



## OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI E SUI COMITATI ONU N. 2/2023

### 1. IL DIRITTO ALL'ACQUA E L'ACCESSO AI SERVIZI IGIENICO-SANITARI: DIALOGO TRA NEW YORK E GINEVRA A MARGINE DEL VERTICE MONDIALE DELL'ACQUA

#### 1. *Il percorso per la definizione di una fattispecie specifica sul tema dell'accesso all'acqua e ai servizi igienico-sanitari in quanto diritto umano nella Machinery onusiana*

La lettura giuridica delle componenti dell'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari è di recente acquisizione nel sistema onusiano, in ordine alla necessità di formulare una fattispecie tipica nel quadro del diritto internazionale dei diritti umani, funzionale alla garanzia individuale e collettiva per la conduzione di una vita dignitosa e paritaria e per il pieno esercizio delle libertà di natura economica e sociale.

La definizione del diritto umano inerente dette tipologie di accesso è fondamentale non soltanto in una dimensione personale, ampliata all'utilizzo dell'acqua nel contesto familiare e domestico, bensì rileva al contempo in una prospettiva collettiva allorché i servizi che implicano la disponibilità di risorse alimentari e sanitarie devono essere resi disponibili, accessibili, sicuri sotto il profilo della qualità, adeguati e sostenibili da parte di tutti i membri della collettività. In tale accezione, non discriminatoria appunto, particolare attenzione deve essere riservata ai titolari del diritto che si trovano in situazioni decisamente svantaggiate, nei cui riguardi, accanto all'esercizio del diritto, deve essere soddisfatta anche la possibilità di partecipare, di contribuire, di rivendicare responsabilità e trasparenza gestionale da parte degli attori pubblici e privati incaricati di fornire i servizi in parola.

La *Machinery* onusiana ha promosso tale lettura a partire dai primi anni di questo secolo: invero nel 2002 il Comitato di controllo del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, ha adottato il proprio [Commento generale n. 15](#) sul diritto all'acqua. Benché la fattispecie non fosse propriamente esplicitata nel dispositivo convenzionale, il Comitato ne ha aggiornato il contenuto in riferimento agli artt. 11 e 12, correlandola al diritto ad un adeguato standard di vita e al diritto alla salute.

Nel 2006 un ulteriore contributo ai fini della definizione di tale fattispecie è stato prodotto dall'allora Sotto-Commissione per la Promozione e la Protezione dei Diritti Umani: le [Linee guida](#) per la realizzazione del diritto all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari rappresentano il primo strumento di natura *soft* per un appropriato approfondimento del tema in previsione della configurazione di una nuova fattispecie giuridica dedicata. Il correlato [studio](#) presentato dall'Alto Commissario per i Diritti Umani al Consiglio dei Diritti Umani nella sessione tenutasi nel settembre 2007 conferma non soltanto l'importanza politica del tema in esame, ma, al contempo, la necessità evidente di delineare i contenuti della fattispecie con l'obiettivo ultimo di definire i correlati obblighi nazionali ed

internazionali in capo agli Stati per la promozione e la protezione del diritto specifico. Nel documento, infatti, l'Alto Commissario afferma che: «it is now time to consider access to safe drinking water and sanitation as a human right, defined as the right to equal and non-discriminatory access to a sufficient amount of safe drinking water for personal and domestic uses – drinking, personal sanitation, washing of clothes, food preparation and personal and household hygiene – to sustain life and health».

Il passaggio di codificazione della fattispecie ha luogo dapprima nel luglio 2010, attraverso l'adozione da parte dell'Assemblea generale della [risoluzione 64/292](#), nella quale l'organo assembleare «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»; il processo di produzione normativa si conclude nel settembre 2010 quando il Consiglio dei Diritti Umani adotta la [risoluzione 15/9](#) nella quale, in modo puntuale e tecnico, la fattispecie è formulata in modo tale da riconoscerne una portata giuridica a sé stante: «the right to safe and clean drinking water and sanitation [is] a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights» e, in ragione di tale rilevanza, spetta agli Stati e alle Organizzazioni internazionali allocare risorse finanziarie, fornire assistenza tecnica e condividere conoscenze tecnologie strumentali per assicurarne il pieno esercizio, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo.

L'introduzione di una apposita fattispecie giuridica ha implicato, come da prassi propria della *Human Rights Machinery* ginevrina, la creazione di una Procedura speciale competente ad opera del Consiglio dei Diritti Umani: invero, nella stessa risoluzione 15/9, si prevede di procedere in tal senso mediante la nomina di un Relatore speciale, che possa incoraggiarne la promozione e la tutela in raccordo con gli organismi di stanza sia a Ginevra sia a New York, in ragione della stretta correlazione del diritto di accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari ai meccanismi di incentivazione dei processi di sviluppo delineati nel quadro dell'allora Agenda del Millennio e degli Obiettivi introdotti nel sistema onusiano nel 2000.

## 2. *La visione strategica del Relatore speciale sul diritto umano all'acqua e ai servizi igienico-sanitari*

Sebbene la definizione del mandato e delle specifiche competenze in capo al Relatore speciale sul diritto umano all'acqua e ai servizi igienico-sanitari sia stata disposta nella risoluzione ora richiamata, già nel 2008 l'incarico era stato attribuito, in un precedente passaggio normativo atto a costruire l'apparato onusiano a Ginevra nella rinnovata ed attuale struttura del Consiglio dei Diritti Umani, ad un esperto indipendente per la promozione della fattispecie, non ancora definita in modo tipico sotto il profilo giuridico, in correlazione – come si diceva – agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e, in particolare, all'Obiettivo 7 (Garantire la sostenibilità ambientale).

L'istituzione formale del Relatore Speciale, attraverso la [risoluzione 16/2](#) del Consiglio dei Diritti Umani del marzo 2011, costituisce l'ultimo passaggio strutturale ed operativo sul tema. Se il mandato presenta le stesse caratteristiche materiali e procedurali proprie di tutti gli organismi creati dal Consiglio dei Diritti Umani, in questa sede pertanto si ritiene opportuno focalizzare l'attenzione non sulle stesse, bensì sulle potenzialità esecutive del mandato stesso, attualizzate dal Relatore speciale attualmente incaricato per il mandato in parola.

Le considerazioni strategiche sono state esposte dal Relatore speciale Pedro Arrojo-Agudo nel suo recente rapporto presentato al Consiglio dei Diritti Umani per il periodo

2020-2023 (Doc. A/HRC/48/50). Muovendo da un'analisi della condizione contemporanea inerente le difficoltà di accesso alla risorsa acqua, oramai scarseggiante su scala globale, la Procedura speciale ne tipizza i principali co-fattori per modificarne le modalità gestionali: l'insostenibilità degli ecosistemi basati sulle risorse naturali acquifere, tale da rendere l'acqua non più fonte qualitativamente elevata per le condizioni di vivibilità degli esseri umani bensì veicolo di trasmissibilità di malattie che alterano la salute delle persone; le circostanze diffuse in cui versa la popolazione mondiale in termini di povertà, discriminazione e diseguaglianze – anche nell'accesso all'acqua e ai servizi igienico-sanitari. Accanto a tali co-fattori, il Relatore speciale individua ulteriori cause di aggravamento delle criticità registrate per il pieno esercizio della fattispecie in parola: la mercificazione (*commodification*) della risorsa acqua, che ne determina il valore economico secondo modalità incontrollate; la correlazione tra disponibilità – sempre più limitata – della risorsa acqua dipesa dal cambiamento climatico; la valorizzazione economica della risorsa acqua e il peso rilevante dei servizi igienico-sanitari in conseguenza dell'emergenza pandemica da Covid-19.

Per far fronte a tali criticità, nell'espletamento del suo mandato, il Relatore speciale ha innanzitutto proposto una lettura etica delle priorità gestionali della risorsa acqua, in ragione del suo valore specifico e delle attività che poggiano su tale risorsa. Muovendo dal tentativo di differenziare le modalità di utilizzo dell'acqua, è possibile definire opportuni standard giuridici atti a regolarne in modo equo e soddisfacente l'accesso da parte di individui e collettività. Poiché, sino ad ora, l'utilizzo della risorsa è stato correlato ad una preminente valutazione del suo prezzo in funzione di attività di natura economica, il Relatore speciale evidenzia che tale lettura sia alquanto riduttiva: se il diritto all'acqua e ai servizi igienico-sanitari è un diritto umano, il suo valore non è soltanto economico bensì sociale in senso ampio: «it is necessary to think of the value of water for public health and social cohesion; of the landscape and identity values linked to rivers and lakes; of the social, aesthetic, recreational and symbolic values that water has in different countries, cultures and world views; and of the functions of water in nature, sustaining biodiversity and projecting ecosystem services of vital importance for current society and future generations». Dunque, il Relatore speciale propone all'attenzione delle autorità nazionali, ancorché in una prospettiva di *governance* internazionale, una categorizzazione della risorsa acqua e dei servizi igienico-sanitari diversa, correlata a priorità da conseguire: la “water for life”, in funzione dell'accesso all'acqua e ai servizi igienico-sanitari per una vita dignitosa, in quanto diritto umano, funzionale alla produzione di cibo, rispetto alla qualità per la preservazione sostenibile degli ecosistemi acquatici, in relazione ai diritti delle popolazioni indigene che devono esercitare appieno il controllo sulle risorse naturali, acqua inclusa; la “water for uses of public interest”, laddove la risorsa acqua e i servizi igienico-sanitari devono essere resi accessibili all'intera collettività, al di là della valutazione della loro rilevanza in termini economici; la “water for economic development”, in una lettura che, invece, correla la risorsa acqua e i servizi igienico-sanitari al loro utilizzo per finalità economiche – ad esempio nei settori agricolo ed industriale – e non necessariamente per la promozione e protezione dei diritti umani; infine la lettura correlata ai “water uses that threaten life”, soprattutto quando si fa riferimento ad attività economiche condotte in danno dell'ambiente o della salute pubblica, le quali pertanto devono essere prevenute e, qualora poste in essere, sanzionate.

Il Relatore speciale ha poi ritenuto fondamentale promuovere una riflessione sull'attuale sistema di *governance* in essere a livello nazionale ed internazionale in materia di gestione della risorsa acqua e dei servizi igienico-sanitari, affinché esso possa essere corretto in favore di un accesso democratico e non discriminatorio.

In una lettura sociale ed ambientale del diritto umano in parola, è indispensabile ripensare l'attuale approccio gestionale dell'ecosistema terrestre e ciò implica una pianificazione dell'utilizzo della risorsa acqua in modo diversificato affinché essa possa essere utilizzata in maniera sostenibile. In tal senso, va riconfigurata anche la *governance* di accesso all'acqua e ai servizi igienico-sanitari nelle aree sia rurali sia urbane, mediante il coinvolgimento e la partecipazione concreta degli utenti alla programmazione e gestione di tali risorse. Il Relatore speciale, pur ritenendo che nell'attuale società le esigenze individuali e collettive siano mutate, richiama la considerazione a suo tempo formulata dal Comitato di controllo del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, sopra evocata, sottolineando in modo particolare come l'acqua sia un bene pubblico fondamentale e come, per la sua gestione, nelle aree nelle quali la disponibilità di tale risorsa sia sempre più scarsa, il peso specifico ad essa attribuito per la vita e le condizioni di salute di individui e collettività necessiti della partecipazione degli utenti alla definizione dei processi decisionali di conservazione ed utilizzo della stessa. Simili considerazioni sono formulate a riguardo dei servizi igienico-sanitari, non funzionanti nelle aree territoriali più svantaggiate e primariamente rurali, e di difficile accesso per le componenti della popolazione più vulnerabili.

Allo stesso tempo, la riconfigurazione della *governance* richiede alle autorità statali di introdurre correttivi allo stesso sistema di gestione della risorsa acqua e dei servizi igienico-sanitari, il quale deve rimanere pubblico ancorché basato su meccanismi di concessione in favore di attori privati, stante la prevalente natura di tali componenti in quanto beni pubblici accessibili a tutti, nell'interesse generale della collettività. Questa osservazione è ancor più valida, ad avviso del Relatore speciale, assistendo ad una alterazione del principio dell'interesse generale 'sociale' ora evocato in favore dell'accezione della risorsa e dei servizi in relazione al loro valore economico, ovvero in quanto *commodities* alle quali accedere nella logica di un sistema di mercato aperto. È in questo contesto che, accanto al gestore pubblico, sono entrati in gioco attori privati per la gestione dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari, sino alla creazione di *assets* finanziari basati su tali risorse quali strumenti speculativi nelle principali sedi di scambio di prodotti su scala globale.

L'impatto prodotto da una *governance* non attenta alla lettura dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari in quanto diritto umano ha prodotto i numeri riportati dal Relatore speciale nel suo rapporto: la crisi mondiale dell'acqua coinvolge 2.2 miliardi di persone che non hanno accesso all'acqua potabile e 2.4 miliardi di persone prive di servizi igienico-sanitari: «*managing water according to purely market logic, through privatization, commodification and even financialization strategies, makes those living in poverty more vulnerable, jeopardizes their human rights to safe drinking water and sanitation and undermines the sustainability of ecosystems, contradicting both the consideration of water as a public good and the logic of the general interest*».

### *3. La lettura della risorsa acqua in quanto 'commodity' ed il suo valore finanziario: ulteriori considerazioni da parte della Procedura speciale*

Un approfondimento mirato sulla lettura economica della risorsa acqua è stato offerto dal Relatore speciale nel Rapporto tematico presentato all'Assemblea generale nel luglio 2021 ([Doc. A/76/159](#)).

In considerazione dell'attribuzione di un valore commerciale alla risorsa acqua e ai servizi igienico-sanitari, al di là della loro natura di bene pubblico reso accessibile all'intera

collettività senza discriminazione alcuna, la gestione di tali componenti ha assunto dinamiche proprie del mercato incentivate dall'ingresso di attori privati per attività finanziarie, di matrice spesso speculativa. Si tratta di un fenomeno che già, in passato, si è registrato in ordine alla commercializzazione dei prodotti alimentari, determinando soprattutto per quelli primari, la estrema volatilità dei prezzi e la difficoltà di acquisto da parte delle fasce della popolazione economicamente più fragili. Qualora la medesima dinamica si verificasse per l'acqua ed i servizi igienico-sanitari, l'incremento dei prezzi potrebbe tradursi in una maggiore tassazione nell'accesso ad essi, insostenibile nuovamente per le categorie deboli di utenti e non certo – come sostenuto dagli attori privati presenti nello scenario commerciale – una soluzione finanziaria 'sostenibile' in quanto atta a preservare risorse e servizi scarsi.

Il Relatore speciale, nel suo Rapporto tematico, ricostruisce i principali passaggi che, storicamente ed economicamente, hanno condotto all'attuale scenario della 'water commodification', ben lontano dall'asserzione contenuta nel primo principio del *Dublin Statement on Water and Sustainable Development* del 1992, in base al quale «*water is essential to sustain life and the environments*». Ciò non ha implicato una esclusione a priori della valutazione economico-commerciale della risorsa acqua, purché gestita in un sistema pubblico dinamico ed aperto. Tuttavia, le evidenti rigidità burocratiche, insite in tale sistema, ne hanno depotenziato una gestione attiva e lungimirante, facilitando – come si diceva – l'interesse e l'ingresso di attori privati attraverso l'acquisizione di diritti di concessione originariamente finalizzati a migliorare la gestione stessa. Invero, le difficoltà incontrate dagli attori pubblici hanno guidato anche la *performance* gestionale degli attori privati: la posizione dominante di alcuni di essi, la mancata trasparenza circa la gestione stessa, la progressiva flessibile applicazione delle norme inerenti la pianificazione e gli interventi di natura pubblica rispetto agli attori privati hanno compresso l'accezione dell'acqua in quanto bene pubblico ed il ruolo delle autorità statali a tutela dell'interesse collettivo.

La commercializzazione della risorsa acqua ha portato, come testimoniato dal Relatore speciale, ad una evidente contrazione della stessa nell'uso della "water for life", in favore di un suo più ampio utilizzo a discapito della conservazione dell'ambiente, con conseguente incremento del prezzo e sovra-gestione della risorsa attraverso sistemi di concessione in modo tale da consumarla molto più rapidamente rispetto alla reale domanda nel mercato. Il passaggio ad una 'financialization of water' è la naturale conseguenza, secondo il ragionamento del Relatore speciale, di un approccio prettamente economico nella lettura della disponibilità ed accesso alla risorsa acqua tale da incentivare processi speculativi non utili nella prospettiva dell'interesse pubblico bensì di quello dei pochi gestori che la possiedono ed utilizzano.

La lettura offerta dal Relatore speciale è stata richiamata in modo circostanziato in una [dichiarazione a firma di altre Procedure speciali](#), resa pubblica il 22 marzo 2023, in previsione dei lavori della Conferenza mondiale sull'acqua, partendo dall'assunto che "water is a common good not a commodity": «*water is a human right. It needs to be managed as a common good. Considering water as a commodity or a business opportunity will leave behind those that cannot access or afford the market prices. Commodification of water will derail achievement of the SDGs and hamper efforts to solve the global water crisis, already further exacerbated by the triple planetary crisis: climate change, nature and biodiversity loss, and toxic pollution, affecting the life and health of billions around the world*».

Da questa affermazione discende, in modo confermativo, la necessità di leggere il diritto umano all'acqua e all'accesso ai servizi igienico-sanitari in modo correlato a tutte le altre fattispecie che sono essenziali per assicurare agli individui e alle collettività un adeguato



standard di vita, idonee condizioni di salute, di alloggio, un ambiente pulito in ottica sostenibile, perseguendo il conseguimento dell'Obiettivo di sviluppo 6 – Acqua pulita e servizi igienico-sanitari per tutti – dell'Agenda 2030. Ogni individuo, in quanto cittadino o partecipante attivo nella rivendicazione della promozione e protezione dei diritti umani, nel ruolo appunto di difensore dei diritti umani, ed ogni gruppo – rappresentante ad esempio delle proprie origini e tradizioni indigene – deve poter essere coinvolto nel dibattito e nelle procedure decisionali che attengono la gestione dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari per una *governance* realmente inclusiva a tutti i livelli della 'water agenda'.

#### 4. *Il contributo della Machinery in occasione della Conferenza mondiale sull'acqua (22-24 marzo 2023)*

Facendo seguito alle considerazioni condivise dalle Procedure speciali in previsione della Conferenza mondiale sull'acqua, è proprio in questo contesto che la *Machinery* ginevrina ha fornito il proprio contributo più recente sul tema.

L'Ufficio dell'Alto Commissario è intervenuto nel quadro del [Dialogo interattivo](#) del 27 marzo 2023 promosso sul tema delle misure di incentivazione per un'azione più rapida funzionale al raggiungimento degli obiettivi della *Water Action Decade* configurata dal Segretario generale delle Nazioni Unite attraverso un articolato Piano d'Azione.

Partendo dalla valorizzazione della risorsa acqua in quanto diritto umano 'game-changer' in questo ambito, ogni invito in formula raccomandatoria adottato nel sistema onusiano e diretto alle autorità statali dovrebbe essere letto in quanto d'impulso per garantire un accesso equo e diffuso all'acqua e ai servizi igienico-sanitari, condizioni ambientali salubri, apparati pubblici o partenariati pubblico-privati per la migliore gestione dell'acqua e dei servizi in parola i quali, pur implicando il perseguimento di vantaggi economici, siano comunque al servizio degli individui e delle comunità: «policy decisions related to water governance and financing, when made with a human rights lens, can underpin more inclusive and meaningful participation of those traditionally left behind, build more transparent, accountable and peaceful societies».

Già, nella sua [Lettera aperta](#) sulle priorità per la configurazione di una "human rights-based water governance" del 17 marzo 2023, l'Alto Commissario ribadisce la necessità di ritenere l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari quale diritto umano, e dunque di garantire un accesso equo ed universale, nell'accezione propria della 'water for life' nell'accezione di bene pubblico, da parte degli attori statali, internazionali e privati.

Il Relatore speciale, d'altro canto, ha ragionato non soltanto rispetto ai sub-temi in agenda nei lavori della Conferenza ma anche in una previsione di più lungo periodo. La c.d. "[legacy of the UN Water Conference](#)", a suo avviso, consiste primariamente nell'aver incluso il tema nella sua complessità al centro del dibattito internazionale in una modalità continuativa, che vedrà il prossimo vertice convocato già nel 2025; una evidente critica, al contempo, viene rivolta alla trattazione degli argomenti senza un adeguato approfondimento in relazione all'approccio basato sui diritti umani e alla lettura della fattispecie in quanto diritto umano.

Pertanto il Relatore speciale ha formulato una serie di raccomandazioni all'indirizzo degli attori internazionali, pubblici e privati, in un'ottica multi-livello affinché tale lettura sia adeguatamente considerata in tutte le azioni che seguiranno la chiusura dei lavori della Conferenza, richiamando innanzitutto la necessità di definire in modo puntuale la fattispecie in parola sotto il profilo legislativo sul piano domestico affinché le autorità governative

possano adottare politiche mirate ed allocare sufficienti risorse per la migliore gestione della risorsa acqua e dei servizi igienico-sanitari.

L'asserzione inerente l'acqua in quanto bene pubblico può implicare l'introduzione di meccanismi gestionali ben oltre la prospettiva di vantaggio economico e dunque essere basata sulla prevalenza del principio dell'interesse generale, che richiede la partecipazione di tutti gli utenti per la definizione della risorsa acqua come tale.

Nell'esercizio propriamente scientifico di contestualizzazione della risorsa acqua nell'ambiente, è essenziale adottare una metodologia d'indagine per il suo migliore utilizzo che valuti attentamente le componenti ambientale, tecnologica, energetica in modo tale che «water transition [is] based on territorial adaptation together with an energy transition».

Al livello nazionale – *rectius*, locale – ogni modello gestionale della risorsa acqua e dei servizi igienico-sanitari deve poter contare sulla conoscenza ed esperienza delle comunità nello spirito insito nel concetto di 'water governance'. Anche sul piano internazionale gli organi competenti all'interno del sistema onusiano possono incrementare il proprio impatto, tecnico e politico, appoggiandosi sugli attori non istituzionali: ciò è stato ben rappresentato, nei lavori della Conferenza, dal documento intitolato 'Water Justice Manifesto', sottoscritto da tutte le categorie di attori che, a titolo individuale o collettivo, rivendicano una partecipazione attiva ai processi decisionali inerenti la 'water governance', con particolare attenzione al ruolo ed al contributo dei difensori dei diritti umani.

Le raccomandazioni della Procedura speciale, sopra riportate, lette in correlazione al messaggio politico della *Machinery* di Ginevra, potranno senza dubbio contribuire nel prossimo biennio non soltanto al rafforzamento del tema nell'agenda internazionale, ma anche ad una sua interpretazione realmente riferibile all'approccio sui diritti umani e alla ormai consolidata definizione delle sue componenti in quanto diritto umano.

CRISTIANA CARLETTI