



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 25 marzo 2014
(OR. en)**

8177/14

**ENV 320
SAN 147
CONSOM 88
DEVGEN 76**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	20 marzo 2014
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2014) 177 final
Oggetto:	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!"

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2014) 177 final.

All.: COM(2014) 177 final



Bruxelles, 19.3.2014
COM(2014) 177 final

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!"

1. INTRODUZIONE

L'iniziativa dei cittadini europei, introdotta dal trattato di Lisbona per promuovere una maggiore partecipazione democratica dei cittadini alle questioni europee¹, consente a un milione di cittadini di almeno sette Stati membri dell'Unione europea (UE) di chiedere alla Commissione europea di legiferare in settori di competenza unionale. Si tratta del primo strumento di democrazia partecipativa adottato a livello dell'UE. Dal suo lancio, nell'aprile 2012, oltre 5 milioni di cittadini hanno sottoscritto più di 20 iniziative diverse.

"L'acqua è un diritto" (Right2Water) è la prima iniziativa dei cittadini europei ad avere soddisfatto i requisiti stabiliti dal regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini. Dopo aver raccolto oltre 1,6 milioni di adesioni, è stata ufficialmente presentata alla Commissione dai suoi organizzatori il 20 dicembre 2013.

Secondo le disposizioni del regolamento summenzionato, la Commissione ha tre mesi di tempo per presentare la propria risposta a questa iniziativa, sotto forma di una comunicazione in cui espone *"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"*².

Il 17 febbraio 2014 la Commissione ha ricevuto gli organizzatori, i quali, lo stesso giorno, hanno avuto la possibilità di presentare l'iniziativa in un'audizione pubblica presso il Parlamento europeo. Nell'allegato I figurano ulteriori informazioni sugli aspetti procedurali di questa prima iniziativa dei cittadini.

Con l'iniziativa "L'acqua è un diritto" la Commissione europea è invitata a *"proporre una normativa che sancisca il diritto umano universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari, come riconosciuto dalle Nazioni Unite, e promuova l'erogazione di servizi idrici e igienico-sanitari in quanto servizi pubblici fondamentali per tutti"*³.

I firmatari chiedono 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;*
- *l'approvvigionamento in acqua potabile e la gestione delle risorse idriche non siano soggetti alle "logiche del mercato interno" e che i servizi idrici siano esclusi da qualsiasi forma di liberalizzazione;*
- *l'UE intensifichi il proprio impegno per garantire un accesso universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari."*

L'iniziativa tocca questioni trasversali, che riguardano svariate politiche unionali e nazionali, e va vagliata tenendo debito conto delle disposizioni del trattato UE, in particolare i principi di attribuzione, proporzionalità e sussidiarietà.

¹ Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini (GU L 65 del'11.3.2011, pag. 1).

² In conformità dell'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento riguardante l'iniziativa dei cittadini.

³ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003>

2. CONTESTO

L'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari è indissolubilmente legato al diritto alla vita e alla dignità umana, nonché alla necessità di beneficiare di adeguate condizioni di vita.

Nell'ultimo decennio il diritto all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari è stato riconosciuto dal diritto internazionale, prevalentemente a livello di Nazioni Unite (ONU)⁴. La risoluzione 64/292 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite riconosce *"il diritto all'acqua potabile e sicura e ai servizi igienico-sanitari quale diritto umano essenziale al pieno godimento della vita e di tutti i diritti umani."* Inoltre, nella versione definitiva del documento conclusivo della conferenza dell'ONU del 2012 sullo sviluppo sostenibile (Rio + 20), i capi di Stato e di governo e i rappresentanti di alto livello hanno ribadito *"gli impegni assunti per quanto riguarda il diritto umano all'acqua potabile e a servizi igienico-sanitari, da realizzarsi progressivamente a beneficio delle [loro]popolazioni nel pieno rispetto della sovranità nazionale"*⁵.

A livello europeo, 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"*⁶. L'UE ha inoltre ribadito che *"tutti gli Stati hanno obblighi in materia di diritti umani riguardanti l'accesso all'acqua potabile, che deve essere disponibile, accessibile fisicamente, ad un prezzo abbordabile e di qualità accettabile"*⁷.

Questi principi hanno guidato anche l'azione dell'UE. La direttiva quadro sull'acqua riconosce che *"l'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale"*⁸. Anche alcuni diritti e principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea possono ritenersi direttamente applicabili all'accesso all'acqua potabile e a servizi igienico-sanitari migliori: di fatto, là dove tale accesso non è garantito, è difficile garantire la tutela di diritti fondamentali quali il diritto alla dignità umana (articolo 1) o il diritto alla vita (articolo 2). Occorre inoltre tenere conto, in questo contesto, dell'impegno dell'UE ad assicurare un elevato livello di tutela dell'ambiente⁹ (articolo 37). Sebbene la Carta si applichi agli Stati membri solo quando essi attuano la legislazione unionale, quest'ultima deve sempre conformarsi, in ogni sua disposizione, perciò tutte le istituzioni e gli organi dell'UE devono rispettare i diritti sanciti dalla Carta e far sì che qualsiasi misura adottata sulla base del trattato sia compatibile con tali diritti.

⁴ Si veda, ad esempio, la risoluzione n. 64/292 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 3.8.2010, e le risoluzioni 7/22 e 15/9 del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, rispettivamente del 28.3.2008 e del 6.10.2010.

⁵ <http://www.un.org/en/sustainablefuture/>

⁶ Risoluzione n. 1693/2009 dell'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

⁷ Dichiarazione dell'alto rappresentante, Catherine Ashton, a nome dell'Unione europea, per commemorare la Giornata mondiale dell'acqua il 22 marzo 2010 [http://register.consilium.europa.eu/ : doc 7810/10](http://register.consilium.europa.eu/doc/7810/10).

⁸ Primo considerando della direttiva quadro dell'UE 2000/60/CE in materia di acque.

⁹ L'articolo 191, paragrafo 2, del TFUE assicura inoltre che la politica dell'Unione in materia ambientale miri a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione.

È questo il contesto entro il quale la Commissione ha esaminato l'iniziativa dei cittadini per formulare le proprie conclusioni, conformemente all'articolo 10 del regolamento riguardante l'iniziativa dei cittadini.

Il contributo dell'UE per un'acqua di migliore qualità e più accessibile

Per garantire e migliorare l'accesso all'acqua e ai servizi igienico-sanitari occorre agire su tre fronti: la qualità, l'accessibilità fisica e l'accessibilità economica.

L'UE ha contribuito a far beneficiare la popolazione dei suoi Stati membri dell'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari principalmente mediante due tipi di azioni: in primo luogo, istituendo standard ambiziosi di qualità delle acque che garantiscano un livello elevato di protezione sia per la salute pubblica sia per l'ambiente; in secondo luogo, finanziando opere di ampliamento e risanamento delle infrastrutture idriche negli Stati membri, concorrendo in tal modo a migliorare sia la qualità sia l'accesso fisico ai servizi idrici.

L'UE ha introdotto requisiti minimi per la **qualità dell'acqua** negli anni 70 e, nei successivi quattro decenni, ha gradualmente ampliato la normativa in materia di acque. La direttiva quadro sulle acque¹⁰, la direttiva sull'acqua potabile¹¹ e la direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane¹² sono gli atti chiave su cui s'impenna il diritto dell'UE in questo settore.

Alla base di tale legislazione vi sono un approccio olistico alla gestione delle acque e requisiti rigorosi a garanzia di un'acqua potabile, sana e pulita. L'attuazione di queste norme ambientali ha migliorato notevolmente la qualità dell'acqua potabile nell'UE, in particolare nell'Europa centrale ed orientale.

La politica di coesione dell'UE da molti anni aiuta gli Stati membri a sviluppare e modernizzare le infrastrutture che forniscono **l'accesso all'acqua potabile e al trattamento delle acque reflue**. Ad esempio, dal 2007 più di 2,6 milioni di persone in nove diversi Stati membri hanno visto migliorare l'approvvigionamento di acqua potabile grazie al sostegno finanziario dell'UE, mentre altri 5,7 milioni, residenti in 14 diversi Stati membri, beneficiano ora di un migliore allacciamento alle infrastrutture di trattamento delle acque reflue. Negli ultimi sette anni (2007-2013), il sostegno finanziario dell'Unione europea per investimenti nell'approvvigionamento di acqua potabile e in opere e infrastrutture di trattamento delle acque reflue è ammontato a circa 22 miliardi di euro.

L'**accessibilità economica** è un elemento di fondamentale importanza, in quanto ha a che fare con l'accesso universale effettivo ai servizi idrici. I prezzi dell'acqua sono fissati a livello nazionale e l'UE non ha alcuna voce in capitolo. La legislazione ambientale dell'UE in materia di acque, tuttavia, stabilisce alcuni principi di base per le politiche di tariffazione negli Stati membri. La direttiva quadro sulle acque, imponendo agli Stati membri di garantire che il prezzo applicato ai consumatori rifletta i costi reali dell'utilizzo delle risorse idriche, incoraggia l'uso sostenibile di queste limitate risorse e segnala quanto il principio dell'accessibilità economica dei servizi idrici sia fondamentale per l'UE, principio su cui

¹⁰ 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 acque (GU L 327 del 22.12.2000, pagg. 1-73).

¹¹ Direttiva 98/83/CE del Consiglio, del 3 novembre 1998, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (GU L 330 del 5.12.1998, pagg. 32-54).

¹² Direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane (GU L 135 del 30.5.1991, pagg. 40-52).

quest'ultima basa la propria politica in materia di acque. Spetta alle autorità nazionali adottare misure di ausilio concrete che tutelino i gruppi sociali svantaggiati o incapaci di sostenere il costo dell'acqua (ad esempio sostenendo le famiglie a basso reddito o istituendo obblighi di servizio pubblico).

Fornitura dei servizi idrici nel mercato interno

Nell'UE, le modalità di gestione dei servizi idrici sono prerogativa esclusiva delle autorità pubbliche degli Stati membri. La fornitura dei servizi idrici è generalmente competenza delle autorità locali, che sono le più vicine ai cittadini e ai loro problemi.

Le autorità pubbliche sono del tutto libere di eseguire in proprio le prestazioni inerenti a tali servizi, oppure di affidarle ad altre entità giuridiche di diritto pubblico mediante il sistema di affidamento diretto (*in house*). Possono anche decidere di affidare a terzi i servizi idrici, in toto o in parte, con gestione privata o mista, nel qual caso le autorità pubbliche hanno piena facoltà di stabilire obblighi chiari per gli operatori privati, onde garantire che i servizi erogati nell'area geografica di loro competenza soddisfino gli standard prescritti.

Il ruolo dell'UE è vigilare affinché i principi fondamentali del trattato, quali la trasparenza e la parità di trattamento, siano rispettati, nell'osservanza delle norme del trattato che le impongono di rimanere neutrale rispetto alle decisioni nazionali che disciplinano il regime di proprietà delle imprese erogatrici di servizi idrici¹³.

Le norme dell'UE sul mercato interno tengono pienamente conto del fatto che spetta alle autorità pubbliche fare applicare gli standard prescritti per la qualità dei servizi, decidere in merito alla tariffazione e imporre eventuali obblighi di servizio pubblico (ad esempio per proteggere gli utenti svantaggiati). Tali norme sono intese ad aumentare la trasparenza, evitare la discriminazione e offrire ai cittadini servizi di qualità in cambio delle tasse e delle imposte da essi versate. Se, ad esempio, le autorità pubbliche decidono di ricorrere a una società esterna per la prestazione dei servizi di gestione dell'acqua, le norme UE in materia di appalti pubblici garantiscono che il processo di selezione sia trasparente e che l'offerta selezionata sia quella più vantaggiosa per gli utenti. Anche quando le autorità pubbliche decidono di erogare tali servizi tramite una cooperazione pubblico-pubblico, è ancora la legislazione UE in materia di appalti pubblici a offrire un quadro giuridico sicuro e flessibile per la cooperazione.

Per quanto riguarda i timori espressi dai cittadini nell'iniziativa, mediante la quale chiedono di non subordinare la fornitura d'acqua e la gestione delle risorse idriche alle "logiche del mercato interno" e di escludere i servizi idrici dalla liberalizzazione, la Commissione conferma che la normativa in materia di appalti pubblici non si applica quando gli enti locali decidono di fornire i servizi in proprio, tramite una joint venture o un'impresa collegata¹⁴.

¹³ L'articolo 345 del trattato sul funzionamento dell'UE stabilisce esplicitamente un "principio di neutralità" rispetto alle norme che disciplinano il regime di proprietà esistente negli Stati membri. L'UE non può pertanto adottare atti giuridici che hanno effetti sulle norme alla base del regime di proprietà, ivi compresa la proprietà delle imprese erogatrici di un servizio pubblico, quale la fornitura di acqua.

¹⁴ Alle condizioni di cui all'articolo 23 della direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (GU L 134 del 30.4.2004).

La **specificità dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari** e la loro importanza per il soddisfacimento dei bisogni di base della popolazione sono state costantemente riconosciute dalla legislazione dell'UE. Le concessioni nel settore dell'acqua sono spesso assoggettate a regimi particolari e complessi, che richiedono di essere attentamente valutati, data *"l'importanza dell'acqua quale bene pubblico di valore fondamentale per tutti i cittadini dell'Unione"*¹⁵. Le concessioni per l'acqua potabile, come pure alcune concessioni per il trattamento e lo smaltimento delle acque reflue, non rientrano quindi nel campo di applicazione delle nuove norme unionali sull'aggiudicazione dei contratti di concessione. Inoltre, i servizi di distribuzione e fornitura idrica e di gestione delle acque reflue non possono essere liberamente prestati oltre frontiera, come stabilisce espressamente la direttiva sui servizi¹⁶.

L'impegno di lunga data dell'Unione europea a livello mondiale

La riduzione della povertà, la crescita inclusiva e lo sviluppo sostenibile dipendono in larga misura dalla disponibilità e dalla qualità dell'approvvigionamento idrico. Oltre 2,6 miliardi di persone nel mondo non hanno accesso a servizi igienico-sanitari moderni e quasi un miliardo beve ancora acqua non trattata. Mentre per l'obiettivo di sviluppo del millennio relativo all'acqua potabile siamo sulla buona strada, sul fronte dei servizi igienico-sanitari siamo ben lungi dal raggiungere il traguardo prestabilito, considerato che, stando alle tendenze attuali, la situazione non muterebbe per oltre un miliardo di persone.

L'Unione europea si è da tempo impegnata a garantire l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari nei paesi partner, nonché a promuovervi una gestione integrata dell'acqua. Un apposito quadro politico vige dal 2002, inaugurato con la comunicazione sulla gestione delle risorse idriche nei paesi in via di sviluppo¹⁷, cui ha fatto seguito **l'iniziativa Acqua dell'UE**¹⁸, uno strumento politico volto a migliorare la cooperazione e offrire assistenza allo sviluppo in maniera più efficace, mediante partenariati e associando i vari portatori d'interesse.

Nel corso dell'ultimo decennio gli obiettivi strategici dell'UE si sono tradotti in molte azioni concrete, dotate di importanti risorse finanziarie, apportate anche attraverso il Fondo per l'acqua ACP-UE istituito nel 2004¹⁹. Come conseguenza diretta dell'assistenza dell'UE, tra il 2004 e il 2013 più di 70 milioni di persone hanno fruito di un migliore approvvigionamento in acqua e 24 milioni hanno avuto accesso a strutture igienico-sanitarie.

L'UE e i suoi Stati membri sovvenzionano attualmente, con circa 1,5 miliardi di euro all'anno, programmi per l'approvvigionamento idrico e strutture igienico-sanitarie (programmi WASH)

¹⁵ Considerando 40 della direttiva recentemente adottata del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'aggiudicazione dei contratti di concessione (PE-CONS 73/13, di prossima pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea).

Aggiudicazione dei contratti di concessione (PE-CONS 73/13, Pubblicazione nella GU di prossima pubblicazione)

¹⁶ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

¹⁷ COM(2002) 132 definitivo.

¹⁸ www.euwi.net

¹⁹ ACP: Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico.

nei paesi in via di sviluppo, il che fa dell'Unione il **donatore individuale più generoso nel settore dell'acqua**.

Dal 2007 l'UE ha stanziato circa **2,5 miliardi di euro per interventi in più di 60 paesi partner sul fronte dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari**²⁰, molti dei quali consistono nello sviluppo di infrastrutture: reti idriche e fognarie, impianti di depurazione e impianti di trattamento delle acque reflue, approvvigionamento idrico in zone rurali isolate e strutture igienico-sanitarie in zone rurali.

Inoltre, l'UE è il maggiore erogatore di aiuti umanitari nel settore WASH, con uno stanziamento annuo di circa 200 milioni di euro destinati ad assicurare che le popolazioni minacciate da crisi umanitarie in corso o imminenti abbiano accesso, in modo tempestivo e dignitoso, ad acqua potabile in quantità sufficiente.

L'UE sostiene progetti di partenariato (Nord-Sud e Sud-Sud) volti a sviluppare capacità in materia di acqua e servizi igienico-sanitari, attraverso il trasferimento di competenze e conoscenze attinte da aziende pubbliche, autorità locali e altri soggetti del settore. Molte delle risorse finora impegnate sono servite ad aiutare società di distribuzione dell'acqua con penuria di capitale, che hanno potuto così estendere la copertura ai segmenti più poveri della popolazione. Inoltre, le combinazioni di strumenti finanziari regionali creati dall'UE hanno finanziato dal 2007 ad oggi circa 30 progetti di approvvigionamento idrico e strutture igienico-sanitarie, che hanno mobilitato prestiti e investimenti per un valore superiore a 2 miliardi di euro.

3. AZIONE IN RELAZIONE ALL'INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI

Da quanto illustrato sopra si evince che l'azione passata ed attuale dell'UE rispecchia un chiaro riconoscimento dell'importanza dell'acqua in quanto bene pubblico fondamentale per il pieno godimento della vita e di tutti i diritti umani. Nell'ambito delle proprie competenze e nel pieno rispetto della sussidiarietà, l'UE da sempre si adopera affinché l'accesso all'acqua potabile e a migliori servizi igienico-sanitari diventi una realtà per tutti, all'interno e al di fuori dell'Europa.

Sulla scorta dell'iniziativa dei cittadini europei, la Commissione ha cercato di individuare le lacune persistenti e i settori in cui è necessario adoperarsi maggiormente – a livello unionale e nazionale — per rispondere alle preoccupazioni che sono all'origine della richiesta d'intervento dei cittadini.

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.

Garantire un'acqua di migliore qualità e più accessibile

La piena attuazione della normativa unionale in materia di acque da parte degli Stati membri è essenziale per garantire l'accesso universale all'acqua potabile sul territorio dell'UE. Malgrado

²⁰ Questa cifra non include l'assistenza fornita dai singoli Stati membri.

i notevoli progressi realizzati finora, l'accesso all'acqua e a servizi igienico-sanitari di qualità può essere ulteriormente migliorato, soprattutto per i cittadini che vivono in zone servite da sistemi di distribuzione di piccole dimensioni.

Il **nuovo programma d'azione per l'ambiente (7° PAA)**²¹ entro cui si articolano gli interventi dell'UE in campo ambientale, sottolinea la necessità che gli Stati membri diano piena attuazione alla normativa dell'UE se si vuole che entro il 2020 tutti i cittadini beneficino degli alti standard di qualità fissati per l'acqua potabile e le acque di balneazione. Occorre ancora adoperarsi per:

- garantire una migliore qualità dell'acqua potabile per i piccoli sistemi di distribuzione (ossia, quelli che servono meno di 5 000 persone), che forniscono acqua a 65 milioni di persone nell'UE;
- mantenere e rinnovare le infrastrutture esistenti, prestando particolare attenzione agli elementi innovativi che apportano una maggiore efficienza; e
- costruire le infrastrutture mancanti per le acque reflue (sistemi di raccolta e di trattamento), in particolare negli Stati membri dell'Europa orientale.

Tutto ciò richiede una disponibilità sufficiente di finanziamenti, una corretta fissazione delle priorità e una buona governance, anche per quanto riguarda le capacità amministrative, a livello nazionale e locale, necessarie per pianificare, coordinare e realizzare gli investimenti. I rimedi per le carenze che sono state individuate dipenderanno da come gli Stati membri decideranno di spendere i futuri finanziamenti dell'UE²². La Commissione cercherà di fare in modo che essi sfruttino appieno le notevoli opportunità, offerte nel nuovo periodo di programmazione finanziaria (2014-2020), di ottenere il sostegno finanziario dell'UE nel settore dell'acqua, in particolare attraverso investimenti prioritari incentrati proprio sulla gestione delle risorse idriche.

La Commissione intensificherà gli sforzi mirati a **conseguire la piena attuazione, da parte degli Stati membri, della normativa dell'UE in materia di acqua**, collaborando strettamente con essi e con i portatori di interesse per concretizzare le proposte presentate nel piano UE del 2012 per le risorse idriche²³, in cui erano già state individuate le principali sfide della politica unionale in questa materia.

La Commissione non cesserà inoltre di rivedere la legislazione UE: le norme sulle sostanze prioritarie nel settore dell'acqua²⁴ sono state rafforzate nel 2013 e la direttiva sulle

²¹ Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta".

²² Per i fondi strutturali e di investimento europei, le priorità di spesa per ogni singolo paese dell'UE sono in fase di ultimazione nell'ambito dei contratti di partenariato e dei programmi operativi, elaborati dagli Stati membri e approvati dalla Commissione.

²³ COM(2012) 673 final.

²⁴ Le sostanze che presentano un rischio significativo per o attraverso l'ambiente acquatico. Direttiva 2013/39/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 agosto 2013, che modifica le direttive 2000/60/CE e 2008/105/CE per quanto riguarda le sostanze prioritarie nel settore della politica delle acque.

acque sotterranee è attualmente in fase di aggiornamento²⁵. La Commissione ha poi lavorato, di concerto con gli Stati membri e i portatori d'interesse, per adeguare al progresso scientifico e tecnico le disposizioni relative al monitoraggio e all'analisi nel quadro della direttiva sull'acqua potabile. Inoltre, raccogliendo i timori sorti intorno ai piccoli distributori di acqua potabile, avvierà una **consultazione pubblica su scala europea** per valutare la necessità di miglioramenti e le modalità con le quali potrebbero essere realizzati. Preparerà infine un **riesame della direttiva quadro in materia di acque** e ne proporrà eventuali modifiche²⁶.

Per quanto riguarda l'**accessibilità economica dell'acqua**, un aspetto chiave, l'azione a livello nazionale rimane di fondamentale importanza. Tale azione è parte integrante delle politiche attuate dagli Stati membri per ridurre la povertà e l'esclusione sociale, anch'esse sostenute e integrate a livello dell'UE²⁷. Le misure volte a salvaguardare le persone svantaggiate rivestono un'estrema importanza, visto l'aumento dei problemi di emergenza idrica durante la crisi economica e l'incapacità di alcuni cittadini di pagare le bollette dell'acqua. La Commissione invita pertanto gli Stati membri a garantire, nel quadro delle loro competenze, l'accesso a un livello minimo di approvvigionamento idrico per tutti i cittadini, in conformità alle raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità, e ad applicare correttamente la direttiva quadro in materia di acque²⁸.

Garantire la neutralità nella fornitura di servizi idrici

La Commissione continuerà a garantire il pieno rispetto delle norme del trattato che impongono all'UE di rimanere neutrale rispetto alle decisioni nazionali che disciplinano il regime di proprietà per le imprese erogatrici di servizi idrici²⁹, pur vigilando affinché i principi fondamentali del trattato – quali la trasparenza e la parità di trattamento – siano applicati. Per quanto riguarda le preoccupazioni espresse dai cittadini con l'iniziativa, ossia che la fornitura d'acqua e la gestione delle risorse idriche non siano subordinate alle "logiche del mercato interno" e che i servizi idrici siano esclusi dalla liberalizzazione, la Commissione conferma che la normativa in materia di appalti pubblici non si applica quando gli enti locali decidono di fornire i servizi in proprio, tramite una joint venture o un'impresa collegata³⁰.

²⁵ Direttiva 80/68/CEE del Consiglio, del 17 dicembre 1979, concernente la protezione delle acque sotterranee dell'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose (GU L 20 del 26.1.1980, pag. 43).

²⁶ In linea con i requisiti dell'articolo 19, paragrafo 2 della direttiva.

²⁷ Cfr. in particolare il pacchetto di investimenti sociali, pubblicato dalla Commissione nel febbraio 2013 (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en>).

²⁸ Secondo l'OMS, per soddisfare i bisogni di base e scongiurare l'insorgere di problemi sanitari, occorrono tra 50 e 100 litri di acqua per persona al giorno. L'accesso a 20-25 litri per persona/giorno rappresenta uno standard minimo, che però aumenta il rischio sul piano sanitario perché è insufficiente a soddisfare le norme igieniche e il fabbisogno di base.

Cfr. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35en.pdf>.

²⁹ L'articolo 345 del trattato sul funzionamento dell'UE stabilisce esplicitamente un "principio di neutralità" rispetto alle norme che disciplinano il regime di proprietà esistente negli Stati membri. L'UE non può pertanto adottare atti giuridici che hanno effetti sulle norme alla base del regime di proprietà, ivi compresa la proprietà delle imprese erogatrici di un servizio pubblico, quale la fornitura di acqua. Allo stesso modo, non vi è alcuna base giuridica nei trattati in virtù della quale l'UE possa adottare un atto giuridico che imponga obblighi alle imprese in materia di reinvestimento dei loro utili o che disciplini la loro struttura societaria.

³⁰ Fatte salve alcune condizioni di cui agli articoli 28, 29 e 30 della direttiva (UE) 2014/XX/del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua,

Nei negoziati commerciali internazionali, la Commissione continuerà inoltre a trattare attivamente con i partner commerciali affinché le scelte nazionali, regionali e locali sulle modalità di gestione dei servizi idrici siano rispettate e debitamente salvaguardate.

Come accennato sopra, la specificità dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari e la loro importanza per il soddisfacimento dei bisogni di base della popolazione sono state costantemente riconosciute nella legislazione dell'UE, come dimostrano, per citare l'esempio più recente, le nuove norme sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 26 febbraio 2014. La Commissione, accogliendo i timori dell'opinione pubblica emersi durante l'iter legislativo, ha proposto di escludere esplicitamente dal campo di applicazione di tali norme le concessioni relative all'acqua potabile e alcune concessioni relative al trattamento delle acque reflue. Così facendo ha risposto alle preoccupazioni espresse dall'iniziativa "L'acqua è un diritto".

Aumentare la trasparenza

La trasparenza può svolgere un ruolo fondamentale nel migliorare l'accesso dei cittadini ai servizi idrici e igienico-sanitari, incidendo sui tre aspetti principali della questione (ossia, l'accessibilità fisica, l'accessibilità economica e la qualità). La necessità di trasparenza è alla base di alcune disposizioni della direttiva quadro in materia di acque, nella fattispecie l'articolo 14, che prevede che i cittadini europei siano informati e consultati durante il processo di adozione dei piani di gestione dei bacini idrografici e che le autorità spieghino come hanno tenuto conto del loro parere. La legislazione dell'UE sancisce il diritto di accesso ai dati sull'ambiente detenuti dalle autorità pubbliche o per conto di esse e stabilisce i termini e le condizioni di base nonché le modalità pratiche d'esercizio di tale diritto, concorrendo in tal modo a improntare le politiche a una maggiore trasparenza³¹.

La Commissione concorda sul fatto che si dovrebbe fare di più per migliorare la quantità e la qualità delle informazioni accessibili al pubblico in tema di qualità dell'acqua e dei relativi servizi. Una migliore informazione può **favorire la partecipazione attiva dei cittadini**, permettendo loro di seguire e contribuire in prima persona al processo decisionale sulla gestione delle risorse idriche, condotto soprattutto a livello nazionale, regionale o locale.

La Commissione continuerà a elaborare **nuove iniziative per migliorare la trasparenza a beneficio dei cittadini**. Nell'ambito della direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane lavora a stretto contatto con gli Stati membri, in particolare con una serie di paesi pilota, per istituire nuovi sistemi informativi mediante i quali i cittadini possano accedere facilmente online alle informazioni necessarie per conformarsi alla normativa (cosiddetti SIIF, quadri strutturati per l'attuazione e l'informazione - *Structured Implementation and Information Frameworks*).

La Commissione intende mettere a punto una strategia analoga per offrire ai consumatori una maggiore trasparenza per quanto concerne la qualità dell'acqua potabile. Sulla falsariga del ruolo svolto nel settore delle acque reflue urbane, la Commissione potrebbe aiutare gli

dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali (adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 26 febbraio 2014, in attesa di pubblicazione).

³¹ Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio.

Stati membri a individuare le categorie delle informazioni necessarie per poter disporre di dati comparabili in tutto il territorio dell'UE. L'attuale sistema d'informazione sulle acque per l'Europa (WISE)³² potrebbe fungere da punto di accesso unico a tali informazioni.

La Commissione è inoltre disposta a esaminare la possibilità di introdurre l'**analisi comparativa della qualità dell'acqua** nell'intento di favorire la partecipazione attiva dei cittadini. È anche pronta a promuovere un dialogo più strutturato tra i portatori d'interesse, coinvolgendo i prestatori di servizi del settore pubblico e privato, e a cooperare nel quadro delle iniziative esistenti per ampliare il numero di **indicatori e parametri di riferimento per i servizi idrici**³³. Permettere ai cittadini di accedere a dati comparabili sui principali indicatori delle prestazioni dei fornitori di servizi idrici, sul piano economico, tecnico e qualitativo, non è che un primo passo in direzione di una maggiore trasparenza e responsabilità dei suddetti fornitori.

Un approccio più integrato per l'assistenza allo sviluppo

La Commissione reputa che l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari vada considerato nella sua dimensione di diritto umano e s'impegna a garantire che tale visione permanga al centro della propria politica di sviluppo. L'UE intende proseguire gli sforzi per fare dell'accesso universale all'acqua e alle strutture igienico-sanitarie un elemento essenziale della sua politica di sviluppo. Malgrado i progressi compiuti, oltre 4 000 bambini sotto i cinque anni muoiono ogni giorno nel mondo di malattie legate alla mancanza di accesso all'acqua potabile.

Nel periodo di programmazione 2014-2020, l'assistenza finanziaria dell'UE sarà destinata a un numero mirato di settori in ciascun paese partner, privilegiando le zone più in difficoltà, affinché gli aiuti siano spesi in maniera efficace e producano i migliori risultati possibili³⁴. Il **sostegno ai settori WASH** (approvvigionamento idrico e strutture igienico-sanitarie) sarà indirizzato in particolare verso i paesi partner che nei programmi indicativi nazionali hanno dato priorità all'acqua e alle strutture igienico-sanitarie. La Commissione coordinerà il proprio intervento con i paesi partner, gli Stati membri e altri partner per lo sviluppo allo scopo di assicurare un'adeguata copertura di questi settori in tutti i paesi partner.

Al tempo stesso, l'UE seguirà un approccio più integrato e la sua azione futura poggerà sulla creazione di **sinergie tra l'acqua, l'energia e la sicurezza alimentare**, soprattutto a livello regionale. Poiché la sicurezza alimentare è una priorità per più di 50 paesi, gli interventi sul fronte WASH saranno integrati nei programmi di sicurezza alimentare, quale strumento di contrasto al problema della malnutrizione nei paesi in via di sviluppo. Nel nuovo quadro finanziario (2014-2020) saranno stanziati oltre 3 miliardi di euro per interventi che incidono sulla nutrizione, nell'ambito dei quali rivestono grande importanza gli interventi nei settori WASH.

Le questioni legate all'acqua saranno affrontate anche nell'ambito degli strumenti tematici, attraverso i collegamenti con l'agricoltura, l'energia e la sicurezza. Il programma tematico su beni pubblici e sfide globali cercherà di rafforzare la coerenza delle azioni esterne e il loro

³² <http://water.europa.eu/>

³³ Ad esempio, <http://www.waterbenchmark.org>

³⁴ Come stabilito nella comunicazione COM(2011) 637 "Programma di cambiamento".

legame con altre iniziative strategiche dell'UE, come quelle in materia di clima ed energia, biodiversità, ambiente, gestione delle risorse idriche e diplomazia nel settore dell'acqua, per citarne alcune.

La Commissione, tenuto conto del rischio crescente di conflitti alimentati dalla pressione esercitata sulle risorse idriche, nonché dell'emergere in ambiente urbano di bisogni sempre maggiori di natura umanitaria su questo fronte, continuerà a dedicarsi con forte impegno all'**azione umanitaria nei settori WASH**, per far fronte alle situazioni di emergenza e alla loro prevenzione. Essa proseguirà i lavori in corso per rendere gli aiuti umanitari ancor più tempestivi, efficienti ed efficaci attraverso un rafforzamento dei meccanismi di coordinamento tra i partner.

Promuovere i partenariati pubblico-pubblico

Vi è una crescente consapevolezza del potenziale dei **partenariati senza scopo di lucro nel settore idrico**. Negli ultimi dieci anni, il Fondo per l'acqua ACP-UE ha svolto un ruolo pionieristico al riguardo, tramite azioni di sviluppo delle capacità delle autorità pubbliche nei paesi ACP; il suo operato e il relativo impatto sono oggetto di una valutazione commissionata nel 2013 e non ancora ultimata, i cui risultati saranno debitamente presi in considerazione ed integrati nella strategia di programmazione e nelle decisioni a venire.

Il sostegno ai partenariati pubblico-pubblico sarà inoltre apportato nel contesto dei programmi dedicati ai settori WASH nei paesi partner che hanno posto l'acqua in cima alle loro priorità. Sulla base degli insegnamenti tratti dai progetti precedenti e in corso, la Commissione cercherà di individuare nuove opportunità di partenariato (Nord-Sud e Sud-Sud) per sviluppare le capacità nel settore dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari, attraverso il trasferimento di competenze e conoscenze tra aziende pubbliche, autorità locali e altri soggetti del settore.

Seguito di Rio + 20

L'UE persevererà negli sforzi volti a garantire l'accesso universale all'acqua e ai servizi igienico-sanitari compiuti anche nel contesto del seguito della conferenza di Rio + 20 delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, in cui l'acqua è stata riconosciuta al centro dello sviluppo sostenibile.

Nella dichiarazione ministeriale *The future we want* ("Il futuro che vogliamo")³⁵, i leader mondiali hanno dichiarato il proprio impegno a favore del diritto umano all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari, al progressivo accesso universale all'acqua potabile e a strutture igienico-sanitarie sicure a prezzi abbordabili (ossia al di là degli obiettivi di Johannesburg e degli obiettivi di sviluppo del millennio) e a un significativo miglioramento della gestione integrata delle risorse idriche.

Nella recente comunicazione "Un'esistenza dignitosa per tutti: sconfiggere la povertà e offrire al mondo un futuro sostenibile"³⁶, la Commissione sottolinea la necessità che l'**agenda per lo sviluppo successiva al 2015**, da elaborarsi a livello di Nazioni Unite, affronti il

³⁵ <http://www.un.org/en/sustainablefuture/>

³⁶ COM(2013) 92.

settore dell'acqua in modo integrato, per conseguire uno sviluppo umano di base e una crescita inclusiva e sostenibile. Le conclusioni del Consiglio del 25 giugno 2013³⁷ indicano che il quadro post 2015 dovrebbe integrare in modo equilibrato la dimensione economica, sociale e ambientale dello sviluppo sostenibile, per garantire condizioni di vita di base (che includano acqua e servizi igienico-sanitari), stimolare i motori dell'economia verde e promuovere l'uso, la gestione e la protezione sostenibili delle risorse naturali.

Nel rapporto sull'agenda per lo sviluppo post 2015, il gruppo di lavoro ad alto livello dell'ONU ha proposto un obiettivo da raggiungere in materia di acqua e servizi igienico-sanitari, che spicca quindi tra i settori cui dare priorità dopo il 2015³⁸.

La Commissione sta preparando una comunicazione di follow-up sul quadro di sviluppo post 2015³⁹, fissando gli obiettivi e i traguardi prioritari, anche per le questioni inerenti all'acqua e alle strutture igienico-sanitarie. A livello internazionale, il gruppo di lavoro aperto sugli obiettivi di sviluppo sostenibile sta anch'esso definendo obiettivi e traguardi⁴⁰ e la sua proposta sarà sottoposta al vaglio dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel settembre 2014; l'esito di tale vaglio confluirà poi nei negoziati intergovernativi che precederanno il vertice che si terrà nel settembre 2015, dove l'UE e gli Stati membri continueranno a svolgere un ruolo di primo piano.

4. CONCLUSIONI

La Commissione accoglie con favore la mobilitazione dei cittadini europei a sostegno dell'accesso all'acqua e alle strutture igienico-sanitarie, in Europa e a livello mondiale. Reputa importante considerare l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari nella sua dimensione di diritto umano e continuerà a garantire che questo principio resti al centro delle sue politiche. A livello dell'UE, la Commissione, forte dell'esperienza acquisita, continuerà ad a migliorare l'accesso all'acqua e alle strutture igienico-sanitarie e a estenderlo a un numero sempre maggiore di cittadini, puntando a coprire l'intera popolazione, attraverso le politiche ambientali e il finanziamento delle infrastrutture.

La Commissione continuerà a garantire la neutralità dell'UE rispetto alle scelte nazionali, regionali e locali relative alla prestazione dei servizi idrici, vigilando nel contempo sul rispetto dei principi fondamentali del trattato, quali la trasparenza e la parità di trattamento. Resterà all'ascolto delle preoccupazioni dell'opinione pubblica riguardo alla specificità dei servizi legati all'acqua, come ha fatto nell'ambito dell'iter legislativo sulle norme unionali in materia di concessioni.

Un altro elemento su cui si concentreranno gli sforzi dell'UE è la trasparenza, allo scopo di stimolare una partecipazione più attiva dei cittadini, colmando le lacune nell'informazione che impediscono loro di contribuire maggiormente alle decisioni relative alla gestione delle risorse idriche a livello locale, regionale e nazionale.

³⁷ http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_13692_en.htm

³⁸ http://www.un.org/sg/management/pdf/HLP_P2015_Report.pdf

³⁹ Programma di lavoro della Commissione per il 2014, COM (2013) 739 final.

⁴⁰ Gruppo di lavoro aperto composto di 30 membri dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, incaricato dal documento finale di Rio+20 di preparare una proposta di obiettivi di sviluppo sostenibile da sottoporre all'esame della 68^a sessione dell'Assemblea.

A livello mondiale, l'Unione mantiene fermo il proprio impegno a partecipare al processo internazionale volto a elaborare l'agenda per lo sviluppo post 2015 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile di applicazione universale, senza cessare di promuovere attivamente l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari, nonché una gestione integrata delle risorse idriche, nell'ambito della politica di sviluppo, in particolare attraverso un impegno di oltre 3 miliardi di euro per finanziare interventi che incidono sulla nutrizione, anche a favore dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie (2014-2020).

In risposta ai cittadini che le chiedono di agire, la Commissione s'impegna ad adottare misure concrete e a mettere in cantiere una serie di nuovi interventi nei settori che interessano direttamente l'iniziativa e i suoi obiettivi. In particolare essa intende:

- rafforzare l'attuazione della propria legislazione in materia di qualità dell'acqua, basandosi sugli impegni esposti nel 7° programma d'azione per l'ambiente e nel piano per le risorse idriche;
- 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;
- migliorare la trasparenza della gestione dei dati sulle acque reflue urbane e sull'acqua potabile ed esaminare la possibilità di introdurre l'analisi comparativa della qualità dell'acqua;
- stimolare un dialogo più strutturato tra i portatori d'interesse sulla trasparenza nel settore idrico;
- cooperare con le iniziative esistenti per definire un maggior numero di parametri di riferimento per i servizi idrici;
- favorire l'adozione di approcci innovativi per l'assistenza allo sviluppo (ad esempio, sostegno dei partenariati tra operatori idrici e dei partenariati pubblico-pubblico); promuovere la condivisione delle migliori pratiche tra Stati membri (ad esempio, in merito agli strumenti di solidarietà) e individuare nuovi spazi di cooperazione;
- premere perché l'accesso universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari figuri tra i settori prioritari nel quadro dei futuri obiettivi di sviluppo sostenibile.

La Commissione invita, infine, gli Stati membri, nell'ambito delle loro competenze, a tener conto dei timori espressi dai cittadini attraverso la presente iniziativa e li esorta ad adoperarsi più a fondo affinché tutti i cittadini possano avere accesso all'acqua potabile pulita a prezzi abbordabili e a servizi igienico-sanitari.

Conformemente all'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento riguardante l'iniziativa dei cittadini europei, la presente comunicazione sarà notificata agli organizzatori dell'iniziativa, al Parlamento europeo e al Consiglio e sarà resa pubblica.