

L'INIZIATIVA LEGISLATIVA DEI CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA ALLA SUA PRIMA PROVA: L'ACQUA COME DIRITTO UMANO UNIVERSALE, BENE COMUNE E DI PUBBLICA UTILITÀ

Rossana Palladino*

* Dottore di ricerca in “Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia”, indirizzo autonomo del Corso di dottorato in “Teoria delle istituzioni dello Stato tra federalismo e decentramento” (Università degli Studi di Salerno) e docente a contratto di Diritto dell'Unione europea (Università del Sannio).

SOMMARIO: 1.- Premessa; 2.- L'istituto dell'iniziativa dei cittadini dell'UE nel quadro delle “Disposizioni relative ai principi democratici” introdotte dal Trattato di Lisbona; 3.- Il regolamento (UE) 211/2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini; 4.- L'iniziativa *Right2Water*. Il diritto all'acqua quale diritto legato al rispetto della dignità umana; 5.- (*segue*) L'attuazione del diritto umano all'acqua nel quadro normativo europeo in materia di “servizi di interesse generale” (e della cooperazione internazionale allo sviluppo); 6.- La risposta della Commissione del 19 marzo 2014: alcune considerazioni alla luce delle competenze dell'UE in materia di acqua, beni comuni e diritti fondamentali; 7.- Considerazioni conclusive.

1.- Premessa

Nell'ambito del Titolo II del Trattato sull'Unione europea (TUE) dedicato alle “Disposizioni relative ai principi democratici”, il Trattato di Lisbona ha introdotto l'innovativo istituto dell'iniziativa legislativa dei cittadini europei, quale strumento volto al rafforzamento della democrazia partecipativa nell'Unione. La disciplina di dettaglio di tale istituto è stata, poi, articolata all'interno del regolamento 211/2011 applicabile dal 1° aprile 2012.

Nei primi due anni di applicazione del regolamento numerose sono state le iniziative ufficialmente registrate dalla Commissione europea, seppure la maggior parte di esse non siano poi riuscite ad ottenere il numero sufficiente di firme, nel rispetto dei sistemi di calcolo definiti dal regolamento stesso, al fine di essere sottoposte all'esame della Commissione. Solo di recente una iniziativa, registrata il 10 maggio 2012, ha conseguito il numero necessario di firme (entro la data di chiusura della raccolta fissata al 1° novembre 2013) per essere poi presentata alla Commissione europea. Si tratta dell'iniziativa dal titolo *Right2Water*: “Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!” (alla quale è seguita l'iniziativa “Uno di noi”, presentata il 27 febbraio 2014). Essa rivolge alla Commissione europea l'ambizioso invito a proporre alle Istituzioni detentrici del potere legislativo (il Consiglio e il Parlamento europeo) una normativa che sancisca il diritto umano universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari e promuova l'erogazione di servizi idrici e igienico-sanitari in quanto servizi pubblici fondamentali per tutti, muovendo dalla nuova “dimensione”, trascendente quella di mera “merce”, progressivamente riconosciuta all'acqua nel contesto internazionale, ossia quella di “diritto umano”.

Nel quadro tratteggiato, il presente lavoro intende, dunque, analizzare l'iniziativa *Right2Water* e le “conclusioni giuridiche e politiche” di recente (19 marzo 2014) rassegnate dalla Commissione europea che, oltre a rappresentare una verifica sul grado di incisività delle istanze dei cittadini sul processo decisionale a livello europeo, pongono al centro dello “spazio pubblico europeo” *in fieri* un argomento complesso che interseca, tra gli altri, profili connessi ai diritti umani, ai beni comuni, alla dimensione sociale e di mercato dell'Unione, da raccordarsi con i principi di attribuzione delle competenze e di sussidiarietà che reggono l'azione dell'Unione europea.

2.- L'istituto dell'iniziativa dei cittadini dell'UE nel quadro delle "Disposizioni relative ai principi democratici" introdotte dal Trattato di Lisbona

La questione della "legittimazione democratica" dell'Unione europea rappresenta uno dei nodi centrali del processo di integrazione europea e, soprattutto, delle riforme che hanno interessato l'Unione stessa nell'ultimo ventennio¹, culminate nell'adozione del Trattato di Lisbona².

In tal senso, una delle novità di maggiore rilievo del *Reform Treaty* è legata all'introduzione del Titolo II del Trattato sull'Unione europea, tributato alle "Disposizioni relative ai principi democratici"³, dirette, in ultima istanza, al rafforzamento del nucleo di diritti caratterizzanti l'istituto della cittadinanza europea. Quest'ultima è, per l'appunto, consacrata nell'articolo di apertura del Titolo II (ossia nell'articolo 9 del TUE, paragrafo 2), immediatamente dopo l'esplicitazione del rispetto dell'Unione del principio di uguaglianza dei cittadini (articolo 9, paragrafo 1, del TUE)⁴. In particolare, i principi democratici sanciti nel Trattato sono strumentali alla creazione di un *corpus* di

¹ Nell'impossibilità, in questa sede, di ripercorrere gli aspetti più rilevanti e problematici di tale processo, che emergono anche dall'articolato dibattito dottrinario sul punto (specie della dottrina tedesca), ci si limita a rinviare a C. Beaudouin, *La démocratie à l'épreuve de l'intégration européenne*, Paris 2014; D. Kübler, N. Stojanović (Hrsg.), *Demokratie in der Europäischen Union*, Zürich 2014; B.F. Assenbrunner, *Europäische Demokratie und nationalstaatlicher Partikularismus*, Baden-Baden 2012; C. Castor, *Le principe démocratique dans le droit de l'Union européenne*, Bruxelles 2011; K. Hofmann, K. Naumann (Hrsg.), *Europäische Demokratie in gutter Verfassung?*, Baden-Baden 2010; E.O. Eriksen, *The unfinished democratization of Europe*, Oxford 2009; A. Kirsch, *Demokratie und Legitimation in der Europäischen Union*, Baden-Baden 2008; E.V. Schmidt, *Democracy in Europe – The EU and National Politics*, Oxford 2006; H.P. Folz, *Demokratie und Integration*, München 1999; F. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic*, Oxford 1999; D. Beetham, C. Lord, *Legitimacy and European Union*, London-New York 1998; A. Abromeit, *Democracy in Europe*, Oxford 1998; M. Kaufman, *Europäische Integration und Demokratieprinzip*, Baden-Baden 1997; M. Newman, *Democracy, Sovereignty and the European Union*, London 1996; W. Kluth, *Die demokratische Legitimation der Europäischen Union*, Berlin 1995; nonché a R. Holzhaecker, *Democratic Legitimacy and the European Union*, in *Journal of European Integration* 3 (2007) 257-269; M. Nettesheim, *Demokratisierung der Europäischen Union und Europäisierung der Demokratietheorie*, in H. Bauer, P.M. Huber, K.-P. Sommerman (Hrsg.), *Demokratie in Europa*, Tübingen 2005, 143ss.; A. Hurrelmann, *Europäische Demokratie ohne europäischen Demos? Zivilgesellschaftliche Integration und die Reform der Europäischen Union*, in *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2 (2003) 661-692; D.N. Chrysochoou, *EU Democracy and the Democratic Deficit*, in M. Cini (ed.), *European Union Politics*, Oxford 2003, 366-381; I. Mény, *De la Démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges*, in *Journal of Common Market Studies* 1 (2002) 1-13; B. Kohlerkoch, *Regieren in der Europäischen Union. Auf der Suche nach demokratischer Legitimität*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte* 6 (2000) 30-38; K. Doehring, *Demokratiedefizit in der Europäischen Union?*, in *Deutsches Verwaltungsblatt* 19 (1997); E. Grande, *Demokratische Legitimation und europäische Integration*, in *Leviathan*, 3 (1996) 339ss.; C.D. Classen, *Europäische integration und Demokratische Legitimation*, in *Archiv für öffentliches Recht* 119 (1994) 238ss.; I. Pernice, *Maastricht, Staat und Demokratie*, in *Die Verwaltung* (1993) 449ss.; P. Häberle, *Verfassungsrechtliche Fragen im Prozeß der europäischen Einigung*, in *EuGRZ* (1992) 429-434; G. Ress, *Über die Notwendigkeit der parlamentarischen Legitimierung der Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaften*, in W. Fiedler, G. Ress (Hrsg.), *Verfassungsrecht und Völkerrecht, Gedächtnisschrift für Willhelm Karl Geck*, Berlin 1989, 625-684.

² Firmato il 14 dicembre 2007, come è noto, il Trattato di Lisbona è entrato in vigore dal 1° dicembre 2009.

³ Le disposizioni del Trattato di Lisbona relative ai principi democratici, "costituiscono la risposta ai pressanti inviti inclusi nella Dichiarazione di Laeken, emessa dal Consiglio europeo il 15 dicembre 2001, la quale, nel definire il mandato della Convenzione sul futuro dell'Europa, faceva riferimento ben dodici volte alla necessità di 'legittimità democratica', 'controllo democratico', 'valori democratici' e simili, a testimonianza del fatto che il livello di democraticità del sistema rimaneva ancora a quel momento il nodo cruciale irrisolto della costruzione europea". Cfr. U. Draetta, *I principi democratici dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea* 3 (2008) 513. Peraltro, ai sensi dell'articolo 2 TUE, la "democrazia" rappresenta anche uno dei "valori comuni" agli Stati membri, fondanti dell'Unione europea stessa, sui quali si veda U. Villani, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo di integrazione europea*, Napoli 2011.

⁴ Il riferimento al "rispetto" del principio di uguaglianza tra i cittadini dell'Unione era anch'esso già previsto nel "Trattato Costituzionale", in relazione al quale si era osservato come il testo avrebbe dovuto proclamare, piuttosto, la "garanzia" o la "promozione" di tale principio. Cfr. C. Pinelli, F. Barazzoni, *La Carta dei diritti, la cittadinanza e la vita democratica dell'Unione*, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa*, Bologna 2003, 44.

diritti politici caratterizzanti un sistema non solo più economico, ma anche politico, che sia effettivamente basato su di un principio di cittadinanza democratica. In altre parole, la loro esplicitazione all'interno del Trattato rappresenta il tentativo di sopperire ad una delle "debolezze strutturali" della cittadinanza europea, consistente nella "scarsa disponibilità dei Trattati a riconoscere specifici diritti di partecipazione di *tutti* i cittadini europei (anche la stragrande maggioranza che vive nel proprio paese di origine) nella sfera comunitaria, e a mettere esplicitamente in collegamento la partecipazione democratica con il funzionamento concreto delle Istituzioni"⁵.

Nell'ambito del Titolo II del TUE, il principio di democrazia rappresentativa assurge a perno "fondante" del funzionamento dell'Unione⁶ e le relative disposizioni risultano basate su di un meccanismo di "doppia legittimità" dell'Unione europea, generato dalla "*coexistence within the Union of two distinct levels at which public institutions exercise their power – federal and confederal*"⁷. Esse, in particolare, sono finalizzate a garantire che i cittadini europei siano direttamente rappresentati nel Parlamento europeo, Istituzione che, com'è noto, a seguito delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, ha visto complessivamente rafforzata la sua posizione nell'ambito della funzione legislativa; inoltre, i cittadini risultano indirettamente rappresentati anche tramite i propri Governi, "democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini", in seno al Consiglio europeo e al Consiglio.

Inoltre, va evidenziato che l'obiettivo di informare l'ordinamento europeo ai principi democratici è affidato anche al rafforzamento dei poteri dei Parlamenti nazionali. Il rinnovato ruolo dei Parlamenti nazionali, astrattamente previsto nel quadro dell'articolo 10, paragrafo 2, del TUE, si concretizza nei poteri previsti dall'articolo 12 del TUE, attribuiti al fine di contribuire "attivamente al buon funzionamento dell'Unione"⁸.

⁵ Così, E. Grosso, *Cittadinanza e vita democratica in Europa dopo il Trattato di Lisbona*, in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Il Trattato di Lisbona*, Napoli 2009. Già con riferimento al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, si veda V. Costantinesco, *La cittadinanza dell'Unione: una «vera» cittadinanza?*, in L.S. Rossi (a cura di), *Il progetto di Trattato-Costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano 2004, 226. L'evoluzione verso la creazione di una comunità politica è evidenziata anche dall'Avvocato Generale Maduro nelle Conclusioni del 30 settembre 2009 relative al caso *Rottman* (causa C-135/08), laddove si legge che: "La cittadinanza dell'Unione presuppone la cittadinanza di uno Stato membro, ma è anche una nozione giuridica e politica autonoma rispetto a quella di cittadinanza nazionale. La cittadinanza europea costituisce qualcosa in più di un insieme di diritti che, di per sé, potrebbero essere concessi anche a coloro che non la possiedono. Essa presuppone l'esistenza di un collegamento di natura politica tra i cittadini europei, anche se non si tratta di un rapporto di appartenenza ad un popolo. Tale nesso politico unisce, al contrario, i popoli dell'Europa. Esso si fonda sul loro impegno reciproco ad aprire le rispettive comunità politiche agli altri cittadini europei e a costruire una nuova forma di solidarietà civica e politica su scala europea. Il nesso politico in questione non presuppone l'esistenza di un unico popolo, ma di uno spazio politico europeo, dal quale scaturiscono diritti e doveri".

⁶ Cfr. art. 10, par. 1, TUE, secondo cui "Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa".

⁷ S. Micossi, *Democracy in the European Union*, CEPS Working Document, 286 (2008) 5, reperibile all'indirizzo www.ceps.eu. Sulla strategia della doppia legittimazione, si veda anche A. von Bogdandy, *Das Leitbild der dualistischen Legitimation für die europäische Verfassungsentwicklung*, in *Kritische Vierteljahrsschrift* (2000) 284.

⁸ Sul rafforzato ruolo dei Parlamenti nazionali a seguito della riforma di Lisbona, si vedano, tra gli altri, A. Delcamp, *Les parlements nationaux et l'Union européenne: de la reconnaissance à l'engagement*, in *Revue du droit de l'Union européenne* 544 (2011) 7-12; U. Villani, *Principi democratici e ruolo dei parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona*, in *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli 2011, 785-798; M. Gennart, *Les Parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne: évolution ou révolution*, in *Cahiers de droit européenne* 1-2 (2010) 17-46; L. Giannitti, R. Mastroianni, *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna 2010, 147-161; P. Bilancia, *The Role and Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 2 (2009) 273-284; A. Esposito, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in *Rass. parl.* 4 (2009) 1119-1173; L. Giannitti, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali dopo il Trattato di Lisbona: un'opportunità o un problema?*, in *Astrid-online* (2009); A. Met-Domestici, *Les Parlements nationaux et le contrôle du respect du principe de subsidiarité*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne* 525 (2009) 88-96; U. Villani, *L'impatto del Trattato*

Fatto un cenno al diritto di ogni cittadino europeo di partecipazione alla vita democratica dell'Unione (art. 10, par. 3, TUE, che trova specificazione nel successivo art. 11 del TUE) ove le decisioni sono prese nella maniera il più possibile "aperta e vicina al cittadino", l'art. 10 TUE si chiude con la riaffermazione del ruolo dei partiti politici europei (par. 4)⁹.

Dunque, al tradizionale principio di democrazia rappresentativa, il Trattato di Lisbona affianca degli strumenti di democrazia partecipativa, atti a favorire la partecipazione dei cittadini, attraverso il "pubblico scambio di opinioni" (art. 11, par. 1, TUE), attraverso un "dialogo aperto, trasparente e regolare" tra le istituzioni e le associazioni rappresentative e la società civile (art. 11, par. 2, TUE), nonché attraverso "ampie consultazioni" delle parti interessate ad opera della Commissione europea (art. 11, par. 3, TUE)¹⁰.

Orbene, quale contributo al rafforzamento di una maggiore partecipazione democratica dei cittadini alle questioni europee¹¹, l'articolo 11, paragrafo 4 del TUE, introduce uno strumento di democrazia diretta o, meglio, "semi-diretta"¹², prevedendo che "cittadini dell'Unione, in numero di

di Lisbona sul ruolo dei Parlamenti nazionali, in C. Decaro, N. Lupo (a cura di), *Il "dialogo" tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma 2009, 407-413; M. Le Barbier-Le Bris, *Le Nouveau Rôle des Parlements Nationaux: Avancée Démocratique ou Sursaut Étatiste?*, in *Revue du droit de l'Union européenne* 521 (2008) 494-498; G. Barrett, *A New Improved Formula? The Treaty of Lisbon and National Parliaments*, in Id. (ed.), *National Parliaments and the European Union - The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*, Dublin 2008; P. Kiiver, *The Treaty of Lisbon: The National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, in *Maastricht JECL*, 1 (2008) 77-83; A. Manzella, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nella vita democratica dell'Unione*, in S. Micossi, G.L. Tosato (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo*, Bologna 2008; C. Morviducci, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in *Diritto pubblico comparato e europeo* 1 (2008) 83-94; J.L. Sauron, *Le nouveau rôle des parlements nationaux après le Traité de Lisbonne*, in *Gazette du Palais*, 59 (2008). In tema, si veda anche E. Triggiani, *Gli equilibri politici interistituzionali dopo la riforma di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea* 1 (2010) 9-34.

⁹ Al consolidamento del quadro politico nel quale si trovano i cittadini dell'Unione rispetto alle sue Istituzioni si associa, in connessione all'acquisizione di forza vincolante da parte della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (articolo 6, par. 1, TUE), il rafforzamento di una "identità comune europea". Per una compiuta analisi del "sistema" di protezione dei diritti fondamentali specie a seguito del Trattato di Lisbona si rinvia, per tutti, ad A. Di Stasi, *Diritti umani e sicurezza regionale. Il "sistema" europeo*, ristampa alla II edizione con aggiornamenti, Napoli 2011, parte II, anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici.

¹⁰ Le disposizioni contenute nei paragrafi 1 e 2 dell'art. 11 del TUE configurano strumenti per il rafforzamento del "dialogo civile orizzontale e verticale". Peraltro, tra gli strumenti di democrazia partecipativa va iscritto anche l'articolo 152 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) che, così come novellato dal Trattato di Lisbona, mira al rafforzamento del cd. "dialogo sociale", su cui, più approfonditamente, sia consentito rinviare a R. Palladino, *Studio sul dialogo sociale e la contrattazione collettiva autonoma nel Trattato di Lisbona*, Quaderni del Dipartimento di Diritto Pubblico Generale e Teoria delle Istituzioni-Sezione di Diritto Internazionale Comunitario e Comparato n. 4, Salerno 2010, nonché a R. Palladino, *L'«autonomia» del dialogo sociale nel Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea* 1 (2010) 149-173.

¹¹ Sugli strumenti di democrazia partecipativa contenuti nell'articolo 11 del TUE, si vedano A. Simoncini, *Beyond representative democracy: the challenge of participatory democracy and the boundless galaxy of civil society*, in M. Cartabia, N. Lupo, A. Simoncini (eds.), *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Bologna 2013, 64ss.; G. Morgese, *Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell'Unione europea*, in E. Triggiani (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari 2011, 37-60; J. Mendes, *Participation and the role of law after Lisbon Treaty: a Legal View on Article 11 TEU*, in *Common Market Law Review* 6 (2011) 1849-1877; B. Nascimbene, *Partecipazione democratica nell'Unione europea - Le innovazioni del Trattato di Lisbona*, in *Aggiornamenti sociali* 11 (2010) 681-690; V. Cuesta Lopez, *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, in *European Public Law* 1 (2010) 123-138; A. Sinagra, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell'Unione europea*, in C. Zanghì, L. Panella (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino 2010, 195-212; D. Siclari, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, in *Diritto Pubblico* 2 (2009) 589-608. In generale, sui principi democratici nel Trattato di Lisbona, si veda M. Starita, *I principi democratici nel diritto dell'Unione europea*, Torino 2011.

¹² Così C. Grewe, *Article I-47*, in L. Burgorgue-Larsen, A. Levade, F. Picod, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles 2007, 629. Per una panoramica degli orientamenti dottrinari relativi alla natura giuridica controversa dell'istituto dell'iniziativa legislativa, v. G. Morgese, *Principio cit.*, in particolare p. 52. Esso non rientra né all'interno

almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa di invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati"¹³.

Tale disposizione risulta essere riproduttiva del testo dell'art. I-47¹⁴, par. 4, del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa ed in parte fa riemergere le osservazioni della dottrina che, già in quell'occasione, si incentrarono su alcuni aspetti problematici relativi all'istituto dell'iniziativa legislativa dei cittadini, suscettibili di limitare la portata di tale novità normativa. In particolare, la delimitazione della proposta a materie in merito alle quali i "cittadini ritengono necessario un atto giuridico ai fini dell'attuazione dei trattati" (come si legge nello stesso art. 11, par. 4, TUE), non consente di configurare l'iniziativa dei cittadini quale strumento a portata generale¹⁵. Inoltre, rileva la qualifica dell'iniziativa popolare come mero "invito" alla Commissione, la quale non appare obbligata giuridicamente a presentare la proposta agli organi legislativi dell'Unione. Ma su questi ed altri aspetti si avrà modo di ritornare più diffusamente nel paragrafo successivo.

3.- Il regolamento (UE) 211/2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini

delle petizioni né all'interno delle iniziative popolari, rappresentando solo uno strumento con cui i cittadini europei possono influenzare l'agenda della Commissione europea nella formazione di proposte legislative. Sul punto si veda, con riferimento all'iniziativa dei cittadini prevista dal "Trattato Costituzionale", A. Auer, *European Citizens' Initiative*, in *European Constitutional Law Review* 1 (2005) 79ss.

¹³ Per lavori di vario taglio sull'iniziativa legislativa dei cittadini e sul suo rapporto con il rafforzamento della partecipazione democratica dei cittadini dell'Unione europea, si vedano G. Bordino, *Un nuovo diritto per la democrazia e lo sviluppo in Europa: l'iniziativa dei cittadini europei (ICE)*, Bologna 2013; W. Derflinger, *The democratic and integrative mission of the "European Citizens' Initiative" in the context of "civil dialogue" and "civil society"*, in J. W. Pichler, A. Balthasar (eds.), *Open dialogue between EU Institutions and citizens: changes and challenges: proceedings of a series of workshops on Article 11(2) TEU in Brussels, 2011-2012*, Wien-Mortsel 2013, 74ss.; C. Marzo, *L'iniziativa citoyenne européenne: entre simple perfectionnement des rouages institutionnels législatifs et démocratie en construction*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 571 (2013) 510-519; U. Villani, *Les principes démocratiques et l'iniziativa citoyenne européenne dans le Traité de Lisbonne*, in M.T. D'Alessio, V. Kronenberger, V. Placco (dir.), *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des Chemins. Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruxelles 2013, 193ss.; J. M. Bilbao Ubbillos, *La iniziativa ciudadana europea (art.11.4 TUE)*, in *Cuadernos Europeos de Deusto* (2012) 49-84; L. Bouza García, J. Greenwood (eds.), *The european citizens' initiative: a first for participatory democracy?*, Special issue of: *Perspectives on European politics and society*, 13 (2012); A. Chytla, *European citizens' initiative – remedy or placebo for the democratic deficit in the European union?*, in R. Grzeszczak, I. P. Karolewski (eds.), *The multi-level and polycentric European Union: legal and political studies*, Munster 2012, 151ss.; V. Cuesta-López et al. (eds.), *The European Citizens' Initiative - A First Assessment*, Bruges Political Research Papers, 24 (2012); P. Glogowski, A. Maurer, *The European Citizens' Initiative – Chances, Constraints and Limits*, Institute for Advanced Studies, Vienna, april 2013, reperibile in http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_134.pdf; R. Hrbek, *Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungs-system*, in *Integration* 1 (2012) 35-50; C. Lintschinger, *Die Europäische Bürgerinitiative*, Wien-Graz 2012; P. Ponzano, *L'iniziativa citoyenne européenne: la démocratie participative à l'épreuve*, in *Revue du droit de l'Union européenne* 4 (2012) 615-626; N. Levrat, *L'iniziativa citoyenne européenne: une réponse au déficit démocratique*, in *Cahiers de droit européen* 1 (2011) 53-101; F. Raspadori, *La democrazia partecipativa ed il diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *Studi sull'integrazione europea* (2010) 675-689; P. Zicchittu, *Il diritto di iniziativa dei cittadini: un nuovo strumento di partecipazione all'interno dell'Unione europea*, in *Quaderni costituzionali* (2010) 621-625.

¹⁴ Sul principio di democrazia partecipativa nell'ambito del – perento – "Trattato Costituzionale", si rinvia, tra gli altri, ad E. Bernard, *La démocratie participative sous l'angle du dialogue civile et du dialogue social*, in V. Constantinesco, Y. Gautier, V. Michel (dir.), *Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Analyses & commentaires*, Strasbourg 2005, 365-382; C. Grewe, *Article I-47* cit. In generale, sui principi democratici, U. Villani, *Principi democratici e diritti fondamentali nella "Costituzione europea"*, in *La Comunità internazionale* (2005) 643ss.

¹⁵ Si veda E. Grosso, *Cittadinanza e vita democratica dell'Unione tra "democrazia rappresentativa" e "democrazia partecipativa"*, in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi, G. Buccino Grimaldi (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea: percorsi e ipotesi*, Napoli 2003, 119ss.

Ai fini della definizione degli aspetti procedurali legati all'iniziativa dei cittadini europei, il par. 4 dell'articolo 11 del TUE rinvia ad un'altra norma di diritto primario, ossia l'articolo 24, par. 1, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), collocato tra le previsioni inerenti alla cittadinanza europea. A sua volta, l'articolo 24 TFUE prevede l'adozione di un atto di diritto derivato – nello specifico, di un regolamento – per la definizione delle procedure e delle condizioni necessarie per la presentazione di un'iniziativa legislativa da parte dei cittadini. Suddetto regolamento è stato adottato, così come prescritto dall'articolo 24 TFUE, secondo la procedura legislativa ordinaria che vede il coinvolgimento del Parlamento europeo e del Consiglio, il 16 febbraio 2011 (regolamento 211/2011)¹⁶.

Al regolamento – entrato in vigore il 1° aprile 2011 e applicabile, ai sensi del suo articolo 23, a decorrere dal 1° aprile 2012 – è, dunque, affidata la precisazione dei contorni di un istituto che, come si è evidenziato al paragrafo precedente, rappresenta un'assoluta novità nell'ordinamento dell'Unione europea¹⁷.

Al fine di tratteggiare in maniera sintetica i principali aspetti dell'istituto dell'iniziativa legislativa, va anticipato che il regolamento 211/2011 prevede una procedura articolata e riassumibile in cinque fasi successive.

La prima fase delineata dal regolamento è rappresentata dalla costituzione di un comitato promotore che abbia carattere “transnazionale”. Infatti, è previsto che il comitato sia composto da cittadini dell'Unione che abbiano raggiunto l'età per acquisire il diritto di voto alle elezioni del Parlamento europeo, che siano almeno in numero di sette e che risiedano in almeno in sette diversi Stati membri (articolo 3, parr. 1 e 2).

Gli organizzatori sono responsabili della richiesta di registrazione dell'iniziativa legislativa, in occasione della quale forniscono le informazioni relative all'oggetto e agli obiettivi dell'iniziativa stessa. Entro due mesi dalla data di ricevimento delle informazioni, la Commissione deve procedere alla registrazione dell'iniziativa, dopo aver verificato che siano soddisfatte alcune condizioni cumulative fissate dall'articolo 4, par. 2 del regolamento: che il comitato dei cittadini sia stato costituito e i referenti siano stati designati; che la proposta di iniziativa non esuli “manifestamente” dalla competenza della Commissione di presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati; che la proposta di iniziativa non sia presentata in modo manifestamente

¹⁶ Pubblicato in GUUE n. L 65 dell'11 marzo 2011. In tema, si vedano M. Setälä, T. Schiller (eds.), *Citizens' initiatives in Europe: procedures and consequences of agenda-setting by citizens*, Basingstoke 2012; G. Smith, *The European Citizens' Initiative: a new institution for empowering Europe's citizens?*, in M. Dougan, N. Nic Shuibhne, E. Spaventa (eds.), *Empowerment and disempowerment of the European citizen*, Oxford 2012; G. Allegri, *Il regolamento UE riguardante “l'iniziativa dei cittadini”. Note introduttive*, in *Federalismi.it*, 7 (2011) 1-7; M. Dougan, *What are we to make of the Citizens' Initiative?*, in *Common Market Law Review* (2011) 1807-1848; F. Ferraro, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: uno strumento efficace di democrazia partecipativa?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 3 (2011) 727-745; R. El-Herfi, *L'iniziativa citoyenne européenne: évaluation d'un mécanisme de démocratie participative au sein de l'Union européenne*, in *Revue du droit de l'Union européenne* 4 (2011) 677-708; B. Davies, *Giving EU Citizens a voice: Regulation 211/2011 on the EU Citizen's Initiative*, in *Journal of Social Welfare and Family Law* 3 (2011) 289ss.; J. Pertek, *L'iniziativa citoyenne: un pas vers la citoyenneté participative*, in *Revue des affaires européennes* 1 (2011) 71-78; P. Ponzano, *Un milione di cittadini potranno chiedere una legge europea: un diritto di iniziativa 'sui generis'*, in *La cittadinanza europea* 1 (2011) 115ss.; A. Santini, *Il regolamento sull'iniziativa dei cittadini: verso l'attuazione di un nuovo strumento di democrazia partecipativa nell'Unione europea*, in N. Parisi, M. Fumagalli Meraviglia, A. Santini, D. Rinoldi (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli 2011, 659-672.

¹⁷ Il regolamento è stato anticipato da un *Libro verde sull'iniziativa civica europea* adottato prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (Commissione europea, COM(2009) 622, 11 novembre 2009). La proposta di regolamento è stata presentata dalla Commissione il 31 marzo 2010, COM(2010) 119 def. Sull'iter di approvazione del regolamento si vedano G. Allegri, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei (ECI) e la democrazia partecipativa nell'Unione europea: prime riflessioni*, in *Federalismi.it* 23 (2010) e I. Ingravallo, *La proposta di Regolamento sulla iniziativa legislativa dei cittadini*, in *Sud in Europa* 1 (2010), reperibile all'indirizzo <http://www.sudineuropa.net>.

ingiurioso, o non abbia contenuto futile o vessatorio; che la proposta di iniziativa dei cittadini non sia manifestamente contraria ai valori dell'Unione stabiliti nell'articolo 2 TUE.

Ultimata la registrazione dell'iniziativa, la fase successiva – della durata di un anno a decorrere dalla registrazione stessa – è rappresentata dalla raccolta delle dichiarazioni di sostegno dei cittadini, di cui sono responsabili gli organizzatori, secondo le procedure e le condizioni di raccolta fissate dall'articolo 5 del regolamento. Quest'ultimo prevede, inoltre, che l'iniziativa sia firmata da cittadini appartenenti ad almeno un quarto degli Stati membri e da un numero minimo di cittadini pari al numero di membri del Parlamento europeo eletti in ciascuno Stato membro moltiplicato per 750 (articolo 7).

Dopo aver ottenuto dalle autorità nazionali competenti i certificati che attestano l'avvenuta raccolta del numero di dichiarazioni di sostegno necessarie, gli organizzatori possono presentare alla Commissione l'iniziativa, unitamente alla informazioni relative al sostegno e al finanziamento eventualmente ricevuto. La Commissione, una volta che l'iniziativa sia stata regolarmente presentata, è tenuta – ai sensi dell'articolo 10 del regolamento 211/2011 – a renderla pubblica sul proprio registro web e a ricevere gli organizzatori a un livello appropriato per consentire loro di esporre in dettaglio le tematiche sollevate. Infine, entro tre mesi, la Commissione deve esporre in una comunicazione – notificata agli organizzatori, al Parlamento europeo e al Consiglio – le sue “conclusioni giuridiche e politiche riguardo all'iniziativa dei cittadini, l'eventuale azione che intende intraprendere e i suoi motivi per agire o meno in tal senso”.

Dalla disposizione da ultimo citata risulta ben chiaro che gli unici obblighi configurabili in capo alla Commissione europea siano legati all'audizione degli organizzatori e all'esposizione motivata di “conclusioni”; la Commissione, invece, non ha alcun obbligo di dare seguito all'iniziativa dei cittadini tramite la proposizione di un'azione legislativa. In tal senso, l'istituto dell'iniziativa popolare conferisce ai cittadini europei un potere di “pre-iniziativa”, paragonabile a quello proprio del Consiglio e del Parlamento europeo, che lascia impregiudicato il potere discrezionale della Commissione nel decidere se presentare o meno una proposta¹⁸.

L'istituto della iniziativa legislativa, nonostante la regolamentazione di diritto derivato lascia aperti alcuni interrogativi, così come fa risaltare alcuni suoi limiti.

Ad esempio, in relazione ai soggetti titolari del potere di iniziativa legislativa, un limite “strutturale” è legato alla mancata inclusione, tra i soggetti che possono sostenere l'iniziativa stessa, dei cittadini di Paesi terzi che abbiano un legame stretto con l'Unione, quale è il caso di coloro che risiedono in uno degli Stati membri da un consistente numero di anni¹⁹. Tale esclusione, peraltro, crea una contraddizione con l'attribuzione in capo a tali soggetti degli altri diritti politici contemplati nell'articolo 20, par. 2, del TFUE e, segnatamente, il diritto di petizione al Parlamento europeo ed il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo.

Sotto il profilo oggettivo, poi, appare escluso che un'iniziativa dei cittadini europei possa vertere sulla richiesta di emendamento dei Trattati. All'uopo, si evidenzia che l'articolo 48 TUE sancisce il potere della Commissione di proporre la revisione dei trattati secondo la procedura ordinaria (articolo 48, parr. 2 e 5) o secondo la procedura semplificata (articolo 48, par. 6) che, dunque, rientra a pieno titolo nelle “attribuzioni” della Commissione. Tuttavia l'articolo 11 del TUE ed, altresì, il regolamento 211/2011 circoscrivono l'iniziativa su materie in merito alle quali sia ritenuto

¹⁸ Cfr. gli articoli 225 e 241 del TFUE che prevedono unicamente l'obbligo di motivazione nell'ipotesi in cui la Commissione non presenti una proposta sollecitata dal Parlamento europeo o dal Consiglio.

¹⁹ Il riferimento è, in particolar modo, alla categoria dei cd. “soggiornanti di lungo periodo”, il cui *status* trova disciplina specifica nella direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, pubblicata in GUUE L 16 del 23 gennaio 2004. In tema, si veda A. Di Stasi, R. Palladino, *La perdurante frammentarietà dello “statuto” europeo del soggiornante di lungo periodo tra integrazione dei mercati ed integrazione politico-sociale*, in *Studi sull'integrazione europea* 2-3 (2012) 375-409.

necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'"attuazione" dei trattati, espressione che non può dirsi ricomprenda anche la "modifica" dei trattati stessi²⁰.

Non del tutto chiaro sembra, infine, essere il ruolo della Corte di giustizia in relazione all'ipotesi di iniziativa legislativa che sia ritenuta non rientrante nelle attribuzioni della Commissione. Il ruolo della Corte è fatto salvo nell'ipotesi di rifiuto di una registrazione. In proposito, invero, il regolamento si limita a stabilire che la Commissione informa gli organizzatori dei motivi di tale rifiuto e di tutti i possibili ricorsi giudiziari ed extragiudiziari a loro disposizione. Nella prassi, la Commissione procede ad informare sulla possibilità di attivare i ricorsi in carenza e in annullamento disciplinati rispettivamente dagli artt. 263 e 265 del TFUE²¹. Dubbi permangono, invece, sul se sia possibile l'impugnazione innanzi alla Corte, pur nell'assenza di una previsione in tal senso nel regolamento, anche nell'ipotesi in cui l'iniziativa subisca un esito negativo in una fase posteriore rispetto alla registrazione. Nella specie, tale eventualità sembra plausibile considerato che nella fase della registrazione la Commissione valuta che l'iniziativa non esuli in maniera "manifesta" dalle sue competenze e che, quindi, una più approfondita valutazione sul se l'oggetto dell'iniziativa legislativa rientri o meno nelle sue competenze avvenga nella fase dell'esame, a seguito della quale la Commissione potrebbe dichiarare la proposta non ammissibile a motivo della propria carenza di competenza sulla materia.

4.- L'iniziativa *Right2Water*. Il diritto all'acqua quale diritto legato al rispetto della dignità umana

Nei primi due anni di applicazione del regolamento 211/2011 numerose sono state le iniziative ufficialmente registrate dalla Commissione europea²², seppure esse non siano poi riuscite ad ottenere il numero sufficiente di firme, nel rispetto dei sistemi di calcolo illustrati *supra* al par. 3, per essere sottoposte all'esame di tale Istituzione. Solo di recente una iniziativa, registrata il 10 maggio 2012, ha conseguito il numero necessarie di firme (entro la data di chiusura della raccolta fissata al 1° novembre 2013)²³ per essere poi presentata alla Commissione europea²⁴. Si tratta, come anticipato in premessa, dell'iniziativa dal titolo *Right2Water*: "*Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!*"²⁵, con la quale si esorta la Commissione europea a proporre una normativa che sancisca il diritto umano universale all'acqua

²⁰ In tal senso, U. Villani, *Les principes cit.*, in particolare 202. Su questi aspetti si veda anche M. Dougan, *What are we cit.*, *passim*, che evidenzia come le organizzazioni della società civile optino per una interpretazione estensiva, mentre la gran parte degli Stati membri per una interpretazione restrittiva.

²¹ In proposito, si veda il ricorso, presentato ex articolo 263 TFUE, pendente nella causa T-450/12 proposto a seguito del rifiuto di registrazione dell'iniziativa "Un milione di firme per un'Europa della solidarietà". Si veda anche A. Simoncini, E. Longo, *Il primo scoglio del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *Osservatoriosullefonti.it* 3 (2013) 1-18.

²² Tutte le informazioni circa le iniziative registrate e l'aggiornamento sul loro stato di avanzamento sono reperibili sul sito del "registro ufficiale" tenuto dalla Commissione europea: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=it>

²³ Sebbene il termine ufficiale di 12 mesi stabilito per raccogliere le dichiarazioni di sostegno fosse scaduto il 10 maggio 2013, la Commissione ha tuttavia accettato dichiarazioni fino al 1° novembre 2013, per venire incontro alle difficoltà in cui si è imbattuta la maggior parte degli organizzatori nel predisporre i sistemi elettronici di raccolta nella prima fase dell'iniziativa. Cfr. comunicato stampa del 18 luglio 2012, reperibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/press-releases/2012/07/2012_07_18_eci_en.htm

²⁴ Ad essa è seguita l'iniziativa "*Uno di noi*" presentata il 27 febbraio 2014 ed avente ad oggetto la protezione giuridica della dignità, del diritto alla vita e dell'integrità di ogni essere umano fin dal concepimento nelle aree di competenza UE nelle quali tale protezione risulti rilevante. Le conclusioni della Commissione sono contenute nella Comunicazione del 28 maggio 2014, COM(2014) 355 final.

²⁵ La documentazione relativa a tale iniziativa è visionabile al sito <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003>, nonché al sito dedicato <http://www.right2water.eu/>

potabile e ai servizi igienico-sanitari e promuova l'erogazione di servizi idrici e igienico-sanitari in quanto servizi pubblici fondamentali per tutti.

L'iniziativa verte, dunque, su di una questione fortemente caldeggiata dalla società civile a livello nazionale²⁶ e che è posta all'attenzione delle Istituzioni europee da una Federazione di Sindacati operante a livello europeo (l'*European Federation of Public Service Unions*) in veste di organizzatrice dell'iniziativa stessa.

Essa muove dalla nuova "dimensione", trascendente quella di mera "merce", progressivamente riconosciuta all'acqua nel contesto internazionale, ossia quella di "diritto umano"²⁷. Seppure prive di forza vincolante, rilevano in tal senso due Risoluzioni approvate rispettivamente dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 28 luglio 2010²⁸ e dal Consiglio dei Diritti umani e sociali del 30 settembre 2010²⁹. Esse traducono sul piano "normativo" le riflessioni avanzate da una parte della dottrina internazionalistica che vedono il diritto all'acqua strettamente connesso all'effettivo esercizio dei diritti fondamentali, specie quelli sanciti nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1966³⁰. In particolare, tramite l'articolo 11, par. 1, del Patto citato, gli Stati parte si sono impegnati a riconoscere il diritto di ogni individuo "ad un livello di vita adeguato per sé e per la loro famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita". Inoltre, l'art. 12, par. 1, afferma che gli Stati parte riconoscono il diritto di ogni individuo "a godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale che sia in grado di conseguire". Senza pretesa di ricostruire le diffuse ed articolate argomentazioni, nonché le differenti impostazioni e questioni giuridiche affrontate dalla dottrina internazionalistica³¹,

²⁶ In Italia, ad esempio, il Forum italiano dei movimenti per l'acqua è stato promotore dei tre quesiti referendari del 2011.

²⁷ Esso prende le mosse dal dibattito intrapreso a livello internazionale circa l'esigenza di tutelare il soddisfacimento dei bisogni essenziali dell'uomo in connessione alla progressiva diminuzione delle risorse idriche che hanno in *primis* condotto all'adozione del Piano d'azione di Mar del Plata, nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite sull'acqua del 1977 (si veda il *Report of the United Nations Water Conference*, Mar del Plata, March 14-25, 1977, UN Doc. E/CONF.70/29, 1977). Per la prima volta a livello internazionale, nel Piano d'azione viene riconosciuto il diritto di ogni individuo all'accesso all'acqua potabile in quantità e di qualità tali da soddisfare i suoi bisogni essenziali. Tale principio è stato poi richiamato dall'"Agenda 21" adottata a seguito della Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo del 1992 (Conferenza di Rio). Il documento finale adottato dalla Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile del 2012 (cd. Conferenza di Rio+20) ha ribadito gli impegni circa la realizzazione di un diritto umano ad un'acqua potabile di qualità. Cfr. *Rio+20 United Nations Conference on Sustainable Development*, Rio de Janeiro, 20-22 giugno 2012, *Outcome of the Conference – The Future we want*, UN Doc. A/CONF.216/L.1, in particolare par. 121.

²⁸ UN General Assembly Resolution A/64/L.63/Rev.1.

²⁹ Resolution A/HRC/RES/15/9 adopted by the Human Rights Council, 15/9 *Human rights and access to safe drinking water and sanitation*.

³⁰ Adottato a New York il 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 23 marzo 1976.

³¹ Senza pretesa di esaustività e limitatamente alla dottrina più recente, anche sulla questione del riconoscimento di un autonomo diritto umano all'acqua nel diritto internazionale consuetudinario, si vedano P. Thielbörger, *The right(s) to water. The multi-level governance of a unique human right*, Berlin-Heidelberg 2014; L. Boisson de Chazournes, C. Leb, M. Tignino (eds.), *International law and freshwater: the multiple challenges*, Cheltenham 2013, in particolare C. de Albuquerque, *Water and sanitation are human rights: why does it matters?*; E. Brown Weiss (ed.), *International Law for a water-scarce world*, Leiden 2013; M. Cuq, *L'eau en droit international: convergences et divergences dans les approches juridique*, Bruxelles 2013; I. Winkler, *The human right to water: significance, legal status and implications for water allocation*, Oxford 2012; F. Sulana, A. Loftus (eds.), *The right to water: politics, governance and social struggles*, Abingdon 2011; nonché A.M. Di Lieto, *Il diritto all'acqua: dall'enunciazione all'attuazione*, in *La Comunità Internazionale* 2 (2013) pp. 321-338; S.L. Murthy, *The human right(s) to water and sanitation. History, meaning, and the controversy over-privatization*, in *Berkeley journal of international law* 1 (2013) 89-149; S. De Vido, *The right to water: from an inchoate right to an emerging international norm*, in *Revue belge de droit international* 2 (2012) 517-564; Id., *The rights to water as an international custom: the implications in climate change adaptation measures*, in *Carbon & climate law review* 3 (2012) 221-227; J. Dellapenna, *Environmental protection and the human right to water: complementarity and tension*, in L. Westre, C.L. Soskolne, D.W. Spady (eds.), *Human health and ecological integrity: ethics, law and human rights*, Abingdon 2012; A. Oriolo, *Le droit à l'eau en tant que droit de l'homme au niveau international et européen: (la tarification et les autres) modalités de sa mise en oeuvre*, in A. Oriolo, A. Vigorito (cur.), *L'«Eau». Questions juridiques et économiques concernant la gestion, l'utilisation et la protection des «resources*

ma al mero scopo di inquadrare il contesto normativo nel cui solco si muove l'iniziativa legislativa in analisi, il "diritto all'acqua" acquista la dimensione di garanzia che integra il diritto ad un livello di vita adeguato ed i suoi corollari (alimentazione, alloggio, etc...) sanciti dal Patto del 1966.

Anche tenendo presente gli impegni assunti dalla comunità internazionale per raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio³², la citata Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha espressamente dichiarato il diritto all'acqua potabile e sicura ed ai servizi igienici "un diritto umano", elevandolo a diritto "essenziale al pieno godimento della vita e di tutti i diritti umani"³³ e, dunque, contribuendo alla prospettazione di un autonomo diritto umano all'acqua nel diritto consuetudinario. È emblematico dell'incerto "status giuridico" da assegnare all'emergente diritto all'acqua nel diritto internazionale, il fatto che, pur richiamando la Risoluzione dell'Assemblea Generale, il Comitato sui Diritti umani abbia in certo senso ridimensionato tale dichiarazione, considerando il diritto umano all'acqua potabile e sicura ed ai servizi igienici come "derivante" dal diritto ad un livello di vita adeguato ed inestricabilmente connesso al diritto al livello più elevato possibile di salute fisica e mentale, così come al diritto alla vita e alla dignità umana³⁴.

hydriques»: perspectives compares et internationals, Roma 2012, 153ss.; A. Piccone, *Riflessioni intorno alla configurabilità di un diritto umano all'acqua*, in C. Ricci (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano 2012, 111ss.; S. Sanna, *Il diritto all'acqua. Profili di diritto internazionale*, in M. Gigante (a cura di), *L'acqua e la sua gestione. Un approccio multidisciplinare*, Napoli 2012; T. S. Bulto, *The emergence of the human right to water in international human rights law. Invention or discovery?*, in *Melbourne Journal of International Law* 2 (2011) 290-314; A. J. Kirschner, *The human right to water and sanitation*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 15 (2011) 445-487; R. Bates, *The road to the well. An evaluation of the customary right to water*, in *Review of European Community & International Environmental Law* 3 (2010) 282-293; L. Garofalo, *Osservazioni sul diritto all'acqua nell'ordinamento internazionale*, in *Analisi giuridica dell'economia* 1 (2010) 15-28; J. Gupta, A. Rhodante, A. Lawal, *The human right to water. Moving towards consensus in a fragmented world*, in *Review of European Community & International Environmental Law* 3 (2010) 294-305; E. Brown Weiss, *The evolution of international water law*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye* 2007, tome 331, Leiden 2009, in particolare Cap. IV "Right to water"; P. Thielbörger, *The Human Right to Water Versus Investor Rights: Double-Dilemma or Pseudo Conflict?*, in P.-M. Dupuy, E.-U. Petersmann, F. Francioni (eds.), *Human Rights in International Investment Law and Arbitration*, Oxford 2009; M. Fitzmaurice, *The human right to water*, in *Fordham environmental law review* 3 (2007) 537-585; E. Louka, *A practicable articulation of right to water. Public participation in integrated water management of the EU*, in *Annuaire international des droits de l'homme* 1 (2006) 568-584; A. Cahill-Ripley, *'The human right to water – a right of unique status': the legal status and normative content of the right to water*, in *The International journal of Human Rights* 3 (2005); A.M. Di Lieto, *Il diritto all'acqua come diritto inalienabile*, in A. Del Vecchio, A.J. Dal Ri (a cura di), *Diritto internazionale dell'ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, Napoli 2005, 93-108; McCaffrey, *The human right to water*, in E. Brown Weiss, L. Boisson de Chazournes, N. Bernasconi-Osterwalder (eds.), *Fresh water and International economic law*, Oxford 2005, 93-115; A.M. Di Lieto, *Il diritto all'acqua nel diritto internazionale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente* 5 (2004) 749-763. Per una prospettiva comparata, si veda C. Joachim, *Le droit de la protection des eaux en Europe: difficultés pratiques et prospective en droit comparé*, in *Les Petites affiches* 96 (2013) 4-6; L. Montanari, T. E. Frosini, *Il diritto all'acqua. Alcune riflessioni in prospettiva comparata. Introduzione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo* 2 (2012) 509-515; H. Smets (dir.), *Le droit à l'eau potable et à l'assainissement en Europe/Implementing the right to drinking water and sanitation in 17 European countries*, Paris 2012; W. Vandenhole, *Water as a Human Right: Water as an Essential Service: Does it Matter?*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights* (2008) 391ss.

³² *United Nations Millennium Declaration*, A/RES/55/2, 8 settembre 2000, in particolare par. III.19, in cui si è previsto di ridurre della metà, entro il 2015, la percentuale di popolazione che non ha accesso in modo duraturo all'acqua potabile sicura e ai servizi sanitari di base.

³³ A tale dichiarazione segue l'invito rivolto agli Stati e alle organizzazioni internazionali a fornire risorse finanziarie, competenze e tecnologie, attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale in particolare verso i paesi in via di sviluppo, al fine di incrementare gli sforzi per fornire acqua potabile sicura, pulita, accessibile e disponibile e servizi igienico-sanitari per tutti.

³⁴ Per alcuni contributi recenti sul ruolo della dignità umana quale diritto fondante gli altri diritti umani nel diritto internazionale, si vedano, E. Klein, *Human dignity – basis of human rights*, in H. Hestermeyer et al. (eds.), *Coexistence, cooperation and solidarity: Liber amicorum Rüdiger Wolfrum*, Leiden 2012, 437-452; A. Addis, *The role of human dignity in a world of plural values and ethical commitments*, in *Netherlands quarterly of human rights* 4 (2013) 403-444; N. Petersen, *Human Dignity, International Protection*, in R. Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public*

Su tali documenti poggia l'iniziativa legislativa *Right2Water*³⁵, ossia sulla considerazione del diritto all'acqua quale "condizione essenziale" o "prerequisito" per la realizzazione degli altri diritti umani che trovano consacrazione a livello internazionale in numerosi strumenti giuridici e quale elemento imprescindibilmente legato all'affermazione della "dignità umana"³⁶, nonché sui consequenziali inviti rivolti agli Stati e alle organizzazioni internazionali e sugli obblighi ricadenti sugli stessi nel rendere effettivo tale diritto umano³⁷.

In particolare, l'iniziativa si appella agli obblighi imposti dal rispetto del diritto umano all'acqua, così come delineati nel Commento Generale n. 15 dal Comitato economico e sociale delle Nazioni Unite³⁸, e distinguibili nelle tre categorie di obblighi "*to respect*", "*to protect*" and "*to fulfil*"³⁹, al fine di dimostrare l'incompatibilità rispetto ad essi delle pratiche di liberalizzazione dei servizi idrici poste in essere dagli Stati. L'obbligo di rispettare impone agli Stati di non interferire direttamente o indirettamente col godimento del diritto all'acqua, astenendosi, *inter alia*, dal porre in essere pratiche o attività che neghino o limitino la parità di accesso all'acqua. Pertanto, l'iniziativa legislativa sottolinea come la liberalizzazione dei servizi idrici *de facto* vada a rappresentare una limitazione a tale parità di accesso. L'obbligo di proteggere richiede che gli Stati impediscano a terzi (individui, gruppi, società ed altri enti, nonché gli agenti che operano sotto la loro autorità) di interferire in qualche modo con il godimento del diritto all'acqua; esso include l'adozione di misure legislative o di altra natura necessarie ed efficaci al fine, ad esempio, di evitare che terze parti possano negare

International Law, October 2012, in www.mpepil.com. Sul tema si rinvia, anche per gli ulteriormenti bibliografici, ad A. Di Stasi, *Human Dignity: From Cornerstone in International Human Rights Law to Cornerstone in International Biolaw?*, in S. Negri (ed.), *Self-Determination, Dignity and End-of-Life Care. Regulating Advance Directives in International and Comparative Perspectives*, Leiden-Boston 2011, 3-21. Sul piano del diritto convenzionale, il diritto all'acqua trova riconoscimento nella Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale; nella Convenzione relativa all'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne; nella Convenzione sui diritti del fanciullo; nella Convenzione sui diritti delle persone con disabilità; nella Convenzione di Ginevra relativa alla protezione dei civili in tempo di guerra. Nel contesto del diritto internazionale delle acque si segnala l'adozione di strumenti giuridici concreti – seppure non a livello universale – per la promozione e l'attuazione del diritto umano all'acqua e ai servizi igienici. Il riferimento è, in particolare, al Protocollo UNECE di Londra del 1999 su acqua e salute, entrato in vigore nel 2005. In tema, si veda A. Tanzi, *Reducing the Gap between International Water Law and Human Rights Law: The UNECE Protocol on Water and Health*, in *International Community Law Review* 3 (2010) 267-285. Sul rapporto di strumentalità tra diritto all'acqua e diritto alla salute, si veda anche P. Acconci, *Tutela della salute e diritto internazionale*, Padova 2011, in particolare 144ss.

³⁵ In proposito, si veda la nota esplicativa allegata alla iniziativa legislativa.

³⁶ Tra i documenti internazionali, l'iniziativa legislativa richiama, per tali profili, anche il Commento generale n. 15 sul diritto all'acqua del Comitato economico e sociale del 2002. Cfr. Economic and Social Council, E/C.12/2002/11 (General Comments), *The Right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*.

³⁷ In particolare, la Risoluzione dell'Assemblea generale invita a fornire risorse finanziarie, competenze e tecnologie, attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale in particolare verso i paesi in via di sviluppo, al fine di incrementare gli sforzi per fornire acqua potabile sicura, pulita, accessibile e disponibile e servizi igienico-sanitari per tutti; la Risoluzione del Comitato dei diritti umani prevede i seguenti punti: "(a) develop appropriate tools and mechanisms, which may encompass legislation, comprehensive plans and strategies for the sector, including financial ones, to achieve progressively the full realization of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, including in currently unserved and underserved areas; (b) To ensure full transparency of the planning and implementation process in the provision of safe drinking water and sanitation and the active, free and meaningful participation of the concerned local communities and relevant stakeholders therein; (c) To pay particular attention to persons belonging to vulnerable and marginalized groups, including by respecting the principles of non-discrimination and gender equality; (d) To integrate human rights into impact assessments throughout the process of ensuring service provision, as appropriate; (e) To adopt and implement effective regulatory frameworks for all service providers in line with the human rights obligations of States, and to allow public regulatory institutions of sufficient capacity to monitor and enforce those regulations; (f) To ensure effective remedies for human rights violations by putting in place accessible accountability mechanisms at the appropriate level".

³⁸ Cit. sub nota 36.

³⁹ Parr. 20-29 del Commento Generale n. 15.

l'accesso all'acqua. Infine, l'obbligo di garantire include, tra gli altri l'obbligo rendere l'acqua alla portata di tutti, facilitando un migliore e sostenibile accesso all'acqua.

Infine, sebbene il testo dell'iniziativa legislativa non vi faccia un espresso riferimento, non può omettersi che anche alcuni diritti e principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea possono ritenersi direttamente applicabili nell'affermazione del diritto all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari. In particolare, possono ritenersi chiamati in gioco il diritto alla vita (articolo 2); la tutela dell'ambiente quale principio trasversale da integrarsi in tutte le politiche dell'Unione (articolo 37); nonché il rispetto e la tutela della dignità umana (articolo 1) che, nell'impianto complessivo della Carta dei diritti fondamentali assurge a principio chiave intorno al quale ruotano tutti gli altri principi e diritti riconosciuti dalla Carta stessa⁴⁰.

5.- (segue) L'attuazione del diritto umano all'acqua nel quadro normativo europeo in materia di "servizi di interesse generale" (e della cooperazione internazionale allo sviluppo)

Partendo dalla ricognizione delle fonti atte a ricostruire il diritto umano all'acqua sul piano internazionale/europeo e i conseguenti obblighi imposti agli Stati, l'iniziativa legislativa *Right2Water* mira a sollecitare le Istituzioni europee nella concreta attuazione di tale diritto umano in connessione ai servizi idrici e igienico sanitari, nella misura in cui rientrano nella sfera di competenza dell'Unione europea quali "servizi di interesse generale".

Tale qualificazione è evincibile, in primo luogo, dalla cd. "direttiva quadro sull'acqua" del 2000 – che ha definito un quadro europeo per tutelare le acque pulite e ripristinare la qualità delle stesse, nonché per garantire il loro utilizzo⁴¹ – il cui considerando n. 15 ricorda che la fornitura idrica è un servizio di interesse generale, come indicato nella comunicazione della Commissione "*I servizi di interesse generale in Europa*"⁴².

È noto che tale nozione è ricavata da quella di "servizi di interesse economico generale", la sola ad essere espressamente prevista – seppure non definita – nei Trattati⁴³. La prima risulta essere comprensiva della seconda e, pertanto, entrambe condividono la stessa base giuridica, ossia l'articolo 14 del TFUE, che risulta, per l'appunto richiamato nell'iniziativa legislativa *Right2Water*. L'articolo da ultimo richiamato stabilisce che, fatti salvi l'articolo 4 TUE e gli articoli 93, 106 e 107 TFUE, "in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale", l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. Sotto il profilo procedurale, la norma precisa poi che siano il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria, a stabilire tali principi e a

⁴⁰ Si evidenzia che anche l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha dichiarato che "l'accesso all'acqua deve essere riconosciuto quale diritto umano fondamentale, essendo l'acqua una risorsa essenziale per la vita sulla terra che va condivisa dall'umanità". Cfr. Risoluzione n. 1693/2009.

⁴¹ Si tratta della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua*, pubblicata in GUCE L 327 del 22 dicembre 2000.

⁴² Pubblicata in GUCE C 281 del 26 settembre 1996 e modificata dalla successiva Comunicazione della Commissione pubblicata nella GUCE C 17 del 19 gennaio 2001.

⁴³ Tale espressione, infatti, ricomprende sia i servizi di mercato che quelli non di mercato che le autorità pubbliche considerano di interesse generale e assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico. L'espressione "servizi di interesse economico generale" è utilizzata negli articoli 14 e 106, par. 2, del TFUE, pur non ricevendo compiuta definizione. Nella prassi comunitaria essa si riferisce ai servizi di natura economica che, in virtù di un criterio di interesse generale, gli Stati membri assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico. Il concetto di servizi di interesse economico generale riguarda in particolare alcuni servizi forniti dalle grandi industrie di rete quali i trasporti, i servizi postali, l'energia e la comunicazione.

fissate tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi. L'articolo 14 del TFUE, come si legge nella Nota esplicativa allegata all'iniziativa legislativa in oggetto, rappresenta la base giuridica sulla quale i promotori invitano la Commissione a proporre una legislazione che garantisca il diritto universale all'acqua e ai servizi igienico-sanitari.

In particolare, all'interno di tale cornice normativa, si inserisce il primo dei due obiettivi sollecitati dall'iniziativa dei cittadini europei.

Infatti, sotto il profilo delle politiche interne dell'UE legate all'articolo 14 TFUE (sul quale ci si intende prevalentemente concentrare), l'iniziativa è diretta all'"implementazione del diritto umano all'acqua e ai servizi igienico-sanitari: stabilire i principi e fissare le condizioni per provvedere a tali servizi".

Nella specie, l'iniziativa esprime una duplice esortazione: 1. che le istituzioni dell'UE e gli Stati membri siano tenuti ad assicurare a tutti i cittadini il diritto all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari; 2. che l'approvvigionamento di acqua potabile e la gestione delle risorse idriche non siano soggetti alle "logiche del mercato unico" e che i servizi idrici siano esclusi da qualsiasi forma di liberalizzazione.

Inoltre, l'iniziativa sollecita le Istituzioni europee affinché la politica europea in materia di acqua includa i seguenti punti:

a) che in tutte le comunicazioni sull'acqua e sui servizi igienico-sanitari il diritto umano all'acqua e ai servizi igienico-sanitari sia posto al centro delle politiche dell'UE, piuttosto che la realizzazione del mercato interno; b) che l'attuazione tenga presente che "la gestione delle risorse idriche non debba essere assoggettata alle norme del mercato interno", così come affermato dal Parlamento europeo in una sua risoluzione del 2004; c) che l'UE difenderà politiche coerenti con l'affermazione contenuta nella direttiva quadro sulle acque, secondo cui "L'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale".

Il secondo obiettivo dell'iniziativa legislativa (che non sarà in questa sede oggetto specifico di approfondimento) si muove, invece, nel solco delle competenze dell'UE sul piano della cooperazione internazionale allo sviluppo⁴⁴, chiedendosi che l'Unione europea intensifichi il proprio impegno per garantire un accesso universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari⁴⁵.

Alla luce di tale duplice obiettivo, l'iniziativa elabora dieci proposte al fine dell'attuazione del diritto umano all'acqua e ai servizi igienico-sanitari nel diritto dell'Unione europea, finalizzate – come si è detto in apertura del paragrafo – ad invitare la Commissione a proporre una normativa che sancisca il diritto universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari come riconosciuto dalle Nazioni Unite e, altresì, promuova l'erogazione dei servizi idrici e igienico-sanitari in quanto servizi pubblici fondamentali per tutti.

Nella specie, tra le misure concrete da mettere in pratica per via legislativa, l'iniziativa prevede che sia utilizzato il diritto umano all'acqua e ai servizi igienico-sanitari in tutte le comunicazioni relative alle risorse idriche e ai servizi di raccolta e smaltimento dei reflui, che siano garantiti i servizi per la fornitura di acqua (sicura, pulita ed economicamente accessibile) e i servizi igienico-sanitari per tutte le persone negli Stati membri dell'UE; che ci si astenga dal trasformare i servizi idrici in servizi commerciali, escludendo l'acqua dalle regole del mercato interno. Tale obiettivo può essere conseguito se la Commissione si impegna a: la non liberalizzazione dei servizi idrici e sanitari;

⁴⁴ Ai sensi dell'articolo 210 del TFUE, "Per favorire la complementarità e l'efficacia delle azioni, l'Unione e gli Stati membri coordinano le rispettive politiche in materia di cooperazione allo sviluppo e si concentrano sui rispettivi programmi di aiuto, anche nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali. Essi possono intraprendere azioni congiunte. Gli Stati membri contribuiscono, se necessario, all'attuazione dei programmi di aiuto dell'Unione. La Commissione può prendere qualsiasi iniziativa utile a promuovere il coordinamento di cui al par. 1".

⁴⁵ Sul ruolo dell'UE in quest'ambito si veda M. Langford, *The right to water and sanitation development in cooperation: the state of play and the European Union*, Luxembourg 2012.

l'esclusione di tali servizi dagli accordi commerciali quali il CETA; la promozione di partenariati pubblico-pubblico; l'affermazione in tutte le politiche europee inerenti alle risorse idriche il principio "l'acqua non è una merce" affermato nella direttiva-quadro del 2000; specificare che la protezione delle nostre acque prevarrà sulle politiche commerciali; attivare programmi di sostegno destinati a coloro che non sono in grado di pagare le bollette per la fornitura idrica, al fine di evitare l'interruzione del servizio; tali programmi possono essere parte dei meccanismi di protezione sociale, basati sui principi di non discriminazione; garantire che le aziende private che gestiscono i servizi idrici diano prova di totale trasparenza e apertura in merito ai rispettivi contratti (nessuna riservatezza commerciale in questo servizio pubblico); promuovere la partecipazione dei cittadini, conformemente alla direttiva quadro sull'acqua; ampliare l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari in tutto il mondo, integrando il conseguimento di un accesso universale ai servizi idrici e igienico-sanitari nella politica di sviluppo dell'UE e innalzando la quota riservata al miglioramento di tali servizi negli aiuti pubblici allo sviluppo (APS).

6.- La risposta della Commissione del 19 marzo 2014: alcune considerazioni alla luce delle competenze dell'UE in materia di acqua, beni comuni e diritti fondamentali

Nel periodo di tre mesi previsti dal regolamento 211/2011, la Commissione europea ha dapprima ricevuto gli organizzatori (il 17 febbraio 2014), che hanno avuto la possibilità di presentare l'iniziativa in un'audizione pubblica presso il Parlamento europeo. In secondo luogo, in data 19 marzo 2014, la Commissione europea ha pubblicato la Comunicazione di risposta all'iniziativa legislativa *Right2Water*⁴⁶.

Vale la pena di ribadire quanto già sottolineato al paragrafo 3, ossia che l'articolo 10 del regolamento 211/2011 fissa in capo alla Commissione europea soltanto un obbligo di esame dell'iniziativa legislativa che non si traduce né nell'obbligo di darvi seguito tramite la proposizione di una iniziativa agli organi legislativi dell'UE né nell'obbligo di altre azioni di tipo legislativo o politico. Quello fissato dall'articolo 10 del regolamento consiste dunque, in un obbligo "minimo" di esporre delle "conclusioni" giuridiche e politiche che solo in via eventuale possono tradursi in un impegno motivato ad intraprendere un'azione, le cui modalità e tempi restano nella discrezionalità della Commissione stessa. Pertanto, ad ogni iniziativa legislativa potranno seguire conclusioni e/o azioni differentemente modulate dalla Commissione nel dare seguito alle richieste dei cittadini europei.

Nel caso di specie, la Comunicazione della Commissione risulta articolata in più parti, aperte da una introduzione che prelude ad una conclusione di "non pieno accoglimento" (nel senso della non proposizione di un atto legislativo nei termini indicati nell'iniziativa *Right2Water*) dei firmatari dell'iniziativa, specie laddove la Commissione si sofferma sulla complessità degli aspetti sostanziali dell'iniziativa proposta che tocca "questioni trasversali" che riguardano differenti politiche sia dell'Unione che nazionali e che dunque va vagliata "tenendo debito conto delle disposizioni del trattato UE, in particolare i principi di attribuzione, proporzionalità e sussidiarietà".

La seconda parte della Comunicazione si apre con il riconoscimento dell'"indissolubile" legame esistente tra l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari e il diritto alla vita e alla dignità umana, seguita dalla ricognizione delle dichiarazioni dell'ONU e del Consiglio d'Europa di cui si è già detto al par. 4. Sono, altresì richiamate le disposizioni rilevanti della Carta dei diritti fondamentali che, come ricorda la Commissione, si applica agli Stati membri solo quando essi

⁴⁶ Comunicazione della Commissione relativa all'iniziativa dei cittadini europei "Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!", reperibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/transparency/com_r2w_en.pdf.

attuano la legislazione dell'Unione europea⁴⁷. Tali fonti rappresentano “il contesto entro il quale la Commissione ha esaminato l'iniziativa dei cittadini per formulare le proprie conclusioni”, nonché i principi che – come sottolinea la Commissione stessa – hanno guidato l'azione dell'Unione europea i cui punti essenziali sono riassunti nella Comunicazione in oggetto. In particolare, la Commissione sottolinea il contributo dell'Unione per garantire e migliorare l'accesso all'acqua e ai servizi igienico- sanitari sotto i profili della “qualità”, “accessibilità fisica” e “accessibilità economica”, nonché, sul fronte della cooperazione internazionale allo sviluppo, dell'impegno perpetrato specie attraverso l'“Iniziativa Acqua” dell'UE⁴⁸.

All'interno di tale cornice normativa, la Commissione “assicura” che imposterà la propria azione futura continuando a considerare l'acqua potabile e i servizi igienico-sanitari “nella loro dimensione di diritto umano: in quanto tali devono essere di elevata qualità, disponibili, fisicamente accessibili e a prezzi abbordabili”. Non trova spazio, invece, una proposta legislativa che asseconi uno dei punti cruciali dell'iniziativa legislativa *Right2Water*, ossia quello diretto ad escludere l'acqua ed i servizi igienico-sanitari dalle “logiche del mercato unico” ed, altresì, i servizi idrici da qualsiasi forma di liberalizzazione.

Peraltro, tale richiesta proveniente dai cittadini europei tramite l'iniziativa in oggetto, trova un appiglio anche in alcuni atti “soft” del Parlamento europeo. Ci si riferisce, in primo luogo, alla Risoluzione sul Libro verde sui servizi di interesse generale del 14 gennaio 2004, ove (al punto 47), si legge “la fornitura d'acqua (...) non dovrebbe essere oggetto di liberalizzazione”⁴⁹. Di rilievo è anche la successiva Risoluzione del 15 marzo 2006, in cui il Parlamento europeo ha dichiarato che “l'acqua è un bene comune dell'umanità e come tale l'accesso all'acqua costituisce un diritto fondamentale della persona umana”. Tale ultima Risoluzione proietta l'acqua nella categoria dei “*global commons*” e nel dibattito “multidisciplinare” ad esso legato, diretto ad una non facile definizione e disciplina condivise⁵⁰. Nella Risoluzione del 2006, alla qualificazione dell'acqua quale

⁴⁷ È noto che tale limite applicativo della Carta trova fondamento nell'articolo 51 della Carta stessa.

⁴⁸ Per approfondimenti, si veda il sito dedicato all'iniziativa www.euwi.net. Sotto il profilo della cooperazione internazionale allo sviluppo, la Commissione europea si impegna ad adottare un approccio più integrato per l'assistenza allo sviluppo, nonché a promuovere i partenariati pubblico-pubblico.

⁴⁹ Senza giungere alla liberalizzazione, il Parlamento europeo auspica una “modernizzazione della fornitura di acqua mediante l'applicazione di principi economici, tenendo conto delle norme in materia di qualità e ambiente e dei requisiti di efficienza”.

⁵⁰ Per una panoramica sul “*global commons movement*” (con particolare riferimento ai “*natural commons*”) nel contesto europeo, nonché sull'intersezioni di profili politici, giuridici, economici e sociali, si veda T. Fattori, *Commons, Social Justice and Environmental Justice*, in *Redefining and combating poverty. Human rights, democracy and common assets in today's Europe*, Trends in Social Cohesion, n. 25, Council of Europe Publishing, Paris 2012. In tema, si vedano anche gli studi contenuti in S. Bailey, G. Farrell, U. Mattei (eds.), *Protecting future generations through commons*, Trends in Social Cohesion, n. 26, Council of Europe Publishing, Paris 2013. È noto che il termine “*commons*” derivi dalla tradizione giuridica anglosassone, in cui viene utilizzato per identificare i beni che sono posseduti in comune o condivisi e gestiti in comune nell'ambito di una comunità. Nell'impossibilità, in questa sede, di dare conto delle variegate teorie e definizioni sui beni comuni, ci si limita a rinviare ad uno dei testi di base nello studio del tema: E. Ostrom, *Governing the Commons*, Cambridge 1990. In particolare, l'Autrice identifica un bene comune con un insieme di “risorse di uso collettivo” (*common pool resources*), ossia un sistema di produzione di risorse, naturale o artificiale, che sia sufficientemente grande da rendere costosa – ma non impossibile – l'esclusione di potenziali beneficiari dal suo utilizzo. Inoltre, sotto il profilo della “gestione” dei beni comuni, l'Autrice ridimensiona il rapporto dicotomico tra la gestione pubblica e la privatizzazione dei beni comuni, confutando l'idea dell'esistenza di modelli di gestione universalmente applicabili. Sotto un profilo più strettamente giuridico, i beni comuni potrebbero essere identificati come quei beni funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali. All'uopo, si riporta la definizione contenuta nel testo (del 14 giugno 2007) proposto – ma mai approvato – dalla “Commissione Rodotà” per la modifica delle norme del codice civile italiano in materia di beni pubblici, secondo cui la categoria dei beni comuni ricomprende le “cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona. I beni comuni devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future. Titolari di beni comuni possono essere persone giuridiche pubbliche o privati. In ogni caso deve essere garantita la loro fruizione collettiva, nei limiti e secondo le modalità fissate dalla legge. Quando i titolari sono persone giuridiche pubbliche i beni comuni sono

“bene comune dell’umanità” è associato il riconoscimento dell’accesso all’acqua quale diritto fondamentale della persona umana. Tuttavia, come è evidente, la Risoluzione del Parlamento europeo si muove sul piano dell’affermazione di un generico principio, con tutti i limiti derivanti dalla *sedes* del riconoscimento dell’acqua quale “bene comune” (una Risoluzione del Parlamento europeo), categoria che non trova menzione nell’ambito dei Trattati, nonché da quelli derivanti dalla mancata individuazione di quelle che possano essere le misure concrete atte a rendere effettivo l’accesso all’acqua quale diritto fondamentale.

Spostando, dunque, il discorso dal piano delle affermazioni di principio a quello della normativa vigente di diritto dell’Unione europea sulla base delle competenze attribuite a quest’ultima, va evidenziato che nel contesto europeo l’acqua è sempre stata disciplinata da un doppio “basket” di norme, relative ai servizi di interesse generale e al settore ambientale. A quest’ultima categoria appartiene il pacchetto di normative che hanno introdotto requisiti minimi per la qualità dell’acqua a partire dagli anni ‘70 (la direttiva quadro sulle acque, la direttiva sull’acqua potabile, la direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane). In proposito, vi sarebbe da osservare che sicuramente una migliore qualità dell’acqua è fattore importante dell’accesso all’acqua, ma tali norme incidono poco sull’effettivo accesso “economico” all’acqua da parte dei cittadini, atteso che si limitano a stabilire alcuni principi di base per le politiche di tariffazione negli Stati membri⁵¹.

Nel fare riferimento alle competenze dell’UE in tale contesto, la Commissione sottolinea che “i prezzi dell’acqua sono fissati a livello nazionale e l’UE non ha alcuna voce in capitolo”. Pertanto, sotto questo profilo la Commissione non ritiene perseguibile la proposizione di un atto legislativo che, a livello europeo, vada a disciplinare i prezzi dell’acqua.

A tale limitazione fa da *pendant* quella inerente al profilo della fornitura dei servizi idrici nel mercato interno, ove la Commissione sottolinea che le decisioni sulla gestione dei servizi idrici sono “a esclusivo appannaggio delle autorità pubbliche degli Stati membri”. Pertanto, anche sotto tale profilo l’iniziativa *Right2Water* non può tradursi nella proposizione di un atto, atteso che la Commissione deve rispettare le norme del trattato, che impongono all’UE “di rimanere neutrale rispetto alle decisioni nazionali che disciplinano il regime di proprietà delle imprese erogatrici di servizi idrici”⁵².

Tale conclusione segue l’impostazione adottata dalla Commissione europea negli atti (di *soft law*) che hanno specificato le competenze dell’Unione in materia di servizi di interesse generale, distinguendoli peraltro in differenti categorie – non espressamente previste dai Trattati – di non facile distinzione le une dalle altre (ad esempio, “servizi di interesse generale”, “servizi di interesse economico generale”, “servizi che costituiscono attività di preminente interesse generale”, “servizi di pubblica utilità”, “servizi sociali di interesse generale”)⁵³. Essi sono considerati “parte dei valori condivisi da tutte le società europee” ed elemento essenziale del “modello sociale europeo”, fondamentali per il miglioramento della qualità di vita di tutti i cittadini e per il superamento

gestiti da soggetti pubblici e sono collocati fuori commercio; ne è consentita la concessione nei soli casi previsti dalla legge e per una durata limitata, senza possibilità di proroghe...” (art. 1, co. 3, lett. c) della proposta di articolato).

⁵¹ In tal senso, può essere letto positivamente l’impegno della Commissione a lanciare una consultazione pubblica su scala europea sulla direttiva relativa all’acqua potabile, con il preciso scopo di migliorare l’accesso ad acqua di qualità nell’UE.

⁵² Tale principio di neutralità è enucleabile dall’articolo 345 del TFUE che stabilisce che “I trattati lasciano del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri”.

⁵³ Sul punto, si veda D. Gallo, *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell’Unione europea*, Milano 2010, 240. Nell’individuare in concreto quali servizi rientrino nelle diverse categorie, la Commissione europea ritiene che nell’ambito dei “servizi di interesse economico generale” vadano ricomprese sia le grandi industrie di rete (trasporti, servizi postali, energia, telecomunicazioni), sia tutte quelle attività economiche soggette ad obblighi di servizio pubblico, non ancora (del tutto) armonizzate, diverse dai servizi di rete, tra cui i servizi idrici. Cfr. il Libro Verde della Commissione europea *sui servizi di interesse generale*, Bruxelles, 21.05.2003, COM(2003) 270, punto 32.

dell'emarginazione e isolamento sociali⁵⁴. Purtuttavia, in considerazione del fatto che l'organizzazione di questi servizi varia, tra l'altro, "in base alle tradizioni culturali, alla storia, alla conformazione geografica di ciascuno Stato membro", l'Unione europea "rispetta questa diversità e il ruolo delle autorità nazionali, regionali e locali"⁵⁵ nel garantire il benessere dei loro cittadini e le scelte democratiche relative fra l'altro al livello della qualità dei servizi. Sulla scorta di tale impostazione, l'attribuzione ad un servizio della qualità di "servizio di interesse generale" non implica l'automatica censura verso sistemi di liberalizzazione; inoltre, sebbene l'applicazione del principio di accessibilità delle tariffe contribuisca alla coesione economica e sociale negli Stati membri, i criteri di accessibilità sono rimessi al potere degli Stati membri e non inclusi nelle competenze dell'Unione.

Peraltro, va segnalato che il Protocollo n. 26 al Trattato di Lisbona, pur non delineando un'unica ed onnicomprensiva nozione di servizio di interesse generale, afferma che i "valori comuni" di cui all'articolo 14 TFUE comprendono in particolare: *a)* il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti; *b)* la diversità tra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse; *c)* un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente (articolo 1 del Protocollo).

Inoltre, l'articolo 2 del Protocollo n. 26 dichiara che le disposizioni dei trattati lasciano impregiudicata la competenza degli Stati membri a fornire, a commissionare e ad organizzare servizi di interesse generale non economico.

Infine, l'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dedicato all'"accesso ai servizi d'interesse economico generale", afferma che l'Unione, al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, riconosce e rispetta l'accesso ai servizi di interesse economico generale "quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente ai trattati".

Da questo quadro emerge che spetta agli Stati e non all'Unione l'individuazione dei servizi di interesse economico generale e la decisione "sulla necessità di gravarli di obblighi di servizio pubblico ed eventualmente di organizzarli come servizio universale"⁵⁶.

Parallelamente può dirsi, però, che sia rafforzato il ruolo dell'Unione europea nel promuovere il rispetto, oltre che di un alto livello di qualità e sicurezza legati ai servizi di interesse generale, di un elemento fondamentale che conferisce concretezza alla "accesso universale" tali servizi, tra cui l'acqua e ai servizi igienico-sanitari, che è quello della "accessibilità economica" che, nell'ambito del Protocollo n. 26, è considerato uno dei "valori condivisi" o "comuni" tra gli Stati membri.

Nell'ottica del rafforzamento della dimensione sociale dell'Unione europea e del suo mercato, appaiono, allora, interessanti le recenti sollecitazioni provenienti dal Comitato economico e sociale dirette all'adozione – da parte della Commissione – di una nozione uniforme di "accessibilità economica per tutti" dei servizi di interesse economico generale⁵⁷.

7.- Considerazioni conclusive

⁵⁴ Cfr. il Libro Verde della Commissione europea *sui servizi di interesse generale*, cit., punto 2. L'articolo 14 del TFUE sancisce anche nei trattati l'appartenenza ai "valori comuni dell'Unione".

⁵⁵ Libro verde cit. alla nota precedente, punti 10, 11, 60, 61.

⁵⁶ Così D. Gallo, *I servizi* cit., 227.

⁵⁷ Comitato economico e sociale europeo sul tema *L'"accessibilità economica" dei servizi di interesse economico generale: definizione, misure, sfide, iniziative europee* (parere d'iniziativa), Bruxelles, 21 gennaio 2014.

La Comunicazione del 19 marzo 2014, con la quale la Commissione europea ha esposto le proprie “conclusioni giuridiche e politiche” relative all’iniziativa *Right2Water*, non ha tradotto le sollecitazioni dei cittadini dell’Unione europea in una proposta di atto legislativo da sottoporsi alle Istituzioni detentrici del potere legislativo a livello europeo. In tal senso, in apertura del precedente paragrafo, si è utilizzata l’espressione di “non pieno accoglimento” delle istanze dei cittadini europei.

Infatti, in risposta ai cittadini che le hanno chiesto di agire, la Commissione europea si è limitata ad impegnarsi ad adottare misure concrete e a “mettere in cantiere una serie di nuovi interventi” – che non contemplano l’esclusione dall’acqua dal libero mercato e dal processo di liberalizzazione – ad esempio, rafforzando l’attuazione della propria legislazione in materia di qualità dell’acqua sulla base degli impegni esposti nel 7° programma d’azione per l’ambiente e nel piano per le risorse idriche; lanciando una consultazione pubblica su scala europea sulla direttiva relativa all’acqua potabile, con il preciso scopo di migliorare l’accesso ad acqua di qualità nell’UE; stimolando un dialogo più strutturato tra i portatori d’interesse sulla trasparenza nel settore idrico; esortando gli Stati, nell’ambito delle proprie competenze, ad adoperarsi più a fondo affinché tutti i cittadini possano avere accesso all’acqua potabile pulita a prezzi abbordabili e a servizi igienico-sanitari.

Indubbiamente il tipo di conclusioni adottate dalla Commissione europea al “primo banco di prova” dello strumento dell’iniziativa legislativa potrebbe avere l’effetto di “dissuadere” i cittadini europei dal ricorrere in futuro a tale strumento, atteso che le loro richieste non sono state, nel caso di specie, pedissequamente consegnate ad una proposta di atto normativo. D’altro canto, l’articolo 11, par. 4 del TUE e la disciplina di dettaglio contenuta nel regolamento 211/2011 delineano, come si è messo in evidenza *supra* ai paragrafi 3 e 4, un meccanismo di “pre-iniziativa” legislativa che lascia ampia discrezionalità alla Commissione nel valutare se tradurre le istanze dei cittadini in una vera e propria proposta di atto da presentare al Parlamento europeo e al Consiglio.

Nelle pagine precedenti (in particolare par. 6) si è tentato, peraltro, di ricondurre la mancata proposizione, da parte della Commissione, di un atto che asseccasse in pieno le istanze contenute nell’iniziativa *Right2Water* a motivazioni tecnico-giuridiche legate al tipo di competenze che l’Unione europea può esercitare nel campo dei servizi di interesse generale. Si è sottolineato, infatti, che sebbene i servizi di interesse generale siano “parte dei valori condivisi da tutte le società europee” ed elemento essenziale del “modello sociale europeo”, fondamentali per il miglioramento della qualità di vita di tutti i cittadini e per il superamento dell’emarginazione sociale, sulla loro disciplina a livello europeo pesano le accentuate diversità nazionali che l’Unione europea si è impegnata a rispettare, nonché la “neutralità” della stessa UE rispetto alle decisioni nazionali che disciplinano il regime di proprietà delle imprese erogatrici di tali servizi.

Ne consegue che l’attribuzione ad un servizio della qualità di “servizio di interesse generale” non implica l’automatica censura verso sistemi di liberalizzazione.

Peraltro, si è evidenziato che anche l’articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, con riferimento ai servizi economici di interesse generale, afferma che l’Unione, al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale, riconosce e rispetta l’accesso a tali servizi “quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente ai trattati”.

Muovendo da tali presupposti, va allora valutata l’affermazione di principio contenuta nella Comunicazione della Commissione che riconosce l’“indissolubile” legame esistente tra l’accesso all’acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari e il diritto alla vita e alla dignità umana ed, altresì, il “parziale accoglimento” delle istanze dei cittadini europei su di un tema che coagula intorno a sé delicate questioni, legate ai beni comuni, ai diritti fondamentali, alla gestione dei servizi di interesse generale e allo sviluppo del “modello sociale europeo”. Come si è detto, la Commissione si è impegnata ad adottare una serie di iniziative, tra le quali, l’avvio di una consultazione pubblica su scala europea sulla direttiva relativa all’acqua potabile, nonché ad esortare gli Stati, nell’ambito delle proprie competenze, ad adoperarsi più a fondo affinché tutti i cittadini possano avere accesso all’acqua potabile pulita a prezzi abbordabili e a servizi igienico-sanitari. Azioni che, nella

prospettiva della progressiva affermazione del diritto all'acqua quale diritto umano, ove concretamente realizzate, potrebbero rappresentare un primo tassello atto al rafforzamento della "dimensione sociale" connessa alla regolamentazione dell'acqua quale servizio di interesse generale nell'UE. Ad esse, peraltro, si associano le convergenti sollecitazioni provenienti dal Comitato economico e sociale, finalizzate all'adozione – da parte della Commissione – di una nozione uniforme di "accessibilità economica per tutti" con riferimento ai servizi di interesse economico generale, nonché quelle – meno recenti – del Parlamento europeo che associano alla qualificazione dell'acqua quale "bene comune dell'umanità" il riconoscimento dell'accesso all'acqua quale diritto fondamentale della persona umana e l'esclusione della fornitura d'acqua dai processi di liberalizzazione.

In conclusione, l'iniziativa *Right2Water* ha dato per la prima volta concretezza ad uno strumento che, introdotto dal Trattato di Lisbona, consente ai cittadini di incidere sul processo decisionale a livello europeo e, dunque, sugli sviluppi del processo di integrazione europea, seppure palesando la "flessibilità" di una tale incidenza. Ciononostante, l'istituto dell'iniziativa legislativa può rappresentare un canale di consolidamento di uno spazio pubblico di dimensioni europee, in prospettiva maggiormente capace di influenzare e orientare le scelte della Commissione europea. In tale senso un segnale positivo è rinvenibile nella previsione di una clausola *ad excludendum* contenuta nella recentissima direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione⁵⁸ proprio con riferimento al tema dell'acqua: essa rappresenta, infatti, il frutto delle sollecitazioni provenienti dalla società civile attraverso apposite petizioni, nonché "indirettamente" anche tramite l'iniziativa *Right2Water*. Nella specie, rileva il considerando n. 40 della direttiva citata che afferma che le concessioni nel settore idrico sono spesso soggette a regimi specifici e complessi che richiedono "una particolare considerazione data l'importanza dell'acqua quale bene pubblico di valore fondamentale per tutti i cittadini dell'Unione". A tale affermazione fa da *pendant* quella contenuta nella Comunicazione della Commissione del 19 marzo 2014 che analogamente qualifica l'acqua quale "bene pubblico", ossia di pubblica utilità, "fondamentale per il pieno godimento della vita e di tutti i diritti umani". Nel concreto, ciò determina una "giustificazione" rispetto all'esclusione del settore idrico dal campo di applicazione della direttiva sulle concessioni. Esclusione che, esplicitata nell'articolo 12 della direttiva 2014/23/UE, può essere letta come una "conquista" della società civile europea, che ne è stata promotrice, in contraddittorio con le Istituzioni europee.

Abstract. - *Right2Water*: "Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!" è la prima iniziativa legislativa dei cittadini europei esaminata dalla Commissione europea ai sensi del regolamento (UE) 211/2011. Essa sottopone alla Commissione l'ambizioso invito a proporre al Consiglio e al Parlamento europeo una normativa che sancisca il diritto umano universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari e promuova l'erogazione di servizi idrici e igienico-sanitari in quanto servizi pubblici fondamentali per tutti, muovendo dalla nuova "dimensione", trascendente quella di mera "merce", progressivamente riconosciuta all'acqua nel contesto internazionale, ossia quella di "diritto umano". Il presente lavoro analizza il contenuto dell'iniziativa nonché le recenti "conclusioni giuridiche e politiche" presentate dalla Commissione europea il 19 marzo 2014, vertenti su di un tema che coagula intorno a sé più questioni, legate ai beni comuni, ai diritti fondamentali, alla gestione dei servizi di interesse generale e allo sviluppo del "modello sociale europeo". Inoltre, la risposta della Commissione rappresenta

⁵⁸ Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 *sull'aggiudicazione dei contratti di concessione*, in GUUE L 94 del 28 marzo 2014.

l'occasione per verificare il grado di incisività delle istanze dei cittadini europei sul processo decisionale europeo.

Right2Water: “*Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!*” is the first European citizens’ initiative that has ever been examined by the European Commission in accordance with Regulation (EU) 211/2011. It has referred to the Commission an ambitious invitation to propose to Council and European Parliament legislation implementing the universal human right to water and sanitation and promoting the provision of water and sanitation as essential public services for all, moving from the new “dimension”, transcendent to mere “commodity”, gradually recognized to water in the international context, namely that of “human right”. This paper analyzes the contents of the initiative, as well as of the recent “legal and political conclusions” set out by the European Commission on 19 March 2014 ruling on a matter dealing with several issues, related to common goods, fundamental rights, management of services of general interest and the development of the “European social model”. Moreover, the Commission’s response is an opportunity to assess the level of influence of European citizens’ proposals on European decision-making process.