Countries in 2009,

Deeply concerned that more than 880 million people lack access to improved water sources as defined by the World Health Organization and the United Nations Children’s Found in their 2010 Joint Monitoring Programme report, that over 2.6 billion people do not have access to basic sanitation, which is the primary cause of water contamination and diseases linked to water, and that approximately 1.5 million children under 5 years of age die and 443 million school days are lost every year as a result of water and sanitation-related diseases, as reported in 2013 by the Special Rapporteur on the Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation,

Recalling Human Rights Council Resolutions 7/22 of 28 March 2008, 12/8 of 1 October 2009, and, in particular, 15/9 of 30 September 2010, which reaffirms the fact that international human rights law instruments “entail obligations for States parties in relation to access to safe drinking water and sanitation” and that “States have the primary responsibility to ensure the full realization of all human rights, and that the delegation of the delivery of safe drinking water and/or sanitation services to a third party does not exempt the State from its human rights obligations”;

Taking note of the Outcome Document adopted in July 2014 by the Open Working Group on

Sustainable Development Goals established after Rio+20, which includes the goal to ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all,

Have agreed as follows:

COMMENT

To meet, as far as possible, the usual style of international human rights law treaties, the preamble should remain as synthetic as possible and avoid the mere reproduction of lengthy excerpts from other documents, such as reports and resolutions. In these cases, cross-reference is sufficient.

The preambular paragraphs mainly reproduce those contained in the 2005 Draft Guidelines for the Realization of the Right to Drinking Water and Sanitation, in Human Rights Council Resolution 15/9 and in General Assembly Resolution 64/292.

PART I - DEFINITIONS

Article 1 - Definitions

For the purposes of this Protocol:

1. “Drinking water” means water which is used, or intended to be available for use, by humans for drinking, cooking, food preparation, personal hygiene or similar purposes.

2. “Sanitation” means the collection, transport, treatment and disposal or reuse of human excreta or domestic waste water, whether through collective systems or by installations serving a single household or undertaking.

3. “Collective system” means, whether provided by a body in the public sector, by an undertaking in the private sector, by a partnership between the two sectors or by a local community:

(a) A system for the supply of drinking water to a number of households or undertakings; or

(b) A system for the provision of sanitation which serves a number of households or undertakings and, where appropriate, also provides for the collection, transport, treatment and disposal or reuse of industrial waste water.

4. “Water-related disease” means any significant adverse effects on human health, such as death, disability, illness or disorders, caused directly or indirectly by the condition, or changes in the quantity or quality, of any waters.

5. “Water-management plan” means a plan for the development, management, protection or use of the water within a territorial area or groundwater aquifer, including the protection of the associated ecosystems.

6. “Covenant” means the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

7. “Committee” means the Committee on Economic, Social and Cultural Rights.

COMMENT

The definitions here reproduced are based on those given by the Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes.

PART II – GENERAL PRINCIPLES AND SUBSTANTIVE PROVISIONS

Article 2 – General Principles on the Human Right to Water and Sanitation

- 1. Everyone has the right to water for personal and domestic uses as provided for in this Protocol.**
- 2. Everyone has the right to have access to adequate and safe sanitation that is conducive to the protection of public health and the environment as provided for in this Protocol.**
- 3. The human right to water and sanitation shall be exercised in a manner that is sustainable for present and future generations.**
- 4. States Parties shall take all necessary measures to promote hygienic use of water and sanitation services, including through collective systems.**
- 5. States Parties shall refrain from taking deliberately retrogressive measures in relation to the right to water and sanitation.**
- 6. Water and sanitation facilities shall be designed to take account of the needs of women, children, and other vulnerable individuals and groups.**
- 7. States Parties undertake to guarantee that the rights enunciated in this Protocol will be exercised without discrimination of any kind as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.**
- 8. No one shall be denied access to water and sanitation because of his or her housing or land status. Informal human settlements shall be upgraded through the provision of water and sanitation services and through assistance with the construction of their own collective systems and water and sanitation facilities.**
- 9. No exceptional circumstances whatsoever, whether a state of war or a threat of war, internal political instability or any other public emergency, may be invoked as a justification for violations of the right to water and sanitation for personal and domestic uses and the right to have access to adequate and safe sanitation that is conducive to the protection of public health and the environment.**

COMMENT

This provision represents a major innovation in international human rights treaty law, as it establishes an autonomous human right to water and sanitation. The provision is mainly based on the wording of Art. 1 of the 2005 Draft Guidelines for the Realization of the Right to Drinking Water and Sanitation.

Para. 1 and 2 set forth the human right to water and sanitation. The contents and terms of this human right are spelled out in the subsequent provisions.

Para. 3 introduces the principle of sustainability, that is further developed in Art. 5, and is mainly based on the 2013 Report of the Special Rapporteur on the Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation on Sustainability and Non-Retrogression in the Realisation of the Rights to Water and Sanitation.

Para. 4 is based on Art. 5, para. 2, of the 2005 Draft Guidelines for the Realization of the Right to Drinking Water and Sanitation.

The prohibition of retrogressive measures, contained in para. 5, is taken from the 2013 Report of the Special Rapporteur on the Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation on Sustainability and Non-Retrogression in the Realisation of the Rights to Water and Sanitation. As indicated in this report, “a retrogressive measure is one that, directly or indirectly, leads to backward steps in the enjoyment of human rights. Examples include raising the price of services disproportionately so that poor people can no longer afford water and sanitation, and letting infrastructure deteriorate due to a lack of investment in operation and maintenance”. This is further supported by the 2011 Report on Financing for the Realization of the Rights to Water and Sanitation of the Special Rapporteur on the Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation (para. 13).

Para. 6 is based on Art. 5, para. 3, of the 2005 Draft Guidelines for the Realization of the Right to Drinking Water and Sanitation.

Para. 7 is the classical non-discriminatory clause, contained in all international human rights treaties. In particular here the wording refers to Art. 3, para.1, of the 2005 Draft Guidelines for the Realization of the Right to Drinking Water and Sanitation. It also takes into account the wording of General Comment No. 15 (paras. 13-16).

Para. 8 is based on Art. 5.4 of the 2005 Draft Guidelines for the Realization of the Right to Drinking Water and Sanitation.

Para. 9 reproduces the classic non-derogatory clause contained in international human rights treaties. It is essential to ensure that the right to water and sanitation is recognized as a non-derogable right, including in case of war.

Article 3 – Quantity

1. Everyone has the right to a minimum quantity of clean water free of charge for personal and domestic uses, corresponding to between 50 and 100 litres per person per day.

2. Beyond such minimum quantity and up to 250 litres per person per day, water for personal and domestic uses may be subjected to a system of progressive pricing, provided that it is supplied at a price that everyone can afford without compromising his or her ability to acquire other basic goods or services.

3. In order to prevent wastes and to promote a sustainable use, States Parties may subject to sanctions consumption of water beyond 250 litres per person per day.

COMMENT

This provision is a substantive innovation, insofar as it establishes a minimum quantity of free drinking water per person, per day. The minimum quantity of water for personal and domestic uses that must be granted to each person per day (between 50 and 100 litres) is based on the 2011 WHO Guidelines.

It is further specified that, beyond the minimum quantity and up to 250 litres per day, per person, progressive pricing for water can be introduced.

Para. 3 aims at countering water-waste and at promoting sustainable use, imposing obligations in this sense to States Parties and introduces the ratio of 250 litres per day per person as over-consumption to be sanctioned.

Article 4 - Access and Quality

Everyone has the right to a water and sanitation service that is:

(a) Physically accessible within no more than 1,000 metres, in case of water, and no more than 500 metres, in case of sanitation, from the household, educational institution, workplace or health institution;

(b) Culturally acceptable in quality, that is of an acceptable colour, odour and taste, and free from micro-organisms, chemical substances and radiological hazards that constitute a threat to a person's health;

(c) In a location where physical security can be guaranteed.

COMMENT

This provision is inspired by Art. 1, para. 3, of the 2005 Draft Guidelines for the Realization of the Right to Drinking Water and Sanitation.

It is further provided that "immediate vicinity" of the water source to the household means "within 1,000 metres". This measure is based on the 2011 WHO Guidelines. The formula "within no more than 500 metres" referred to access to sanitation is a relevant innovation.

This provision also takes into account the wording of General Comment No. 15 (para. 12).

Article 5 – Adoption of Domestic Legislation and Plans of Action

1. In order to ensure the human right to water and sanitation, States Parties shall:

(a) adopt the necessary legislative measures to formally recognize and implement the right to water and sanitation;

(b) adopt and implement public water-management plans for the full realization of the right to water and sanitation which establish specific targets, indicators and time frames and identify the necessary national and international resources;

(c) integrate water and sanitation in plans adopted for other purposes, as appropriate;

(d) refrain, and ensure that private persons and organizations refrain from interfering with the enjoyment of the right to water and sanitation, unless such interference is permitted by law and includes appropriate procedural protection;

(e) establish a regulatory system for public or private water and sanitation service providers that requires them to provide physical, affordable and equal access to safe, acceptable and sufficient water and to appropriate sanitation and includes mechanisms to ensure genuine public participation, independent monitoring and compliance with regulations;

(f) carry out human rights impact assessments before and throughout the process of service provision, building these assessments into the process of deciding on the means of service provision as

well as a monitoring provision to determine the actual and potential impact on the realization of the rights to water and sanitation;

(g) adopt the adequate legislative measures to ensure that service providers are also bound to carry out human rights impact assessments; and

(h) promote and strengthen the establishment of public or community-based services for the provision of water and sanitation.

2. No one whose access to water and sanitation may be legally curtailed after the appropriate procedures have been followed shall be deprived of the minimum essential amount of water or of minimum access to basic sanitation services as provided for in Article 3, paragraph 1.

COMMENT

This provision takes into account the wording of General Comment No. 15 (paras. 26-28, 37 and 46-52).

The 2010 report of the Special Rapporteur on the Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation on Human Rights Obligations Related to Non-State Service Provision in Water and Sanitation (para. 63, h) has also been used as a reference to draft this provision.

Article 6 – Measures to Ensure the Right to Water and Sanitation

1. States Parties shall ensure that everyone has access to the amount of safe water referred to under Article 3, including by adopting and implementing integrated water-management plans and water efficiency plans, combating the depletion of water resources due to unsustainable extraction, diversion and damming, reducing water wastage during distribution and establishing mechanisms to respond to emergency situations.

2. States Parties shall adopt measures to prevent over-consumption and promote efficient water use, such as public education, dissemination of appropriate conservation technologies and, as necessary, restrictions on water use beyond an acceptable consumption threshold, including through the imposition of charges and taxes.

3. States Parties shall prevent loss of water in collective systems that exceeds the ratio of 20% of water effectively available in such systems.

4. The priority in water distribution shall be for essential personal and domestic uses for all, rather than for industrial, agricultural, recreational or other purposes. In order to realize the right to adequate nutrition and the right to earn a living through work, marginalized or disadvantaged farmers and other vulnerable groups should be given priority in access to water resources for their basic needs.

COMMENT

The main source of inspiration for this provision is Art. 4 of the 2005 Draft Guidelines for the Realization of the Right to Drinking Water and Sanitation.

Para. 3 of this provision introduces a substantial innovation by requiring States Parties to prevent the loss of water in collective systems that exceeds the ration of 20% of water effectively available in such systems. This provision aims at fostering effective and responsible use of water supplies.

Article 7 – Progressive Implementation of the Measures to Ensure the Right to Water and Sanitation and Sustainability

1. States Parties cannot justify neglect of their obligations related to right to water and sanitation based on assertions that they lack the necessary funds or human resources.

2. States Parties shall progressively ensure that everyone has access to water and sanitation services and that these services are equitably distributed across the country. Where available resources are not sufficient to guarantee the delivery of high-quality services, States Parties shall invest in infrastructure that give priority to the needs of those without basic access, normally through low-cost services that can be upgraded, rather than through expensive services that would only benefit a small section of the population.

3. The progressive implementation of the right to water and sanitation shall in no circumstances be interpreted as implying that States Parties have the right to delay indefinitely measures to ensure the full realization of all rights recognized in the Protocol. States Parties shall move as expeditiously and effectively as possible towards the goal of full realization, using the maximum available resources.

4. The progressive realization of the right to water and sanitation shall be sustainable, ensuring that the right can be realized for present and future generations.

5. Even where resources are tightly constrained, States Parties must adopt targeted programmes aimed at those most at risk.

COMMENT

The notion of progressive implementation of the measures to ensure the right to water and sanitation is inspired by Art. 2, para. 1, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. The principle of progressive implementation is contained also in Arts 2, para. 1, and 5, para. 1, of the 2005 Draft Guidelines for the Realization of the Right to Drinking Water and Sanitation.

The notion of sustainability in relation to progressive implementation is taken from the 2013 Report of the Special Rapporteur on the Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation on Sustainability and Non-Retrogression in the Realisation of the Rights to Water and Sanitation.

The impossibility to invoke the lack of resources to implement the right to water and sanitation is inspired by the practice and jurisprudence of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights¹ and has been reaffirmed,

¹ See, among others, *Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 3 (1990), para. 1; General Comment No. 4 (1991), para. 8; General Comment No. 9 (1998), para. 10; General Comment No. 13 (1999), paras. 31 and 43; General Comment No. 14 (2002), para. 30; General Comment No. 15 (2002), paras. 17 and 37; General Comment No. 16 (2005), paras. 16, 32 and 40; General Comment No. 17 (2005), paras. 25 and 39; General*

among others, in the 2011 Report on Financing for the Realization of the Rights to Water and Sanitation of the Special Rapporteur on the Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation (para. 14).

The provision also takes into account the wording of General Comment No. 15 (paras. 11, 17-19).

Article 8 – Special Measures for Vulnerable Groups

1. States Parties shall give particular attention to the needs of individuals or groups who are vulnerable or who have traditionally faced difficulties in exercising their right to water and sanitation, including women, children, the elderly, prisoners and detainees, indigenous peoples, persons living in rural and deprived urban areas, nomadic and traveller communities, refugees, asylum-seekers, internally displaced persons, migrant workers, as well as other groups facing difficulties with gaining access to water.

2. States Parties shall give priority to providing water and sanitation services to institutions serving vulnerable groups, such as schools, hospitals, prisons and refugee camps.

3. States Parties shall enact and implement legislation to protect access by persons to traditional water sources in rural areas.

COMMENT

The wording of this provision is based on Arts. 3, para. 2, to 3, para. 4, of the 2005 Draft Guidelines for the Realization of the Right to Drinking Water and Sanitation.

The provision also takes into account the wording of General Comment No. 15 (paras. 7 and 16).

Article 9 – Obligation to Refrain from Interferences

1. States Parties shall refrain from unduly interfering directly or indirectly with the enjoyment of the right to water and sanitation.

2. In particular, States Parties shall refrain from:

(a) engaging in any practice or activity that denies or limits equal access to adequate water;
(b) arbitrarily interfering with customary or traditional arrangements for water allocation;
(c) unlawfully diminishing or polluting water, including through waste from State-owned facilities or through use and testing of weapons;

(d) destroying, damaging or limiting access to water services and infrastructure, including during armed conflicts;

(e) issuing concessions for the exploitation of natural or mineral springs, without ensuring the proper restrictions and controls.

3. States Parties shall discourage and subject to environmental impact assessment practices of water-grabbing and activities, such as fracking or the construction of dams, that can deny or limit equal access to adequate water and sanitation.

4. States Parties shall prevent third parties, including individuals, groups or corporations, from interfering in any way with the enjoyment of the right to water and sanitation.

5. In consideration of the State responsibility to ensure the human right to water and sanitation, where water services are operated by third entities, States Parties shall prevent them from compromising equal, affordable and physical access to sufficient, safe and acceptable water and to sanitation.

COMMENT

This provision is based on Art. 2, para. 3 (d), of the 2005 Draft Guidelines for the Realization of the Right to Drinking Water and Sanitation.

The provision also takes into account the wording of General Comment No. 15 (paras. 21 and 23).

The provision contains two substantive innovations: namely, in para. 2 (e), which limits unrestricted concessions for the exploitation of springs; and in para. 3, where activities such as water-grabbing, fracking, and the construction of dams are explicitly mentioned as something to be discouraged and subjected to environmental impact assessment.

Article 10 – Water-quality Standards

1. States Parties shall establish water-quality standards on the basis of the World Health Organization guidelines, taking into account the precautionary approach, as established in Principle 15 of the 1992 Rio Declaration on Environment and Development, as well as the needs of vulnerable groups and upon consultation with users.

2. Water-quality standards shall give priority to the elimination of the pollutants with the most significant impact on health in the particular country or context, rather than to the setting of high-quality thresholds that cannot be attained immediately within the available resources. Such standards shall be periodically reviewed and progressively raised, on the basis of the available parametric values

3. States Parties shall devise regulations and policies to control pollution of water resources by all persons and organizations, both public and private, including surveillance, disincentives, pollution penalties and assistance with compliance.

4. States Parties shall prevent, control, and progressively reduce contamination of watersheds and aquatic ecosystems by substances such as bacterial pathogens and chemical pollutants that could harm human health. They shall monitor water quality in reservoirs and distribution systems.

5. States Parties shall provide financial and technical assistance, including information and

training, to communities which depend on small-scale water supply systems, particularly low-income communities.

COMMENT

This provision is mainly based on Art. 7 of the 2005 Draft Guidelines for the Realization of the Right to Drinking Water and Sanitation. Reference to the precautionary approach affirmed in Principle 15 of the Rio Declaration on Environment and Development is also made.

The provision also takes into account the wording of General Comment No. 15 (para. 8).

Article 11 – Public Awareness, Education, Training, Research and Development

1. The States Parties to the Protocol shall take steps designed to enhance the awareness of all sectors of the public regarding:

(a) the importance of a national policy on water and sanitation which embodies and implements the principles set forth in this Protocol;

(b) the close relationship between water management and public health;

(c) the rights and entitlements to water and corresponding obligations under private and public law of natural and legal persons and institutions, whether in the public sector or the private sector, as well as their moral obligations to contribute to the protection of the water environment and the conservation of water resources.

2. The States Parties shall promote:

(a) understanding of the public-health aspects of their work by those responsible for water management, water supply and sanitation; and

(b) understanding of the basic principles of water management, water supply and sanitation by those responsible for public health.

3. The States Parties shall encourage the education and training of the professional and technical staff who are needed for managing water resources and for operating systems of water supply and sanitation, and shall encourage the updating and improvement of their knowledge and skills. This education and training shall include relevant aspects of public health.

4. The States Parties shall encourage:

(a) research into, and development of, cost-effective means and techniques for the prevention, control and reduction of water-related disease;

(b) development of integrated information systems to handle information about long-term trends, current concerns and past problems and successful solutions to them in the field of water and health, and provision of such information to competent authorities.

COMMENT

This provision is based on Art. 9 of the Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes.

For the drafting of the provision also the 1998 Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters has been taken into account.

Article 12 – Pricing Policies

1. States Parties shall, through appropriate legislative or regulatory measures, ensure that the provision of a minimum quantity of 50 litres per person per day is granted also to insolvent persons.

2. States Parties shall ensure that they have appropriate water and sanitation pricing policies, including through flexible payment schemes and cross-subsidies from high-income users to low-income users.

3. States Parties shall subsidize water and sanitation services for low-income households and poor areas that lack the means to secure access to such services. Subsidies should normally be used for connection to distribution networks or for the construction and maintenance of small-scale water supply and sanitation facilities, such as wells, boreholes and latrines.

4. States Parties shall ensure, before a person's access to water and sanitation services is reduced owing to non-payment, that account is taken of that person's ability to pay. No one shall be deprived of the minimum essential amount of drinking water or access to basic sanitation facilities.

5. Where public resources cannot guarantee high-quality services for all, States Parties shall offer a range of services, including low-cost technology options, to promote affordable access for low-income households.

COMMENT

Para. 1 represents a substantive innovation insofar as it guarantees the right to a minimum quantity of water also to people who cannot pay for it.

This provision is mainly based on Art. 6 of the 2005 Draft Guidelines for the Realization of the Right to Drinking Water and Sanitation.

Para. 4 of the provision is a substantive innovation, aiming at ensuring also to insolvent persons the right to a minimum quantity of water.

Article 13 – Information and Participation in the Decision-making Processes

1. Everyone shall be given equal access to full and transparent information concerning water, sanitation and the relevant environment held by public authorities or third parties.

2. Everyone has the right to participate in decision-making processes that affect their right to water and sanitation. Special efforts must be made to ensure the equitable representation in decision-

making of communities, vulnerable groups and sections of the population that have traditionally been marginalized, in particular women.

3. States Parties shall ensure that decision to delegate or not delegate service provision is taken in a democratic and participatory process. All those concerned must be enabled to participate throughout the process and to monitor, evaluate and report on possible human rights abuses. Participation has to be active, free and meaningful, and allow for a genuine opportunity to influence decision-making.

4. Communities have the right to determine what type of water and sanitation services they require and how those services should be managed and, where possible, to choose and manage their own services with assistance from the State.

COMMENT

This provision mainly based on Art. 8 of the 2005 Draft Guidelines for the Realization of the Right to Drinking Water and Sanitation.

The notion of participation in the decision-making processes is also encouraged in the 2013 Report of the Special Rapporteur on the Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation on Sustainability and Non-Retrogression in the Realisation of the Rights to Water and Sanitation (para. 76).

The 2010 report of the Special Rapporteur on the Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation on Human Rights Obligations Related to Non-State Service Provision in Water and Sanitation (para. 63, c) is also taken as a reference.

For the drafting of this provision also the 1998 Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters has been taken into account.

Given that the draft text aims at being an international human rights treaty, it is not possible to enter into details concerning the form that participation in the decision-making process shall take in each State. As this subject falls under the margin of appreciation of each State, it is impossible to refer to notions that are peculiar to single domestic systems, but would not be generally acceptable at the world level. A rather general and open formula ensures that every person and communities are granted the right to participate in the decision-making process, leaving to domestic legislation the determination of the modalities to implement this right.

Article 14 – Access to Effective Domestic Remedies

1. States Parties shall adopt all necessary measures to ensure that everyone has access to administrative or judicial procedures for the making of complaints about acts or omissions committed by persons or public or private organizations in contravention of the right to water and sanitation.

2. States Parties shall monitor the implementation of obligations concerning the right to water and sanitation, including by establishing or authorizing independent institutions, such as national human rights commissions or regulatory agencies, to carry out monitoring activities in a manner that ensures full transparency and accountability.

COMMENT

The main reference for this provision is Art. 9 of the 2005 Draft Guidelines for the Realization of the Right to Drinking Water and Sanitation.

This provision also takes into account the wording of General Comment No. 15 (para. 55).

Article 15 – Right to Compensation and Other Measures of Reparation

1. States Parties shall ensure in their legal systems that the victims of a violation of the right to water and sanitation have the right to obtain reparation and prompt, fair and adequate compensation.

2. The right to obtain reparation referred to in paragraph 1 covers material and moral damages and other forms of reparation such as:

- (a) restitution;**
- (b) rehabilitation;**
- (c) satisfaction; and**
- (d) guarantees of non-repetition.**

COMMENT

This provision, besides recalling the general concepts of the right to an effective remedy and the general principle of compensation and reparation for damages, refers to the notions developed in the 2005 UN Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law.

This provision also develops the recommendation contained in General Comment No. 15 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (para. 55).

Article 16 – Sanctions

States Parties shall establish in their domestic legislation sanctions of adequate gravity to discourage the waste, the pollution, the limitation of the access to water, as well as the destruction and damaging of water services, infrastructures, and water basins in general.

COMMENT

In a number of international treaties it is provided that States Parties are bound to establish sanctions for those who do not comply with the obligations set forth in the treaties. Although States Parties are entitled to discretionally determine the range of the sanctions, they are nonetheless obliged to set forth criminal sanctions for activities related to waste, pollution, limitation of the access to water, as well as to the destruction and damaging of water services and infrastructures.

This is in line with considerations contained in the 2013 Report of the Special Rapporteur on the Human right to Safe Drinking Water and Sanitation on Sustainability and Non-Retrogression in the Realisation of the Rights to Water and Sanitation and in General Comment No. 15 (paras. 55).

PART III – INTERNATIONAL COOPERATION

Article 17 – International Cooperation to Ensure the Right to Water and Sanitation

1. States Parties shall refrain from actions that interfere with the enjoyment of the right to water and sanitation in another State and shall prevent individuals and companies under their jurisdiction from taking such actions.

2. States Parties shall refrain at all times from imposing on another State embargoes or similar measures, that prevent from the supply of water, as well as goods and services essential for securing the right to water.

3. Depending on the availability of resources, developed countries shall provide sufficient financial and technical assistance to supplement the resources of developing States with a view to ensuring that everyone has access, as promptly as possible, at least to basic water and sanitation services. Developed States Parties shall undertake to allocate a portion of their official development assistance proportional to its gross national product to achieving the goals set out in the United Nations Millennium Declaration and the Johannesburg Plan of Implementation adopted by the World Summit on Sustainable Development concerning access to water and sanitation.

4. Bilateral and multilateral assistance for the water and sanitation sector shall be channelled, as a matter of priority, towards States that are unable to achieve the essential aspects of the right to water and sanitation for their people. Such assistance shall focus on bringing tangible benefits to those with no basic access to water and sanitation.

5. States Parties shall take account of the right to water and sanitation when negotiating and implementing international agreements that have an impact on this right.

6. States Parties shall ensure that agreements concerning liberalization of trade or services do not curtail or inhibit a State's capacity to ensure the full realization of the right to water.

7. A conference of the States Parties will take place within two years from the entry into force of this Protocol to evaluate the feasibility and the conditions for the establishment of an International Fund for the Right to Water and Sanitation that, *inter alia*, would finance projects to ensure the human right to water and sanitation in developing States.

COMMENT

This provision is mainly based on Art. 10 of the 2005 Draft Guidelines for the Realization of the Right to Drinking Water and Sanitation.

The provision also takes into account the wording of General Comment No. 15 (paras. 31-36).

Para. 7 binds States Parties to discuss, within a short delay from the entry into force of the Protocol, the opportunity to establish an International Fund for the Right to Water and Sanitation, that could become a powerful means to achieve the fulfilment of such right in developing States.

Article 18 – Cooperation in Relation to Transboundary Waters

Where any States Parties border the same transboundary waters, as a complement to their obligations under Article 12, they shall cooperate and, as appropriate, assist each other to prevent, control and reduce transboundary effects of water-related disease and, in general, to ensure the human right to water and sanitation, as recognized under Article 2. In particular, they shall:

(a) exchange information and share knowledge about the transboundary waters and the problems and risks which they present with the other Parties bordering the same waters;

(b) endeavour to establish with the other States Parties bordering the same transboundary waters joint or coordinated water-management plans, and early-warning systems and contingency plans;

(c) On the basis of equality and reciprocity, adapt their agreements and other arrangements regarding their transboundary waters in order to eliminate any contradictions with the basic principles of this Protocol and to define their mutual relations and conduct regarding its object and purposes.

COMMENT

This provision is mainly inspired by Art. 13 of the Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes.

PART IV – COMPETENCES OF THE COMMITTEE

Article 19 – Reports

1. Any State Party shall submit, within two years following the entry into force of the Protocol for it, a report to the Committee, providing comprehensive information on the measures it has taken to implement the provisions of the Protocol.

2. Following the submission of the comprehensive report provided for in paragraph 1, States Parties shall include in the reports they submit to the Committee, in accordance with Article 17 of the Covenant, any further information with respect to the implementation of the Protocol.

3. The Committee may request from States Parties further information relevant to the implementation of this Protocol.

Article 20 – Friendly Settlement

The Committee shall make available its good offices to the States Parties concerned with a view to reaching a friendly settlement of the disputes relating to the application or interpretation of this Protocol on the basis of the respect for the obligations set forth in this Protocol.

Article 21 – Country Visits

1. If the Committee receives reliable information indicating that a State Party is seriously violating the provisions of this Protocol, it may, after consultation with the State Party concerned, request one or more of its members to undertake a visit and report back to it without delay.
2. The Committee shall notify the State Party concerned, in writing, of its intention to organize a visit, indicating the composition of the delegation and the purpose of the visit. Within three months from the notification, the State Party shall notify the Committee in writing whether it agrees to the visit.
3. If the State Party agrees to the visit, the Committee and the State Party concerned shall work together to define the modalities of the visit.
4. The State Party concerned shall provide the Committee with all the facilities needed for the successful completion of the visit.
5. Following its visit, the Committee shall communicate to the State Party concerned its observations and recommendations.

Article 22 – Information to the General Assembly

If the Committee receives information which appears to it to contain well-founded indications that a State Party is violating the right to water and sanitation in a widespread or systematic basis in the territory under its jurisdiction, it may, after seeking from the State Party concerned all relevant information on the situation, urgently bring the matter to the attention of the General Assembly of the United Nations, through the Secretary-General of the United Nations.

Article 23 – Individual and Inter-State Communications

1. States Parties to the First Optional Protocol to the Covenant recognize the competences of the Committee also for any matter related to this Protocol.
2. A State that is not a Party to the First Optional Protocol to the Covenant may at any time declare that it recognizes the competence of the Committee to receive and consider individual and inter-State communications for any matter related to this Protocol, as provided for under Articles 1 to 10 of the First Optional Protocol.

COMMENT TO ARTS. FROM 19 TO 23

These provisions represent the procedural part of the treaty and concern the competences that would be entrusted to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (“the Committee”).

Art. 19 establishes the classic function of receiving and examining periodic reports from States Parties, which allows also civil society organizations to submit their alternative reports. Consideration has been given to the fact that States Parties to the Protocol are also Parties to the International Covenant on Economic, Social and Cultural, where a reporting obligation is also provided for.

Art. 20 establishes that the Committee may facilitate friendly settlement between Parties. This provision is inspired by Art. 7 of the First Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

Art. 21, relating to the possibility of the Committee to conduct a country visit in a State Party if it receives reliable information that the latter is seriously violating the provisions of the Protocol, is inspired by Art. 33 of the International Convention on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance.

Art. 22 is inspired by Art. 34 of the International Convention on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance and would allow the Committee to seize the General Assembly, through the Secretary-General, in case widespread or systematic violations of the right to water and sanitation are taking place.

Art. 23 aims at entrusting the Committee with the competence to receive and examine individual and inter-state communications. For States that are already Parties to the First Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, this competence operates automatically. States that, at the moment of ratification of or accession to the draft Protocol are not yet Parties to the First Optional Protocol can at any time deposit a declaration whereby they acknowledge the competence of the Committee with regard to the mentioned communications.

Article 24 - Dissemination and Information

Any State Party undertakes to make widely known and to disseminate the present Protocol and to facilitate access to information about the views and recommendations of the Committee, in particular, on matters involving that State Party, and to do so in accessible formats for persons with disabilities.

PART V – FINAL PROVISIONS

Article 25 – Signature, Ratification and Accession

- 1. The present Protocol is open for signature from [DATE] to [DATE] by any State that has signed, ratified or acceded to the Covenant.**
- 2. The present Protocol is subject to ratification by any State that has ratified or acceded to the Covenant.**
- 3. The present Protocol shall be open to accession by any State that has ratified or acceded to the Covenant.**
- 4. Instruments of ratification or accession shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.**

Article 26 - Entry into Force

- 1. The present Protocol shall enter into force three months after the date of the deposit with the Secretary-General of the United Nations of the tenth instrument of ratification or accession.**
- 2. For each State ratifying or acceding to the present Protocol, after the deposit of the tenth**

instrument of ratification or accession, the Protocol shall enter into force three months after the date of the deposit of its instrument of ratification or accession.

Article 27 – Best Protection

Nothing in the Protocol shall affect any provisions which are more conducive to the protection of the right to water and sanitation and which may be contained in:

- (a) the legislation of a State Party;
- (b) applicable rules of international law.

Article 28 - Amendments

1. Any State Party may propose an amendment to the present Protocol and submit it to the Secretary-General of the United Nations. The Secretary-General shall communicate any proposed amendments to States Parties, with a request to be notified whether they favour a meeting of

States Parties for the purpose of considering and deciding upon the proposals. In the event that, within four months from the date of such communication, at least one third of the States Parties favour such a meeting, the Secretary-General shall convene the meeting under the auspices of the United Nations. Any amendment adopted by a majority of two thirds of the States Parties present and voting shall be submitted by the Secretary-General to all States Parties for acceptance.

2. An amendment adopted and approved in accordance with paragraph 1 of the present article shall enter into force on the thirtieth day after the number of instruments of acceptance deposited reaches two thirds of the number of States Parties at the date of adoption of the amendment. Thereafter, the amendment shall enter into force for any State Party on the thirtieth day following the deposit of its own instrument of acceptance. An amendment shall be binding only on those States Parties which have accepted it.

Article 29 - Denunciation

Any State Party may denounce the present Protocol at any time by written notification addressed to the Secretary-General of the United Nations. Denunciation shall take effect twelve months after the date of receipt of the notification by the Secretary-General.

Article 30 – Notification by the Secretary-General

The Secretary-General of the United Nations shall notify all States referred to in Article 26, paragraph 1, of the Covenant of the following particulars:

- (a) signatures, ratifications and accessions under the present Protocol;
- (b) the date of entry into force of the present Protocol and of any amendment under Article 28;
- (c) any denunciation under Article 29.

Article 31 - Reservations

No reservations to the present Protocol shall be permitted.

Article 32 – Official Languages

1. The present Protocol, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited in the archives of the United Nations.

2. The Secretary-General of the United Nations shall transmit certified copies of the present Protocol to all States referred to in Article 26 of the Covenant.

Done at [PLACE] on [DATE]

COMMENT TO ARTS: FROM 25 TO 32

These are the classic final clauses regulating aspects related to the law of the treaties, such as signature, ratification and accession, entry into force, amendments, denunciation and official languages.

In order to ensure the highest possible level of coherence, these provisions mostly reproduce those contained in the First Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

The proposed number of ratifications or accessions necessary for the draft Protocol to enter into force is ten. This number is suggested to facilitate an early entry into force of the legal instrument. It is in line with the most recent trend in universal human rights law treaties (e.g., inter alia, Art. 18 of the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Art. 13 of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, and Art. 14 of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography).

The only provision that departs from the majority of human rights treaty is Art. 31, which prohibits reservations to the Protocol. The only precedent that can be quoted in this sense is Art. 17 of the 1999 Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. In case this option is not accepted, it is recommended that, as in the majority of other human rights treaties, no provision relating to reservations is included, so that the rules on reservations established under the Vienna Convention on the Law of the Treaties are applied.

POST-SCRIPTUM

It should be added that, after the completion of this draft Protocol, the UN General Assembly has adopted, after Resolution 64/292, another relevant instrument, namely Resolution 70/169 of 17 December 2015 on The Human Rights to Safe Drinking Water and Sanitation, where the human right to water and sanitation is separated in two different human rights, and the principle of access to affordable water is envisaged for their implementation. On the same line, the most recent Report of the Special Rapporteur on the Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation refers to access to affordable water and sanitation services (UN doc. A/HRC/30/39 5 August 2015). The post-2015 Development Agenda does not include guaranteeing the human right to water as an objective of sustainable development (Objective 6). It rather confirms what is becoming the dominant approach, focused on an “affordable price” and an “efficient management”, as the main components of the human right to water[1].

1)Objective 6 is supported by two specific objectives clarifying targets: “ensuring by 2030 equitable and universal access to water at an affordable price” (6.1); “ensuring the access to sanitation forbidding open defecation, particularly for women and most vulnerable groups” (6.2).



Disegno di legge N. 2343 recante

“Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque”

Memoria Comitato Italiano Contratto Mondiale sull'acqua-Onlus- Audizione Presidente dr. Rosario Lembo presso Commissione Territorio, Ambiente e beni ambientali del Senato - Roma 13.09 2016 -

Onorevoli Presidenti e Senatori

Desidero ringraziare per l'audizione del **Comitato italiano per il Contratto Mondiale sull'acqua**, una organizzazione da oltre 16 anni impegnata a promuovere in Italia e a livello internazionale, il riconoscimento del diritto umano all'acqua e la salvaguardia come bene comune pubblico.

Il Contratto Mondiale sull'acqua è stato con il Forum dell'acqua tra i redattori del testo di legge di iniziativa popolare depositata nel 2007, tra i promotori del referendum e dei quesiti sottoscritti nel 2011 da oltre 27 milioni di cittadini ed ha concorso, grazie all'iniziativa politica messa in atto dal Governo della Bolivia, ad ottenere il riconoscimento del diritto umano all'acqua con l'approvazione della risoluzione ONU n.92/2010.

E' opportuno ricordare che l'Italia è stata tra i Paesi che hanno sostenuto in sede Onu questa risoluzione e si è fatta promotrice, nel percorso intergovernativo di definizione della nuova Agenda ONU degli obiettivi di sviluppo sostenibile, della proposta di adottare la concretizzazione nel diritto umano all'acqua che non è stata accolta. Purtroppo bisogna prendere atto che la risoluzione ONU del 2010 è a tutt'oggi disattesa da tutti gli Stati e non costituisce un impegno specifico come obiettivo di sviluppo sostenibile della Agenda ONU 2030.

Per stimolare la comunità internazionale, la nostra Associazione ha ritenuto opportuno impegnarsi nel lanciare, con il contributo di alcuni docenti della Università Bicocca, la proposta di [un Secondo Protocollo Opzionale al Patto Internazionale sui diritti economici, sociali, culturali](#) come strumento di diritto internazionale che definisce in termini vincolanti le modalità procedurali e sostanziali con cui gli Stati possono garantire il diritto umano all'acqua in termini di minimo vitale e garantire la giustiziabilità delle violazioni. Il testo del Protocollo è stato sottoposto all'attenzione del Governo italiano per il tramite del Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale e del Ministero dell'Ambiente e territorio con la richiesta di sostegno della proposta e verifica condizioni per l'avvio di un negoziato internazionale presso il Consiglio dei Diritti Umani.

Il testo del Protocollo è scaricabile dal sito www.waterhumanrighttreaty.org e copia del testo sarà allegata alla presente memoria, con l'auspicio che possa essere oggetto di approfondimento da parte di questa o altre Commissioni del Senato.

Con riferimento al DDL 2343 **“Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque”** la nostra associazione non può che associarsi alle osservazioni sulle criticità già emerse nelle audizioni dal Forum dei Movimenti dell'acqua e da altri attori della società civile, rispetto alla cancellazione nel dibattito alla Camera degli elementi caratterizzanti la proposta di legge inizialmente parlamentare depositata che proponeva una **modello di governo associato ad una gestione pubblica** fondato sui principi *dell'acqua come diritto umano e come bene comune pubblico, sulla natura non economica del servizio di gestione dell'acqua in quanto patrimonio pubblico nazionale da sottrarre alle logiche del libero mercato, sull'adozione di un percorso di ripubblicizzazione per garantire una gestione pubblica e partecipata dalle comunità locali.*

Il testo in discussione presso codesta Commissione tradisce la volontà espressa dai cittadini attraverso due strumenti di partecipazione previsti dalla Costituzione: la proposta di legge di iniziativa popolare depositata nel 2007, fatta propria in questa legislatura da un gruppo di parlamentari e il risultato referendario del 2011.

La visione dell'acqua che il testo di legge n.2343 propone è quella proposta dalla Commissione europea, cioè dell'acqua come una risorsa economica da gestire attraverso un servizio sottoposto alle regole del mercato e della concorrenza, cioè ai privati, rinunciando quindi alla facoltà, prevista da direttive della Commissione e del Parlamento Europea che prevede la possibilità per gli Stati membri di classificare servizi pubblici locali, come il servizio idrico integrato, al di fuori delle regole del mercato e della concorrenza.

Si è voluto quindi confermare una scelta politica, trasversale a diverse forze politiche, già introdotta con la legge Galli, cioè separare la funzione di **governo** dell'acqua, in quanto bene comune di

proprietà pubblica, dalla **gestione** del servizio idrico. Si preferisce affidare ai privati ed al mercato, in nome di una presenta maggior efficienza ed efficacia economica e finanziaria di questi attori , la gestione del bene comune acqua *mantenendo* la scelta delle società di capitale, *eliminando* il percorso di ripubblicizzazione della gestione attraverso enti di diritto pubblico, *escludendo* modalità di rafforzamento delle gestioni a totale controllo pubblico che costituiscono il modello prevalente in Italia che si caratterizza spesso per una gestione efficiente .

Nel merito dei singoli articoli, desideriamo evidenziare alcune criticità dell'impianto del disegno di legge e segnalare alcune contraddizioni con particolare riferimento alla tutela del diritto umano rispetto alle quali auspichiamo che questa Commissione possa intervenire .

Finalità (art.1) – Il DDL si propone come una seconda legge quadro, dopo quella Galli, perché ha la finalità di definire i *principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque* nel nostro Paese. Il titolo presenta però una contraddizione rispetto ai contenuti dei due commi dell'art.1.

Nel primo comma si parla di principi da utilizzare ai sensi art.117 della Costituzione per “gestire e governare il patrimonio idrico nazionale” ma è stato eliminato l’aggettivo “pubblico”. *Sarebbe opportuno definire l’acqua un bene comune pubblico ed un patrimonio nazionale.*

Il comma 2 afferma che l’obiettivo della legge è la definizione del quadro di governo pubblico, non fa riferimento alla *gestione pubblica* - menzionata nel titolo – e cita solo il *governo*. Peraltro, tutte le *modifiche introdotte dalla Camera rispetto alla proposta parlamentare depositata non rafforzano neanche le modalità di gestione pubblica diretta e partecipata a livello di governo dagli enti locali, cioè quelle in house, confermano e privilegiano modelli gestionali come il partenariato pubblico-privato, le gare di mercato, modalità che di fatto riducono il governo pubblico. Inoltre si equipara la gestione del servizio idrico, cioè di un bene comune, agli altri servizi pubblici locali a rete a esplicita rilevanza economica (gas, elettricità, rifiuti), ed in quanto tali aperti alla concorrenza .*

Principi generali

L’art. 2 - Riconosce il diritto umano all’acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari come “diritto umano universale ed essenziale al pieno godimento della vita e di tutti i diritti umani, adottando la definizione approvata dalla Assemblea dell’ONU.

E’ questo uno degli elementi innovativi presenti nel testo originario, che è stato recepito dopo alcune sollecitazioni dalla Camera. Introduce, attraverso il comma 3 dell’art. 2, nella legislazione italiana la definizione del diritto all’acqua e il riconoscimento del principio della “universalità” del diritto al minimo vitale per tutti, prescindendo dalle modalità di gestione, garantisce le categorie più vulnerabili, quantificando successivamente le modalità (minimo vitale e copertura del costo).

Di fatto con questo articolo l’Italia può diventare un punto di riferimento a livello di legislazioni europeo ed internazionali, perché per la prima volta si supera l’approccio riconoscimento “declaratorio” del principio, presente nelle Costituzione di alcuni Stati, e si introducono modalità di copertura del costo del un minimo vitale seppure attraverso la tariffa anziché la fiscalità generale. Questa modalità è comunque preferibile rispetto alla tendenza internazionale di voler garantire l’accesso all’acqua potabile solo attraverso il pagamento di un prezzo equo di mercato.

L’art. 7 - comma 1

Quantifica il diritto all’acqua ma le modifiche introdotte dalla Camera contraddicono in parte l’art.2 ed i principi sanciti dal comma 3.

La prima contraddizione è la delega per la definizione del quantitativo minimo vitale affidata ad un decreto del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministero Ambiente, attraverso un iter complesso di consultazioni e pareri.

Se l’Italia ha votato e sostenuto a livello di risoluzione ONU che il diritto umano all’acqua è un diritto universale, autonomo e specifico, e questo principio è richiamato tra le finalità del disegno di legge, è competenza del Parlamento definire per legge il diritto all’acqua come minimo vitale dei cittadini per la dignità umana. I diritti dei cittadini non possono essere definiti a livello di concertazione politica ma solo garantiti dai Governi rispettando i parametri stabiliti dalle organizzazioni internazionali, in questo caso quello fissato dalla OMS per tutti gli Stati.

La seconda contraddizione è proprio la violazione del minimo vitale stabilito dall’Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) in un minimo di 50 lt/pers/gg che è stato trasformato in un **tetto massimo di erogazione**. Il quantitativo minimo vitale per la salute e la dignità della persona umana è un diritto a valenza universale ed è fissato da istituzioni sovranazionale. Tutte le persone

e gli esseri viventi hanno bisogno di uno stesso quantitativo minimo di acqua per sopravvivere. Non si può subordinare *la quantificazione del minimo vitale* alla discrezionalità di parametri di consumo individuali o dei vari territoriali, come proposto nel primo comma dell'art. 7 , *cioè tenendo presente i valori storici di consumo e di dotazione pro-capite* .

Nel merito del diritto umano universale ci permettiamo richiamare alcune osservazioni.

La prima è che diritti umani riconosciuti a livello ONU e sottoscritti dagli Stati sono diritti universali e vincolanti. I diritti umani non sono interpretabili e sono posti in capo alla responsabilità degli Stati, attraverso i Parlamenti. Se l'Italia ha riconosciuto il diritto umano all'acqua lo deve garantire rispettando le risoluzioni e convenzioni internazionali che ha sottoscritto, da ultimo il 1° Protocollo Opzionale sulla giustiziabilità dei diritti economici, sociali, culturali, per evitare possibili ricorsi.

La seconda osservazione. In funzione della peculiarità del diritto all'acqua come universale, autonomo e specifico, non è possibile delegare ai gestori del servizio, alla natura non di lucro del soggetto gestore, ad un prezzo equo di mercato o a politiche di welfare social (Fondi sociali) a tutela del diritto umano universale all'acqua o l'accesso ad un quantitativo minimo vitale.

La terza attiene un dibattito già emerso nelle audizioni alla Camera ed in questa Commissione in merito alla opportunità di garantire il diritto all'acqua in termini di minimo vitale a tutti i cittadini o solo alle fasce disagiate o in relazione al reddito individuale.

Ribadiamo che nel rispetto della risoluzione Onu e dei principi sanciti dal comma 1 dell'art.2 il diritto umano all'acqua deve essere garantito **universalmente** a tutti i cittadini con parità di trattamento. La partecipazione alla copertura del costo può essere associata a criteri di progressività in funzione dei consumi o del reddito, ma non può essere subordinato il diritto. Se in Italia, si garantisce il diritto alla salute attraverso l'accesso gratuito al pronto soccorso in caso di malore e ai farmaci essenziali a tutti i cittadini, indipendentemente dal reddito, non si capisce perché non debba avvenire a livello di garanzia di accesso all'acqua a livello di "minimo vitale" per tutti.

Auspichiamo che questa Commissione elimini queste contraddizioni e ripristini l'obbligo di garantire per legge un minimo di 50 lt/pers/gg gratuiti per tutti, come minimo vitale e confermi il principio del diritto universale gratuito al minimo vitale per tutti i cittadini.

Copertura del costo del diritto.

L'art.7 comma 1. Contiene anche la precisazione che il diritto all'acqua di ciascun individuo si concreti nell'obbligo di erogazione - *qualunque sia la natura del soggetto gestore* – di un quantitativo minimo vitale fissato ed identifica le modalità di copertura del costo.

Essendo stato eliminato il riferimento alla fiscalità generale, previsto nel testo depositato, si conferma la delega all'Autorità di regolazione del servizio di **definire i criteri** per coprire il costo attraverso la tariffa adottando criteri di progressività per fasce di consumo e incentivazione del risparmio idrico.

Questo approccio è in linea di principio in contrasto con il riconoscimento del diritto umano sancito dall'art.2. La nostra Costituzione prevede che i diritti umani di base sono di norma garantiti ai cittadini dallo Stato attraverso la fiscalità generale.

La copertura del costo del diritto attraverso la tariffa, intesa come corrispettivo per accedere a un servizio, è una scelta politica adottata per convalidare l'opzione della natura economica dell'acqua introdotta con la modifica al comma 1 dell'art.4 e confermare una gestione nel rispetto del principio comunitario della copertura totale dei costi (*full cost recovery*) previsto dalla Direttiva UE 2000/60

E' opportuno sottolineare che qualora fosse deciso di reintrodurre la classificazione del servizio idrico locale come privo di rilevanza economica, come auspichiamo, sarebbe possibile reintrodurre il principio della copertura del diritto attraverso la fiscalità, adottare altre modalità pubbliche di copertura dei costi del servizio e di finanziamento a tutela dell'acqua come bene comune pubblico.

Rispetto alle modalità di copertura del costo, contestiamo che sia una Autorità di mercato a definire i criteri con cui garantire il diritto all'acqua. E' compito dello Stato fissare i criteri.

Stante l'opzione della tariffa come modalità, è positivo che la legge chieda alla l'Autorità di regolazione (AEEGSI) di garantire la copertura del costo del diritto applicando un modello tariffario ancorato a criteri di **progressività del costo per le fasce di consumo eccedenti il quantitativo minimo vitale giornaliero e di incentivo al risparmio della risorsa**. Condividiamo l'adozione di questo principio (più consumi, più paghi) di cui siano stati i promotori di applicazione da tariffe differenziate per fasce di consumo proposte dal primo Manifesto dell'acqua pubblica diffuso in Italia a partire dal 2000. Finora si è preferito applicare tariffe che privilegiassero i consumi. Sarebbe opportuno rispetto alla promozione del risparmio idrico e della tutela dell'acqua, che il

testo di legge adottasse alcuni dei parametri di progressività sui consumi e penalizzazione degli sprechi previsti nella bozza del Protocollo Internazionale per il diritto umano all'acqua.

La gratuità del diritto al minimo garantito tramite tariffa, anche se è fissata da una Authority e non presa in carico dallo Stato, costituisce una soluzione più accettabile rispetto alla proposta che lo Stato si limiti a garantire l'accesso fissando un prezzo equo di mercato. Questa modalità non garantisce la universalità dell'accesso ed esclude chi è povero e non può pagare nessun prezzo.

La gratuità del minimo vitale per tutti i cittadini, anche per i morosi, è un altro elemento di innovazione del disegno di legge che può costituire, sul piano della giurisprudenza internazionale ed europea, un esempio di difesa del diritto umano all'acqua ed una modalità da privilegiare rispetto alla discrezionalità di approcci di welfare sociale delegati ai gestori, ai consigli comunali, a Fondi nazionali di solidarietà.

Governo pubblico del ciclo

L'art.5 . La versione approvata dalla Camera ha accolto solo parzialmente la proposta del testo originale, che in sintonia con il titolo ed i principi sanciti dall'art.2, **proponeva sia il governo del ciclo naturale che la gestione pubblica** del servizio di accesso all'acqua bene comune e come diritto umano. La proposta era quella di porre **entrambi le funzioni sotto il controllo politico e la competenza del Ministero dell'Ambiente** , con la partecipazione diretta degli enti locali

Alla Camera è prevalsa invece l'opzione di *mantenere pubblico solo l'indirizzo di governo* della risorsa, attraverso il Ministero dell'Ambiente, rigettando però la proposta di istituire una *Autorità di regolazione autonoma, specifica di gestione dell'acqua sotto il controllo del Governo e Parlamento.*

Se l'acqua è un bene pubblico di valore fondamentale per i cittadini ed il servizio idrico è considerato un servizio pubblico locale (art. 4 comma 1-ultimo capoverso) auspichiamo che si possa reintrodurre il governo e il controllo di un servizio pubblico locale sotto la responsabilità "politica" del Ministero dell'Ambiente, il che consentirebbe di identificare modalità diverse per la copertura del diritto umano all'acqua, il finanziamento del servizio, di supportare l'opzione politica di classificare il servizio idrico come di interesse generale ma privo di rilevanza economica.

La conferma della delega della funzione di regolatore e di controllo ad una Autorità indipendente ma che opera a tutela del mercato e della concorrenza (AEEGESI) non garantisce un controllo "politico pubblico", cioè la tutela dell'interesse generale di pubblica utilità del bene acqua e concorre ad equiparare il servizio idrico agli altri servizi pubblici locali a rete a rilevanza economica (gas, elettricità). Viene inoltre convalidata una scelta politica fatta dal Governo Monti, attraverso un articolo introdotto in una legge finanziaria, dettata dalla urgenza di trovare una soluzione nazionale che rispettasse l'obbligo di eliminare dalla tariffa la remunerazione del profitto fissata per legge, in applicazione del 2° quesito referendario del 2011.

Dal momento che il Parlamento si appresta a varare una legge quadro che disciplina *il governo e la gestione pubblica dell'acqua come bene comune, la richiesta è che questa Commissione avvii una attenta riflessione sull'opzione politica* di mantenere la delega di regolamentazione della gestione del servizio e della definizione della tariffa ad una Autorità di mercato e della concorrenza i cui costi di funzionamento della sezione dell'Autorità dedicata al servizio idrico sono pagati dai cittadini come consumatori, attraverso la tariffa. Questa opzione concorre a ridurre la sovranità nazionale del Parlamento rispetto al futuro governo pubblico dell'acqua in funzione dei vincoli che saranno imposti dalla Commissione UE attraverso le direttive sulla gestione del servizio idrico e che l'Autorità italiana dovrà applicare.

Processi partecipativi

L'art. 11 introduce e sancisce il principio del governo partecipativo del servizio idrico già previsti dalla direttiva quadro sull'acqua 2000 della Commissione. La partecipazione viene confermata a livello di accesso all'informazione presso gli organi territoriali di "governo" mentre resta esclusa *la partecipazione rispetto alla "gestione"*, in contraddizione con il titolo della legge

A livello di definizione delle "modalità" si delega alle discrezionalità delle singole Regioni di identificare le modalità più idonee per coinvolgere i cittadini, dei lavoratori, e organizzazioni della società civile dei processi di pianificazione e programmazione del servizio idrico. L'orientamento per modalità differenziate è in contrasto con la definizione dell'acqua come bene comune, come diritto umano e di una gestione affidata alla partecipazione delle comunità locali ma a tutela di un bene comune di tutti.

Per garantire questi principi sarebbe opportuno definire nel testo di legge **alcune linee guida** a livello di modalità e procedure di partecipazione da adottare a livello nazionale e prevedere anche

una struttura nazionale (es Osservatorio) presso il Ministero dell'Ambiente, aperta alla società civile, che possa monitorare ed esprimersi sia sul governo e sulla gestione di tutto il ciclo idrico. Positiva è **la promozione dell'acqua di rete (art.9)** che impegna i Comuni a incentivare gli esercizi commerciali all'utilizzo dell'acqua di rubinetto per il consumo umano. A salvaguardia del bene acqua e dell'ambiente, non sono però introdotte modalità di penalizzazione/riduzione dell'uso dell'acqua in bottiglia di plastica e di tutela delle fonti idriche, specie quelle cedute in concessione dalle Regioni a imprese private per l'imbottigliamento. Se l'acqua è un bene comune pubblico da tutelare è opportuno introdurre i parametri minimi nazionali per gli emungimenti dalle fonti e le concessioni, sottraendo i criteri alla discrezionalità delle Regioni e ricondurre sotto questa legge quadro la regolamentazione delle concessioni.

Modalità di gestione

Segnaliamo alcune contraddizioni presenti **nell'art. 4** sui *principi di gestione del servizio*.

La prima è determinata dalla eliminazione, dal primo comma, della classificazione del servizio idrico integrato come "servizio pubblico locale privo di rilevanza economica" sostituita con quella di "interesse **economico generale assicurato alla collettività**" con l'esigenza di tutelare il pubblico interesse allo svolgimento di un servizio essenziale in situazione di monopolio.

Adottando questa classificazione il Parlamento e lo Stato italiano sanciscono per legge di voler delegare il futuro governo dell'acqua, anche se definita **bene pubblico di valore fondamentale per i cittadini** alle regole del libero mercato e della concorrenza fissate dalla Commissione Europea. Per i servizi di interesse generale economico sono vincolanti per gli Stati le regole e provvedimenti previsti dalle Direttive quadro, cioè oggi dalla direttiva 2000 , domani delle future direttive sull'acqua come il Blu-print, gli accordi i come i TTIP, quelli CETA.

La volontà politica è di ridurre la sovranità nazionale su un bene pubblico affidando la regolamentazione della gestione del servizio idrico alle regole del libero mercato e della concorrenza, cioè di fatto si aprono le porte alle grandi imprese multinazionali ed ai Fondi di investimento speculativi che acquisiranno il controllo del capitale delle società di gestione.

Si punta a replicare sull'acqua, bene comune, patrimonio dei cittadini, una scelta analoga a quella fatta con la ratifica politica del **bail-in** che oggi non consente al Governo di tutelare i risparmiatori. Per l'acqua, stante la volontà espressa dai cittadini con il Referendum, la politica non potrà sottrarsi alle responsabilità asserendo in futuro che non si conoscevano le conseguenze

La seconda contraddizione è relativa al richiamo al comma 1 dell'art.4, cioè alla possibilità prevista dalle direttive approvate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che gli Stati membri e quindi il Parlamento italiano ha di definire *quali siano i servizi di interesse economico generale*.

La scelta fatta è quella di voler ignorare la volontà e la richiesta popolare espressa dal referendum che ha sancito che *l'acqua non è una merce e che sulla gestione non si può fare profitto*.

Stante il titolo e le finalità della legge di definire "i principi di governo e di gestione pubblica dell'acqua", ci auguriamo che questa Commissione o l'aula del Senato modifichi la definizione della natura del servizio idrico sottraendolo alle regole e ai vincoli della rilevanza economica imposte dalle direttive della Commissione UE .

Da questa scelta ne deriva *una terza contraddizione* sempre rispetto al principio di una gestione pubblica del servizio. L'opzione politica fatta dalla Commissione Ambiente della Camera di **sopprimere l'articolo 6** del testo originario che introduceva modalità relative ai processi di ripubblicizzazione, ovvero ad una progressiva trasformazione dei gestori in enti di diritto pubblico.

Ancor più incongruente, rispetto ad una gestione pubblica del servizio appare l'introduzione della modifica all'art. 149/bis del decreto 2006 peggiorativa rispetto alla gestione diretta in house che da **opzione privilegiate di gestione pubblica**, presente nella versione in discussione dalla Commissione Ambiente alla Camera, è ritornata ad essere **una modalità "residuale"**.

A rendere ancora più incerta la salvaguardia e sopravvivenza delle gestioni a partecipazione pubblica diretta da parte dei Comuni sono alcuni provvedimenti previsti dal decreto legislativo **"Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale"** ((c.d. Legge Madia).

Sarebbe opportuno che questo disegno di legge che si configura come legge quadro su "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque", quindi come legge di settore, contenesse un esplicito richiamo alla esclusione del servizio idrico da alcuni vincoli e disparità di trattamento previsti dal Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale" soprattutto per quanto attiene l'assunzione o il mantenimento del servizio pubblico locale a gestione diretta (house e aziende speciali), vincoli previsti da art.5 (obbligo di verifica economica rispetto al mercato), art.7 (cessione al mercato dei servizi, esclusione gestione con

aziende speciali), art.9 (cessione proprietà delle reti). **Se si vuole affermare la peculiarità del servizio idrico come servizio di interesse generale di un bene comune pubblico da assicurare alle comunità in termini di accesso come diritto umano va formalizzata la esclusione del servizio idrico dalle modalità di regolamentazione previsti dal decreto Madia per gli altri servizi pubblici locali a rete di interesse economico generale.**

Finanziamento del Servizio idrico integrato (art.6)

La scelta politica di classificare il servizio di interesse generale economico determina di fatto **l'obbligo di finanziare il servizio tramite la tariffa** applicando il principio comunitario della copertura totale dei costi (*full cost recovery*) escludendo l'opzione, proposta nel testo originale, di coprire il costo del diritto attraverso la fiscalità generale, il costo del servizio attraverso fiscalità specifiche e la tariffa con modalità progressive e un Fondo nazionale di investimenti pubblici.

La scelta, apparentemente dettata da principi di economicità ed efficienza, non è supportata dai risultati ottenuti negli ultimi 15 anni. La cessione al mercato della gestione e l'ingresso dei privati per apportare i capitali, si sono dimostrate entrambi fallimentare così come non è possibile affidare solo alla tariffa la copertura degli investimenti.

E' opportuno ricordare che se fosse stata adottata la scelta politica di classificare il servizio idrico come un servizio di interesse generale pubblico, la Commissione prevede che lo Stato italiano si debba far carico di coprire direttamente tutti i costi e gli investimenti relativi al servizio idrico integrato inteso come servizio pubblico nazionale da gestire al di fuori del mercato.

Questi investimenti pubblici a livello nazionale su un bene pubblico potrebbero essere oggetto di negoziazione in deroga, cioè di flessibilità, rispetto ai vincoli richiesti dalla Commissione.

Il modello di finanziamento del servizio idrico previsto dalla legge è quello di privilegiare l'utilizzo di Fondi Europei che costituiscono la dotazione più rilevante degli investimenti pubblici. Il disegno di legge **non prevede uno specifico Fondo nazionale per investimenti** per il miglioramento delle reti, del trattamento delle acque, il contrasto al dissesto idrogeologico, per scagionare le sanzioni comunitarie già deliberate dalla Commissione e di prossima applicazione.

Stante il richiamo all'acqua *come bene comune e come bene pubblico di valore fondamentale*, può essere opportuno introdurre per legge **l'obbligo di reinvestimento** di una quota degli eventuali utili per le società di gestione, in particolare quelle partecipate dai Comuni - previa verifica se questo obbligo è compatibile con le disposizioni del codice civile che disciplina le società di capitale. **Questa opzione non risolve il problema degli investimenti pubblici a tutela e salvaguardia di un governo e gestione pubblica dell'acqua, principi che la legge sancisce ma che non garantisce.** Un fondo pubblico nazionale di investimenti potrebbe essere un volano anche in termini di rilancio occupazionale.

Qualora si adottasse questa opzione sarebbe utile inserire l'obbligo di destinare parte degli utili al miglioramento della qualità dell'acqua erogata per uso umano (in funzione delle nuove direttive quadro comunitarie) e alle opere infrastrutturali di miglioramento della rete e trattamento acque.

Si ritiene una importante innovazione l'adozione di un **Fondo nazionale di Solidarietà internazionale**, introdotta dall'**art. 12** che sarà alimentato attraverso prelievo di un cents sulla tariffa, per finanziare progetti di cooperazione che promuovano l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienici gestito dalla Agenzia di Cooperazione.

Questa prassi era stata praticata a livello di cooperazione decentrata quando la tariffa idrica era fissata a livello di ATO dai Comuni, ma in assenza di una legge, è stata bloccata dalla Autorità di regolamentazione. E' opportuno segnalare che l'Agenzia di Cooperazione presso il Ministero degli Esteri si è già dotata di Linee guida per la cooperazione idrica e con il supporto di questo articolo, il nostro paese può apportare un contributo significativo rispetto all'accesso universale all'acqua nelle aree più povere, obiettivo previsto dalla nuova Agenda degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Si ringraziano gli Onorevoli Senatori della cortese attenzione e mi riservo di far pervenire una memoria che illustri le considerazioni sulle criticità segnalate nell'intervento.

Allegati

1. *Testo Secondo Protocollo Opzionale al Patto PIDESC per il diritto umano all'acqua*
2. *Scheda sintesi delle principali innovazioni del progetto di Protocollo.*



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

Il contesto

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

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

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

A 5 anni di distanza dalle Risoluzioni ONU, però, il diritto umano all'acqua come diritto autonomo e specifico ad un quantitativo minimo, necessario per la vita, non è garantito in nessuno Stato.

L'Organizzazione Mondiale della Sanità e l'UNICEF nel loro Rapporto 2015 (*Joint Monitoring Programme*) denunciano infatti che ancora oggi più di 663 milioni di persone non hanno accesso a fonti d'acqua potabile, oltre 2.6 miliardi di persone non hanno accesso ai servizi igienici di base, causa primaria di contaminazione dell'acqua e delle malattie legate all'acqua. Dopo il decennio ONU dedicato all'accesso all'acqua (*Water Decade, 2005-2015*), il Rapporto 2013 dello Special Rapporteur sul diritto umano all'acqua denuncia le conseguenze del mancato accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari:

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

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

L'ONU per parte sua è ferma alle Risoluzioni del 2010 che hanno sancito il diritto umano. L'Agenda post-2015 a sua volta non prevede (Obiettivo 6) nessun impegno a garantire il diritto umano all'acqua come obiettivo di sviluppo sostenibile, prevale piuttosto l'approccio di *"assicurare l'accesso universale all'acqua a bere e ai servizi igienici attraverso un prezzo accessibile e una gestione efficiente e sostenibile"*¹. Anche l'attuale Special Rapporteur, nel suo primo Rapporto presentato al Consiglio dei diritti umani nel luglio 2015

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

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

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

Lo strumento

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

Tale **strumento** di concretizzazione del diritto dovrebbe avere le seguenti caratteristiche:

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

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

Il CICMA (Comitato Italiano Contratto Mondiale sull'Acqua) si è impegnato ad identificare questo nuovo strumento di diritto internazionale capace di dare concreta attuazione al diritto umano all'acqua.

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

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

Il primo obiettivo è stato quello di **identificare uno strumento di diritto internazionale idoneo** nel rispetto di questi principi; in un anno di lavoro congiunto col Dipartimento di Scienze Giuridiche Internazionali dell'Università di Milano-Bicocca, è stato identificato nella forma di un **Secondo Protocollo opzionale al Patto Internazionale sui Diritti economici, sociali e culturali** (PIDESC), di cui è stato redatto un progetto. Il Protocollo è arricchito da **Note giuridiche** che illustrano i criteri di stesura, inquadrano le finalità e i riferimenti di giurisprudenza internazionale su cui si fondano i singoli articoli, ed evidenziano gli elementi di innovazione sostanziale introdotti.

L'obiettivo successivo è quello di **identificare un gruppo di Stati e Istituzioni** disposti a proporre alla comunità internazionale di aprire un negoziato presso il Consiglio dei Diritti Umani.

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

Il contenuto

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

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

Il suo carattere **giuridicamente vincolante** consente inoltre di introdurre strumenti di *giustiziabilità* delle violazioni del diritto umano all'acqua che *tutti* possono denunciare e ottenere il riconoscimento del danno.

Il carattere **non regressivo** consente che Stati con legislazioni o Costituzioni più avanzate rispetto al riconoscimento del principio dell'acqua come diritto umano e bene comune, o alle modalità di gestione del servizio, non retrocedano per effetto della ratifica del Protocollo.

Gli elementi di **innovazione sostanziale** sono:

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

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

- **definisce** l'acqua un bene comune pubblico, da usare in solidarietà (Premessa);
- **afferma** l'inderogabilità del diritto umano all'acqua, anche in situazioni eccezionali (guerra) (art.2);
- **afferma** i principi della *precauzione e sostenibilità* rispetto al diritto delle future generazioni (art.2, 10);
- **definisce** la nozione di obbligo ad una progressiva attuazione del diritto, che non può essere interpretata dagli Stati come una dilazione indefinita delle misure da intraprendere (art.7);
- **introduce** il principio di non-discriminazione e sottolinea la tutela dei gruppi vulnerabili (art.8);
- **stabilisce** la priorità dell'uso umano associato a nutrizione, uso alimentare, igiene (art.6);
- **quantifica** l'accesso alle risorse idriche nei limiti di una distanza massima di 1000m, e di 500m per i servizi igienici (art.4);
- **obbliga gli Stati a tutela del diritto umano all'acqua a :**
 - ✓ dotarsi di misure non regressive rispetto alle legislazioni vigenti (art.2);
 - ✓ fornirsi della legislazione adeguata per assicurare il diritto, includendo meccanismi di partecipazione pubblica (art.5);
 - ✓ promuovere la creazione di servizi pubblici e comunitari per la fornitura dei servizi idrici (art.5);
 - ✓ essere responsabili riguardo alla gestione operata da terzi in riferimento al rispetto del diritto e alla concessione di fonti di acqua naturale e minerale (art.9);
 - ✓ monitorare l'attuazione degli obblighi attraverso organismi indipendenti (art.11);
 - ✓ prevenire e sanzionare violazioni e inquinamento delle falde a tutela della buona qualità (art.16);
 - ✓ operare misure di riparazione per violazioni di diritti soggettivi e collettivi (art.15);

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

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

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

Come sostenere la proposta

Il **Secondo Protocollo internazionale Opzionale al Patto PIDESC per il diritto umano all'acqua e ai servizi igienici di base** è uno strumento di diritto internazionale che, come lo stesso PIDESC e come il Primo Protocollo Opzionale già in vigore, deve essere adottato dagli Stati attraverso un *negoziato* che porti alla successiva ratifica.

Il negoziato può prendere avvio solo attraverso **l'adesione di un primo blocco di Stati** disponibili a sostenere la proposta del Protocollo e a stimolare l'adesione di altri Stati, per presentarlo poi all'ONU tramite il Consiglio dei Diritti Umani e l'Assemblea Generale.

Dunque il primo obiettivo è quello di identificare questo nucleo di Stati. Per *esercitare una pressione sugli Stati e per creare un consenso* a sostegno di uno strumento di diritto internazionale, c'è bisogno di una mobilitazione della società civile attraverso la Campagna internazionale "**WaterHumanRightTreaty**" -- www.waterhumanrighttreaty.org

Le organizzazioni della società civile (Ong, Movimenti, Reti, ecc.) che condividono gli obiettivi di questa Campagna per garantire il diritto umano all'acqua, possono impegnarsi dando la propria adesione al **Comitato di Sostegno**. Tale Comitato sarà composto da tutte le organizzazioni che sostengono, a livello nazionale, la Campagna internazionale [Waterhumanrighttreaty](http://Waterhumanrighttreaty.org).

Compito dei membri del Comitato di sostegno sarà quello di:

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

È anche prevista l'adesione personale alla Campagna attraverso il sito www.waterhumanrighttreaty.org