



Assemblea Generale

Distr.: General
21 July 2020

Originale: inglese

Settantacinquesima sessione

Articolo 72 (b) dell'agenda provvisoria*

Promozione e protezione dei diritti umani: domande sui diritti umani, compresi gli approcci alternativi per migliorare l'effettivo godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali

Diritti umani e privatizzazione dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari

Nota del Segretario Generale

Il Segretario Generale ha l'onore di trasmettere all'Assemblea Generale il report del Relatore Speciale sui diritti umani di accesso sicuro all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari, Léo Heller, in conformità con la risoluzione [42/5](#) del Consiglio per i Diritti Umani

* [A/75/150](#).



Report di Léo Heller, Relatore Speciale dell'ONU sui diritti umani di accesso sicuro all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari

Sinossi

È diffusa presso la comunità dei diritti umani l'opinione che tali diritti siano neutrali rispetto al tipo di acqua e di servizi igienico-sanitari, e rispetto a chi li fornisce. Questo report smentisce tale concetto. Infatti Léo Heller, Relatore Speciale sui diritti umani all'accesso sicuro all'acqua potabile e ai servizi servizi igienico-sanitari, inizia dalla premessa che esistono rischi specifici nel godere di tali diritti umani in situazioni di privatizzazione e che l'esplorazione delle dimensioni legali, teoretiche ed empiriche di questi rischi è necessaria e rilevante. Il Relatore Speciale discute questi rischi sulla base di una combinazione di tre fattori connessi alla fornitura privata di acqua e di servizi igienico-sanitari: massimizzazione del profitto, monopolio naturale dei servizi e sbilanciamenti del potere. Usando questo schema analitico identifica rischi diversi, inclusa la mancanza di uso del massimo delle risorse disponibili, il deterioramento dei servizi, l'accesso non disponibile, l'incuria della sostenibilità, la carenza di responsabilità, l'ineguaglianza. Heller invita inoltre gli Stati e gli altri attori a occuparsi e a mitigare questi rischi.

Indice dei contenuti

Pagina

I. Introduzione	4
II. Contesto	6
III. Rischi di privatizzazione dei diritti umani: motivazione	8
IV. Rischi di privatizzazione dei diritti umani	9
A. Uso delle massime risorse disponibili	10
B. Accessibilità	11
C. Nessun miglioramento o peggioramento dei servizi	13
D. Sostenibilità	15
E. Accesso all'informazione, partecipazione e affidabilità	16
F. Nessuno rimanga indietro	16
V. Far fronte ai rischi e approntare tutele	17
A. Stati	18
1. Prima di scegliere la privatizzazione	18
2. Stesura dei contratti	18
3. Fase operativa	19
4. Fase di rinegoziazione o di revoca	19
B. Operatori privati	20
C. Istituzioni finanziarie internazionali	21

I. Introduzione

1. La fornitura di servizi idrici e sanitari è una responsabilità principalmente assunta sotto il proprio controllo dai governi e dagli enti pubblici. Tuttavia, a partire dagli anni '80 del XX secolo ha cominciato a prendere piede la privatizzazione, attivamente promossa dagli istituti finanziari internazionali. Attraverso vari accordi legali e contrattuali, e una molteplicità di mezzi, agli attori privati è stata concessa una maggiore presenza nel settore idrico e igienico-sanitario e, di conseguenza, le loro operazioni hanno finito per influenzare l'esito della fornitura di servizi per una parte della popolazione mondiale.

2. La comunità per i diritti umani ha espresso una serie di opinioni sulla privatizzazione dei servizi idrici e igienico-sanitari. Ad un estremo dello spettro i movimenti anti-privatizzazione si sono espressi con forza sostenendo che la gestione pubblica è il modello più adeguato per la realizzazione del diritto umano all'acqua e, più recentemente, ai servizi igienico-sanitari.¹ All'altro estremo una formulazione comune è quella della "neutralità" o di un "agnosticismo" dei diritti umani rispetto al tipo di fornitore. Questa posizione afferma che ciò che conta sono i risultati dei servizi, indipendentemente dal modello di prestazione,² e che il quadro dei diritti umani non richiede agli Stati di adottare alcun modello particolare (A/HRC/15/31, para. 15). Tuttavia, ciò ha aperto la porta all'idea acritica che le prestazioni pubbliche o private siano equivalenti in termini di rispetto dei diritti umani.

3. L'elaborazione del commento generale n. 15 (2002) sul diritto all'acqua del Comitato per i diritti Economici, Sociali e Culturali riflette il dibattito polarizzato sulla privatizzazione dei servizi idrici e sanitari. Nelle sue versioni iniziali, il testo chiedeva il rinvio della privatizzazione fino a quando non fossero stati istituiti sufficienti sistemi di regolamentazione.³ Alla fine si optò per un approccio più sfumato. Pur riferendosi ai fornitori pubblici e privati, il Comitato ha rilevato al paragrafo 11 del commento generale che "l'acqua dovrebbe essere trattata come un bene sociale e culturale e non principalmente come un bene economico". Nel paragrafo 24, il Comitato ha inoltre sottolineato l'obbligo dello Stato di tutelare l'accesso "equo, disponibile e fisico" da abusi, in situazioni in cui i servizi idrici sono gestiti o controllati da terzi, attraverso un sistema di regolamentazione efficace che deve includere il monitoraggio indipendente, la partecipazione pubblica e sanzioni in caso di non conformità. Nonostante questi orientamenti, il significato e le implicazioni di trattare l'acqua come un bene sociale e culturale piuttosto che come un bene economico, principio chiave di questo commento fondativo, richiedono ancora un'interpretazione e uno sviluppo più chiaro.

4. Nel presente report il Relatore Speciale sui diritti umani all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari, Léo Heller, parte dalla premessa che i processi alla base della fornitura idrica e igienico-sanitaria non sono neutrali e modellano l'ambiente sociale, politico ed economico in cui si realizzano i diritti umani. Inoltre egli ritiene che, vista la lunga storia di dibattiti e timori quando si associa la privatizzazione agli abusi dei diritti d'accesso all'acqua e ai servizi igienici, sia compito del Relatore Speciale esaminare la questione dal punto di vista giuridico, teorico ed empirico. L'attivazione dell'agenda

Whose Water Is It, Anyway?: Taking Water Protection into Public Hands

1 Maude Barlow, (Toronto, ECW Press, 2019); and

Sharmila Murthy, "The human right(s) to water and sanitation: history, meaning and the controversy over privatization", *Berkeley Journal of International Law*, vol. 31, n. 1 (2013).

2 Un esempio di questa posizione appare in una presentazione della Organizzazione per l'iniziativa di Governance dell'Acqua di OECD (Cooperazione e Sviluppo Economico): "La questione critica sottesa al raggiungimento del diritto umano all'acqua e ai servizi igienico-sanitari non è se il servizio debba essere gestito da enti pubblici o privati, ma che cosa è più efficace nel contesto."

3 Malcolm Langford, "Privatizzazione e diritto all'acqua", in *Human Right to Water: Theory, Practice and Prospects*, Malcolm Langford e Anna F. S. Russell, ed. (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2017).

2030 per lo Sviluppo Sostenibile ha sottolineato l'urgente necessità di affrontare questo problema e ha esercitato una rinnovata pressione per un maggiore coinvolgimento del settore privato, mobilitando diverse forme di finanziamento che integrerebbero i fondi pubblici.⁴

5. Sebbene il termine "privatizzazione" sia stato applicato a diverse situazioni di partecipazione privata nel settore idrico e igienico-sanitario, il presente report lo intende in un senso lato che comprende forme diverse di delega delle autorità pubbliche a soggetti privati e non lo limita alla vendita di beni. Questa accezione è coerente con altri report redatti da incaricati di mandati di procedura speciale.⁵ L'analisi che segue riguarda diverse modalità di strutture che forniscono servizi a scopo di lucro, tra cui le imprese multinazionali e nazionali, e le società pubbliche con una percentuale significativa di azioni detenute da investitori privati. Non sono inclusi i fornitori informali e di tipo comunitario, le organizzazioni non governative e le aziende di proprietà statale. Inoltre il report si concentra sugli operatori privati che forniscono direttamente servizi o sono coinvolti in attività significative di fornitura e non su quelli che svolgono attività sussidiarie all'interno del ciclo idrico e igienico-sanitario, come la fornitura di materiali e attrezzature, lo sviluppo di progetti di ingegneria o di infrastrutture edilizie.

6. L'ambito della presente relazione, sebbene si focalizzi solo su alcune forme di partecipazione privata, abbraccia uno scenario complesso e arduo riguardante vari tipi di attori e di modi in cui essi possono essere coinvolti nella fornitura di servizi. Per quanto riguarda le tipologie di privatizzazione, la più estrema è la "cessione completa", in cui i beni rilevanti di un ente pubblico sono interamente trasferiti a una società privata, la quale si assume la responsabilità degli investimenti di capitale, della gestione e della manutenzione, ricevendone in cambio un pagamento. Esiste una serie di altre tipologie, spesso denominate partenariato pubblico-privato. Una loro modalità comune è la concessione in toto o in parte del ciclo dell'acqua per 20-30 anni, mentre i governi mantengono la proprietà dei beni. Nelle joint venture succede che un ente pubblico e un ente privato detengano congiuntamente la proprietà di una azienda oppure che una quota significativa delle azioni di un servizio pubblico esistente sia venduta in borsa. Altre forme comprendono i contratti di leasing, in cui i servizi sono trasferiti per un periodo specifico a un fornitore privato in cambio di un canone di locazione, e i contratti "build-operate-transfer", in cui la società costruisce un'infrastruttura, la gestisce per un certo periodo, poi la restituisce all'ente pubblico.

7. Nel presente report il Relatore Speciale non effettua una analisi esaustiva e comparativa tra forniture private e pubbliche, né presuppone che una di queste sia più o meno in grado di realizzare i diritti umani all'acqua e ai servizi igienico-sanitari rispetto ad altre. Lo scopo principale del Relatore Speciale è esplorare i rischi che sono specifici della privatizzazione o che potrebbero da questa essere aggravati, e identificare le salvaguardie necessarie per proteggere i diritti umani all'acqua e ai servizi igienico-sanitari da tali azzardi. Pur riconoscendo che i pericoli per i diritti umani esistono e che sono di gran lunga predominanti nel mondo, i report precedenti vertevano soprattutto su preoccupazioni e modi di migliorare questo tipo di fornitura in termini di responsabilità,⁶ regolamentazione,⁷ accessibilità,⁸ partecipazione,⁹ pianificazione,¹⁰ finanziamento¹¹, e i diritti di coloro che potrebbero trovarsi in condizioni di vulnerabilità.¹² È importante

4 Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti umani delle Nazioni Unite e Heinrich Böll Foundation, *Altra Lacuna nell'Infrastruttura: Sostenibilità – Diritti umani e Prospettive Ambientali* (2018), p. 115.

5 Vedi, per esempio, A/69/402 e A/73/396.

6 Vedi A/73/162

7 Vedi A/HRC/36/45

8 Vedi A/HRC/30/39

9 Vedi A/69/213

10 Vedi A/HRC/18/33

11 Vedi A/66/255

12 Vedi A/HRC/21/42, A/HRC/33/49, A/HRC/39/55 and A/HRC/42/47

che un report si focalizzi specificatamente sulla privatizzazione dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari in quanto ciò implica un processo decisionale da parte degli Stati riguardante la scelta se intraprendere o meno questa opzione. Il Relatore Speciale attraverso il suo report punta a offrire una utile guida per questo processo.

8. Per redigere il presente report il Relatore Speciale ha indetto tre consultazioni pubbliche: il 13 settembre 2019 a Ginevra; il 21 ottobre 2019 a New York; più una consultazione separata con gli operatori privati il 17 ottobre 2019 a New York. Inoltre dei questionari rivolti agli Stati e alle organizzazioni della società civile hanno prodotto 109 presentazioni. Sono state anche organizzate consultazioni online per consentire la partecipazione in remoto degli investitori.¹³ Il Relatore Speciale ha ricevuto una quantità enorme di dati preziosi che hanno certamente contribuito a migliorare il contenuto del report e hanno offerto prove a sostegno delle sue argomentazioni. Purtroppo a causa dei limiti nella lunghezza del testo soltanto una parte dei contributi ha potuto essere qui riportata per intero.

9. Il Relatore Speciale inizia con il fornire un contesto alla discussione, includendo il modo in cui le tendenze globali dell'economia contemporanea hanno influenzato la privatizzazione dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari (sez. II). Successivamente presenta una argomentazione concettuale per caratterizzare le sezioni successive (sez. III). Passa poi a trarre dalle esperienze di varie parti del pianeta il quadro della discussione concernente i potenziali rischi di privatizzazione dalla prospettiva dei diritti umani (sez. IV). Seguono poi le reazioni e le tutele, tra cui i suggerimenti per assicurare la corretta realizzazione, la protezione e il rispetto dei diritti umani all'acqua e ai servizi igienico-sanitari, laddove si intenda prendere in considerazione la fornitura privata o nel caso questa sia già in essere (sez. V).

II. Contesto

10. La realizzazione dei diritti umani all'acqua e ai servizi igienico-sanitari in situazioni dove prevale la partecipazione privata non si può capire appieno se la si considera un fenomeno isolato e scollegato dall'economia politica che ha guidato la politica globale e nazionale fin dal XX secolo. In questo contesto la privatizzazione dei servizi pubblici, benché spesso introdotta come soluzione tecnica, è in realtà "parte integrante di una filosofia economica e sociale di governance".¹⁴ Tale delega è stata giustificata con argomenti come le prestazioni superiori del settore privato e il fallimento del settore pubblico a fornire servizi adeguati a causa di un misto di inefficienza, corruzione e scarsa responsabilità. Tuttavia la privatizzazione dei servizi pubblici ha incontrato notevoli opposizioni sociali e politiche, solidamente calate nella dimostrazione che essa arreca maggiore disuguaglianza e povertà,¹⁵ con ciò mettendo a rischio la realizzazione dei diritti umani.¹⁶

11. La spinta verso la privatizzazione va di pari passo con le pressioni per ridurre il ruolo dello Stato in modo che il settore privato possa prosperare e fruttare indennità di welfare. In senso contrario, per ironia della sorte, è successo che crisi periodiche pericolose per la stabilità sociale delle economie abbiano richiamato lo Stato a erogare servizi e a proteggere le situazioni più vulnerabili. La pandemia del coronavirus (COVID-19) nel 2020 è una situazione emblematica da cui emerge con chiarezza l'esigenza che gli Stati intervengano nel settore idrico sospendendo i pagamenti delle bollette di utenza, vietan-

¹³ Disponibili su www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/PrivateSectorParticipation.aspx.

¹⁴ A/73/396, riassunto.

¹⁵ Joseph Stiglitz, *Globalization and Its Discontents Revisited: Anti-Globalization in the Era of Trump* (New York, W.W. Norton and Co., 2017).

¹⁶ A/73/396, para. 36.

do temporaneamente il distacco e riattivando i servizi per assicurare acqua sufficiente al lavaggio delle mani.¹⁷

12. Le istituzioni finanziarie mondiali quali il Fondo Monetario internazionale (FMI) e le banche multilaterali hanno avuto un ruolo cardine nei processi di privatizzazione imponendo condizioni agli Stati che chiedevano prestiti o la cancellazione del debito e aiuti specifici di settore. Nel comparto acqua e servizi igienico-sanitari, per citare alcuni casi, la Banca Centrale Europea, il Fondo Monetario internazionale e la Commissione Europea hanno spinto i governi del Portogallo¹⁸ e della Grecia ad accelerare il programma di privatizzazione ponendo ciò come condizione per il salvataggio. Negli Stati emergenti la privatizzazione come condizione per le riforme di settore basate su approcci neoliberisti è una pratica diffusa delle istituzioni finanziarie internazionali fin dagli anni '80 del XX secolo.

13. Negli anni '90 del XX secolo i governi di molti Paesi hanno avviato processi di privatizzazione della fornitura idrica e igienico-sanitaria nella speranza che il settore privato portasse più investimenti, perfezionasse la tecnologia, migliorasse l'efficienza e desse l'accesso alle classi povere. Ma le aspettative erano troppo alte e la realtà apparve alquanto diversa agli inizi del 2000: non solo la partecipazione del settore privato non si ampliò come previsto, ma parecchie concessioni furono prematuramente chiuse o non rinnovate.¹⁹ Alcune fonti suggeriscono che la proporzione di persone servite da società private era compresa fra il 10 e il 13 per cento nel 2016.²⁰ Comunque la privatizzazione rimane nell'agenda politica in molti Paesi. In Brasile un progetto di legge approvato di recente in Parlamento ha rivisto la legge del 2007 su Acqua e Servizi igienico-sanitari, spingendo fortemente perché le municipalità trasferiscano i servizi al settore privato.²¹ Oggigiorno gli interessi delle società internazionali nel settore dell'acqua si sono spostati dall'America Latina e dall'Africa verso l'Asia e l'Europa orientale. La Cina da sola rappresenta oltre la metà di tutti i progetti di fornitura privata degli ultimi 30 anni e in alcuni casi si parla del 25 per cento dell'investimento totale.²² Va aggiunto che sono in aumento modelli di contratto del tipo costruzione-gestione-cessione, più focalizzati e meno rischiosi per le aziende (829 progetti dal 2001 al 2018).²³

14. In molti Stati il pendolo della fornitura di servizi è tornato a oscillare in direzione pubblica. Tra il 2000 e il 2019 si sono visti almeno 311 casi di de-privatizzazione²⁴ a livello mondiale, malgrado i contenziosi delle corporazioni multinazionali basati sulla rottura di contratto, spesso premiati da successo negli arbitrati internazionali.²⁵ Un importante caso di ri-municipalizzazione riguarda Parigi, dove gli enti locali, preoccupati da eventuali aumenti delle tariffe e dalla mancanza di trasparenza e responsabilità, han-

17 Un richiamo a implementare quelle misure è stato emesso da numerosi detentori di mandato: vedi www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25746&LangID=E.

18 A/HRC/36/45/Add.1, para. 5 e 6.

19 Secondo la presentazione di AquaFed, fra il 2000 e il 2019, il 75 per cento di contratti non sono stati rinnovati, 11 per cento sono stati chiusi prima e 14 per cento sono stati prorogati.

20 AquaFed, *Relazione degli Operatori Privati sulla Performance per Utenti ed Enti Pubblici: Esempi da tutto il Mondo* (Parigi, 2015), p. 6; e Ben Taylor, "Coinvolgimento del settore privato nell'acqua – lezioni globali", *Springfield Centre* (2016).

21 Progetto di legge n. 4162/2019, art. 7, a cambiamento della Legge n. 11445/2007, art. 10.

22 Kate Bayliss, "Spostare gli obiettivi: riconfigurare il ruolo del settore privato nella fornitura di acqua", in *PPPs: A Critical Guide*, J. Gideon e E. Unterhalter, ed. (London, Routledge, 2020) (di prossima pubblicazione).

23 Presentazione di AquaFed.

24 Satoko Kishimoto, Lavinia Steinfort e Olivier Petitjean, ed., *Il Futuro è Pubblico – Verso la Proprietà Democratica dei Servizi Pubblici* (Amsterdam, Transnational Institute, 2019).

25 Lavinia Steinfort, "Le 835 ragioni per non firmare gli accordi commerciali e di investimento", in *Riappropriarsi dei Servizi Pubblici – Come le Città e i Cittadini stanno Abbandonando la Privatizzazione*, Satoko Kishimoto e Oliver Petitjean, eds. (Amsterdam, Transnational Institute, 2017).

no scelto di non rinnovare i contratti con Veolia e Suez. Si sa però che le aziende interessate hanno ostacolato l'attuarsi di questa decisione in vari modi.²⁶

15. Un'altra modalità di privatizzazione emersa negli ultimi decenni riguarda i fondi d'investimento che acquistano quote o l'intera proprietà di aziende idriche e igienico-sanitarie. Per gli operatori finanziari questa modalità rappresenta un'attraente strategia d'investimento perché potrebbe "assicurare rendimenti a lungo termine, diversificare il rischio e generare nuove opportunità di investimento pur mantenendo un mix relativamente flessibile ed equilibrato".²⁷ Tuttavia la finanziarizzazione del settore idrico e igienico-sanitario crea uno scollamento fra gli interessi dei proprietari di aziende e l'obiettivo di realizzare i diritti umani relativi a quei servizi.

III. Rischi di privatizzazione dei diritti umani: motivazione

16. La fornitura di acqua e servizi igienico-sanitari da parte di operatori privati implica una serie particolare di rischi per i diritti umani basata su tre fattori: la massimizzazione del profitto, il monopolio naturale sulla fornitura di acqua e servizi igienico-sanitari, lo sbilanciamento del potere. L'insieme di questi fattori crea un quadro concettuale che consente di valutare la privatizzazione rispetto ai rischi per i diritti umani. Stabilire causa ed effetto tra processi di privatizzazione e impatto sui diritti umani spesso rappresenta una sfida metodologica, perché di rado è possibile costruire scenari controfattuali (per esempio ipotesi alternative in cui la privatizzazione non è prevista). L'uso dello schema a tre fattori nel presente report consente di ovviare a queste difficoltà metodologiche.

17. Fattore uno: l'obiettivo di realizzare guadagni, tipico del settore privato, significa spesso massimizzazione del profitto, in cui i fornitori tentano di ricavare i massimi utili netti o riducendo i costi o aumentando le entrate, oppure con entrambi i metodi. È possibile ridurre i costi grazie a miglioramenti dell'efficienza, mentre l'ampliamento del servizio può significare maggiori guadagni senza alzare necessariamente i prezzi o escludere gli utenti poveri. Tuttavia l'evidenza empirica non sempre conferma l'idea che i prezzi della gestione privata traggono beneficio da una maggiore efficienza,²⁸ mentre la massimizzazione delle rendite può creare problemi rispetto all'acquisizione dei diritti da parte di chi ne avrebbe titolo. Per accrescere i proventi i fornitori privati potrebbero esercitare pressioni sugli enti pubblici onde far rivedere le tariffe, aumentare o istituire spese di collegamento o autorizzare nuovi gettiti, magari tramite servizi non richiesti.²⁹

18. Fattore due: poiché l'ambito di competizione nel settore idrico e igienico-sanitario è limitato a causa delle grosse cifre da anticipare, il fatto che si tratta di un monopolio naturale, in cui opera un unico fornitore, implica che gli enti regolatori sono più esposti al rischio di sottostargli.³⁰ Nel caso degli operatori privati, specialmente le società internazionali, possono intervenire altri aspetti, connessi all'arbitrato internazionale, che minano la capacità degli enti regolatori di proteggere con efficacia gli interessi dei titolari dei diritti.³¹

19. Fattore tre: gli squilibri di potere tra privati ed enti pubblici sono molto frequenti e possono ledere i diritti umani, aggravando così l'impatto dei due fattori sopra citati. Le

²⁶ Anne Le Strat, *Una victoria contra las multinacionales: la batalla por el agua de París* (Barcelona, Icaria, 2019).

²⁷ Vedi Erik Swyngedouw, "Acque agitate: l'economia politica dei servizi pubblici essenziali", in *Water and Sanitation Services: Public Policy and Management*, José Estaban Castro e Léo Heller, ed. (London, Zed Books, 2009).

²⁸ Isaac W. Wait e William Adam Petrie, "Confronto dei prezzi dell'acqua per utenze pubbliche e private negli Stati Uniti", *Water International*, vol. 42, n. 8 (Dicembre 2017).

²⁹ José Luis Guasch e Stéphane Straub, "Corruzione e rinegoziazioni delle concessioni: evidenze dai settori dell'acqua e dei trasporti in America Latina", *Utilities Policy*, vol. 17, n. 2 (Giugno 2009).

³⁰ A/HRC/36/45, para. 26.

³¹ Vedi per esempio, nel caso di Buenos Aires, l'arbitrato ad opera del Centro Internazionale per la Risoluzione delle Dispute di Investimento in Luke Eric Peterson; "Trattati bilaterali di investimento e arbitrato di investimento", in *Human Right to Water: Theory, Practice and Prospects*.

concessioni sono spesso firmate da enti locali che mancano della perizia tecnica e delle informazioni accurate necessarie per la stesura di clausole contrattuali in grado di stabilire nel lungo termine solidi obblighi da parte dei fornitori. Inoltre succede spesso che il compito di supervisionare e monitorare il fornitore privato sia assunto da enti pubblici a corto di risorse e di personale.³² In tal caso non hanno la forza politica e finanziaria per negoziare condizioni favorevoli con le corporazioni transnazionali o per affrontare contenziosi complessi e prolungati al sorgere dei conflitti. Le clausole dei trattati di investimento internazionali e le soluzioni di dispute con Stati investitori spesso non sono connesse con la legislazione internazionale dei diritti umani e offrono alle società straniere parecchi strumenti per proteggere i propri interessi, cosicché gli Stati si trovano in una posizione di debolezza e i diritti delle comunità coinvolte non sono tutelati.³³

20. Un'altra sfaccettatura della asimmetria di potere è la posizione degli operatori privati nei forum decisionali, anche a livello internazionale. Avendo accesso a importanti organi deliberativi, i privati hanno l'opportunità di esercitare pressioni su di loro.³⁴ Come dichiara un commentatore anonimo in una consultazione per questo report: "Alle Nazioni Unite constatiamo il cosiddetto 'colpo di mano delle società'. L'ONU ha permesso alle aziende di fare la parte del leone nelle discussioni e decisioni". In particolare nel settore idrico e igienico-sanitario la forte presenza di rappresentanti societari presso gli organi internazionali si manifesta in una maggiore capacità di difendere i propri interessi e le proprie opinioni rispetto ai rappresentanti della società civile.³⁵ Per esempio la partecipazione di Suez (una delle più importanti società transnazionali del settore idrico) nelle discussioni preliminari alla stesura del commento generale, fu considerata "sconcertante" da un esperto che sul punto n. 15 espresse il proprio disagio in merito a misure che potevano avvantaggiare l'azienda a seguito della "consolidazione economica derivante dalla ristrutturazione dell'industria dell'acqua".³⁶ Non meno noto è il fenomeno detto della "porta girevole" in cui le stesse persone alternano il ruolo di manager in grosse società e di decisori politici ad alto livello.³⁷

21. Tutti questi fattori, connessi a un potere sbilanciato che conferisce supremazia ad agenti privati, potrebbe generare un conflitto di interessi e favorire la indebita ingerenza delle pressioni societarie nella regolamentazione di quello che dovrebbe essere un bene sociale e culturale piuttosto che un bene economico.

IV. Rischi di privatizzazione dei diritti umani

22. Lo schema concettuale introdotto nella sezione precedente offre la base per poter dichiarare che la privatizzazione nel settore idrico e igienico-sanitario delinea un quadro singolare di rischi per la realizzazione dei diritti umani. I modi particolari in cui tali rischi influiscono potenzialmente sui fruitori richiede una analisi approfondita che permetta di valutare se rappresentano una violazione all'obbligo statale di non attuare misure peggiorative o di impedire a parti terze di condizionare negativamente l'accesso all'acqua e ai servizi igienico-sanitari. Come chiaramente stabilito dalla giurisprudenza sui diritti umani, ogni arretramento ingiustificato nella realizzazione di tali diritti costituisce una violazione.³⁸ La sezione presente si occupa dei rischi più rilevanti e delle loro cause e conseguenze.

32 Eric Gutierrez, Belinda U. Calaguas, Joanne Blanche Green e Virginia Roaf, *Nuove regole, nuovi ruoli: la PSP (Platform for Social Protection) avvantaggia i poveri? – report di sintesi* (London, Water Aid and Tearfund, 2003).

33 Lettera dei Relatori Speciali alla Commissione sulla Legge del Commercio Internazionale delle Nazioni Unite. Disponibile su www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/OL_ARM_07.03.19_1.2019.pdf.

34 David A. McDonald, "Rimunicipalizzazione: il futuro dei servizi dell'acqua?", *Geoforum*, vol. 91 (2018).

35 Cristy Clark, "A che serve un diritto umano all'acqua deradicalizzato?", *Human Rights Law Review*, vol. 17, n. 2 (2017).

36 Stephen Tully, "Il diritto umano all'accesso all'acqua? Una critica al commento generale N. 15", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 23, n. 1 (2005).

37 Vedi Anne Le Strat, *Una victoria contra las multinacionale*, in riferimento a un caso della Francia.

38 [A/HRC/27/55](http://www.unhcr.org/refugees/2015/05/27/55), para. 46 e 48.

A. Uso delle massime risorse disponibili

23. Secondo l'articolo 2 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali gli Stati aderenti hanno l'obbligo di realizzare progressivamente tale patto usando il massimo delle loro risorse disponibili.³⁹ Considerando che le carenze nell'accesso ai servizi pubblici colpiscono per lo più persone vulnerabili, questo vincolo va visto in connessione con il principio di uguaglianza e non-discriminazione che richiede agli Stati di identificare e mobilitare tutte le risorse disponibili e destinarle a coloro che vivono nelle condizioni peggiori. Questo dovere può essere disatteso sia non adempiendo al principio di assegnazione delle risorse, per esempio in casi di budget insufficiente, sia omettendo l'uso delle risorse. Trascurare l'uso del massimo delle risorse disponibili in un contesto di privatizzazione può essere il risultato, fra altre cose, di quattro elementi: trasferimento dei profitti fuori dal settore idrico senza corrispettivi di efficienza e vantaggi di accesso; investimenti limitati da parte delle aziende, in particolare nelle zone dove la popolazione vive in condizioni precarie; sistemi di corruzione; concessioni nel settore idrico e igienico-sanitario in cui non si applica un onere di affitto.

24. Spesso le rendite in surplus della fornitura di servizi sono distribuite quasi per intero tra proprietari o azionisti di società private sotto forma di profitti e dividendi. Questa prassi ha un impatto negativo sugli investimenti da destinare alla manutenzione e all'estensione dell'accesso alle popolazioni che non sono servite affatto o in parte, tant'è che si rendono necessari continui investimenti pubblici.⁴⁰ Ne consegue il concetto che la legislazione sui diritti umani non debba essere "neutrale" rispetto alla privatizzazione: "Se le aziende private fanno profitti enormi... significa che i rispettivi governi non hanno intrapreso i passi necessari, avvalendosi del massimo delle risorse disponibili come prescritto dall'articolo 2 (1) [del Patto], per mettere a disposizione del loro popolo questo bene pubblico."⁴¹

25. Il secondo elemento si riferisce alla misura in cui gli operatori privati apportano risorse esterne ai servizi e colmano le lacune finanziarie. Sebbene l'investimento di fondi esterni sia una delle motivazioni principali usate per giustificare la privatizzazione,⁴² la realtà mostra un quadro diverso. Durante gli anni '90 del XX secolo gli investimenti globali nel settore idrico e servizi igienico-sanitario corrispondevano al 5,4 per cento del totale investito nelle infrastrutture private;⁴³ eppure tale apporto non si convogliava verso le regioni che ne avevano più bisogno ma verso Paesi più stabili, a medio reddito.⁴⁴ Capita di frequente che gli operatori privati facciano affidamento sui fondi pubblici, spesso sotto forma di prestiti a basso tasso di interesse, per ampliare l'accesso all'erogazione o per migliorare le infrastrutture. Invece di introdurre denaro nuovo le aziende competono con gli operatori pubblici proprio dove i fondi statali scarseggiano.⁴⁵ Quando i governi utilizzano il denaro dei contribuenti per colmare il divario provocato dal mancato apporto privato previsto – mentre al contempo i surplus economici vengono trasferiti alle aziende – ne discende che le risorse pubbliche sono indirizzate a vantaggio di imprese private anziché essere usate al massimo della disponibilità e ottemperare agli obblighi dei diritti umani. Ciò lede non soltanto i diritti umani all'acqua e ai servizi igienico-sanitari ma anche altri aspetti economici e sociali.

³⁹ A/HRC/45/10.

⁴⁰ A/HRC/24/44, para. 44.

⁴¹ Manfred Nowak, *Diritti umani o Capitalismo Globale: i limiti della privatizzazione* (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2017).

⁴² Presentazione a cura della Brazilian Association of Private Concessionaires of Public Water and Sewage Services.

⁴³ Philippe Marin, *Partnership Pubbliche-Private per Utenze Idriche Urbane: Rassegna di Esperienze in Paesi Emergenti, Tendenze e Opzioni di Policy*, n. 8 (Washington, D.C., World Bank, 2009).

⁴⁴ Eric Gutierrez e altri, *Nuove Regole, Nuovi Ruoli*.

⁴⁵ José Esteban Castro, "Politiche neoliberiste su acqua e servizi igienico-sanitari, strategia fallimentare di sviluppo: lezioni da Paesi emergenti", *Progresso negli Studi sullo Sviluppo*, vol. 8, n. 1 (2008).

26. Il terzo elemento riguarda la corruzione, che impedisce allo Stato di sfruttare al massimo le risorse disponibili.⁴⁶ Quando gli operatori privati sono implicati in pratiche di corruzione, si genera un'altra catena di soggetti coinvolti in un ulteriore livello di atti illegali che vanno dal pagamento di mazzette ai funzionari pubblici all'accettazione di tangenti.⁴⁷ Casi di corruzione riguardanti fornitori privati sono stati documentati in parecchi luoghi, per esempio ad Atlanta (USA), a Sofia e a Tarragona (Spagna).⁴⁸ A Grenoble (Francia) un tribunale ha stabilito che l'azienda privata ha vinto il bando di gara esclusivamente per aver dato mazzette agli enti pubblici, i quali si sono prestati a concederle profitti maggiori degli utili percepiti.⁴⁹

27. C'è anche il rischio di risorse sottratte al settore idrico e riversate in altri ambiti, attraverso spese di concessione con destinazione non facilmente rintracciabile. A Rialto (USA) circa il 20 per cento dell'investimento iniziale del fornitore recentemente privatizzato consisteva in spese di concessione versate alla municipalità, che però furono rivolte ad altri progetti.⁵⁰ Anche se le cifre per la realizzazione di altri diritti economici, sociali e culturali sono rilevanti, ciò va a detrimento degli obblighi statuiti (vedi Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali) perché lo Stato non sta usando il massimo delle risorse disponibili per realizzare progressivamente l'accesso all'acqua e ai servizi igienico-sanitari.

B. Accessibilità

28. Qualora la privatizzazione intenda migliorare lo standard dei servizi, i prezzi imposti agli utenti presumibilmente aumenteranno per far fronte a spese maggiori. La tendenza a far lievitare le tariffe dopo la privatizzazione si può in parte attribuire al divario rispetto ai costi bassi precedentemente applicati.⁵¹ Comunque, il quadro dei diritti umani solleva questioni importanti su questo aspetto. La prima è se i nuovi prezzi siano compatibili con i costi sostenuti e con l'obbligo dello Stato di impiegare il massimo delle proprie risorse disponibili. Seconda questione: fino a che punto le popolazioni più svantaggiate sono penalizzate finanziariamente e fino a dove i loro diritti sono rispettati e protetti? In terzo luogo c'è la questione di come nel processo decisionale sul fissare le tariffe si gioca il ruolo indipendente della pubblica amministrazione, in quanto detentrica di interessi, rispetto al livello di influenza degli attori privati.

29. In special modo quando si opera in base alla premessa di pieno recupero dei costi attraverso le tariffe, il tipo di fornitore (pubblico o privato) può non essere neutrale in termini d'impatto sulla accessibilità, e il servizio erogato da operatori privati, in particolare quelli guidati dalla logica del massimo profitto, può suscitare qualche preoccupazione. A Guayaquil (Ecuador) si è registrato un aumento del prezzo dell'acqua del 180 per cento dopo la privatizzazione;⁵² a Giacarta l'aumento è stato del 135 per cento nei primi 10 anni del contratto di concessione;⁵³ a Cochabamba (Stato Plurinazionale di Bolivia) poco dopo la privatizzazione il prezzo è salito in media del 43 per cento.⁵⁴ Infine la scoperta che in Paesi

46 A/HRC/28/73, para 20 (c).

47 Ibid., para. 8.

48 Presentazioni a cura di Food & Water Watch, di Eulalio e Forum Italiano.

49 Corte di Cassazione, sezione penale, Francia, sentenza du 08/04/1999, impugnazione n. 060 98-84539. ⁵⁰ Presentazione a cura di Food & Water Watch.

50 Presentazioni a cura di Food & Water Watch

51 Emanuele Lobina, "Problems con private acqua concessions: a review di experiences e analysis di dynamics", *Internazionale Journal di acqua Risorse Development*, vol. 21, n. 1 (2005).

52 "Observatorio ciudadano planea demandar a Interagua ante Corte Interamericana", *El Universo* (Guayaquil, Ecuador), 15 April 2008.

53 Abdul Badeges, "La proprietà dei servizi idrici in Indonesia: una prospettiva economica islamica", dissertazione, Università di Malaya, 2013. Disponibile su www.academia.edu/4098585/The_Ownership_of_Water_Services_Company_in_Indonesia_An_Islamic_Economics_Perspective.

54 John P. Mulreany, Sule Calikoglu, Sonia Ruiz e Jason W. Sapsin "Privatizzazione dell'acqua e salute pubblica in America Latina". *Revista Panam Salud Publica*, vol. 19, n. 1 (2006).

dove prevalgono gli operatori privati, come la Francia, non vi è differenza di prezzo indipendentemente dal tipo di gestione,⁵⁵ va interpretata con prudenza.⁵⁶

30. Gli aumenti di prezzo possono derivare da meccanismi diversi. Può capitare che delle clausole contrattuali o dei regolamenti impongano agli operatori privati l'obbligo di investire in ampliamento dei servizi e aggiornamento delle infrastrutture, i cui costi comportano innalzamento delle tariffe.⁵⁷ Ma ciò potrebbe verificarsi anche quando i contratti assegnano l'obbligo d'investimento agli enti pubblici senza che i ricavi vengano ridimensionati in proporzione. C'è la preoccupazione che le normative di bilancio non riescano a mappare i veri livelli dei profitti. Per esempio a Bordeaux, in Francia, si sono scoperti profitti sottostimati soltanto dopo un audit dell'operatore municipale e della sua società madre.⁵⁸ Si segnala inoltre che all'installazione di tecnologie più avanzate è seguito un aumento delle tariffe per compensare le spese sostenute.⁵⁹ Risultano poi rincari applicati dai privati per l'acquisto di materiali e servizi da sussidiarie dello stesso gruppo societario.⁶⁰ Questi esempi mostrano una tensione tra le finalità di lucro delle aziende e il loro impatto sulle tariffe, nonché la limitata capacità degli enti pubblici di garantire che i prezzi non si dilatino in modo sproporzionato, cosa che alla fine può influire sulla accessibilità ai servizi.

31. Gli utenti che vivono in condizioni di povertà possono essere colpiti duramente dall'aumento delle bollette, in particolare quando non è stato attivato un supporto finanziario, tipo tariffe sociali o limitazione del tetto tariffario. Abbiamo le prove che in America Latina la prassi del pieno recupero spese può provocare problemi di accessibilità per una percentuale di uno ogni cinque nuclei famigliari; in Paesi come lo Stato Plurinazionale di Bolivia, l'Honduras, il Nicaragua e il Paraguay questa politica arriva a colpire quasi la metà della popolazione.⁶¹ L'accessibilità è stata identificata come punto di primaria importanza nel 70 per cento dei nuclei famigliari dell'Africa sub-Sahariana in uno studio del 2005.⁶² Le bollette elevate possono indurre le persone a cercare fonti idriche alternative non sicure. Nel KwaZulu-Natal (Sud Africa) il sistema di letture di consumo prepagate all'operatore privato si collega allo scoppio di colera del 2000, quando si registrarono 120.000 casi di contagio e 300 decessi.⁶³ A Giacarta, per ovviare alla qualità scadente dell'acqua erogata, le classi povere ricorsero a falde superficiali inquinate, mentre le classi agiate usavano le acque più sane dei pozzi di profondità, causando subsidenza e un impatto sulla sostenibilità ambientale.⁶⁴

32. Benché il compito di stabilire le tariffe spetti di solito agli enti pubblici, gli operatori privati hanno un interesse sostanziale ad aumentare gli utili attraverso importi e canoni a carico degli utenti e spesso esercitano una influenza significativa nei processi decisionali. In molti casi le aziende hanno competenze tecniche e risorse per valutare le revisioni tariffarie di gran lunga superiori a quelle degli enti pubblici preposti, soprattutto a livello locale. Questo divario di know-how e interessi particolari aumenta il rischio di bollette proibitive per i po-

⁵⁵ Presentazione a cura di Aquafed.

⁵⁶ Emanuele Lobina, "Commento allo studio della Commissione Europea sui servizi idrici in un numero selezionato di Stati membri", Public Services International Research Unit reports, 2018. Disponibile su http://gala.gre.ac.uk/19211/7/19211%20LOBINA%20European_Commission%E2%80%99s_Study_on_Water_Services_2018.pdf.

⁵⁷ ECE/CECI/2019/5, p. 5.

⁵⁸ Anne Le Strat, *Una victoria contra las multinacionales*.

⁵⁹ Presentazione a cura di Coalition Eau.

⁶⁰ Anne Le Strat, *Una victoria contra las multinacionales*.

⁶¹ Vivien Foster e Tito Yepes, "Il recupero dei costi è un obiettivo praticabile per l'acqua e l'elettricità? L'esperienza Latino-Americana", Policy Research Working Paper, n. 3943 (Washington, D.C., World Bank, 2006).

⁶² Ibid.

⁶³ Dale T. McKinley. "La lotta contro la privatizzazione dell'acqua in Sud Africa", in *Reclaiming Public Water: Achievements, Struggles and Visions from Around the World*, seconda ed., Belén Balanyá, Brid Brennan e altri, ed. (Amsterdam, Transnational Institute and Corporate Europe Observatory, 2005). Disponibile su www.tni.org/files/publicaation-downloads/second_edition.pdf.

⁶⁴ Emanuele Lobina e altri, "La giustizia per l'acqua non sarà trasmessa in televisione: difesa morale e lotta per la rimunicipalizzazione trasformativa a Giacarta", *Water Alternatives*, vol. 12, n. 2 (2019).

veri, specialmente quando non esistono piani di aiuti.⁶⁵ Inoltre una parte notevole delle tariffe corrisponde a remunerazione del capitale. Poiché le autorità di controllo interferiscono soltanto di rado con le delibere d'investimento, non hanno altra alternativa che accettare l'aumento delle tariffe e la sostenibilità economica dei contratti in tali situazioni. Una volta che i servizi ritornano in mano pubblica, in alcune municipalità può verificarsi una diminuzione delle tariffe, come nel caso di Parigi.⁶⁶

33. Tendenzialmente le aziende private ricorrono al distacco del contatore per gli utenti che non sono in grado di pagare le bollette, come succede in Francia, in UK e nell'Irlanda del Nord. In Inghilterra e nel Galles nei primi cinque anni dopo la privatizzazione si triplicò il numero di famiglie a cui fu sospesa la fornitura. A seguito di ciò nel 1999 venne approvata la Water Act, una legge che vieta l'interruzione di servizio verso gli utenti morosi o il ricorso a utenze prepagate perché la mancata erogazione metterebbe a repentaglio la salute pubblica.⁶⁷ A Giacarta le due società detentrici dei contratti idrici e igienico-sanitari sono state accusate di "negare l'accesso all'acqua ai residenti che non possono pagare le bollette [costringendoli ad] acquistare acqua potabile costosa da venditori di strada e a lavarsi nei pozzi pubblici inquinati".⁶⁸ A sua volta l'operatore messicano Aguas de Saltillo ha aumentato pesantemente i casi di disattivazione, introducendo una spesa di riallaccio.⁶⁹ A Mbombela, in Sud Africa, l'azienda ha prima emesso degli avvisi sui mancati pagamenti, poi ha sospeso i servizi, pregiudicandone l'uso per migliaia di destinatari. Ciò è accaduto anche in alcune aree povere della Dolphin Coast, sempre in Sud Africa, dove il rincaro rese impossibile il pagamento delle bollette e provocò la disattivazione del servizio.⁷⁰ Il Relatore Speciale, durante le sue visite ufficiali in quel Paese, poté constatare che anche quando le norme autorizzano la chiusura, gli enti pubblici sono spesso meno drastici e non la applicano automaticamente, permettendo ai morosi indigenti di continuare ad avvalersi del servizio.⁷¹ Analogo standard è stato registrato negli USA.⁷² È più probabile che i fornitori pubblici siano maggiormente ricettivi all'idea che gli utenti incarnano dei diritti e non vanno penalizzati con la cessazione della fornitura come invece succede quando ci si orienta sul profitto.

C. Nessun miglioramento o peggioramento dei servizi

34. Il passaggio dalla fornitura pubblica alla fornitura privata è spesso propagandato come il modo di ottenere una migliore qualità, una maggiore sicurezza e disponibilità di servizi, perché i privati sono ritenuti più efficienti e più competenti. I fatti dimostrano però che la privatizzazione non è una panacea per il miglioramento e la diffusione dei servizi. Contrasti tra gli interessi economici delle imprese e la finalità sociale dei servizi favoriscono spesso i primi. Inoltre, se il processo di privatizzazione è realizzato in modo inadeguato, e gli investimenti non arrivano come promesso, il settore pubblico finisce per farsi carico di rimediare alle carenze,⁷³ perché quando i servizi sono delegati a terzi, gli Stati sono comunque i garanti nei confronti dei titolari di diritti.

35. La fornitura di servizi idrici e igienico-sanitari in paesi in via di sviluppo può essere considerata un'attività poco interessante per le imprese. Per diverse ragioni: "aumento del ris-

⁶⁵ A/HRC/36/45, para. 26.

⁶⁶ Vedi Anne Le Strat, *Una victoria contra las multinacionales*, e presentazione a cura di Aquafed.

⁶⁷ Emanuele Lobina, "UK – blocco forte e debole della governance idrica in Inghilterra", in *Affrontare le sfide della governance idrica*, Simon Porcher e Stéphane Saussier, eds. (New York, Palgrave Macmillan, 2019).

⁶⁸ Andreas Harsono, "La Corte Suprema dell'Indonesia sostiene i diritti sull'acqua", Human Rights Watch, ottobre 2017. Disponibile su www.hrw.org/news/2017/10/12/indonesias-supreme-court-upholdswater-rights.

⁶⁹ Presentazione della Asociación de Usuarios del Agua de Saltillo.

⁷⁰ David Hall e Emanuele Lobina, "Sogni e tubazioni: il fallimento del settore privato negli investimenti sui servizi idrici nei Paesi emergenti", Public Services International Research Unit reports, 2006.

⁷¹ Dal report al Relatore Speciale durante le visite in Portogallo e Messico.

⁷² George Homsey e Mildred Warner, "La proprietà pubblica delle utenze ha un peso per le politiche idriche del governo locale?", *Utilities Policy*, vol. 64 (April 2020).

⁷³ Radhika Balakrishnan, Diane Elson, James Heintz and Nicholas Lusiani, *Maximum Available Resources & Human Rights: Analytical Report* (New Brunswick, New Jersey, Center for Women's Global Leadership, Rutgers, 2011).

chio paese, del rischio finanziario, di quello contrattuale, eccessivi vincoli contrattuali e irragionevoli poteri di regolazione e di coinvolgimento, ma anche per rigidi requisiti che vanno da “livelli di servizio non realistici” a “standard di qualità dell’acqua molto rigorosi”.⁷⁴ E’ stata citata come problema, in alcuni contesti, anche la riluttanza dei Governi a legittimare il distacco dei contatori.⁷⁵ Questo orientamento porta a favorire strategie che privilegiano la riduzione al minimo dei rischi d’impresa rispetto agli investimenti per migliorare ed estendere i servizi, e a sua volta condiziona i diritti umani. Ne consegue che gli Stati possono essere indotti a creare condizioni attrattive per gli affari, come la riduzione dello standard dei servizi, la priorità alla popolazione benestante, limiti al potere di controllo e di regolazione dello Stato, oppure a consentire aumenti dei prezzi a livelli non sostenibili dai più. Un atteggiamento risultante dalla combinazione di coercizione, come le condizionalità dei prestiti, e l’emulazione, come le richieste di rispetto delle strategie del gestore, o i metodi di gestione dei nuovi manager pubblici.⁷⁶

36. Le preoccupazioni per la disponibilità e l’accesso all’acqua e ai servizi igienico-sanitari possono aumentare dopo la privatizzazione. Nello Stato plurinazionale della Bolivia, è stato dimostrato che la privatizzazione non ha portato affatto a un più alto livello di accesso all’acqua.⁷⁷ Lo stesso peggioramento delle percentuali di accesso dopo la privatizzazione dei servizi è stato rilevato in Zambia dove “ il processo di commercializzazione non solo ha mancato di rovesciare la tendenza negativa dei tassi di accessibilità, ma ... questi sono diminuiti di oltre il 20 per cento” dal 2001 al 2005. Sempre più famiglie hanno dovuto ricorrere alle fontane pubbliche, a pozzi e trivelle e non più ai rubinetti.⁷⁸ Le imprese private invece registrano miglioramenti nei servizi dopo la privatizzazione, come maggiore continuità del servizio in paesi come l’Equador, Senegal e le Filippine.⁷⁹

37. Anche se alcune fonti citano miglioramenti della qualità dell’acqua dopo la privatizzazione in Inghilterra e nel Galles,⁸⁰ va detto che questi sono dovuti in parte all’applicazione delle direttive dell’Unione Europea, ma i fatti evidenziano il peggioramento della qualità dell’acqua in altri contesti. Nella provincia argentina di Tucuman, gli utenti hanno denunciato che dopo la privatizzazione l’acqua era imbevibile per settimane.⁸¹ A Buenos Aires il Governo nazionale ha dovuto rescindere il contratto di concessione anche a causa della scadente qualità dell’acqua.⁸² I problemi della qualità non sono limitati ai paesi in via di sviluppo. Ad Atlanta, negli Stati Uniti, vi sono state veementi proteste degli utenti per la qualità dell’acqua e l’Amministrazione ha dovuto aumentare gli avvisi di far bollire l’acqua.⁸³ E ancora, a Pittsburgh, USA, una filiale di Veolia ha stipulato nel 2014 un contratto che incentivava la riduzione dei costi collegandola a compensazioni quali la sostituzione di una sostanza chimica per il controllo della corrosione e prevenzione dell’inquinamento da piombo, con una prodotto meno caro, mentre veniva sensibilmente ridotto il numero degli tecnici del laboratorio. Ciò ha provocato un alto livello di piombo nel sistema idrico che serve decine di migliaia di famiglie.⁸⁴

D. Sostenibilità

74 Erik Swyngedouw, “Troubled waters”.

75 World Bank, “Project appraisal document, Third National Urban Water Sector Reform Project”, 26 March 2014. Available at <http://documents1.worldbank.org/curated/en/736591468098978156/pdf/PAD3960P123513010Box385166B00UO090.pdf>.

76 Klaas Schwartz, “The New Public Management: the future for reforms in the African water supply and sanitation sector?”, *Utilities Policy*, vol. 16, No. 1 (March 2008).

77 John P. Mulreany and others, “Water privatization and public health in Latin America”.

78 Hulya Dagdeviren, “Waiting for miracles: the commercialization of urban water services in Zambia”, *Development and Change*, vol. 39, No. 1 (January 2008).

79 See submission by Aquafed, and Chris Heymans, Rolfe Eberhard, David Ehrhardt and Shannon Riley, *Providing Water to Poor People in African Cities Effectively: Lessons from Utility Reforms* (Washington, D.C., World Bank, 2016).

80 Philippe Marin, *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities*.

81 International Institute for Sustainable Development, *Compañía de Aguas del Aconquija S.A. and Vivendi Universal S.A. v. Republic of Argentina*, ICSID Case No. ARB/97/3 (18 October 2018). Available at www.iisd.org/itn/2018/10/18/vivendi-v-argentina/.

82 Bernard de Gouvello, Emilio J. Lentini and Federica Brenner, “Changing paradigms in water and sanitation services in Argentina: towards a sustainable model?” *Water International*, vol. 31, No. 2 (2012).

83 Frank L. K. Ohemeng and John K. Grant, “Has the bubble finally burst? an examination of the failure of privatization of water services delivery in Atlanta (USA) and Hamilton (Canada)”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 13, No. 3 (2011).

84 Julia Lurie, “How one company contaminated Pittsburgh’s drinking water”, *Wired*, 28 October 2018. Available at www.wired.com/2016/10/pittsburghs-drinking-water-got-contaminated-lead.

38. La partecipazione del settore privato incide sul livello di sostenibilità dei servizi idrico-sanitari, allorché il perseguimento di maggiori profitti comporta la riduzione degli investimenti, arrivando a eludere o trasgredire alla normativa sui diritti umani all'acqua e ai servizi igienico-sanitari.⁸⁵ In America Latina, la rinegoziazione dei contratti dopo la privatizzazione "mirava a dilazionare o abbassare i livelli di investimento, dato che le imprese non ottengono un' immediata remunerazione degli investimenti con gli aumenti tariffari".⁸⁶ Soprattutto nei paesi in via di sviluppo, la domanda a breve termine di capitali privati non è compatibile con investimenti sostenibili nelle infrastrutture, perché occorrono molti anni per recuperare i costi e garantire i profitti.⁸⁷ Una componente delle strategie finanziarie delle imprese è innanzitutto la quota di finanziamenti pubblici sulla quale i fornitori possono contare come prima fonte di finanziamento, che consente loro di dilazionare nel tempo i propri investimenti. In Senegal, ad esempio, il fornitore privato, con un contratto di 10 anni, si è impegnato solo per un decimo della cifra investita dal settore pubblico e dai donatori.⁸⁸

39. La sostenibilità è a grande rischio nei contratti a breve termine senza garanzia di rinnovo: i fornitori privati possono essere poco incentivati a garantire servizi adeguati una volta scaduta la concessione. È piuttosto complicato per le Autorità Pubbliche definire il fabbisogno di investimenti per il rinnovo delle infrastrutture durante il periodo contrattuale e assicurarne poi la conformità. In Inghilterra e nel Galles, dove non esistono contratti a scadenza, il regolatore interviene direttamente,⁸⁹ ma non altrettanto i regolatori di molti altri paesi.⁹⁰ In Zambia, alla scadenza della concessione nel 2005, ci si è resi conto che la maggior parte delle infrastrutture idriche esistenti, costruite negli anni '70, non erano più state ristrutturate né rinnovate durante la validità del contratto. E la mancanza di investimenti da parte del privato ha avuto gravi ripercussioni sulla sostenibilità del servizio.⁹¹

40. I periodi di siccità sempre più frequenti, ed altri eventi dovuti al cambiamento climatico avrebbero richiesto una programmazione strategica e investimenti adeguati a prevenire questi fenomeni. Durante la crisi idrica che nel 2014 ha colpito la regione metropolitana di San Paolo, Brasile, è emerso che la società erogatrice aveva ben chiaro fin dal 2009 che nuove fonti idriche sarebbero state necessarie a garantire la continuità del servizio. Ma non ha investito a tempo debito nelle infrastrutture in grado di assicurare l'acqua a milioni di utenti.⁹² Però, nello stesso periodo, ha distribuito ai suoi azionisti, dividendi molto superiori alla soglia minima di legge (25 per cento dell'utile annuo), fino al picco del 43.9 per cento nel 2011.⁹³

E. Accesso all'informazione, partecipazione e affidabilità

41. La mancanza di trasparenza nei processi di privatizzazione spesso si verifica addirittura prima della formalizzazione del processo decisionale. In certi casi l'affidamento del servizio viene deciso a porte chiuse, in trattative segrete tra le imprese e le autorità pubbliche. In Nigeria, le Autorità di Lagos che si stavano orientando verso le privatizzazioni, hanno ignorato tutte le richieste di trasparenza, e le trattative sono andate avanti senza alcun controllo pubblico "nonostante le organizzazioni della società civile avessero richiesto al Governo in molte occasioni di garantire trasparenza e partecipazione alle decisioni, e di assicurare in particolare

85 Janice A. Beecher, "Privatization, monopoly, and structured competition in the water industry is there a role for regulation", *Journal of Contemporary Water Research and Education*, vol. 117, No. 1 (2000).

86 Antonio Estache, José-Luis Guasch and Lourdes Trujillo, "Price caps, efficiency payoffs, and infrastructure contract renegotiation in Latin America", Policy Research Working Paper, No. 3129 (Washington, D.C., World Bank, 2003).

87 Kate Bayliss, "Privatization and poverty: the distributional impact of utility privatization", *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 73, No. 4 (December 2002).

88 Clarissa Brocklehurst and Jan G. Janssens, "Innovative contracts, sound relationships: urban water sector reform in Senegal", Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper, No. 1, (Washington, D.C., World Bank, 2004).

89 Michael Rouse, *Institutional Governance and Regulation of Water Services: The Essential Elements* (London, IWA Publishing, 2007).

90 Oscar Pintos, President of the Association of Regulatory Bodies of the Americas, in an interview for the present report.

91 Hulya Dagdeviren, "Waiting for miracles".

92 Laura Alves Martirani and Isabela Kojin Peres, "Crise hídrica em São Paulo: cobertura jornalística, percepção pública e o direito à informação", *Ambiente & Sociedade*, vol. 19, No. 1 (March 2016).

93 Mario G. Schapiro and Sarah M. M. Marinho, "Conflito de interesses nas empresas estatais: uma análise dos casos Eletrobrás e Sabesp", *Revista Direito & Práxis*, vol. 9, No. 3 (2018).

la partecipazione delle donne”.⁹⁴ D’altra parte, il solo fornire informazioni non significa far partecipare alle decisioni. Gli accordi contrattuali e gli appalti pubblici richiedono procedure molto complesse. Per i non esperti, le informazioni tecniche su obiettivi, costi e metodi tariffari non sono sufficienti a garantire una partecipazione informata. A Katmandu, per esempio, i documenti relativi a processi di privatizzazione erano forniti in inglese, nemmeno tradotti in nepalese.⁹⁵ Negli Stati Uniti, i governi di alcuni stati hanno limitato il diritto di accesso agli atti relativi alle gare di privatizzazione prima della firma dei contratti, e le imprese idriche sono molto attive nel tentare di modificare le leggi dello stato per escludere la partecipazione dai processi decisionali.⁹⁶

42. Il monitoraggio delle prestazioni del fornitore è a volte compromesso nei servizi gestiti da imprese private a causa dell’asimmetria informativa. Ha sollevato le proteste di organizzazioni della società civile del Sud Africa l’impossibilità di verificare se il Consorzio Water and Sanitation South Africa eseguisse controlli sulla qualità dell’acqua, denunciando anche il fatto che clausole strategiche del contratto di concessione non fossero pubbliche.⁹⁷

43. È un problema anche la trasparenza finanziaria e commerciale limitata. A Sofia, le organizzazioni della società civile hanno raccolto firme per poter esaminare un contratto privato con Sofiyska Voda, una filiale di Veolia, per la sua mancanza di trasparenza, emolumenti esorbitanti e perdite finanziarie.⁹⁸ In Spagna, durante la crisi economica del 2008, circa 500,000 persone sono rimaste prive di servizi essenziali, una cifra considerata sottostimata perché il fornitore privato si è rifiutato di dare informazioni più precise.⁹⁹

44. La mancanza di trasparenza e di affidabilità si trasforma in un vero e proprio ostacolo alle iniziative di de-privatizzazione. A Terrassa, in Spagna, il fornitore aveva stipulato un contratto di concessione di ben 75 anni, ma prima della scadenza il Comune ha deciso di riassumere la gestione diretta del servizio. Dopo la rimunicipalizzazione le autorità locali si sono accorte che tutti i dati immagazzinati nei computer erano stati cancellati rendendo così difficile ritrovare e usare informazioni affidabili per gestire adeguatamente l’operatività tecnica e finanziaria dell’azienda.¹⁰⁰

F. Non lasciare nessuno indietro

45. Il coinvolgimento del settore privato può ostacolare la disponibilità e l’accessibilità ai servizi da parte di gruppi o località che offrono poche probabilità di profitto economico. Di solito, il settore privato, appoggiato dal governo contraente, adotta un criterio “limite” che esclude insediamenti informali o zone rurali dall’area servita.¹⁰¹ Di solito, in questi casi, l’obbligo di erogare i servizi a quelle popolazioni ricade sul pubblico, che però non dispone delle risorse per farvi fronte, soprattutto perché le capacità tecniche dei pubblici poteri sono state smantellate con l’affidamento del servizio a terzi.¹⁰² In Francia, per esempio, certi Comuni non sono riusciti a costringere le imprese private ad effettuare gli investimenti necessari nelle zone rurali e hanno quindi dovuto dare vita a enti municipali per poter estendere la rete idrica a quelle zone.¹⁰³ In certi paesi dell’Africa sub-Sahariana, l’ondata di privatizzazioni dei servizi idrici e

⁹⁴ See AL NGA 1/2020. Available at <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25024>.

⁹⁵ Eric Gutierrez and others, *New Rules, New Roles*.

⁹⁶ See submission by Food & Water Watch.

⁹⁷ Greg Ruiters and Patrick Bond, “Contradictions in municipal transformation from apartheid to democracy: the battle over local water privatization in South Africa”, Background Research Series, Municipal Services Project (2010).

⁹⁸ Satoko Kishimoto and Olivier Petitjean, eds., *Reclaiming Public Services – How Cities and Citizens Are Turning Back Privatization* (Amsterdam, Transnational Institute, 2017).

⁹⁹ Submission resulting from national consultation in Spain.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Tony Ballance and Sophie Trémolet, “Private sector participation in urban water supply in sub-Saharan Africa”, study for KfW Bankengruppe, 2005.

¹⁰² Oscar Pintos, President of the Association of Regulatory Bodies of the Americas, in an interview for the present report.

¹⁰³ David Hall and Emanuele Lobina, “The past, present and future of finance for investment in water systems”, Public Sector International Research Unit, paper presented at IRC conference entitled “Pumps, pipes and promises”, The Hague, Netherlands, November 2010.

igienico-sanitari degli anni '90, incentrata sul recupero totale dei costi, ha "aggravato le disuguaglianze nella fornitura dei servizi, a danno delle famiglie a basso reddito".¹⁰⁴

46. Compromettere l'accessibilità all'acqua e ai servizi igienico-sanitari può pregiudicare anche altri diritti di persone in condizioni di vulnerabilità ad esempio con l'aumento delle tariffe o il distacco dei contatori. Un'indagine condotta nel Madagascar ha rivelato che i pur piccoli aumenti dell'acqua avvenuti dopo la privatizzazione hanno indotto la popolazione più povera ad utilizzare fonti alternative e insalubri, aumentando i rischi sanitari.¹⁰⁵ A Mbombela, in Sud Africa, il gestore idrico privato ha staccato i contatori persino durante l'epidemia di colera.¹⁰⁶ Durante la pandemia da Covid-19, le organizzazioni dei gestori idrici spagnoli e brasiliani, hanno manifestato preoccupazione per gli equilibri di bilancio delle loro aziende e sostenuto il diritto di staccare i contatori agli utenti morosi.¹⁰⁷ Al contrario, la protezione dovuta alle persone in difficoltà con l'erogazione di acqua per tutti, indipendentemente dalle loro disponibilità economiche, è stata ampiamente praticata dai gestori pubblici e rivendicata dalle organizzazioni della società civile.¹⁰⁸

V. Far fronte ai rischi e approntare le tutele

47. Secondo la legge internazionale sui diritti umani, gli obblighi di adempiere, proteggere e applicare incombono su tutti gli Stati, ad ogni livello e in ogni fase del processo di privatizzazione. Quando un'impresa opera all'estero, questi obblighi sono da rispettare sia nel proprio Paese sia nel Paese ospite.¹⁰⁹ L'obbligo di adempiere richiede agli Stati di individuare i potenziali conflitti tra il rispetto dei diritti dell'uomo e i trattati commerciali o i contratti con soggetti privati, e di astenersi dall'aderire a trattati o firmare contratti in cui siano stati rilevati tali conflitti. In tale contesto, la legge commerciale, la legge sugli investimenti internazionali e gli arbitri internazionali devono essere compatibili con la legislazione sui diritti dell'uomo, non prevalere su di essa. L'obbligo di proteggere esige che gli Stati adottino sanzioni e penalità, autorizzino cause civili da parte delle vittime e la revoca delle licenze e dei contratti pubblici di appalto, quando le attività imprenditoriali – non solo nel proprio paese - diano luogo a violazioni dei diritti umani all'acqua e ai servizi igienico-sanitari.¹¹⁰ L'obbligo di adempiere richiede agli Stati di dirigere gli sforzi delle entità commerciali verso la progressiva realizzazione dei diritti umani all'acqua e ai servizi igienico-sanitari e per impedire alle aziende di violare i diritti umani all'acqua e ai servizi igienico-sanitari in altri paesi.¹¹¹ Tali obblighi comportano quindi che gli Stati adottino i necessari provvedimenti prima, durante e dopo i processi di privatizzazione.

48. Dare in concessione a soggetti privati i servizi idrici e igienico-sanitari, significa che gli Stati fanno ricorso a soggetti terzi per adempiere al loro obbligo di realizzare i diritti umani all'acqua e ai servizi igienico-sanitari. Anche se non vieta alle imprese private di svolgere un ruolo nella fornitura di servizi, il sistema dei diritti umani esige che gli Stati provvedano a stabilire misure preventive atte a scongiurare conseguenze sulla loro capacità di adempiere ai loro

104 European Parliament resolution of 8 September 2015 on the follow-up to the European Citizens' Initiative Right2Water (2014/2239(INI)), para. N. Available at www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0294_EN.html.

105 Bart Minten and others, "Water pricing, the new water law, and the poor: an estimation of demand for improved water services in Madagascar", report S12 (USAID Ilo program – Cornell University, 2002).

106 Julia Brown, "Water service subsidies and the poor: a case study of Greater Nelspruit Utility Company, Mbombela Municipality, South Africa", Centre on Regulation and Competition Working Paper No. 112 (Manchester, United Kingdom, University of Manchester, 2005).

107 Asociación Española de Empresas Gestoras de los Servicios de Agua, "Medidas adoptadas por el Real Decreto-ley 11/2020 en materia de garantía de suministro de agua"; and Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON) and Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (AESBE), "O fornecimento de água não pode parar – posicionamento do setor de saneamento sobre medidas de controle da expansão do COVID-19 e decorrentes medidas de proteção social".

108 Aqua Publica Europea, "Joint statement: European public water operators commit to the continuity of water services in response to COVID-19 emergency", 19 March 2020, available at www.aquapublica.eu/article/news/joint-statement-european-public-water-operators-commit-continuity-water-services; and Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento (ONDAS), "Sustentabilidade financeira dos serviços públicos de água e esgoto é importante, mas a prioridade deve ser salvar vidas", 26 March 2020, available at <https://ondasbrasil.org/sustentabilidade-financeira-dos-servicos-publicos-de-agua-e-esgoto-e-importante-mas-a-prioridade-deve-ser-salvar-vidas/>.

109 A/73/162, para. 6.

110 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities, para. 15.

111 Ibid., general comment No. 24, para. 24, and general comment No. 15, para. 33.

obblighi in materia di diritti umani. Il Relatore Speciale riconosce che la fornitura di servizi è un'attività cruciale per la realizzazione del diritto all'acqua e ai servizi igienico-sanitari, ma richiama anche l'esigenza che la decisione di privatizzare i servizi faccia parte di una strategia più generale intesa a realizzare tali diritti, privilegiando l'accesso agli esclusi, e facendo in modo che tutti possano accedere ai servizi stessi. Gli Stati devono quindi valutare rigorosamente i rischi individuati nella Sezione IV e applicare adeguate forme di tutela per assicurarsi che siano correttamente gestiti. Nella Sezione V, il Relatore Speciale fornisce agli Stati, imprese e organizzazioni internazionali coinvolte in processi di privatizzazione, raccomandazioni basate su obblighi e responsabilità consolidati.

A. Stati

1. Prima di scegliere la privatizzazione

49. Qualora prendano in considerazione il ricorso a un modello privato di fornitura, gli Stati dovrebbero promuovere meccanismi trasparenti e chiare responsabilità a supporto dei processi decisionali e discuterne pubblicamente le alternative con la società civile e le comunità potenzialmente interessate. Troppo spesso le procedure di privatizzazione vengono condotte in modo opaco, limitando la possibilità dei titolari di diritti ad intervenire, correttamente e tempestivamente, nel processo decisionale. Le tutele necessarie durante la fase decisionale comprendono procedure di appalto trasparenti e ben progettate che prevenano comportamenti di lobbying da parte delle imprese verso le pubbliche autorità per ottenere condizioni di favore, o il ricorso a strategie al ribasso.¹¹² Nel corso della procedura i pubblici ufficiali devono consentire il controllo pubblico di tutti i documenti ufficiali e prendere in considerazione il punto di vista dei detentori di diritti.

2. Stesura dei contratti

50. Se uno Stato decide di privatizzare, la stesura del contratto è la fase cruciale per ridurre i rischi di deterioramento del servizio, di discriminazione e di non accessibilità economica. Le clausole contrattuali non devono contenere limite alcuno al diritto dello Stato di sorvegliare, controllare e sanzionare i fornitori privati per qualsiasi violazione dei diritti umani. I contratti devono quindi essere redatti in modo che nei casi di controversia sui diritti umani all'acqua e ai servizi igienico-sanitari, i diritti prevalgano sugli imperativi commerciali, a sostegno degli impegni internazionali degli Stati.

51. Benché i fautori delle privatizzazioni ritengano che con le clausole contrattuali si riesca a contrastare le carenze del mercato e assicurare il rispetto del pubblico interesse, allora quelle clausole debbono contenere una serie di precauzioni di alto profilo. Uno studioso, riferendo di un'esperienza a Giacarta, ha affermato che l'efficacia di un processo di privatizzazione è assicurata soltanto se "il contratto può essere messo all'asta tra imprese concorrenti, se l'incertezza è convertibile in rischio, se il servizio negoziato può essere ben dettagliato, e se il primo contraente può rescindere il contratto senza gravi ripercussioni".¹¹³ Condizioni queste che sono raramente presenti, specie nei paesi in via di sviluppo.

52. I contratti devono stabilire con chiarezza ruoli e responsabilità, e gli obiettivi, assegnando speciale priorità ai gruppi non serviti o serviti solo in parte e agli effetti delle inadempienze contrattuali.¹¹⁴ Devono definire gli obiettivi di qualità, accessibilità, accettabilità, economicità e salubrità. Indicatori e parametri di riferimento per monitorare gli standard dei diritti umani devono essere concepiti e formulati in modo da poter essere disaggregati a seconda dei motivi illeciti di discriminazione.¹¹⁵ In tale contesto è di cruciale importanza la chiarezza del metodo tariffario, comprese le norme di protezione finanziaria per i più svantaggiati, e il ricorso a misure efficaci per accertare i casi di bisogno e definire tariffe abbordabili. Non solo: è imperativo per i diritti umani inserire nei contratti clausole che vietino interventi regressivi come il distacco dei

112 A/HRC/15/31, para. 36.

113 Okke Braadbaart, "Privatizing water – the Jakarta concession and the limits of contract", in *A World of Water: Rain, Rivers and Seas in Southeast Asian Histories*, Peter Boomgaard, ed. (Leiden, Netherlands, Brill, 2007). Available at www.jstor.org/stable/10.1163/j.ctt1w76vd0.15?seq=1#metadata_info_tab_contents.

114 OECD, *Private Sector Participation in Water Infrastructure: OECD Checklist for Public Action*. Available at www.oecd.org/env/resources/42350657.pdf.

115 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 15, para. 53.

contatori agli utenti che non riescono a pagare le bollette. Infine, gli Stati devono adattare il diritto commerciale al contesto dei diritti umani, per far sì che questi prevalgano in caso di controversie.

53. Questioni fondamentali da considerare in contratti e normative sono le condizioni per la revoca del fornitore privato e del ritorno in mano pubblica dell'erogazione del servizio in caso di violazione dei diritti umani, inadempienze rispetto agli obiettivi di prestazione o comportamenti sistematicamente scorretti rispetto a responsabilità e trasparenza. Qualora la rescissione del contratto comporti un onere finanziario per lo Stato, questo può compromettere il dovere dello stato di utilizzare il massimo delle risorse disponibili per realizzare i diritti umani. L'effetto di tali clausole può essere molto negativo quando la decisione di un certo governo, vincola anche i governi successivi che volessero riprendere in mano i servizi al fine di adempiere i loro obblighi di rispettare i diritti umani, ma che non sono in grado di sostenere i risarcimenti derivanti dai contratti.

3. Fase operativa

54. Durante il periodo di gestione dell'operatore privato, il Governo centrale deve promuovere lo sviluppo professionale e istituzionale di chi è preposto alla supervisione dell'erogazione del servizio. Agli organismi di regolazione devono essere assicurate non solo le condizioni legali e le risorse adeguate per poter monitorare accuratamente e far rispettare gli obblighi contrattuali ma anche quelle necessarie per poter lavorare in un solido ambito istituzionale e in un robusto contesto legale conforme alla legislazione sui diritti umani. Gli organismi di regolazione devono essere aperti al controllo pubblico, responsabili verso i diritti umani e ispirati ai loro principi.¹¹⁶

55. Altrettanto essenziali sono responsabilità e accesso a efficaci rimedi, in quanto i fornitori e lo Stato devono rispondere del deterioramento dei servizi, del mancato rispetto degli standard di prestazione, degli aumenti tariffario ingiustificati, delle politiche sociali inadeguate ed altre infrazioni.¹¹⁷ Meccanismi giudiziari, arbitrali e amministrativi sulla responsabilità devono essere disponibili e accessibili a chiunque sia colpito da possibili abusi.

4. Fase di rinegoziazione o scadenza

56. Benché indesiderabili, si possono presentare situazioni di rinegoziazione quando aspetti rilevanti della fornitura del servizio non sono stati previsti fin dall'inizio e non sono stati inseriti nei contratti. Tuttavia le rinegoziazioni non possono riguardare disposizioni regressive che vanno considerate come violazioni dei diritti umani. Vanno invece finalizzate a adeguare i contratti alle prescrizioni sui diritti umani.

57. Anche la scadenza dei contratti ha le sue criticità. Se il periodo di concessione sta per scadere, il fornitore - secondo la legislazione sui diritti umani - dovrebbe collaborare con i governi e assicurare una buona transizione, in trasparenza e con pieno accesso all'informazione.

58. Alla luce di questi elementi, il Relatore Speciale raccomanda agli Stati di:

(a) dichiarare esplicitamente, nell'adozione delle leggi che consentono la privatizzazione, che i servizi idrici e igienico-sanitari sono diritti umani, stabilire che i fornitori privati devono mantenere lo stesso livello di obblighi dei fornitori pubblici e che la decisione se privatizzare o no i servizi deve essere preceduta da una valutazione della situazione dei diritti umani;

(b) effettuare una valutazione sulla situazione dei diritti umani che includa possibili alternative alla privatizzazione dei servizi e in questo caso scegliere il tipo di fornitura che meglio risponda e si adatti alle condizioni locali al fine di incentivare la realizzazione dei diritti umani all'acqua e ai servizi igienico-sanitari per tutti.

(c) Stabilire meccanismi efficaci e trasparenti di responsabilità e di attuazione, nonché correttivi adeguati per fare sì che eventuali violazioni dei diritti umani da parte degli operatori privati siano oggetto di attente indagini e sanzioni;

¹¹⁶ A/HRC/36/45, para. 39.

¹¹⁷ A/HRC/15/31, para. 56.

(d) Promuovere la partecipazione attiva, libera, informata e motivata della società civile e delle comunità interessate, in tutte le procedure decisionali sulla scelta del fornitore, assicurando che i pareri delle comunità siano presi in debita considerazione;

(e) individuare i potenziali conflitti tra le leggi su commercio e investimenti e quelle sui diritti umani, e risolverli in modo che lo Stato rispetti i suoi obblighi fondamentali e sia tenuto ad usare il massimo delle sue risorse disponibili in base al Patto Internazionale relativo ai Diritti Economici, Sociali e Culturali;

(f) Definire obblighi contrattuali coerenti con i contenuti normativi dei diritti umani all'acqua e ai servizi igienico-sanitari, dando priorità a chi non è servito o lo è solo in parte, e precisando obiettivi di qualità, accessibilità, gradimento, sostenibilità economica, sicurezza e divieto di provvedimenti regressivi come il distacco dei contatori degli utenti che non sono in grado di pagare le bollette.

(g) inserire nelle clausole contrattuali, condizioni e procedure che permettano agli Stati di impegnarsi in un forte, trasparente ed economico processo di de-privatizzazione qualora il fornitore infranga il contratto, soprattutto in caso di violazione dei diritti umani o mancato adempimento degli impegni contrattuali basati sui diritti umani all'acqua e servizi igienici

(h) costituire enti autonomi per monitorare e applicare gli obblighi contrattuali e dotare tali enti di adeguate risorse umane e finanziarie che consentano loro di svolgere il loro mandato e gestire significative forme di partecipazione della società civile come parte integrante del loro lavoro

(i) applicare le leggi che richiedono alle imprese operanti all'estero di rispettare gli standard dei diritti umani

(j) astenersi dal prescrivere, quale condizione della cooperazione bilaterale, che i paesi ospiti s'impegnino a privatizzare i servizi idrici e igienico-sanitari.

B. Gestori privati

59. I Principi Guida su Attività Economiche e Diritti Umani delle Nazioni Unite sono il documento internazionale più importante che adegua la partecipazione dei privati agli standard dei diritti umani. Esso evidenzia che “gli Stati devono proteggere dalle violazioni dei diritti umani sul loro territorio e/o giurisdizione, da parte di terzi, imprese incluse”, mediante “politiche efficaci, leggi, regolamenti e sentenze”. Stabilisce inoltre che i Governi devono “prestare adeguata attenzione ... alla contrattazione o legislazione in materia di fornitura di servizi da parte di imprese private, che possono avere ripercussioni sul godimento dei diritti umani”. Poiché, come per la “soft law”, l'osservanza di quei principi e contesti è volontaria, è comunque utile che essi esistano per dare vita a norme, da un'ottica legale pluralista, aventi valore di legge per coloro che le sottoscrivono. Quanto invece ai rapporti in caso di delega dagli Stati alle imprese, i Principi Guida forniscono una base di quanto dalle imprese ci si aspetta e dei meccanismi di conformità da mettere in atto.

60. Nell'attuale contesto legislativo internazionale, sono sorte controversie sugli obblighi delle imprese rispetto ai diritti umani.¹¹⁸ Nel 2018, il gruppo di lavoro aperto intergovernativo sulle multinazionali e altre imprese, in merito ai diritti umani, ha dato vita al Consiglio dei Diritti Umani, e ha prodotto una “bozza 0” di un nuovo trattato quale “strumento giuridico vincolante per disciplinare, nella legislazione internazionale sui diritti umani, le attività delle multinazionali e altre imprese”.¹¹⁹ Il documento pone in capo agli Stati diversi obblighi: introdurre leggi e regolamenti che garantiscano il rigoroso rispetto dei diritti umani da parte delle imprese private, estremamente importante nelle privatizzazioni dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari. Anche se non ancora operativo, il

¹¹⁸ Andrés Felipe López Latorre, “In defence of direct obligations for businesses under international human rights law”, *Business and Human Rights Journal*, vol. 5, No. 1 (January 2020). Available at www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/EEB34BECDE016C2E6_BC1F18BFE2F10A5/S2057019819000270a.pdf/in_defence_of_direct_obligations_for_businesses_under_international_human_rights_law.pdf.

¹¹⁹ v. www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/DraftLBI.pdf.

documento fornisce un quadro utile a definire gli obblighi dei fornitori privati di servizi a livello nazionale.

61. Benché i gestori privati non siano direttamente vincolati dalla legislazione internazionale sui diritti umani, le leggi nazionali, i contratti e le normative delineano una serie di obblighi che sono vincolanti per le imprese, e che possono incorporare disposizioni legislative internazionali sui diritti umani. Le clausole contrattuali, basate su un quadro giuridico e istituzionale comprendente i diritti umani all'acqua e ai servizi igienico-sanitari, devono imporre alle imprese obblighi rispetto ai diritti umani secondo l'ordinamento giuridico nazionale. Non solo, le imprese hanno il dovere di non agire in spregio al quadro dei diritti umani, e di eliminare ad esempio interventi quali il distacco dei contatori, e agire invece in funzione dell'applicazioni di tali diritti. Devono perciò attivarsi per individuare applicazioni dei diritti umani nelle procedure di appalto e nei contratti, evitando complicità con situazioni che possono influire negativamente sul godimento di tali diritti. Devono anche rispondere tempestivamente ai reclami degli utenti e fornire le informazioni riguardanti presunte violazioni dei diritti umani, anche se i contratti non lo prescrivono esplicitamente. Va detto che le multinazionali hanno sostenuto il riconoscimento dei diritti all'acqua e ai servizi igienico-sanitari,¹²⁰ ma esiste un divario ancora da colmare riguardo al ruolo delle imprese nel promuovere e conformarsi alla realizzazione dei diritti umani, conciliando gli interessi economici con gli obblighi statuali sui diritti umani.

62. Pertanto, il Relatore Speciale raccomanda che i gestori privati dei servizi idrici e igienico-sanitari:

(a) facciano propri gli obblighi di rispettare i diritti umani, anche se non previsti dalle legislazioni nazionali, in osservanza degli standard legislativi internazionali sui diritti umani;

b) si attivino per individuare e risolvere i problemi di applicazione dei diritti umani, rifiutando complicità in situazioni che possono influire in modo negativo sul godimento di questi diritti;

(c) comunicare al pubblico le modalità con cui l'impresa assicura che i suoi interessi economici sono compatibili con la realizzazione dei diritti umani all'acqua e servizi igienico-sanitari;

(d) evitare di agire in spregio ai contenuti delle norme sul diritto all'acqua e ai servizi igienico-sanitari, staccando i contatori degli utenti che non riescono a pagare le bollette, o selezionando la fornitura dei servizi e gli investimenti in infrastrutture a vantaggio di settori della società in grado di pagare le bollette;

(e) comunicare al pubblico le informazioni finanziarie e gestionali in modo comprensibile, che consentano ai governi e alla società civile un' esauriente supervisione delle prestazioni

C. Istituzioni finanziarie internazionali

63. Molte organizzazioni internazionali, a partire dal FMI e dalla Banca Mondiale negli anni '90 e inizio 2000, hanno avuto un ruolo essenziale nel promuovere la privatizzazione dei servizi idrici e igienico-sanitari sia come elemento delle loro politiche di sviluppo sia come condizionalità per aiuti, prestiti e assistenza tecnica ai paesi in via di sviluppo.¹²¹ Il Relatore Speciale è preoccupato che pressioni di questo tipo siano esercitate ancor oggi e ritiene altresì che debbano essere vietati gli incentivi degli Stati alla privatizzazione dei servizi. Le istituzioni finanziarie internazionali hanno obblighi precisi nei confronti dei diritti umani¹²² che devono essere attuati ogni qualvolta le loro operazioni coinvolgono gestori privati di fornitura di servizi idrici e igienico-sanitari.

64. Il Relatore Speciale raccomanda che le istituzioni finanziarie internazionali:

120 Submission by Aquafed.

121 Submission by the United Nations Development Programme.

122 A/71/302, para. 13.

- (a) si impegnino attivamente ad assumere il complesso dei diritti umani all'acqua e servizi igienico-sanitari, favorendone la diffusione tra gli Stati partner nelle fasi decisionali sulla scelta del fornitore;**

- (b) eliminino le condizionalità per cui gli Stati destinatari di aiuti, prestiti e assistenza tecnica devono impegnarsi a privatizzare l'acqua e i servizi igienico-sanitari;**

- (c) facciano proprio un quadro di riferimento dei diritti umani quando decidono di sostenere interventi pubblici o privati in determinati Paesi, e quando decidono di promuovere riforme istituzionali o organizzative.**