

DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

ACCESSO ALL'ACQUA E DIRITTO A UN ALLOGGIO DECENTE NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE FRANCESE

Posted on 7 Settembre 2015 by [Giacomo Roma](#)

Con una recente decisione (2015-470 QPC del 29 maggio 2015), il *Conseil constitutionnel* francese apporta il suo contributo al dibattito, sempre più acceso a livello nazionale e sovranazionale, sul diritto di accesso all'acqua potabile e sulla configurazione della risorsa idrica come utilità economica, sottoposta ai principi della concorrenza, o come bene sottratto alle regole del mercato.

Questo dibattito, che ha avuto una sua eco anche nei referendum del giugno 2011 sulla gestione dei servizi pubblici locali e, in particolare, sulla remunerazione del capitale investito per gli investimenti nel servizio idrico, è stato rilanciato dalla Risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU 64/292 del 28 luglio 2010. Essa, riferendosi anche al raggiungimento degli Obiettivi del Millennio, ha riconosciuto l'accesso all'acqua potabile e ai sistemi di depurazione come diritto umano essenziale per il pieno godimento dell'esistenza e di tutti i diritti umani.

La decisione del *Conseil constitutionnel* muove da considerazioni legate al diritto positivo francese, pervenendo però a un'importante affermazione di principio nell'ambito della tutela dei diritti a livello costituzionale.

Dopo aver descritto il dispositivo previsto in diritto francese a tutela del diritto di accesso all'acqua potabile e la sua elevazione a livello costituzionale operata dalla decisione del 29 maggio 2015 in commento (I), saranno evocati i principi costituzionali alla luce dei quali tale dispositivo è stato analizzato prima di ammetterne la legittimità costituzionale (II).

I. Il riconoscimento costituzionale dell'accesso all'acqua potabile

Il *Code de l'action sociale et des familles* (CASF, Codice dell'assistenza sociale e delle famiglie) afferma il principio secondo il quale chiunque si trovi in una situazione di particolare difficoltà per quanto riguarda il suo patrimonio o l'insufficienza dei mezzi di sussistenza, ha diritto a un sussidio per garantire la fornitura di acqua, energia e servizi telefonici presso la sua residenza. Tale dispositivo ha subito, nel corso degli anni, un'evoluzione, tendente ad ampliare la platea dei soggetti interessati e a riconoscere una tutela particolarmente forte per quanto riguarda l'accesso all'acqua potabile.

In particolare, nel 2006 è stata introdotta la c.d. tregua invernale, in virtù della quale, dal 1° novembre al 15 marzo dell'anno seguente, a coloro che ricevono i summenzionati sussidi (quindi, i soggetti a rischio di esclusione e povertà) non può essere interrotta la fornitura di elettricità, gas, riscaldamento e acqua per mancato pagamento delle bollette (legge n. 2006-872 del 13 luglio 2006).

È stato quindi previsto che, per quanto riguarda il servizio di fornitura dell'acqua, tale divieto si applica durante tutto l'anno (legge n. 2007-290 del 5 marzo 2007). Quest'ampliamento, che continuava però a riguardare esclusivamente i soggetti e nuclei familiari destinatari di sussidi, era giustificato dalla natura profondamente diversa del servizio idrico rispetto agli altri servizi considerati, in ragione del suo carattere vitale e necessario alla conduzione di un'esistenza dignitosa.

La legge n. 2013-312 del 15 aprile 2013 ha da ultimo eliminato ogni restrizione all'applicazione di questo dispositivo per quanto riguarda i soggetti interessati. In pratica, è stato affermato dal legislatore il divieto di

procedere a interruzioni nella fornitura di acqua in casi di mancato pagamento delle bollette, indipendentemente dalla condizione di reddito del soggetto moroso.

Questa disposizione è stata contestata da una società privata di distribuzione dell'acqua, che ha chiesto al *Conseil constitutionnel* di dichiararla contraria ai principi costituzionali che saranno analizzati *infra*. Il *Conseil constitutionnel* poteva quindi decidere di metter fine a questo dispositivo particolarmente protettivo per gli utenti del servizio idrico – servizio gestito in monopolio da fornitori pubblici o privati – oppure riconoscerne le legittimità costituzionale. È questa seconda strada che il *Conseil* ha deciso d'intraprendere.

In particolare, il giudice delle leggi francese ha affermato che il legislatore, garantendo a queste condizioni l'accesso all'acqua, che risponde a un bisogno essenziale della persona, ha perseguito l'obiettivo di valore costituzionale rappresentato dalla possibilità per ognuno di disporre di un alloggio decente.

Gli obiettivi di valore costituzionale sono una categoria dai contorni poco netti, ma molto presente nella giurisprudenza costituzionale francese. Essi hanno un valore normativo più limitato rispetto ai diritti e alle libertà garantiti dalla Costituzione, ma trovano in essi il loro fondamento e costituiscono degli strumenti per permetterne la realizzazione. La giurisprudenza costituzionale ha individuato quali obiettivi di valore costituzionale, per esempio, il pluralismo dei mezzi d'informazione, quale strumento a tutela della libertà d'espressione, o la tutela dell'ordine pubblico, tendente a garantire il rispetto della libertà di circolazione. L'accesso a un alloggio decente è stato riconosciuto come obiettivo di valore costituzionale nel 1995 (Cons. const., 19 gennaio 1995, n. 94-359 DC). Questo riconoscimento si basa, in primo luogo, sul decimo e undicesimo comma del Preambolo della Costituzione del 1946, che ha valore costituzionale in forza del rinvio operato dal Preambolo della Costituzione della V Repubblica, approvata nel 1958 e attualmente in vigore. Essi prevedono che la Nazione assicuri all'individuo e alla famiglia le condizioni necessarie per il loro sviluppo, proclamando il diritto per tutti

coloro che, a causa della loro età, del loro stato fisico o mentale, della situazione economica, siano inabili al lavoro il diritto d'ottenere da parte della collettività degli adeguati mezzi di sussistenza. Inoltre, l'obiettivo di valore costituzionale di disporre di un alloggio decente si basa sul principio costituzionale di dignità della persona, riconosciuto nella giurisprudenza del *Conseil* sin dalle decisioni sulle leggi di bioetica del 1994 (Cons. const., 27 luglio 1994, 93-343/344 DC).

Con la decisione in commento, viene precisato uno degli strumenti che permettono di perseguire quest'obiettivo: l'accesso all'acqua. L'aggancio costituzionale di tale strumento comporta il necessario bilanciamento con altri diritti garantiti dalla Costituzione francese.

II. La proporzionalità della compressione di altri diritti costituzionalmente garantiti

La società ricorrente sosteneva che le disposizioni contestate, impedendo ai gestori del servizio idrico di interrompere la fornitura del servizio in caso di mancato pagamento, anche al di fuori della stagione invernale, senza prevedere alcuna compensazione e senza far dipendere tale divieto, la cui portata è generale e assoluta, dalla situazione di precarietà degli utenti, non fossero legate a un motivo d'interesse generale e che, di conseguenza, violassero la libertà contrattuale e la libertà d'impresa. Inoltre, la legittimità costituzionale delle disposizioni legislative in questione era contestata dal punto di vista dell'uguaglianza di fronte alla legge e del carico fiscale. Il *Conseil constitutionnel* ha respinto le argomentazioni tendenti a dimostrare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni contestate sotto tutti questi profili.

La libertà contrattuale e la libertà d'impresa trovano il loro fondamento nel principio generale di libertà, affermato dalla *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789, che costituisce un parametro del giudizio di costituzionalità in ragione del rinvio operato dal Preambolo della Costituzione del 1958. In particolare, la libertà contrattuale, la cui affermazione è stata graduale, tende a garantire il rispetto delle convenzioni concluse nel rispetto delle disposizioni legislative e regolamentari (Cons. const., 10 giugno 1998, n. 98-401 DC; Cons. const.,

19 dicembre 2000, n. 2000-437 DC). Più netta è stata la proclamazione del valore costituzionale della libertà d'impresa, avvenuta nel 1982 (Cons. const., 16 gennaio 1982, n. 81-132 DC sulle nazionalizzazioni). La giurisprudenza costituzionale francese ha progressivamente precisato che tale libertà comprende, da un lato, la libertà di accedere a una professione o a un'attività economica, e, dall'altro, la libertà nell'esercizio di tale professione o attività (Cons. const., 30 novembre 2012, n. 2012-285 QPC).

Per entrambe queste libertà, la giurisprudenza ha altresì precisato che il legislatore può apportarvi delle limitazioni solo se legate a delle esigenze costituzionali o giustificate dall'interesse generale, a condizione che tali limitazioni siano proporzionate all'obiettivo perseguito (Cons. const., 30 novembre 2006, n. 2006-543 DC e 14 maggio 2012, n. 2012-242 QPC per la libertà contrattuale; Cons. const., 16 gennaio 2001, n. 2000-439 DC per la libertà d'impresa), anche se il giudice delle leggi francese riconosce ampia discrezionalità al legislatore per quanto riguarda il carattere proporzionato di tali limitazioni.

È proprio operando tale bilanciamento che il *Conseil* è pervenuto a respingere le critiche sulla disposizione contestata. Il giudice delle leggi ha fondato la sua decisione su una considerazione di principio e sull'analisi del diritto positivo. Infatti, dopo aver riconosciuto la legittimità dell'intervento del legislatore a tutela dell'accesso all'acqua, che contribuisce al perseguimento dell'obiettivo di valore costituzionale di disporre di un alloggio decente, il *Conseil* ha ricordato la disciplina che regola il servizio pubblico di distribuzione dell'acqua potabile. Si tratta, infatti, di un mercato regolato, nel quale le libertà invocate dalla società ricorrente subiscono già alcune alterazioni, quali l'impossibilità per l'utente di rivolgersi a un altro fornitore rispetto al concessionario, il divieto per quest'ultimo di rifiutare l'allacciamento alla rete a chiunque ne faccia richiesta o la determinazione legislativa dei criteri di fissazione delle tariffe. Tutti questi elementi conducono il *Conseil* a concludere per il carattere proporzionato della limitazione della libertà d'impresa e della libertà contrattuale.

Anche il principio d'uguaglianza di fronte alla legge trova il suo

fondamento nella *Dichiarazione* del 1789. Interpretando il suo articolo 6, la giurisprudenza costituzionale francese ha affermato che il principio d'uguaglianza non impedisce al legislatore di disciplinare in maniera diversificata situazioni differenti, né di prevedere delle deroghe a tale principio per dei motivi d'interesse generale. In entrambi i casi, però, la differenza di trattamento deve essere in rapporto diretto con l'oggetto della disposizione legislativa che la stabilisce. Al tempo stesso, il principio d'uguaglianza non impone un trattamento diversificato per soggetti che si trovano in situazioni tra loro diverse (Cons. const., 6 agosto 2010, n. 2010-24 QPC). Il combinato di quest'articolo con l'articolo 13 della stessa *Dichiarazione*, che legittima il ricorso all'imposizione fiscale per il mantenimento della forza pubblica e le spese dell'amministrazione in funzione della capacità contributiva dei cittadini, ha condotto il giudice costituzionale francese ad affermare il principio d'uguaglianza del carico fiscale, in nome del quale le caratteristiche di ciascuna imposta, fondate sulla capacità contributiva dei contribuenti, devono essere determinate sulla base di criteri oggettivi e ragionevoli in funzione degli obiettivi perseguiti.

Secondo la società ricorrente, tali principi erano stati violati sotto due profili. Questa tesi è stata in entrambi i casi respinta dal *Conseil*.

Il *Conseil* respinge senza esitazione la contestazione legata alla violazione del principio di uguaglianza del carico fiscale. Essa sarebbe stata legata, secondo i ricorrenti, alla necessità di ripercuotere sugli utenti non morosi le somme non pagate dagli utenti morosi. Tale argomentazione non può essere accolta perché il divieto d'interruzione della fornitura non ha alcun effetto sui crediti vantati dal gestore sull'utente. Tale divieto si limita a escludere una delle misure che i fornitori potrebbero mettere in atto in caso di mancato pagamento, senza pregiudicare il ricorso ad altre soluzioni meno radicali, quali la diminuzione della quantità d'acqua erogata.

Più significativa è l'analisi relativa al principio d'uguaglianza. Il legislatore lo avrebbe infatti violato operando una distinzione tra i distributori d'acqua, nei confronti dei quali il divieto di interrompere la fornitura opera

tutto l'anno, e gli altri operatori di servizi di pubblica utilità (elettricità, gas, riscaldamento), per i quali è prevista una limitazione al periodo invernale. Su questo punto, il *Conseil* ribadisce la differente situazione nella quale si trovano i distributori d'acqua e gli altri fornitori di servizi e, in definitiva, la sostanziale differenza tra la risorsa idrica e le altre utilità in questione. Il legislatore perseguirebbe, infatti, l'obiettivo di garantire specificamente la continuità dell'approvvigionamento in acqua, e non una generica continuità nella fornitura di tutti questi servizi, proprio per la stretta connessione tra l'approvvigionamento idrico e la garanzia di un'esistenza dignitosa che è strettamente legata all'accesso a tale risorsa. Pertanto, l'acqua, in quanto bene essenziale, si trova in una posizione diversa rispetto alla fornitura di energia o al riscaldamento, tale da giustificare un diverso regime applicabile ai fornitori in caso di mancato pagamento delle fatture.