

OLTRE IL REFERENDUM

*Percorsi di consolidamento
per l'acqua come bene comune*



A cura di
Roberto Louvin

OLTRE IL REFERENDUM

Percorsi di consolidamento per l'acqua come bene comune

Con il sostegno di:



Progetto grafico-editoriale:
Nicola Alessi

Cura edizione:
Raffaella Poletti

Collaborazione editoriale:
Chérie Favat

A cura di
ROBERTO LOUVIN



È CONSENTITO ESEGUIRE LIBERAMENTE COPIE, DISTRIBUIRE E RAPPRESENTARE QUEST'OPERA, ANCHE IN MANIERA PARZIALE, SOLO PER SCOPI NON COMMERCIALI E A CONDIZIONE DI RICONOSCERNE LA PATERNITÀ AGLI AUTORI

Realizzazione Le Château Edizioni - 2016, Aosta (I)
Via Trottechien, 51 - 11100 Aosta, tel. 0039 (0)165.363067
e.mail info@lechateauedizioni.it - www.lechateauedizioni.it

ISBN 978-88-7637-199-8

autonomiebenicomuni

INTRODUZIONE

Il 13 giugno del 2011, grazie ad una sorprendente partecipazione popolare, uno tsunami di SÌ, traduce l'aspirazione popolare al mantenimento del carattere pubblico della gestione del servizio idrico in una precisa determinazione legislativa.

Si tratta di una delle più significative pronunce referendarie della storia repubblicana, una pietra miliare nella democrazia del Paese. Con essa si interrompe in Italia la progressione, in apparenza inarrestabile, del processo di privatizzazione dei servizi pubblici che dagli anni Ottanta avanza in tutto il mondo occidentale, in obbedienza al mantra neo-liberista.

Lo scivolamento sul piano inclinato dalla gestione pubblica alla gestione industriale privata, la trasformazione delle storiche aziende municipalizzate dapprima in aziende speciali, poi in società con presenza privata minoritaria e infine in società controllate maggioritariamente da soci privati: tutto sembrava già scritto nel libro del destino.

Non è andata così.

L'azione di contrasto congiuntamente da comitati di cittadini, organismi di partecipazione civica, forze sindacali e politiche organizzati attraverso il *Forum* italiano dei movimenti per l'acqua e da un *pool* qualificato e agguerrito di giuristi impegnati nella difesa dei valori democratici ha messo un freno a questo processo, dando voce all'indignazione popolare per la mercificazione dell'acqua e per l'acuirsi di fenomeni opposti a quelli annunciati dalla retorica delle liberalizzazioni.

Gli strumenti che avrebbero dovuto assicurare la trasparenza e il controllo democratico sulla gestione si erano ormai rivelati totalmente inadeguati, accentuando ulteriormente l'asimmetria informativa a danno del pubblico e senza possibilità di correzione di rotta rispetto alle politiche imposte a favore del settore privato.

La miccia del “Decreto Ronchi”, proposto dal Ministro dell' Ambiente del Governo Berlusconi, è il detonatore di un diffuso malessere per l'abbassamento della qualità dei servizi, l'aumento delle tariffe del servizio idrico (fino al 60 % in dieci anni), il crollo degli investimenti e la riduzione del personale salariato nel settore.

Il voto del giugno 2011, è giusto ricordarlo, non ha mai riguardato propriamente la proprietà pubblica o privata della risorsa idrica. In Italia l'acqua era, ed è ancora, formalmente pubblica, e così pure le infrastrutture della sua rete. “L'acqua non si vende”, celebre *slogan* della campagna referendaria, riassumeva perciò in maniera necessariamente molto sintetica, e proprio per questo imprecisa, una situazione molto più complessa.

Il voto popolare ha certamente impedito che la gestione del servizio idrico fosse trasformato forzatamente in un sistema a gestione esclusivamente privata. L'opzione per questa forma resta ancora possibile, in via facoltativa, da parte degli enti locali, a cui è rimessa l'autonoma decisione.

Sono ora trascorsi cinque anni da quella storica pronuncia popolare, ottenuta a dispetto della campagna astensionistica del Governo, della scarsa informazione data dai mezzi di informazione e dalla fissazione della data della consultazione in un periodo volutamente tardivo e non abbinato alle elezioni amministrative già calendarizzate di quell'anno.

Il successo ottenuto grazie a una straordinaria mobilitazione popolare – ma anche, *fortuna audaces juvat*, per effetto dell'imprevedibile reazione emotiva suscitata dal concomitante *referendum* contro la costruzione delle centrali nucleari a seguito della catastrofe di Fukushima dell'11 marzo 2011 – non ha però un carattere assoluto e definitivo.

I tentativi di scippo sono iniziati subito, già pochi mesi dopo il voto popolare.

In questo libro, che l'International University College di Torino ha voluto realizzare in occasione di “Pubblica: la nostra acqua a cinque anni dal referendum”, giornate di studio che si sono svolte a Saint-Vincent, in Valle d'Aosta, tenute nel quinquennale del voto popolare sull'acqua come

bene comune, le accurate ricostruzioni di Alessandra Quarta, Ugo Mattei, Marco Bersani e Andrea Pradi, analizzano sotto diverse angolature la complessità delle vicende successive al 2011 sul piano della legislazione e della giurisprudenza.

Il processo di privatizzazione non si è in realtà fermato: è ripreso in forme diverse, per così dire ‘a strappi’, come ci spiega Giulio Citroni, mentre le garanzie del diritto all'acqua come bene indispensabile per una vita dignitosa si rivelano in concreto tutt'altro che solide, stando alle pronunce analizzate da Giuseppina Passarelli e a causa al labirinto tariffario in cui ci guidano le pagine di Alberto Pierobon.

Abbiamo cercato, con questo volume, di dare conto anche del percorso di consolidamento degli strumenti di partecipazione popolare nella gestione e nel controllo dei servizi idrici, con un confronto che Daniela Mone presenta fra le due maggiori esperienze di rimunicipalizzazione condotte in Francia (Eau de Paris) e in Italia (ABC Napoli).

Lo sguardo si allarga, poi, oltre i confini italiani nel saggio di Chérie Faval, che si interroga sull'efficacia dell'iniziativa dei cittadini europei *Right2Water*, e nel mio scritto che cerca di valutare gli impatti attuali degli strumenti di diritto internazionale e alcune recenti tendenze costituzionali straniere.

Il libro si chiude con un'illuminante riflessione di Riccardo Petrella, pioniere e faro su scala mondiale per l'ormai pluridecennale battaglia per l'acqua, che ricostruisce i diversi approcci ideologici all'acqua nella storia umana, le ragioni del predominio della concezione utilitarista e la convinzione – sua, ma anche di tutti gli autori di questa raccolta di scritti – che questo muro dell'utilitarismo potrà finalmente essere abbattuto e che sarà finalmente possibile “la riappropriazione collettiva da parte dell'umanità della responsabilità della vita e, quindi, dell'acqua come bene comune pubblico mondiale”.

Roberto Louvin

IL REFERENDUM DEL 2011: EFFETTI, RESISTENZE E DIFESE

Alessandra Quarta, Ugo Mattei

• SOMMARIO •

1. Il significato del *referendum*. 2. Il dopo *referendum* e le volontà politiche. 3. Azienda speciale, vizi e virtù. 4. La questione delle tariffe e l'ecologia di un bene comune.

1. IL SIGNIFICATO DEL *REFERENDUM*

Le regole sulla gestione dei servizi pubblici locali sono state negli anni oggetto di numerose modifiche, le quali hanno determinato un quadro normativo piuttosto complesso e frastagliato. A partire dagli anni Novanta, infatti, le riforme intraprese dal legislatore in questo settore sono state orientate dalla volontà di introdurre ed aumentare la concorrenza nel mercato dei servizi pubblici locali, la cui liberalizzazione poteva garantire nuove entrate agli Enti locali destinatari di continui tagli dei trasferimenti statali¹.

La disciplina del servizio idrico integrato riassume in modo molto chiaro questo *trend*: se negli anni Novanta, con l'approvazione della legge n. 36 del 5 gennaio 1994 (nota come "Legge Galli"), si introduce la possibilità che la gestione dell'acqua sia affidata ad un soggetto privato, soltanto negli anni 2000 questa scelta sarà progressivamente imposta agli Enti locali, prevedendo, in maniera diretta o indiretta, un divieto di gestione pubblica del servizio.

In questo contesto si collocava l'articolo 23 *bis* del decreto-legge n. 112 del 25 giugno 2008, come modificato dall'art. 15 del decreto-legge

¹ Per approfondire questa breve descrizione della disciplina applicabile ai servizi pubblici locali e, in particolare, al servizio idrico integrato, cf. Volpe (2013) e (2013); Lucarelli (2010); Mattei e Quarta (2014).

n. 135 del 25 settembre 2009, convertito con modificazioni dalla legge n. 166 del 20 novembre 2009 (noto, quest'ultimo, come "Decreto Ronchi"). La disposizione era diretta a disciplinare tutti i servizi pubblici locali, prevalendo sulle discipline di settore eventualmente incompatibili, salvo le disposizioni relative ai quattro settori esclusi: distribuzione di gas naturale, distribuzione di energia elettrica, gestione delle farmacie comunali, trasporto ferroviario regionale (art. 23 *bis*, c. 1).

Il conferimento dei servizi pubblici locali avveniva secondo tre ipotesi di affidamento ordinarie (art. 23 *bis*, c. 2):

- 1) a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite, individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità economica europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità;
- 2) a favore di società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenisse mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi suindicati. Le procedure in esame dovevano aver ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e prevedere che al socio fosse attribuita una partecipazione non inferiore al 40%;
- 3) l'affidamento *in house* era ammesso come deroga al regime ordinario, restando subordinato a due condizioni: alla verifica dei requisiti richiesti dall'ordinamento dell'Unione europea (controllo analogo e attività prevalente) e alla sussistenza di "situazioni eccezionali che non permettono un efficace e utile ricorso al mercato", per particolari condizioni del territorio.
Inoltre, la scelta dell'affidamento interno dell'erogazione del servizio era attivabile previo aggravamento del procedimento, come lo svolgimento di un'analisi del mercato e il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Veniva, infine, introdotto un regime transitorio per gli affidamenti già in essere all'entrata in vigore della nuova disciplina, che prevedeva una scadenza degli stessi e una data certa per la messa a gara (31 dicembre 2011), a seconda del tipo di affidamento e della natura dell'ente gestore (art. 23 *bis* c. 8). Gli affidamenti a società a partecipazione pubblica quotate in mercati regolamentati entro il 1° ottobre 2003 mantenevano le gestioni fino alla scadenza del contratto di servizio, a patto che la partecipazione pubblica si riducesse ad una quota non superiore al 40%, entro il 30 giugno 2013, e non superiore al 30%, entro il 31 dicembre 2015.

Come noto, questa norma ha incontrato diverse critiche, le quali hanno animato un fecondo dibattito tra movimenti (e in particolare, il *Forum Nazionale dei Movimenti dell'Acqua*) e accademia (in particolare, diversi tra i giuristi che avevano fatto parte, pochi anni prima, della cd. "Commissione Rodotà"²), sfociato poi nell'elaborazione e nella promozione di tre quesiti referendari dedicati proprio al tema della gestione del servizio idrico, il primo dei quali, appunto, diretto all'abrogazione dell'art. 23 *bis* come risultante dalle modifiche introdotte dal "Decreto Ronchi".

Con il secondo quesito, nell'ottica di configurare pienamente un quadro giuridico volto al recupero alla mano pubblica della gestione del servizio idrico, il Comitato referendario proponeva l'abrogazione dell'art. 150 del Codice dell'Ambiente (decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006), il quale rimanda a società partecipate esclusivamente o parzialmente da Enti locali, purché, in questa seconda ipotesi, il socio privato sia scelto con gara.

Il terzo quesito referendario mirava a scardinare la possibilità di ricavare un profitto dalla gestione dell'acqua: è questo il senso della richiesta di abrogazione dell'art. 154, c. 1, del Codice dell'Ambiente, nella parte in cui prevede che la tariffa del servizio idrico sia determinata te-

² La Commissione Rodotà – che prende il nome dal suo Presidente, il prof. Stefano Rodotà – ha elaborato uno schema di legge delega per la modifica delle norme del Codice civile in materia di beni pubblici (artt. 822-830 c.c.), partendo da un'articolata riflessione sul tema del governo democratico dell'economia, del necessario riordino nella gestione della proprietà pubblica, all'insegna di una riconsiderazione della dicotomia pubblico-privato (Mattei, Reviglio e Rodotà, 2007). In particolare, i giuristi redattori dei quesiti sono stati, oltre allo stesso Rodotà, Ugo Mattei (che della Commissione fu Vice-presidente), Gaetano Azzariti, Gianni Ferrara, Alberto Lucarelli e Luca Nivarra.

nendo anche conto “dell’adeguatezza della remunerazione del capitale investito”. Questa previsione si completa con la norma contenuta nel decreto ministeriale del 1° agosto 1996, il quale fissava tale remunerazione ad una percentuale pari al 7% della tariffa idrica, un aumento che i cittadini subivano senza però trovarlo riportato con chiarezza nella bolletta e indipendentemente da ogni successiva verifica del rendimento e della qualità del servizio erogato dalla società di gestione.

Gli obiettivi politici dei promotori possono essere intesi soltanto se si ricostruisce la proposta referendaria nella sua completezza: la vittoria del primo quesito avrebbe evitato la messa a gara certa imposta dal “Decreto Ronchi”; la combinazione del primo e del terzo quesito avrebbe disincentivato il privato dall’intraprendere avventure imprenditoriali nel settore idrico (quale impresa potrebbe infatti avere interesse di gestire il servizio idrico senza ricavarne profitti?); il secondo quesito avrebbe eliminato le forme private (nel senso di forme tipiche del diritto privato) da quelle a disposizione dell’Ente locale per la gestione del servizio idrico, imponendo un ritorno al pubblico, che secondo i promotori – attraverso miglioramenti capaci di riscattarlo da clientelismi e discrezionalità politica – poteva attuare una forma di gestione in linea con la natura di bene comune dell’acqua.

Questi obiettivi erano stati, del resto, esplicitati dai redattori dei quesiti referendari, i quali nella relazione di accompagnamento avevano sostenuto che “i quesiti referendari [...] sono tesi a creare i presupposti, in attesa di una legge nazionale, per reintrodurre nell’ordinamento giuridico italiano l’affidamento della gestione dell’acqua ad un soggetto di diritto pubblico” (Azzariti *et al.*, 2010).

La Corte costituzionale, come noto, ha ammesso soltanto il primo e il terzo quesito, mentre il secondo, che voleva l’abrogazione dell’art. 150 del Codice dell’Ambiente, non è arrivato nelle cabine elettorali; questo, ovviamente, ha privato i promotori di un pezzo fondamentale per completare il *puzzle* del ritorno del pubblico, consegnando – come meglio si dirà – l’attuazione del contenuto politico del *referendum* (ossia l’opzione ampiamente sostenuta dal voto popolare di escludere il privato dalle gestioni) alla decisione politica.

La Corte costituzionale, nella sentenza del 12 gennaio 2011, n. 24, con cui il primo quesito referendario è stato ammesso, ha riconosciuto uno degli argomenti principali dei soggetti promotori, vale a dire l’inesi-

stenza di obblighi europei di privatizzazione delle imprese pubbliche o incaricate della gestione di servizi pubblici, valendo al contrario un generale principio di neutralità rispetto al regime pubblico o privato della proprietà (art. 345 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea). Allo stesso modo, la Corte costituzionale ha stabilito che l’eventuale abrogazione dell’art. 23 *bis* del d.l. 112/2008 non avrebbe generato alcuna lacuna normativa, essendo direttamente applicabile nel nostro ordinamento la normativa dell’Unione europea, che peraltro si presentava decisamente meno rigida rispetto a quella italiana. Ciò si spiega non soltanto attraverso il già citato principio di neutralità in materia di assetti proprietari, ma anche per le seguenti previsioni, di carattere più specifico:

- 1) la gestione diretta del servizio di rilevanza economica (categoria a cui viene tradizionalmente ricondotto il servizio idrico integrato) è ammessa qualora lo Stato nazionale ritenga di ostacolo alla speciale missione dell’ente pubblico i meccanismi della concorrenza e lo strumento dell’affidamento a terzi mediante una gara ad evidenza pubblica (art. 106 TFUE);
- 2) l’affidamento della gestione ad una società mista può essere diretto se il socio privato della stessa è stato scelto mediante gara ad evidenza pubblica: la sua partecipazione non è subordinata ad alcun limite, né minimo né massimo;
- 3) la gestione *c.d. in house* è subordinata al verificarsi di tre condizioni: capitale totalmente pubblico del gestore; possibilità di esecuzione del controllo di cosiddetto “contenuto analogo” a quello esercitato dall’aggiudicante stesso sui propri uffici; svolgimento della parte principale dell’attività dell’affidatario in favore dell’aggiudicante.

Il risultato della consultazione referendaria è noto a tutti: il 12 e il 13 giugno 2011 circa 27 milioni di italiani hanno votato contro la disciplina contenuta nell’art. 23 *bis* del d.l. 112/2008 abrogato con efficacia *ex nunc* (a decorrere cioè dal giorno successivo alla pubblicazione dell’atto sulla “Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana”) dal D.P.R. n. 113 del 18 luglio 2011.

2. IL DOPO REFERENDUM E LE VOLONTÀ POLITICHE

L'esito della consultazione referendaria avrebbe reso prioritaria una discussione profonda in materia di servizi pubblici locali, al fine di realizzare un intervento sistematico su un settore da sempre oggetto di continui ritocchi normativi.

Ciò tuttavia non è avvenuto: al contrario, il decreto-legge n. 138 del 13 agosto 2011, convertito nella legge n. 148 del 14 settembre 2011, uno degli atti finali del Governo Berlusconi, è stato votato in una situazione di emergenza, per rispondere alla crisi economica e finanziaria. Il risultato, per quel che concerne i servizi pubblici locali, è stato la riproposizione (addirittura letterale), all'articolo 4 di tale d.l., della norma abrogata solo due mesi prima³. Esso ha, infatti, nuovamente previsto la gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, escludendo soltanto il servizio idrico e i settori già lasciati fuori dall'art. 23 *bis* del d.l. 112/2008, nonostante questo trovasse applicazione a tutti i servizi pubblici locali, come del resto ribadito dalla Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 24/2011.

La disciplina introdotta con il d.l. 138/2011 colpiva dunque il risultato referendario e ripristinava la normativa abrogata: sulla base di questo motivo, la Regione Puglia – poi seguita da Lazio, Marche, Emilia Romagna, Umbria, Sardegna che hanno sollevato ulteriori censure nei confronti della disposizione – ha impugnato tale disciplina in via diretta alla Corte costituzionale. Con la sentenza del 17 luglio 2012, n. 199 la norma

³ Ancora una volta, il ricorso alla gara è stato lo strumento individuato dal legislatore per attribuire la gestione dei servizi. L'affidamento *in house* era sì ammesso, ma soltanto come ipotesi eccezionale e subordinata ad un valore del servizio pari o inferiore alla somma complessiva di 900 mila euro annui, poi ridotta addirittura di 200 mila euro da un successivo intervento del Governo Monti attraverso il decreto-legge n. 179 del 18 ottobre 2012, convertito nella legge n. 221 del 17 dicembre 2012. Anche in questo caso, era previsto un regime transitorio per gli affidamenti già in essere all'entrata in vigore della nuova disciplina: veniva stabilita la scadenza a data certa degli affidamenti che non rispettassero la nuova normativa e la relativa messa a gara. Con il decreto-legge n. 1 del 24 gennaio 2012, convertito nella legge n. 27 del 24 marzo 2012, anche questo a opera del Governo Monti, veniva poi introdotto il commissariamento degli Enti locali che entro il 31 dicembre 2012 non avessero provveduto alla messa a gara dei servizi pubblici locali indicati.

è stata dichiarata incostituzionale, in forza dell'esistenza di un vincolo referendario che il legislatore ha il dovere di rispettare. Certo, il riconoscimento del "vincolo" non è eterno e non preclude oggi ad un nuovo Parlamento di metter mano alla normativa, cosa puntualmente avvenuta con la solita tecnica della decretazione d'urgenza da parte del Governo Renzi, con il decreto-legge n. 133 del 12 settembre 2014, convertito nella legge n. 164 dell'11 novembre 2014 (c.d. "Sblocca Italia"). L'impatto di questo ennesimo tentativo di "razionalizzazione" certamente sarà quello di concentrare potere nelle mani dei soggetti gestori più forti (ossia più bancabili) contribuendo oltremodo alla controriforma in atto⁴. Salvo l'effetto della controriforma dello "Sblocca Italia", gli Enti locali, grazie al *referendum*, caduto l'obbligo di ricorrere ad affidamenti privati, possono oggi scegliere autonomamente di affidare la gestione dei servizi pubblici locali a soggetti di diritto privato, oppure a soggetti di diritto pubblico, realizzando la *ratio* politica della consultazione referendaria.

La gestione mediante soggetti di diritto pubblico è pienamente compatibile con la cornice del diritto dell'Unione europea che abbiamo sopra delineato.

Allo stesso tempo, i numeri che hanno garantito la vittoria referendaria e il generale clima che aveva accompagnato la campagna verso il voto avevano manifestato una significativa sensibilità degli italiani verso il tema della tutela e della gestione dell'acqua, una decisa diffidenza nei confronti di una gestione interamente privata del settore idrico e una disponibilità a recuperare le forme di gestione pubbliche, corrette da elementi partecipativi. Per queste ragioni, dopo l'estate del 2011, i Comitati referendari e i promotori dei quesiti avevano spinto affinché le Amministrazioni locali (tornate libere di scegliere) accettassero la sfida – non certo semplice – di tornare alla gestione pubblica. Si trattava di un richiamo alla politica di farsi interprete di istanze provenienti dal basso che il risultato elettorale imponeva di non ignorare. Occorre considerare che, a partire dagli anni Novanta, in pieno clima di controriforme, il nostro ordinamento è andato sviluppando tratti sempre più favorevoli alla privatizzazione sicché il nostro Codice civile contiene norme volte a trasformare Enti pubblici in Società per Azioni ma non contiene norme volte a disciplinare il cammino

⁴ Sulle controriforme in un quadro più ampio, Mattei (2013).

opposto. Soltanto l'analfabetismo giuridico di certi nostri economisti può spiegare il tono di sufficienza rispetto alla dimostrazione della possibilità giuridico-costituzionale di questa trasformazione.

L'attuazione del portato politico del *referendum* è stata, come noto, affrontata soltanto da un'Amministrazione in tutto il Paese: il Comune di Napoli è stato l'unico a procedere con la trasformazione della Società per azioni che gestiva il servizio idrico Arin s.p.a. in un soggetto di diritto pubblico e – in particolare – nell'Azienda speciale Acqua Bene Comune Napoli.

3. AZIENDA SPECIALE, VIZI E VIRTÙ

L'azienda speciale è oggetto di una particolareggiata disciplina, che però è stata resa marginale da quei provvedimenti legislativi volti ad imporre (riuscendoci) la trasformazione delle aziende speciali in s.p.a. (in ultimo, l'art. 35, c. 8, della legge n. 448 del 28 dicembre 2001).

Ciononostante, l'istituto non è mai scomparso dal nostro ordinamento, come testimoniano le modifiche portate alle norme con la legge n. 147 del 27 dicembre 2013 (Legge di stabilità per il 2014).

Dopo un articolato procedimento amministrativo e un'istruttoria particolarmente ricca, il Consiglio di amministrazione di Arin s.p.a. ha deliberato la trasformazione della Società per azioni in Acqua Bene Comune Napoli, un'Azienda speciale; il 31 luglio 2012 l'operazione si è perfezionata con il relativo atto notarile, rogato – data l'importanza della questione – dal notaio Laurini, Presidente del Consiglio Nazionale del Notariato. Il nuovo soggetto è stato poi iscritto nel Registro delle imprese e, dopo il 20 febbraio 2013 (data in cui è spirato il termine per eventuali opposizioni dei terzi creditori), la trasformazione è pienamente efficace.

Si è trattato di un passaggio molto importante per il mondo del diritto, considerato che il legislatore ha indicato con precisione come passare da un soggetto di diritto pubblico ad uno di diritto privato, senza però delineare il quadro normativo per l'opposta soluzione. Una vera e propria lacuna normativa, quindi, che consentiva a molti di giudicare non ammissibile – perché non specificamente regolata – la trasformazione di una s.p.a. in un soggetto pubblico.

La realtà, che non si smentisce anche in casi come questi, ha consentito di superare la (scarsa) fantasia del legislatore. Alberto Pierobon (2014), in un suo recente contributo, elenca in una sintesi perfetta – alla quale c'è poco da aggiungere – le differenze esistenti tra una Società per azioni e un'Azienda speciale. Queste si traducono, sovente, in un trattamento deteriore e penalizzante per le Aziende speciali (dato questo obiettivo che qui si riporta senza denunciare alcun complotto!).

Allo stesso tempo, nessuno nega la necessità di migliorare l'architettura istituzionale dell'Azienda speciale. Essa dovrebbe, infatti, rappresentare un passo avanti rispetto alla s.p.a. 100% pubblica, mantenendone l'autonomia imprenditoriale fuori dalla ricerca del profitto, e non certo produrre un arretramento ad un modello di pubblico burocratico e asservito all'Amministrazione comunale in carica. Ad esempio, sarebbe importante limitare il controllo del Comune alle attività fondamentali dell'Azienda – il perseguimento degli interessi pubblici, la designazione degli organi sociali deputati alla gestione dell'impresa ... – senza dunque recidere il legame con l'Ente locale di riferimento, ma senza che questo diventi un modo attraverso cui ostacolare o comunque rallentare le attività gestionali, come accaduto nella vicenda napoletana, con la rimozione tutta politica del presidente di ABC, da parte dell'Amministrazione partenopea (tristemente in sintonia coi Comitati napoletani).

In ogni caso, l'esperienza di ABC ha avuto il merito di dimostrare che una gestione è possibile anche attraverso soggetti di diritto pubblico; allo stesso modo, le difficoltà della sperimentazione di un nuovo modello (ad esempio, il Comitato di Sorveglianza) non sono mancate, ma ciò certamente non è argomento sufficiente per “buttare via il bambino con l'acqua sporca”. Se la trasformazione di ABC non fosse rimasta isolata e il Sindaco di Napoli non avesse fatto mancare l'appoggio politico, probabilmente il processo avrebbe avuto più forza e alcune questioni sarebbero state rimesse a ragionamenti collettivi.

Proprio perché la storia non si fa certamente con i se, le vicende napoletane vanno analizzate soltanto per quello che sono state e, con tutti i loro limiti, ricordate positivamente se si vuole studiare con onestà l'onda lunga del *referendum* e se ci si vuole opporre al pensiero unico che ha voluto imporre un appiattimento delle forme gestionali.

4. LA QUESTIONE DELLE TARIFFE E L'ECOLOGIA DI UN BENE COMUNE

Un discorso largamente simile vale per le tariffe. Togliere il profitto dall'acqua certo non significava battersi per "l'acqua gratis", un *refrain* utilizzato dagli avversari del *referendum* in modo del tutto disonesto sul piano intellettuale. Pare addirittura superfluo evidenziare il merito di un modello capace di distinguere fra la "remunerazione del capitale", vale a dire una rendita fissa del 7% trasferito in bolletta senza alcun rischio imprenditoriale, rispetto al costo del capitale effettivamente utilizzato per investimenti, chiarezza oggi finalmente ottenuta proprio grazie al secondo quesito referendario il cui effetto si sarebbe dispiegato del tutto soltanto in rapporto al terzo quesito non ammesso dalla Corte costituzionale (v. *supra*).

Ben più interessante ci pare riflettere, in modo finalmente libero dal pensiero unico economico catturato in Italia da una cultura strettamente aziendalistica (che non va confusa con quella economica in senso alto), sulla struttura degli incentivi che seguono i modelli di *governance* più che le tariffe. È ovvio che consentire il profitto sull'acqua, in modo diretto o indiretto attraverso il mantenimento di un modello di s.p.a. (che ha il profitto nel suo Dna), incentiva gli amministratori a vendere il più possibile della loro "merce". È dunque ipocrita sostenere che far pagare cara l'acqua, in un quadro di *governance for profit*, allinea il costo privato al costo ecologico. Il solo modo di operare tale allineamento è consumare e dunque "vendere" meno acqua, cosa fattibile soltanto attraverso il mutamento radicale degli incentivi di *governance*, attirando per esempio amministratori e consulenti meno avidi, motivati da impegno sociale per le generazioni future, piuttosto che dai propri compensi (il che non significa volontariato ma giustizia retributiva). Costruire una coscienza ecologica e incentivare la partecipazione significa anche questo e nel governo idrico ciò passa assolutamente attraverso un modello di *governance* coerente con la natura di bene comune dell'acqua (Mattei, 2011; 2015 icp). A Napoli ci stavamo provando e parte dei 16 milioni di utili, che hanno determinato l'avvicendamento al vertice, frutto di buona amministrazione della Azienda speciale, sarebbero stati investiti ancora di più in alfabetizzazione ecologica, ricerca di soluzioni istituzionali adeguate, investimento diffuso nella cura della rete e del territorio, ricerca di giusta tariffazione.

Ci sia consentito un ultimo punto. La complessità delle vicende napoletane non può essere sintetizzata soltanto nei suoi profili giuridici: le difficoltà incontrate, ad esempio, nella gestione dei rapporti di lavoro non traducono soltanto le difficoltà del coordinamento del diritto pubblico con il diritto privato, ma anche (e forse soprattutto) la condizione lavorativa e di vita dei dipendenti di Napoli, giustamente preoccupati dalle trasformazioni intraprese. I processi ecologici si valutano in tutta la loro complessità e la ricaduta sul mondo del lavoro ne è parte cruciale. A Napoli si sono fatti passi importanti, insieme alle Rsu, nel costruire maestranze consapevoli dei beni comuni. I processi ecologici, quale dovrebbe essere prima di tutto quello idrico, si valutano sul medio-lungo periodo, non solo sulla trimestrale di cassa o sui cicli elettorali delle amministrazioni. Purtroppo a Napoli non c'è stato il tempo, ma non è affatto detto che quanto seminato a partire dalla trasformazione non generi sorprese in chiave di soggettivizzazione. Sorprese amare per i cantori dello *status quo* e i nemici dei beni comuni, siano essi aziendalisti o burocrati-statalisti.

CINQUE ANNI DOPO IL REFERENDUM, LA BATTAGLIA PER L'ACQUA CONTINUA

Marco Bersani

• SOMMARIO •

1. Una straordinaria esperienza di partecipazione popolare. 2. Cinque anni di attacchi all'esito referendario. 3. Il "Decreto Madia" sui servizi pubblici locali. 3.1. Finalità. 3.2 Funzione dei Comuni. 3.3 Chi gestirà i servizi? 3.4 Chi gestirà le reti e gli impianti? 3.5 A chi andranno i finanziamenti pubblici? 3.6 Le tariffe remunerano i capitali. 3.7 L'Authority e il consumatore. 3.8 Diritti garantiti dal mercato. 4. Cinque anni di resistenze del movimento per l'acqua. 5. Si apre una partita decisiva.

1. UNA STRAORDINARIA ESPERIENZA DI PARTECIPAZIONE POPOLARE

Il 12 e 13 giugno 2011 oltre 27 milioni di persone hanno votato Sì ai due *referendum* promossi dal *Forum* italiano dei movimenti per l'acqua. Un risultato straordinario, frutto di un lavoro capillare e di una sensibilizzazione diffusa (Bersani, 2011), che aveva avuto i suoi prodromi nella presentazione di una legge d'iniziativa popolare (oltre 400 000 firme) nel 2007 e nel risultato record della raccolta delle firme per gli stessi *referendum* (oltre 1,4 milioni) nel 2010.

Alcuni dati aiutano a comprendere la portata di quell'esperienza:

a) *omogeneità*: il *quorum* è stato raggiunto in tutte le regioni italiane, pur con le allora storiche differenze di partecipazione tra nord e sud del Paese;

b) *partecipazione giovanile*: la fascia anagrafica dai 18 ai 25 anni è quella che ha maggiormente partecipato al voto (66%);

c) *trasversalità*: al voto risultano aver partecipato il 26% degli elettori Pdl e il 42% degli elettori della Lega Nord, nonostante i vertici dei rispettivi partiti li avessero esplicitamente invitati a disertare le urne;

d) *nuova partecipazione*: al voto risulta aver partecipato il 25% della fascia di astensionismo permanente.

Ma il dato che più di ogni altro dà la cifra di quell'esperienza è quello che dimostra come oltre il 16% di coloro che si sono presentati alle urne

abbia dichiarato di aver partecipato alla campagna referendaria, considerando come livello minimo di partecipazione “l’aver distribuito materiale nel proprio condominio”: significa che oltre 4,3 milioni di persone, in modi e forme diverse per tempi ed intensità, si sono attivate per la vittoria dei SÌ ai *referendum*. E, fra questi, il 60% era alla sua prima esperienza di attivismo sociale (Diamanti, 2011).

Sono numeri che parlano da soli. Attraverso i quali il popolo italiano ha deciso l’abrogazione della disposizione del decreto-legge n. 135 del 25 settembre 2009, convertito con modificazioni dalla legge n. 166 del 20 novembre 2009 (cosiddetto “Decreto Ronchi”), che obbligava gli enti locali alla privatizzazione dell’acqua e dei servizi pubblici locali, e ha eliminato dalla tariffa del servizio idrico la quota relativa alla “remunerazione del capitale investito”¹. Per dirla con le autorevolissime parole della Corte Costituzionale: “[...] si persegue, chiaramente, la finalità di rendere estranei alle logiche del profitto il governo e la gestione dell’acqua”².

2. CINQUE ANNI DI ATTACCHI ALL’ESITO REFERENDARIO

Che il *referendum* non fosse stato un sondaggio di opinione, bensì una sovrana decisione popolare che andava ad incidere direttamente sugli interessi delle *lobbies* finanziarie, interessate al *business* dell’acqua, è stato reso chiaro dalla reazione dei governi succedutisi alla guida del Paese.

¹ L’art. 154, c. 1, del decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 stabilisce la tariffa del servizio idrico attraverso la somma di tre fattori: i “costi di esercizio”, i “costi di investimento” (comprensivi degli oneri finanziari) e la “remunerazione del capitale investito”. Il secondo quesito referendario ha abrogato quest’ultima voce. Il *Forum* italiano dei movimenti per l’acqua ha elaborato da tempo la propria proposta per il finanziamento del servizio idrico, sulla base di una tripartizione basata sulla fiscalità generale (che deve coprire la parte degli investimenti relativa alle nuove opere e il costo del quantitativo minimo vitale di 50 lt/abitante/giorno); il ricorso alla finanza pubblica (che deve coprire, attraverso la Cassa Depositi e Prestiti e/o il ricorso all’emissione di bond locali, la parte degli investimenti relativa alla ristrutturazione delle reti idriche); la tariffa (che deve essere articolata su fasce di consumo e deve coprire i costi di gestione, gli ammortamenti per la parte degli investimenti finanziati con la finanza pubblica e i relativi oneri finanziari).

² Corte cost., sent. 26 /2011.

Il primo attacco all’esito referendario è avvenuto quasi immediatamente: nell’agosto 2011, l’allora governo Berlusconi approva il decreto-legge n. 138, che, all’art. 4, prevede la sostanziale riproposizione dell’obbligo (questa volta con l’esclusione del “servizio idrico integrato”) alla privatizzazione dei servizi pubblici locali. Attacco bloccato nel luglio 2012 da una sentenza della Corte Costituzionale³, che ribadisce la necessità di procedere sui servizi pubblici locali tenendo conto dell’esito referendario.

È sempre del 2011 il conferimento all’Autorità per l’Energia Elettrica e il Gas delle nuove competenze sul servizio idrico integrato e la conseguente approvazione (Governo Monti, dicembre 2012) da parte della stessa del nuovo sistema tariffario, attualmente in vigore, che reintroduce, sotto diverse voci e in totale spregio di quanto stabilito dal *referendum*, la “remunerazione del capitale investito” nella gestione del servizio idrico. Contro questo provvedimento, il *Forum* italiano dei movimenti per l’acqua è ad oggi in attesa del pronunciamento del Consiglio di Stato.

Ma è con l’attuale Presidente del Consiglio, Matteo Renzi, che l’attacco al voto referendario si fa più deciso, con il chiaro intento di chiudere una volta per tutte con l’anomalia del movimento per l’acqua in Italia. Questa volta, l’azione del Governo non avviene attraverso un’esplorazione della posta in gioco: non vi sono né annunci pubblici diretti né un disegno di legge mirato, bensì il combinato disposto di norme differenti, che hanno un unico obiettivo esplicitamente dichiarato: consegnare l’intera gestione del servizio idrico integrato nelle mani di 4-5 *multiutilities* quotate in Borsa, per farne dei *players* nazionali che possano competere anche sui mercati internazionali⁴.

³ Corte cost., sent. 199/2012.

⁴ Interessanti, in proposito, l’intervento del Presidente del Consiglio, Matteo Renzi, del 5 settembre 2015, in occasione della 41^{ma} edizione del *Forum* Ambrosetti di Cernobbio (<https://www.youtube.com/watch?v=MpWd7LyUQiU&list=PLmyIRRK-WMQaODc7oUdCTdqb-MnKaLdzUK&index=3>), nonché le dichiarazioni del Capo missione Italia Sicura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Erasmo D’Angelis, al convegno di presentazione di Utilitalia, (l’associazione delle utility nata dalla fusione di Federutility e Federambiente) del giugno scorso, <http://www.libreidee.org/tag/erasmo-dangelis/>. Erasmo D’Angelis, è stato a lungo Presidente di Publiacqua di Firenze, società mista della holding Acea SpA, e già direttore de “L’Unità”.

In questa direzione il primo provvedimento approvato è il decreto-legge n. 133 del 12 settembre 2014, convertito nella legge n. 164 dell'11 novembre 2014 (c.d. "Sblocca Italia"), che, all'art. 7, modifica il Testo Unico Ambientale (decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006), introducendo il passaggio dalla "unitarietà" della gestione all'interno dell'ATO (Ambito territoriale ottimale) all'"unicità" della gestione, con l'imposizione progressiva di un gestore unico per ogni ATO.

Poco tempo prima, la legge n. 147 del 27 dicembre 2013 (Legge di stabilità per il 2014) aveva imposto una serie di limitazioni alla gestione *in house* dei servizi pubblici locali, rendendo le stesse onerose per i Comuni ed incentivando le privatizzazioni attraverso:

- a) l'obbligo, per l'ente locale che effettua la scelta *in house*, di accantonare "pro quota nel primo bilancio utile" e ogni triennio, una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto;
- b) la possibilità, in caso di fusioni e acquisizioni, dell'allungamento delle concessioni per il gestore subentrante, oltre a quella della rideterminazione dei criteri qualitativi di offerta del servizio;
- c) la priorità nell'assegnazione dei finanziamenti pubblici ai gestori privati selezionati tramite gara o a quelli che hanno deliberato aggregazioni societarie;
- d) la possibilità per gli enti locali di spendere, fuori dai vincoli del patto di stabilità, i proventi ricavati dalla dismissione delle partecipazioni; tale disposizione non si applica alle spese relative ad acquisti di partecipazioni, ovvero non sarà possibile utilizzare questo incentivo per riacquisire quote da privati e quindi ripubblicizzare.

Nel frattempo, tutte le Regioni stanno rivedendo la riorganizzazione degli ATO e molte di queste si indirizzano verso l'ATO unico regionale.

Appare dunque chiaro il disegno determinato dall'insieme di questi provvedimenti: un unico gestore per ogni ATO; gli ATO che, nel frattempo, vengono ripensati con dimensione regionale; fortissimi incentivi alle fusioni e alla dismissione di quote societarie pubbliche; penalizzazione per ogni gestione *in house* da parte degli enti locali.

Ma poiché, nonostante le facilitazioni, i meccanismi di privatizzazione continuano a non avere vita facile, grazie alla resistenza che il movimento per l'acqua continua a praticare in tutti i territori, ecco infine in campo – e siamo in piena attualità – l'ulteriore mossa normativa: il Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, decreto attuativo della legge delega n. 124 del 7 agosto 2015 (cosiddetto "Decreto Madia", la cui approvazione è prevista entro luglio 2016), con il quale si cerca di chiudere definitivamente il cerchio, consegnando la gestione dell'acqua alle *multiutilities* quotate in Borsa e già collocate ai nastri di partenza: A2A, IREN, HERA e ACEA.

3. IL "DECRETO MADIA" SUI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

In particolare, il Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, in attuazione dell'art. 19 della legge delega 124/2015, definisce, con le seguenti parole, l'attuale quadro normativo: "[...] risultato di una serie di interventi disorganici che hanno oscillato tra la promozione delle forme pubbliche di gestione e gli incentivi più o meno marcati all'affidamento a terzi mediante gara" (relazione illustrativa, p. 1), includendo nella generazione di confusione normativa i *referendum* abrogativi e la sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012 (che difendeva l'esito referendario).

Un testo per mettere ordine, parrebbe.

Ma in quale direzione viene subito esplicitato dall'Analisi di Impatto della Regolamentazione, allegata al testo di legge (sez. 1, paragrafo *b*). Fra gli obiettivi a breve termine, viene, infatti, indicata "la riduzione della gestione pubblica ai soli casi di stretta necessità", mentre sono obiettivi di lungo periodo: "garantire la razionalizzazione delle modalità di gestione dei servizi pubblici locali, in un'ottica di rafforzamento del ruolo dei soggetti privati" e "attuare i principi di economicità ed efficienza nella gestione dei servizi pubblici locali, anche al fine di valorizzare il principio della concorrenza".

Si tratta, in tutta evidenza, di un decreto che si prefigge, cinque anni dopo la vittoria referendaria sull'acqua, la chiusura di quell'anomalia e la privatizzazione dei servizi pubblici locali.

3.1 Finalità

Altrettanto illuminanti sono le finalità della legge, così come descritte all'art. 4.

Mentre il c. 1 recita – incredibilmente – la volontà di “affermare la centralità del cittadino nell'organizzazione e produzione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale, anche favorendo forme di partecipazione attiva”, il c. 2, aprendosi con le parole “In particolare” (volendo quindi rendere concreto quanto asserito nel c. 1), dice testualmente: “[...] le disposizioni del presente decreto promuovono la concorrenza, la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale”.

Una definizione che ricalca pedissequamente quella utilizzata in tutti i trattati di libero scambio, dall'Accordo Generale sul Commercio dei Servizi del WTO al più recente TTIP.

3.2 Funzione dei Comuni

L'art. 5 del testo sottolinea il ruolo dei Comuni e delle Città metropolitane, dichiarando, al comma 1, “funzione fondamentale” degli stessi “l'individuazione delle attività di produzione di beni e servizi di interesse economico generale”.

Peccato che, immediatamente dopo, e per tutto il testo della legge, questa funzione sia totalmente misconosciuta: Comuni e Città metropolitane, infatti, per individuare i servizi pubblici, devono effettuare preventivamente *una verifica*, anche con forme di consultazione di mercato, sul fatto che tali attività non siano già fornite o fornibili da imprese operanti con regole di mercato (c. 2 e 3), verifica da inoltrare all'Osservatorio del Ministero dell'Economia e delle Finanze sui servizi pubblici locali (c. 5).

3.3 Chi gestirà i servizi?

Le modalità di gestione sono la polpa del provvedimento normativo, e infatti, per quanto riguarda acqua, rifiuti e trasporto pubblico locale, prevalgono su qualsivoglia normativa di settore (art. 3).

Qui il decreto (art. 2) opera una distinzione fra “servizi pubblici locali di interesse economico generale” e “servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete”. Entrambi sono servizi “erogati dietro

corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico”, i secondi sono “organizzati tramite reti strutturali”.

Il primo principio posto chiaramente sulle modalità di affidamento è che la gestione in economia o mediante azienda speciale è possibile solo per i servizi non a rete (art. 7, c. 1, lett. *d*). Si tratta di un preciso attacco alle proposte di ripubblicizzazione da parte del movimento per l'acqua, che da sempre propugna la gestione attraverso enti di diritto pubblico, quali le aziende speciali, e di un attacco concreto alla realtà di ABC Napoli, azienda speciale che gestisce il servizio idrico della città partenopea. Tutti i servizi pubblici locali a rete devono di conseguenza essere gestiti attraverso società per azioni.

Ma, perché sia chiaro quali siano le opzioni privilegiate dal decreto, ecco quali ulteriori vincoli vengono posti, laddove gli enti locali scelgano una società per azioni a totale capitale pubblico.

In questo caso, gli enti locali devono deliberare con provvedimento motivato, dando conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dell'impossibilità di procedere mediante suddivisione in lotti del servizio per favorire la concorrenza (art. 7, c. 3).

Inoltre, il provvedimento deve contenere un piano economico-finanziario con la proiezione, per l'intero periodo della durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti; tale piano deve anche specificare l'assetto economico-patrimoniale della società, il capitale proprio investito e l'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio.

Dulcis in fundo, il piano deve essere “asseverato da un istituto di credito” (art. 7, c. 4).

Adempite tutte queste incombenze, l'ente locale dovrà inviare lo schema di atto deliberativo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, per un parere che verrà espresso entro trenta giorni (art. 7, c. 6). Nulla di tutto questo è richiesto per le gestioni attraverso società per azioni a capitale privato o a capitale misto pubblico-privato.

3.4 Chi gestirà le reti e gli impianti?

Poiché nulla dev'essere tendenzialmente sottratto al mercato, ecco la possibilità, sempre “per favorire la tutela della concorrenza”, di affidare la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali *sepa-*

ratamente dalla gestione dei servizi, nel qual caso l'affidamento dovrà essere fatto ad una società per azioni a capitale pubblico, a società a capitale misto pubblico-privato o a società a capitale privato (art. 9, c. 4).

Anche in questo caso, la preferenza per le società miste o private si esprime con la possibilità per le stesse di realizzare *direttamente e senza gara d'appalto* tutti i lavori connessi alla gestione della rete e degli impianti (art. 10, c. 2).

3.5 A chi andranno i finanziamenti pubblici?

Domanda retorica: gli eventuali finanziamenti statali saranno "prioritariamente assegnati ai gestori selezionati tramite procedura di gara ad evidenza pubblica [...] ovvero che abbiano deliberato operazioni di aggregazione societaria" (art. 33, c. 2).

3.6 Le tariffe remunerano i capitali

Lo schiaffo al *referendum* non poteva essere reso più evidente: dopo anni, durante i quali i profitti erano stati mascherati nella tariffa sotto la definizione di "oneri finanziari", viene reintrodotta, nella determinazione delle tariffe dei servizi pubblici locali, "l'adeguatezza della remunerazione del capitale investito" (art. 25, c.1, lett. *d*), nell'esatta dizione abrogata dal secondo quesito referendario del giugno 2011.

3.7 L'Authority e il consumatore

L'ideologia liberista del decreto, trasparente in ogni paragrafo del testo, risulta oltremodo evidente laddove si affrontano le "garanzie" su erogazione e qualità del servizio. Qui scompaiono sia le comunità locali in quanto tali sia il cittadino-utente: entrambi cedono il passo all'individuo consumatore – a cui va garantita la Carta dei servizi (art. 24) –, da una parte, e all'Authority, dall'altra, che, per l'occasione, viene ridenominata (art. 16) Autorità per energia, reti e ambiente (ARERA).

3.8 Diritti garantiti dal mercato

Vale la pena riportare un ulteriore passaggio, tratto dall'Analisi di Impatto della Regolamentazione allegata al testo di legge. Ecco cosa si dice alla sezione 4: "[...] Il decreto attua la delega contenuta nell'articolo 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124 e la previsione di limiti e condizioni per

l'assunzione del servizio pubblico locale permette di valorizzare il ruolo dei privati, secondo la regola generale che alle esigenze dell'utenza risponde il mercato in libera concorrenza, fatta salva la necessità di garantire a tutti un servizio che non sarebbe svolto senza un intervento pubblico". Peccato che il comma c) dell'art. 19 della legge così recitasse: "individuazione della disciplina generale in materia di regolazione e organizzazione dei servizi di interesse economico generale di ambito locale [...] tenendo conto dell'esito del *referendum* abrogativo del 12 e 13 giugno 2011".

Si tratta quindi di un'ulteriore violazione: il decreto attuativo di una legge delega deve infatti attuare, e non stravolgere, quanto previsto dalla legge delega.

4. CINQUE ANNI DI RESISTENZE DEL MOVIMENTO PER L'ACQUA

Di fronte alla sistematica e palese strategia di vanificazione del risultato referendario, il movimento per l'acqua non è stato naturalmente a guardare e, nonostante il mutato contesto, ha proseguito – e tuttora prosegue – la propria mobilitazione sociale tanto a livello territoriale quanto a livello nazionale.

Le condizioni sociali dentro cui condurre la propria azione sono senz'altro mutate in peggio: l'esplosione della crisi del debito pubblico (artificialmente resa drammatica allo scopo di poter approfondire la strategia delle privatizzazioni); la crisi verticale della democrazia rappresentativa (particolarmente acuta in Italia, come testimonia l'estensione del fenomeno dell'astensione in tutti i più recenti appuntamenti elettorali) e la generale disillusione generata dal non rispetto dell'esito referendario ("si scrive acqua, si legge democrazia" era il felicissimo slogan di quell'esperienza) hanno reso molto più complicata la battaglia del movimento per l'acqua che, raggiunto il picco di una vittoria senza precedenti, ha dovuto fare i conti con la non realizzazione degli obiettivi perseguiti.

Nonostante ciò, il movimento per l'acqua, forte della sua esperienza ultra-decennale, ha saputo restare in campo e continua, nell'azione di contrasto ai processi di privatizzazione, a mantenere fermo l'orizzonte della piena riappropriazione sociale del bene comune acqua e della sua gestione partecipativa.

È questo un aspetto di novità anche teorica che il movimento per l'acqua italiano ha acquisito nella propria esperienza pratica e che può contribuire ad un approfondimento della riflessione anche a livello internazionale. A tal proposito, vale la pena citare l'esperienza della città di Napoli, nella quale il movimento per l'acqua italiano ha sinora ottenuto il più importante risultato: la nascita di Acqua Bene Comune (ABC) Napoli, azienda speciale per la gestione del servizio idrico integrato della città partenopea, frutto di una trasformazione dalla precedente s.p.a. a totale capitale pubblico.

Si tratta di un'esperienza di rimunicipalizzazione che segnala anche l'avanzamento teorico innescato da tutta l'esperienza del movimento per l'acqua italiano, il quale, avendo prodotto l'elaborazione teorica e il paradigma dei "beni comuni", lo ha sostanziato con la proposta di nuove forme di gestione che, dovendo prevedere la gestione partecipativa delle comunità locali, deve chiudere i conti con tutte le forme societarie di diritto privato, quand'anche queste si presentino sotto la forma di società a totale capitale pubblico.

Naturalmente, ogni strategia prevede una tattica e un'adeguata valutazione dei rapporti di forza sociali che si riescono a mettere in campo, ma l'orizzonte che da sempre il movimento per l'acqua persegue è quello della piena uscita, anche come forma societaria, dalle logiche del mercato, come condizione – necessaria ma non sufficiente – affinché si attivi una vera e reale gestione partecipativa dell'acqua e dei beni comuni.

E se Napoli rappresenta attualmente la punta di diamante⁵, numerose sono le mobilitazioni messe in campo a livello territoriale per proseguire

⁵ La trasformazione in azienda speciale di diritto pubblico della precedente società per azioni a totale capitale pubblico si è definitivamente completata il 9 marzo 2015 con l'approvazione, da parte del Consiglio comunale di Napoli, dello Statuto di Acqua Bene Comune Napoli e della convenzione di affidamento della gestione del servizio idrico integrato. È naturalmente presto per fare un bilancio dei risultati di questo processo; ad oggi si può tuttavia già affermare come la situazione si sia positivamente modificata in termini di trasparenza (gli atti fondamentali sono deliberati dal Consiglio comunale), informazione (tutti i documenti fondamentali sono direttamente accessibili ai cittadini) e partecipazione da parte della cittadinanza attiva (è stato istituito il Consiglio di Sorveglianza, composto da 5 lavoratori aziendali, 5 consiglieri comunali, 5 cittadini utenti e 5 esponenti dei movimenti ambientalisti); attivisti sociali partecipano inoltre al Consiglio di Amministrazione, le cui sedute sono aperte.

nella strada verso la ripubblicizzazione del servizio idrico in tutti i territori, nel tentativo di aprire varchi che mettano in campo le comunità locali e quegli amministratori che hanno deciso di non abdicare alle proprie funzioni pubbliche e sociali (percorsi di questo genere sono in campo a Reggio Emilia, nelle province di Torino, Cuneo, Varese, Imperia, Arezzo e in numerose altre piccole e medie realtà).

Così come, a livello regionale, sono state promosse diverse leggi d'iniziativa popolare, giunte oggi alla presentazione – Liguria e Calabria – o all'approvazione (Sicilia, con luci e ombre, e Lazio, con una legge molto avanzata e la mobilitazione tuttora in corso per renderla operativa).

E si stanno progressivamente attrezzando, in modo purtroppo ancora insufficiente rispetto alla posta in gioco, processi di connessione tra comitati di diversi territori, accomunati dalla medesima gestione da parte delle grandi *multiutilities* quotate in Borsa, per contrastarne i disegni di maxi-fusione che impediranno ad ogni territorio la possibilità di un controllo democratico sulla gestione del servizio idrico.

Sul versante tariffe, si è agito sia con la campagna di "obbedienza civile", ovvero il tentativo di mettere in campo l'autoriduzione delle tariffe, decurtandone la quota finalizzata alla "remunerazione del capitale investito", per applicare dal basso, vista l'ostilità delle istituzioni preposte, l'esito referendario, sia contrastando i progressivi e massicci distacchi, applicati dai gestori, della fornitura di acqua potabile, attraverso la pratica dal basso del riallaccio della stessa e la rivendicazione del quantitativo minimo vitale garantito.

La battaglia è proseguita anche sul livello nazionale ed europeo. A livello nazionale, attraverso la nascita dell'inter-gruppo parlamentare per l'Acqua bene comune (giugno 2013), cui hanno aderito oltre 200 parlamentari afferenti a diverse forze politiche (M5Stelle, Sel, Pd, Scelta Civica e Gruppo Misto) e che ha depositato presso la Camera dei Deputati il testo aggiornato della legge d'iniziativa popolare "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e disposizioni per la ripubblicizzazione del servizio idrico", presentata nel 2007 dal *Forum* italiano dei movimenti per l'acqua⁶. Questo percorso ha subito una forte battuta d'arresto,

⁶ La proposta di legge è stata approvata, con modifiche, dalla Camera il 20 aprile 2016 ed è attualmente all'esame del Senato.

nell'aprile 2016, quando la legge l'iniziativa popolare, approvata all'Aula parlamentare, è stata letteralmente stravolta dagli emendamenti del Pd, al punto da provocare, oltre ad una forte indignazione del movimento per l'acqua, il ritiro delle firme in calce alla stessa da parte dei deputati di Sinistra Italiana e del M5S. A livello europeo, attraverso la nascita della Rete Europea per l'Acqua Pubblica, che ha promosso la prima sperimentazione dell'iniziativa dei cittadini europei (ICE), attraverso la proposta di una iniziativa legislativa, per la quale sono state raccolte quasi 2 milioni di firme di cittadini europei e che, nello scorso settembre, ha visto il Parlamento europeo approvare una risoluzione sul seguito da assicurare a tale percorso.

5. SI APRE UNA PARTITA DECISIVA

Il "Decreto Madia" prova a chiudere un cerchio: quello aperto dalla straordinaria vittoria referendaria sull'acqua del giugno 2011, rispetto alla quale i diversi governi succedutisi non avevano potuto andare oltre all'ostacolarne l'esito, all'incentivarne la non applicazione, ad impedirne l'attuazione.

Questa volta l'attacco è esplicito: forte di quanto ottenuto con gli attacchi ai diritti del lavoro ("Jobs Act"), alla scuola pubblica ("Buona Scuola"), alla difesa dell'ambiente e dei territori ("Sblocca Italia"), il Governo Renzi tenta l'assalto finale, buttando a mare il *referendum* del 2011 e privatizzando tutti i servizi pubblici locali.

Il rilancio delle privatizzazioni dei servizi pubblici risponde a precisi interessi delle grandi lobby finanziarie che non vedono l'ora di potersi sedere alla tavola imbandita di *business* regolati da tariffe, flussi di cassa elevati, prevedibili e stabili nel tempo, titoli tendenzialmente poco volatili e molto generosi in termini di dividendi: un banchetto perfetto, che Renzi e Madia hanno deciso di apparecchiare per loro.

Con l'alibi della crisi e la trappola artificialmente costruita del debito pubblico, si cerca di portare a termine la spoliazione delle comunità locali, mercificando i beni comuni e privatizzando i servizi pubblici. Per poter attuare tutto questo, è essenziale sottrarre democrazia. Per questo, lo schiaffo al *referendum* non è un semplice effetto collaterale del "Decreto Madia", ma ne costituisce il cuore e l'anima.

L'attacco all'acqua e ai beni comuni è ampiamente in corso.

La campagna, avviata dal *Forum* italiano dei movimenti per l'acqua, per il ritiro del "Decreto Madia" e per il rispetto dell'esito referendario, prova a rimettere in campo tutti coloro che da anni si battono per l'acqua, per i beni comuni e per un altro modello sociale.

La partita è più che mai aperta: da una parte, sono schierati gli interessi delle grandi *lobbies* finanziarie⁷, dall'altra, le ragioni profonde di donne e uomini che da sempre considerano l'acqua come bene inappropriabile, comune a tutti, universale e ne fanno il paradigma di un nuovo modello sociale, basato sulla giustizia sociale e il diritto al futuro. Per tutte e tutti.

⁷ Che il Governo Renzi sia sensibile alle esigenze degli interessi finanziari in gioco nel settore dei servizi pubblici locali si evince, oltre che dalla serie di provvedimenti normativi messi in campo, anche dalla stretta vicinanza con gli stessi. Due tra i tanti esempi: a) uno dei principali finanziatori della Fondazione Open, che gestisce le campagne elettorali dell'attuale Presidente del Consiglio è Davide Serra, finanziere, fondatore ed amministratore delegato del fondo Algebris; consigliere economico del Premier, si è apertamente dichiarato contro gli scioperi nei servizi pubblici, perché allontanano gli investitori stranieri; b) la pagina del "Corriere della Sera", acquistata sabato 22 agosto 2015 da 209 imprenditori e intitolata "Noi continuiamo a sostenere Matteo Renzi!"; fra loro, autorevoli esponenti della finanza (avvocati d'affari, consulenti finanziari, *manager* e banchieri).

IL REFERENDUM, I SUOI PROPOSITI E LA RISPOSTA ISTITUZIONALE

Andrea Pradi

• SOMMARIO •

1. L'obiettivo referendario. 2. Il saldo referendario rispetto agli "effetti normativi". 3. Il messaggio culturale e la contesa politica. 4. I nuovi Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque. 5. Alcune conclusioni.

1. L'OBBIETTIVO REFERENDARIO

A cinque anni dalla gloriosa stagione referendaria, che si concluse con il voto di 27 milioni di italiani a difesa dell'"acqua bene comune" quel 13 giugno del 2011, è tempo, oltre che di ricordi, anche di bilanci. Bilanci rispetto agli obiettivi che, ponendo quei quesiti all'esame popolare, i promotori e le migliaia di attivisti, si erano prefigurati di raggiungere. Sembrava che la vittoria referendaria potesse aprire una grande stagione democratica, di ripensamento della struttura e della funzione del governo pubblico dell'economia, che potesse restituire voce ad una democrazia arresa alla tecnocrazia, dando forza ad una politica sempre esecutrice di decisori altri. Così però non è stato: le ragioni possono essere varie, ma certo seguire il corso dell'acqua può aiutarci a capire il perché.

Conviene procedere per gradi ed in primo luogo distinguere tra obiettivi legati a quei *referendum*: da una parte, quelli che possono essere considerati immediati, di natura tecnico-giuridica, legati all'effetto abrogativo dello strumento referendario. Dall'altra, quelli politico-culturali, di prospettiva di lungo periodo che la lunga battaglia referendaria voleva imporre all'attenzione della opinione pubblica nazionale e non solo. Non che i due fossero disgiunti, anzi, ma il fine politico-culturale che il movimento referendario aveva alimentato difficilmente poteva svolgersi nell'ambito delle naturali ristrettezze della mera funzione abrogativa dell'esito referendario.

Per la verità, gli estensori dei *referendum* avevano disegnato i quesiti con una logica tale che l'effetto abrogativo avrebbe potuto non solo indirizzare, ma addirittura vincolare l'attività del legislatore nel disciplinare i servizi pubblici locali, in particolare il servizio idrico integrato, all'esito del *referendum*, coniugando così l'obiettivo "normativo" a quello "politico-culturale".

L'architettura originaria degli interrogativi referendari ovviamente non era solo il frutto dell'estemporanea pensata di qualche giurista particolarmente creativo, ma trovava solide fondamenta in progetti politico-culturali che da anni avevano oramai preparato il terreno. Mi riferisco in particolare alla battaglia più che decennale sul governo pubblico dei servizi idrici condotta dal *Forum* italiano dei movimenti per l'acqua che trova compimento nel 2007 con la presentazione alla Camera dei deputati di una proposta di legge di iniziativa popolare sostenuta da oltre 400 mila firme e al progetto scientifico-culturale sul riordino della proprietà pubblica che nel 2009 porta alla (ri)presentazione al Senato di un disegno di legge delega al Governo per la modifica delle norme del Codice civile in materia di beni pubblici elaborato dalla Commissione presieduta da Stefano Rodotà e sostenuto trasversalmente dalla maggior parte delle forze politiche.

L'incontro tra le due iniziative si svolge sul terreno della necessità di rendere estraneo alle logiche del mercato il governo di quei beni le cui utilità sono funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali ed al libero sviluppo della persona, per renderli accessibili a tutti e per preservarli a vantaggio delle generazioni future. Sono i beni comuni, e l'acqua quale loro espressione paradigmatica, l'oggetto di questa rivoluzione culturale, che vuole partire dall'esclusione della logica del profitto dal governo e dalla gestione dei servizi idrici, per restituirli ad un regime pubblico sì, ma riformato, meno asservito all'arbitrio politico e maggiormente partecipato e controllato dai cittadini in sintonia con la sua natura di bene comune.

È questo l'obiettivo che trova traduzione formale nella proposizione di un pacchetto referendario contenente tre quesiti: il primo volto all'abrogazione dell'art. 23-bis del del d.l. 135/2009 (cd. "Decreto Ronchi") che obbligava gli enti locali alla privatizzazione dei servizi pubblici locali, *in primis* quello idrico, a data certa; il secondo volto ad escludere dal governo dell'acqua modelli di gestione fondati su ragioni puramente economiche incompatibili con la speciale natura dell'acqua come

bene comune e che mirava a veder abrogato l'art. 150 del Codice dell'ambiente di cui al d.lgs. 152/2006; infine, il terzo volto ad escludere il profitto garantito tra le motivazioni accettabili per un soggetto che vuole gestire il servizio idrico integrato, cancellando dal calcolo della tariffa la remunerazione del capitale investito tramite l'abrogazione del relativo inciso presente all'art. 154 c. 1 del Codice dell'ambiente. Tre quesiti che esprimevano un sistema coerente con il riconoscimento dell'acqua come bene comune e che trovavano la loro sintesi politica nell'adagio "si scrive acqua, si legge democrazia".

Il voto che gli Italiani sono stati chiamati ad esprimere il 12 e 13 giugno in occasione dei *referendum* ha avuto un'importanza politica che andava ben oltre la mera abrogazione di leggi che obbligavano alla mercificazione di un bene che deve essere accessibile a tutti come l'acqua.

La grande crisi dell'autunno 2008 ci aveva ammonito rispetto alla necessità di un cambiamento delle politiche economiche in cui si muoveva il mondo globale. Un nuovo modello di sviluppo che tenesse conto delle esigenze di conservazione dell'enorme patrimonio naturale (e sociale) che ci è stato consegnato, da porre al riparo dalle logiche di sfruttamento mercatista anche a favore delle generazioni future. Così non è stato. L'impressionante opera ideologica di esaltazione delle virtù del mercato ha portato a proseguire nell'idea della crescita economica senza limiti, sostenuta dall'induzione al consumo, dove concorrenza e competizione costituiscono i binari su cui far correre il treno della ripresa.

È a questo senso dell'ineluttabile che si voleva cambiare rotta attraverso un reale ripensamento critico dello scopo e della funzione della proprietà pubblica. Una proprietà pubblica che non era più pensata per la soddisfazione di interessi dell'intera collettività o come strumento per rimuovere quegli ostacoli di natura economica e sociale che impediscono la partecipazione di tutti alla vita democratica del Paese. Sul dogma dell'efficienza e delle virtù salvifiche del mercato, la distinzione pubblico privato si era, infatti, venuta riassetando in un rapporto di sussidiarietà che giustificava l'esistenza della proprietà pubblica solo nella funzione di correttore dei fallimenti di mercato ed entro i confini disegnati da ciò che il privato non è incentivato a fare. Confini che poi si sono ristretti sempre più con la conquista da parte del mercato degli spazi prima riservati alla proprietà pubblica. È su questa logica che si è affermata l'idea

che non vi fosse area del pubblico che non dovesse essere toccata da una privatizzazione: energia, banche, crediti, trasporti aerei, ferroviari e navali, università, beni culturali, sanità, demanio immobiliare, televisione, protezione civile, gestione dei rifiuti ... per finire con l'acqua. Tutti settori governati un tempo dal pubblico e in seguito liberalizzati o tramite una *dismissione tout court* o attraverso il mutamento della natura giuridica del soggetto titolare e/o la conformazione dell'esercizio della sua funzione ai bisogni del mercato.

È su questa logica che poggiava il c.d. "Decreto Ronchi" obiettivo immediato della funzione abrogativa del *referendum* visto che all'epoca rappresentava solo l'atto finale di un processo di *dismissione* del patrimonio pubblico iniziato negli anni '90. Esso poneva le premesse per una massiccia *dismissione* del servizio idrico integrato italiano attraverso l'obbligo d'immissione di esso sul mercato alla data del 31 dicembre 2011. Giustificata dall'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia europea, veniva così per l'ennesima volta imboccata, senza nessuna discussione politica, la comoda scorciatoia delle privatizzazioni per governare contingenze economiche e finanziarie sfavorevoli che da sempre accompagnano la politica di bilancio del nostro Paese. Il tutto nell'interesse dei pochi ed a detrimento dei più.

2. IL SALDO REFERENDARIO RISPETTO AGLI "EFFETTI NORMATIVI"

Rispetto agli obiettivi il saldo va commisurato però sul lungo periodo che necessariamente intercorre tra il momento abrogativo e quello ricostruttivo di una disciplina che, come quella dei servizi pubblici locali in generale e del servizio idrico integrato in particolare, certo non brilla per sistematicità né per coerenza politica.

È un dato certo però che se non fosse intervenuta l'abrogazione referendaria dell'art. 23 *bis* del Decreto Ronchi l'acqua sarebbe stata oggetto, con gran parte delle infrastrutture per la sua gestione, di un frettoloso ed irreversibile processo di privatizzazione. La sua obbligata sottoposizione alle regole della concorrenza e del mercato avrebbe generato certamente un pregiudizio al prezzo di vendita, ma, di più, un sicuro aumento delle tariffe, senza garanzie per il miglioramento del servizio e

soprattutto creando disegualianze visto l'ovvio condizionamento al suo accesso in base alla possibilità di pagare di ognuno.

Unitamente all'eliminazione dalla tariffa della quota relativa alla "re-munerazione del capitale investito", conseguita all'abrogazione della disposizione del Codice dell'ambiente che la prevedeva (art. 154, c. 1, del d.lgs.156/2006), questi sono gli effetti normativi immediati e certi che la vittoriosa consultazione referendaria di cinque anni fa ha conquistato.

Effetti che, cristallini nel loro esito, non hanno trovato recepimento presso le maggioranze governative succedutesi alla guida del Paese dopo la consultazione referendaria. Immediatamente dopo tale straordinario evento, anzi, fu premura del Governo Berlusconi riproporre il testo del "Decreto Ronchi" appena abrogato, avendo cura di escludere il servizio idrico. Con il solito ricorso alla decretazione d'urgenza e con la trimestrale di cassa quale ragione fondante, il d.l. 130/2011, approvato nell'agosto dell'anno referendario e convertito in legge un mese dopo, riproponeva la messa a gara (cioè la vendita ai privati) dei servizi pubblici locali. Il tutto poi veniva rinforzato da un decreto legge del subentrato Governo Monti che nel gennaio 2012 ne coartava l'esecuzione (alla vendita) prevedendo il commissariamento degli enti locali che non si fossero adeguati ai dettami governativi entro la fine del 2012.

Sotto il medesimo governo poi succedeva che l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas approvasse il nuovo sistema tariffario (transitorio) che reintroduceva surrettiziamente la quota di remunerazione del capitale investito abrogata dal *referendum*, calcolando in maniera forfetaria assieme agli oneri fiscali, i cd. "oneri finanziari".

Se però contro questo ultimo provvedimento pende ancora un ricorso presso il Consiglio di Stato per valutarne la contrarietà o meno alla determinazione referendaria, nei confronti della disciplina sui servizi pubblici locali definita dai provvedimenti governativi immediatamente successivi all'abrogazione referendaria la Corte costituzionale con la sentenza 199/2012 ha dichiarato per la prima volta l'illegittimità costituzionale di una norma di legge per violazione del divieto di ripristino della normativa abrogata dal popolo mediante *referendum*. Con l'affermazione del "vincolo referendario" la Corte ha voluto affermare che, data la funzione di controllo politico sull'attività dei propri rappresentanti attribuita ai cittadini dal *referendum* abrogativo, è contraria al dettato costituzionale la decisione

dell'organo rappresentativo di riprodurre, senza che ci sia stato alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, la normativa contro la quale si è espressa la volontà popolare, soprattutto qualora ciò avvenga a brevissima distanza di tempo dalla celebrazione del *referendum*.

3. IL MESSAGGIO CULTURALE E LA CONTESA POLITICA

Se l'effetto normativo immediato riesce a sopravvivere con difficoltà agli assalti dei Governi grazie anche alle campagne di vigilanza e tutela che nei territori vengono organizzate da movimenti, associazioni, comitati spontanei, ecc., più difficile è la sensibilizzazione rispetto a quel messaggio politico che nella campagna referendaria si era andato riassumendo nel binomio acqua-bene comune. Messaggio che non solo chiamava ad un'inversione di rotta rispetto ad un'acritica politica di dismissione del patrimonio pubblico, ma che voleva sottratti alle logiche del mercato e restituiti ad un governo democratico partecipato tutti quei beni e servizi ad alto impatto sociale funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e ad una vita dignitosa. In questa categoria certamente rientrava il servizio idrico che il disegno politico dei promotori del *referendum* avrebbe voluto veder assoggettato ad una disciplina organica che escludesse qualunque forma di gestione privata, per restituire l'acqua ad una gestione partecipata, responsabile e controllata dalle comunità di riferimento. La via dell'acqua bene comune doveva costituire il paradigma dell'alternativa politica alle privatizzazioni.

Paradigma che ad oggi fatica ancora molto ad affermarsi, se si pensa che l'unico tentativo che ha avuto successo nel riportare nell'alveo di un governo pubblico partecipato la gestione dei servizi idrici è quello napoletano, che l'esperienza referendaria ce l'ha tatuata nella sua ragione sociale: Acqua Bene Comune Napoli. E questa difficoltà non è dettata solo dal fatto della mancata ammissione del quesito referendario che chiedeva di rendere inapplicabile al servizio idrico integrato la disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica così come stabilito dall'art. 150 del Codice dell'ambiente, decisione che non ha consentito di dare compiutezza normativa al disegno politico sotteso alle proposte referendarie.

Il fatto che, nel corso della XVI legislatura, dopo l'abrogazione referendaria, vi sia stato un cambiamento della maggioranza governativa (Berlusconi-Monti), e che comunque la Corte abbia negato l'avverarsi del mutamento del quadro politico, dovrebbe portare a escludere che la giurisprudenza costituzionale faccia dipendere il mutamento del quadro politico dalle vicende riguardanti la maggioranza di Governo. Se poi, a seguito di elezioni, la maggioranza di governo rimane la stessa della legislatura precedente, a maggior ragione quel vincolo referendario dovrebbe resistere.

A meno che non si voglia sostenere che il mutamento del quadro si concreti nel cambio del colore politico del Presidente del Consiglio, il che sarebbe piuttosto bizzarro, la nuova compagine parlamentare avrebbe dovuto, quanto meno, rispettare gli effetti normativi usciti dal *referendum* ed indirizzare la propria attività legislativa cercando di seguire quell'indirizzo politico che la primavera referendaria del 2011 aveva imposto all'attenzione dell'opinione pubblica. Questo ci si sarebbe potuto ragionevolmente aspettare all'alba della XVII legislatura, se non altro in virtù del fatto che la coalizione uscita "non perdente" dalla tornata elettorale ed espressione della maggioranza relativa parlamentare (assoluta alla Camera) si era presentata agli elettori con un programma dal titolo "Italia Bene Comune".

4. I NUOVI PRINCIPI PER LA TUTELA, IL GOVERNO E LA GESTIONE PUBBLICA DELLE ACQUE

Forse più che in tutte le maggioranze politiche che si sono succedute al governo del paese negli ultimi vent'anni, quella attuale verrà ricordata come quella in cui la foga riformista funzionale al mercato ha trovato effettivo compimento, in tutti i campi dell'agire sociale e politico, acqua compresa.

A tacere degli interventi estemporanei contenuti in provvedimenti onnicomprensivi come il decreto "Sblocca Italia" o la legge di stabilità del 2014, tutti interventi volti a favorire la gestione privatistica dei servizi idrici, vuoi in maniera diretta incidendo sull'organizzazione, vuoi con disincentivi economici riguardo alle forme di affidamento non concorrenziale, sono due gli interventi organici che interessano il servizio idrico e che sconfermano del tutto la volontà referendaria: la proposta di legge sui "Principi per

la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque” approvata alla Camera il 20 aprile 2016 ed ora in discussione al Senato (S. 2343) e il Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale che prenderà la forma del decreto legislativo attuativo della legge di delega al Governo n. 124/2015, il c.d. “Decreto Madia” la cui approvazione è prevista per il prossimo luglio 2016. In entrambi i casi il Governo e la maggioranza parlamentare sostengono una posizione orientata a favorire i processi di privatizzazione del servizio idrico integrato, eliminando lo spazio per gestioni da realizzarsi attraverso enti di diritto pubblico.

Eppure la XVII legislatura era iniziata sotto buoni auspici se solo si pensa che il 12 giugno 2013 si costituiva alla Camera l’intergruppo Acqua bene comune, al quale hanno aderito più di 200 parlamentari appartenenti a diverse forze politiche e che ha ripreso e sottoscritto la proposta di legge d’iniziativa popolare recante i principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e disposizioni per la ripubblicizzazione del servizio idrico, presentata nel 2007 dal *Forum* italiano dei movimenti per l’acqua, opportunamente aggiornata con le risultanze referendarie.

Il 20 marzo 2014 l’intergruppo terminava il suo lavoro e licenziava così la proposta di legge, che aveva quali finalità quella di dettare i principi con cui deve essere utilizzato, gestito e governato il patrimonio idrico nazionale, nonché quella di favorire la definizione di un governo pubblico e partecipativo del ciclo integrato dell’acqua, in grado di garantirne un uso sostenibile e solidale (art. 1). Determinazioni queste riprese integralmente dall’art. 1 della proposta di legge di iniziativa popolare n. 2 della XVI legislatura, ma rispetto alla quale veniva precisato che l’obiettivo del governo pubblico e partecipativo del ciclo integrato dell’acqua deve essere perseguito nel quadro delle politiche complessive di tutela e di gestione del territorio.

Con il dichiarato intento di sottrarre l’acqua ed il servizio idrico alla disciplina del mercato, la proposta di legge voleva inserire il servizio idrico integrato tra i servizi pubblici locali di interesse generale privi di rilevanza economica che, come tali, sono sottratti ai principi della libera concorrenza (art. 4 c. 1 e 2). La “ripubblicizzazione” del servizio passava poi attraverso la riconferma della natura demaniale delle infrastrutture afferenti al servizio idrico e la conseguente loro inalienabilità e destinazione perpetua ad uso pubblico, nonché la non separabilità della ge-

stione e dell’erogazione del servizio idrico integrato da affidare esclusivamente a enti di diritto pubblico (art. 6 c. 1 e 2). Al fine di favorire tale processo, i commi 3-10 dell’art. 6 del disegno di legge prevedevano, oltre ad un incentivo di natura finanziaria che vedesse sottratti al patto di stabilità interno gli enti gestori così individuati, anche una fase di transizione non più volta a traghettare il servizio dal monopolio locale al libero mercato, bensì, al contrario, per giungere ad una “ripubblicizzazione” della gestione del servizio. Veniva stabilita la decadenza degli affidamenti di gestione in essere in concessione a terzi e definiti i tempi per la trasformazione delle società affidatarie a capitale misto pubblico-privato e quelle a totale capitale pubblico in ente pubblico.

La finalità dichiarata della proposta di legge C-2212 di “tutelare il patrimonio idrico come bene comune pubblico inalienabile, a protezione delle future generazioni, e gestito al di fuori delle regole del mercato” si muoveva pertanto nel solco indicato dal *referendum* popolare del 2011 e puntava con determinazione a un governo pubblico del ciclo naturale e integrato dell’acqua. Un apparato pubblico, però, che fosse rispettoso della natura di bene comune dell’acqua e quindi ispirato a principi di democrazia e di partecipazione nella gestione.

Discorso questo che ha trovato traduzione, nel disegno di legge, attraverso il principio del governo democratico della gestione del servizio idrico integrato e mediante attribuzione agli enti locali del compito di adottare (sulla base di norme regionali di indirizzo) forme di democrazia partecipativa che garantissero ai lavoratori del servizio idrico integrato e agli abitanti del territorio la partecipazione attiva alle decisioni sugli atti fondamentali di pianificazione, programmazione e gestione, non solo nell’attività amministrativa di pianificazione ma anche negli organi di gestione degli enti di diritto pubblico preposti alla gestione del servizio idrico.

Anche il fronte tariffario era incentrato sull’idea dell’accesso all’acqua quale diritto fondamentale garantito da un quantitativo minimo vitale, il cui costo sarebbe stato coperto dalla fiscalità generale, in base a quanto previsto in apertura del disegno di legge all’art. 4, c. 2. Per quel che riguarda, poi, lo specifico della determinazione della tariffa, il d.d.l., dopo aver affermato all’art. 8 il principio secondo cui “il servizio idrico integrato è finanziato attraverso la fiscalità generale e specifica e attraverso

la tariffa”, nel successivo art. 9 stabiliva che essa avrebbe dovuto essere determinata nel rispetto dei principi europei di cui alla direttiva 2000/60/CE che prevedono: la copertura tariffaria per tutti i costi del servizio (*full recovery cost*), compresi quelli ambientali; una politica dei prezzi improntata ad incentivare gli utenti ad evitare gli sprechi; la perequazione tariffaria tra i diversi settori di impiego dell’acqua. Il comma successivo specificava poi che, in relazione al principio di copertura dei costi, la stessa avrebbe dovuto essere integrale relativamente ai costi di gestione del servizio; parziale dei costi di investimento, con specifico riferimento all’ammortamento e agli oneri finanziari derivanti dagli investimenti effettuati tramite il fondo per i nuovi investimenti, finanziato da Cassa Depositi e Prestiti, e modulata in maniera progressiva e differenziata secondo fasce di consumo: i primi 50 litri giornalieri per persona, riconosciuto il quantitativo minimo vitale garantito, gratuiti e con costi a carico della fiscalità generale; oltre i 300 litri giornalieri per persona equiparando il consumo all’uso commerciale.

Essendo questi i principi ispiratori del d.d.l. proposto dall’intergruppo, bisogna rilevare che il testo approvato dalla Camera il 20 aprile 2016 è affatto diverso. La legge, a seguito di una serie di emendamenti del Pd, vede snaturato l’intero impianto. Viene riconfermata la natura economica del servizio idrico ed al fine di salvaguardare un’apparenza di ripubblicizzazione viene introdotto un comma all’art. 4 che stabilisce la priorità dell’affidamento diretto a “società interamente pubbliche” (cd *in house*) partecipate da tutti gli enti locali dell’ATO. Il comma sopprime totalmente l’art. 6 che prevedeva l’esclusivo affidamento del servizio ad enti pubblici; il che comporta anche la conseguente scomparsa di tutti i richiami al governo democratico dell’acqua contenuti al modificato art. 10. Assieme all’eclissi del centro nevralgico del d.d.l., che già nel titolo non riporta più le indicazioni rispetto alla ripubblicizzazione, vengono anche ritirate le firme degli appartenenti ai gruppi di opposizione diventando questo un disegno di legge della maggioranza governativa.

Pare evidente la connessione politica col contemporaneo decreto legislativo predisposto dal ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione che riorganizza la disciplina generale dei servizi pubblici locali e ripropone per tutti i servizi a rete, tra cui anche l’acqua, l’inquadramento tra quelli di interesse economico generale oltre che una di-

sciplina della gestione che prevede esclusivamente la forma privatistica (società) ed esclude quella pubblicistica. Infatti, il decreto prevede sì la gestione in economia o mediante azienda speciale come forma di gestione, benché residuale, soltanto per i servizi diversi da quelli a rete e quindi non per quelli idrici.

Basterebbe leggere a tal proposito la nuova formulazione dell’art. 4 del d.d.l. per rendersi conto di tale connessione laddove si legge che “[...] in considerazione dell’importanza dell’acqua quale bene pubblico di valore fondamentale per i cittadini, il servizio idrico integrato è considerato un servizio pubblico locale di interesse economico generale assicurato alla collettività” per poi specificare che, in virtù di ciò, l’affidamento diretto è disposto in via prioritaria in favore di società interamente pubbliche. Se oltre a ciò si pensa che tale decreto reintroduce per il calcolo delle tariffe il criterio della “adeguatezza della remunerazione del capitale investito, coerente con le condizioni di mercato” pare ovvio che quella forma di controllo e stimolo politico sull’attività dei propri rappresentanti propria del *referendum* non solo non è ascoltata, ma non è nemmeno ritenuta vincolante.

5. ALCUNE CONCLUSIONI

I *referendum* usciti vittoriosi dalla consultazione del 12 e 13 giugno 2011 consegnavano un quadro normativo indirizzato verso una gestione pubblica dell’acqua con un forte disincentivo per il privato alla gestione del servizio in virtù del fatto che il capitale investito non trovava più una remunerazione garantita per legge. È stato però il messaggio culturale che quella campagna referendaria aveva veicolato a porre all’attenzione pubblica un diverso modo di concepire il modello di sviluppo: indirizzato più alla conversione ecologica che non all’efficienza economica, governato in modo partecipato e diffuso da quanti ne assorbono i benefici e ne subiscono i costi, che prevedesse una gestione inclusiva ed aperta per tutti quei beni e servizi le cui utilità siano funzionali all’esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo delle persone per i quali l’ordinamento si sarebbe dovuto ergere a garante della loro fruizione collettiva anche in favore delle generazioni future. L’acqua, come

paradigma del bene comune, ha costituito il *background* culturale di quell'entusiasmante esperienza collettiva.

Uno schema ordinamentale che naturalmente prende corpo nella ri-proposizione, da parte di una larga maggioranza parlamentare trasversale, costituitasi in intergruppo, della legge di iniziativa popolare del 2007, riveduta ed aggiornata alla luce delle battaglie referendarie per l'acqua bene comune. Un d.d.l. che come asse portante prevedeva l'esclusione dei servizi idrici da quelli di interesse economico e quindi sottratti alle regole della concorrenza (art. 4); l'affidamento della gestione e l'erogazione del servizio idrico in via esclusiva ad enti di diritto pubblico accompagnato da una disciplina transitoria per la messa a norma degli affidamenti in tempi stretti e certi; una fatturazione improntata a principi ecologici e solidaristici e da cui esce la remunerazione del capitale investito (art. 8); ed infine un governo democratico e partecipato non solo del ciclo idrico ma anche degli organi di gestione del servizio (art. 10).

Un disegno che realisticamente non avrebbe potuto trovare realizzazione in un contesto politico orientato in direzione opposta a quella suggerita dai *referendum*, catturato dal pensiero dominante delle virtù salvifiche del mercato che si spiegano in tutti i settori della vita economica e sociale del Paese: dal lavoro all'ambiente, dalla scuola alle istituzioni, la direzione è quella della concentrazione del potere e la riduzione degli spazi democratici a favore degli interessi dei pochi a discapito dei diritti dei più. Il che suggerisce che, oltre alle battaglie per invertire la rotta rispetto a questo indirizzo, assume importanza capitale quell'opera di educazione culturale che faccia comprendere appieno che "si scrive acqua, ma si legge democrazia".

LE PRIVATIZZAZIONI DELL'ACQUA DOPO IL 2011: A CHE PUNTO SONO?

Giulio Citroni

• SOMMARIO •

1. Pubblico e privato: lo specchio della politica. 2. Dati, informazioni, piste di ricerca. 3. Elementi per una mappa della privatizzazione dell'acqua. 3.1 Le tendenze normative e discorsive. 3.2 Lo stato delle gestioni idriche. 3.3 I grandi *players* delle privatizzazioni. 4. A mo' di conclusione.

1. PUBBLICO E PRIVATO: LO SPECCHIO DELLA POLITICA

Sin dalla Legge Galli del 1994 (legge n. 36 del 5 gennaio 1994), che apre la prima stagione delle riforme settoriali dei servizi pubblici locali (SPL), la caratteristica più stabile e più influente del quadro normativo e politico di riferimento italiano in materia è quella dell'incertezza.

Un'incertezza che è sempre stata, per così dire, radicale: relativa allo stato delle cose presenti ("L'Europa ci obbliga a privatizzare" è una frase che nelle amministrazioni locali si sentiva regolarmente), allo stato delle cose future ("sta arrivando una riforma che ci obbligherà alla gara", "le miste saranno tutte illegali", "i francesi ci invaderanno"), alla stessa natura e identità degli oggetti trattati e alle parole con cui indicarli ("servizi di rilevanza *industriale*" e "servizi di interesse *economico*", "l'acqua resta *pubblica*, si privatizza la gestione del servizio", "non è *privatizzazione* se mantengo il 51% in mano ai comuni").

Un'incertezza del genere non può non avere conseguenze: alimenta credenze, aspettative e perciò influenza decisioni e comportamenti. Chiunque riconosca al mercato una capacità di regolazione sociale sa anche che esso è fatto di attori individuali e collettivi, di istituzioni e regole, di fiducia costruita nella reiterazione degli scambi, e non solo di presunte libertà e mani invisibili. Se allora, fin dal principio, pareva improbabile che un mercato si fosse potuto creare per decreto, la credibilità di tale mercato si è progressivamente erosa con la dimostrazione del-

l'incapacità (o della mancanza di volontà) di renderlo effettivo, da parte delle forze politiche ed economiche in gioco.

Il sistema di aspettative e credenze sulla regolazione del settore dell'acqua, e dei SPL in generale, ha avuto nel corso degli anni due ordini di conseguenze:

- da un lato, chi governava gli enti locali è stato indotto a partecipare a una corsa alla ristrutturazione, immaginando imminenti coercizioni alla privatizzazione; e allora – si veda ad esempio il “modello toscano” delle privatizzazioni dell'acqua nei primissimi anni Duemila – diventava urgente provvedere, primo, alla trasformazione in s.p.a. delle aziende pubbliche; secondo, alla fusione di molte di loro in soggetti industriali capaci di sfidare i *competitors* internazionali e di intercettare il credito; terzo, alla parziale privatizzazione che prevenisse divieti di gestione pubblica;
- dall'altro, gli operatori privati (o semi-privati) nazionali ed esteri – aspettandosi gare e vendite di quote – hanno intrapreso campagne di occupazione, acquisizione, espansione territoriale anche in assenza di garanzie di profittabilità immediata: le posizioni acquisite in questa fase avrebbero, infatti, potuto garantire, al momento delle gare, preziose posizioni di vantaggio competitivo (industriale, economico, ma anche o soprattutto politico e di relazioni con gli interessi rilevanti del territorio).

Come nel primo giro del Risiko, quando si collocano i carrarmati nei territori assegnati in vista della gara a dadi che rappresenta la partita vera e propria: così nella prima metà degli anni Duemila e, in parte minore, negli anni successivi, i grandi *players* si sono distribuiti sul territorio con fare deciso ma insieme circospetto. È in quella fase che si possono osservare le alleanze, le cordate, i patti di non belligeranza più significativi. Di nuovo, il “modello toscano” (che sarà in larga parte replicato in Lazio e Campania) è paradigmatico: i privati (quelli veri: le multinazionali del settore ambientale) non gareggiano in autonomia, e i pochi che ci provano (gli inglesi, ad esempio) si ritirano velocemente. Più volentieri si fanno accompagnare da una ex-municipalizzata, che conosce bene i sistemi di

relazioni territoriali, una banca locale, che garantisce la praticabilità dei piani di investimenti, i costruttori, che si mettono a disposizione per le fasi di realizzazione dei lavori.

Un discorso diverso si può fare, e lo faremo tra poco, per la quotazione in borsa di alcune delle principali *multiutility* nazionali. Ma proprio in quanto *multiutility* queste hanno una storia in parte autonoma rispetto a quella dell'acqua, legata alla liberalizzazione dell'energia e alla trasformazione in senso industriale del settore dei rifiuti – non a caso legata proprio al *business* della produzione di energia – mentre l'attesa delle gare del gas, o il posizionamento per le gare dei trasporti, non sembrano troppo diversi da quanto accaduto nell'ambito dell'acqua, sebbene forse in quei settori le prospettive siano più concrete.

Insomma, al *referendum* del 2011 si arriva a valle di un processo sì deciso e chiaro, ma anche fragile perché costruito su aspettative che venivano già messe in dubbio da tentennamenti legislativi e crisi finanziaria. Nel corso degli anni Duemila, le riforme di sistema che dovevano prevedere le gare obbligatorie (i vari disegni di legge Napolitano, Vigneri, Lanzillotta) restano parcheggiate in Parlamento; intanto, le norme inserite in leggi *omnibus* (finanziarie, comunitarie, milleproroghe e manovre estive varie) vengono negoziate in coalizioni di governo all'interno delle quali soggetti diversi (*in primis* Rifondazione Comunista, a sinistra, e Lega Nord, a destra) riescono a far inserire scappatoie ed esclusioni: la moratoria sull'acqua, il lodo Buttiglione, i periodi transitori che non terminano mai.

Dal 2011, la novità dirompente del *referendum* su questo fronte è che nessun governo può più ricorrere alla tagliola delle gare e delle privatizzazioni obbligatorie. Torna ai comuni la decisione sulla modalità di gestione del servizio idrico (e degli altri SPL), pur nelle forme associate, anche obbligatorie, che si delineano via via. E senza che nessuno possa far aleggiare la minaccia di una privatizzazione coatta imminente.

Diventa quindi ancor più interessante interrogarsi oggi su cosa stia succedendo sul campo. Perché come dieci-quindici anni fa le decisioni sono in mano ai comuni e alle regioni che ne possono influenzare i vincoli; e di nuovo, come allora, possiamo osservare come la politica faccia il suo corso nel determinare le scelte locali pro o contro il coinvolgimento dei privati. Nel comportamento dei privati, di converso, possiamo di nuovo leggere le

aspettative, la credibilità, le conseguenze delle strategie di *policy*. Senza mai dimenticare che pubblico e privato sono strettamente interrelati, in primo luogo, nel fenomeno delle grandi e potenti società miste, e, in secondo luogo, nei sistemi di rapporti sociali e politici che nei territori, come e forse più che nella Capitale, sono densi e piuttosto ben identificabili.

2. DATI, INFORMAZIONI, PISTE DI RICERCA

Quanto scritto sopra, e buona parte di quanto segue, deriva dall'esperienza maturata da chi scrive attraverso la partecipazione, ormai più che decennale, a un gruppo di ricerca, denominato *citYgov*. A partire dal 2004, e a partire proprio dal settore dell'acqua, con il ricorso ai metodi della ricerca politico-sociale, abbiamo indagato lo sviluppo delle riforme dei SPL e delle società partecipate degli enti locali come problema di politica locale. “Chi governa l'acqua?” è stato il nostro primo interrogativo, sulla falsariga dei classici della scienza politica che si erano interrogati su chi – davvero – governasse la città e lo stato.

Mi soffermo su questo percorso di ricerca non solo per indirizzare il lettore e la lettrice a materiali e discussioni più articolati e documentati, ma anche perché è importante evidenziare l'assoluta mancanza di dati e informazioni affidabili, comparabili, complete, ricorrenti nel tempo, su cui basare le analisi e le considerazioni. Questa carenza di dati e informazioni è significativa sia per le sue conseguenze sull'analisi e il dibattito sia, e forse più, per le sue origini: oltre e più che di manipolazione, pare trattarsi di un'incapacità a definire l'oggetto, nato e cresciuto in maniera molto informale, della moltiplicazione delle forme e modalità di gestione ibride tra pubblico e privato. E laddove non c'è una norma univoca a definire un fenomeno, la burocrazia italiana non misura, non rileva, non comprende.

Le fonti di dati e informazioni sono spurie, parziali, interessate, occasionali. Il gruppo di ricerca su menzionato ha costruito, alla fine degli anni Duemila, un *database* che fotografava la situazione delle società partecipate dei comuni italiani, includendo informazioni su soci, attività, quote di partecipazione. Il Coviri, poi Conviri, poi AEEGSI – le diverse autorità nazionali che hanno regolato il servizio idrico – hanno via via prodotto rapporti sull'attuazione della “Galli” e poi del d.lgs. n. 152 del

3 aprile 2006; Utilitatis, per conto di Federutility, ha pubblicato più edizioni di un *Blue Book* sulle dimensioni economiche e gestionali del servizio idrico italiano; l'associazione Cittadinanzattiva è stata pioniera nell'analisi delle tariffe; la Corte dei Conti, il MEF, il DPS, Invitalia, il Commissario per la *Spending review* e l'Antitrust si sono occupati, per motivi e in forme diverse, di partecipate e di servizi, producendo o elaborando a loro volta dati di diversa natura e qualità. E poi ci sono le cronache giornalistiche e le analisi economiche relative soprattutto alle grandi *multiutility* e alle quotate. Infine, appunto, gli studi pubblicati dai politologi e dagli economisti su singole aziende, singoli segmenti dei diversi settori, e così via. Da ultimo, il prezioso testo di Galanti (2016) sulle quattro grandi quotate e i rapporti tra sindaci e manager, che citeremo più avanti.

Insomma: non è possibile tracciare un quadro comparativo sistematico tra un “pre-” e un “post-” *referendum*, perché mancano dati comparabili: ogni studio o analisi usa un diverso perimetro di rilevazione, una diversa definizione dei termini impiegati (in base all'interesse prevalentemente giuridico o economico o politico), una diversa modalità di rilevazione delle informazioni (dai questionari telefonici ai comuni, ai *database* delle imprese presso le Camere di commercio, alla compilazione da parte degli enti locali di moduli online, all'analisi delle aziende iscritte alle principali associazioni di categoria). E solo di recente uno di questi *database* è diventato sostanzialmente *open*, quello del MEF; per il resto, e per le informazioni sul passato, dobbiamo affidarci alle tabelle e alle analisi che ogni ente o studioso decide di fornire, senza poter fare riscontri sul dato “grezzo” di ipotesi diverse da quelle proposte.

Andiamo quindi nel prosieguo per approssimazioni, osservando la questione da più punti di vista, tutti parziali e in buona misura sommari. Ma contando di arrivare a un affresco il più possibile utile a formulare ipotesi di ricerca nuove e proficue.

3. ELEMENTI PER UNA MAPPA DELLA PRIVATIZZAZIONE DELL'ACQUA

3.1 Le tendenze normative e discorsive

A partire dal *referendum* del 2011, ripetuti tentativi di reintrodurre una privatizzazione generalizzata tramite l'obbligo di ricorso a gara sono

stati interdetti dalla nota sentenza della Corte Costituzionale che ha ristabilito la prevalenza del risultato referendario¹. Da allora si è ripresa la strada, già in parte sperimentata, della “prevalenza” delle forme privatistiche e competitive, improntata soprattutto all’obbligo, posto in capo agli enti locali, di giustificare in maniera sempre più onerosa la scelta di *non* ricorrere al mercato.

Questa è da ultimo l’opzione adottata dai decreti attuativi della delega c.d. “Madia” di riforma delle pubbliche amministrazioni (legge delega n. 124 del 7 agosto 2015). Di volta in volta, si è chiesto ai comuni di produrre evidenze, consultare interessi e indirizzare spiegazioni alla Corte dei Conti o all’*Antitrust*.

Parallelamente, si stanno consolidando norme accessorie a quelle sulla scelta delle modalità di affidamento, quali quelle sull’obbligatorietà dei consorzi di regolazione del settore (che mirano a limitare la possibilità dei singoli comuni di chiamarsi fuori da gestioni di cui non condividano la modalità di affidamento) e soprattutto quelle di rango costituzionale (tra cui i singoli settori che tornano in capo allo Stato e la generale applicabilità di una clausola di supremazia) che potrebbero togliere alle regioni la possibilità di delineare una *governance* dei SPL maggiormente aperta alle gestioni pubbliche.

Nella materia toccata dal secondo quesito del 2011, invece, ovvero quella della remunerazione del capitale investito, il quadro è ancora diverso: tolta la norma che fissava la remunerazione ad un tasso fisso, i nuovi sistemi di calcolo delle tariffe (MTI e MTI2) reintroducono gli incentivi all’investimento tramite la regolazione del fondo di perequazione e del fondo nuovi investimenti, e soprattutto tramite il calcolo dei costi delle immobilizzazioni nella RAB, cioè nel valore che all’azienda è permesso recuperare dalle tariffe. Insomma, e senza addentrarsi nei tecnicismi, con le successive revisioni tariffarie, si è recuperata l’appetibilità per gli investitori che la vittoria del Sì al secondo quesito avrebbe potuto mettere in discussione.

Inoltre, la pressione politica sulle partecipate in generale – tra cui quelle del settore idrico – non si è mai allentata, fino alla pubblicazione del rapporto del Commissario per la revisione della spesa Cottarelli e ai

¹ Corte cost., sent. 199/2012.

recenti decreti attuativi della delega “Madia”, passando per iniziative di diversi governi orientate all’eliminazione, ad esempio, di tutte le partecipate dei comuni sotto una certa dimensione, o di tutte le partecipate al di sotto di un certo fatturato, o di tutte le partecipate che svolgessero attività non “strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali”.

Paradossalmente, nell’intenzione di spingere i comuni a ricorrere al mercato rendendo sempre meno vantaggiose le forme privatistiche di gestione pubblica, si è progressivamente estesa l’applicazione di norme di stampo pubblicistico alle partecipate: si pensi all’estensione dell’applicazione del Patto di stabilità interno, alle norme sul ricollocamento del personale, e così via.

Infine, l’accorpamento delle competenze per la regolazione nazionale del settore idrico in capo all’Autorità per l’energia elettrica e il gas può dare l’impressione di voler assimilare il settore a quelli decisamente più liberalizzati e competitivi di cui l’Autorità era garante sino ad allora, e in ordine ai quali ha maturato e consolidato specifiche competenze, rinunciando a costituire un’Autorità specifica per il servizio idrico che ne riconoscesse le peculiarità che i movimenti hanno sottolineato in questi anni.

Insomma, se si eccettuano poche voci fuori dal coro (tra cui, da ultimo, Enrico Rossi dopo il crollo di Lungarno Torrigiani), il *discorso* politico e la teoria implicita nelle normative avanzate tendono a replicare il modello che Cassese chiamò “nuovo regime” vent’anni fa: liberalizzazione, privatizzazione, transizione da tutela politica del cittadino a tutela del consumatore. Si tratta di capire se, sul campo, questo indirizzo viene percepito come più o meno credibile di vent’anni fa.

3.2 Lo stato delle gestioni idriche

Abbiamo già detto che non è facile ricostruire serie storiche credibili riguardo alle modalità di gestione dei servizi idrici.

Di recente, però, il *Blue Book 2014*, pubblicato da Utilitatis, ha documentato in maniera esaustiva le caratteristiche delle imprese di gestione dei servizi idrici in Italia. Attraverso una rilevazione sistematica delle gestioni attive in tutti i comuni d’Italia, Utilitatis è in grado di fornire dati preziosi che potremo poi provare a comparare con ciò che abbiamo di dati sul passato.

ITALIA	IN ECONOMIA	IN HOUSE	(SOMMA GEST. "PUBBLICHE")	MISTE E QUOTATE	AFFIDAMENTO A TERZI	"VECCHIE GESTIONI"
% dei comuni	24,3	43,4	= 67,7	13,2	3,2	16,2
% della popolazione	11,4	40,3	= 51,7	26,4	3,4	19,0

I dati di Utilitatis, riportati sinteticamente in tabella senza il dettaglio regione per regione, descrivono le percentuali di comuni e di abitanti serviti da gestori di diversa natura: le prime cinque colonne riportano le gestioni "ex d.lgs 152/2006", quelle cioè che seguono i criteri dettati prima dalla "Galli" e poi dal Testo unico ambientale; nell'ultima colonna, si trovano riportate le "vecchie gestioni": gestioni salvaguardate, gestioni in deroga, gestioni prorogate ufficialmente o illegalmente. Dunque, quasi un quarto dei comuni italiani (24,3%) gestisce il servizio direttamente, in economia; si tratta, in media, di comuni di dimensioni ridotte, come dimostra il fatto che vi abita appena l'11,4% della popolazione. Se, però, alle gestioni in economia si sommano le gestioni *in house*, quelle cioè affidate a società di diritto privato ma interamente pubbliche, si arriva a coprire ben il 67,7% dei comuni e il 51,7% della popolazione.

Significativa è la quota di gestioni affidate a società miste pubblico-private e a società quotate in borsa: coprono non più del 13,2% dei comuni, ma si tratta di comuni mediamente grandi giacché vi abita il 26,4% della popolazione italiana. Guardando poi alla distribuzione regionale che il *Blue Book* riporta, si nota che questo fenomeno è quasi del tutto limitato ad alcune regioni, nelle quali è assolutamente preponderante: Toscana e Umbria, per le miste (82-83%); Liguria, Emilia Romagna e Lazio, per le quotate (50-90%).

Di converso, è notevole la ridotta incidenza di gestioni affidate a terzi, pari al 3,2% dei comuni e al 3,4% della popolazione (e il confronto tra le due cifre mostra che si tratta di comuni di dimensioni medie non diverse da quelle dei comuni italiani in genere). Tale modalità di gestione è significativa solo in Sicilia (31% dei comuni, 27% della popolazione) e presente poi, con quote marginali, solo in Piemonte e Lazio: del tutto assente in ogni altra regione.

Ancor più impressionante è confrontare questo 3% di gestioni affidate a terzi con dati – pur non del tutto comparabili – del passato.

Nel 1987 (quasi trent'anni prima), l'ISTAT certificava che il 3,8% dell'acqua potabile in Italia veniva addotta da "società private"; nel 1999, sempre l'ISTAT segnalava che il 2,7% degli enti gestori di servizi idrici erano s.p.a., senza specificare la natura dei soci, mentre dava un 6% di "altre gestioni" diverse da quella diretta, consortile, tramite azienda speciale o municipalizzata, o tramite ente pubblico o società per azioni; nel 2005, una mia rilevazione sugli affidamenti *ex* "Legge Galli" mostrava come, sebbene il 9% degli ATO avesse optato per la gestione privata, questa modalità fosse stata poi effettivamente adottata dal... 3% degli ATO!

3.3 I grandi players delle privatizzazioni

Dunque il fenomeno principale di privatizzazione (se si esclude l'*in house*, sulla natura pubblica o privata del quale non è questa la sede di dibattere) sono le miste e le quotate. Su di esse c'è da fare un discorso a parte, anche perché rappresentano i grandi *players* del mercato dei SPL e dell'acqua: i soggetti cioè che nella creazione di mercati o nella progressiva privatizzazione dovrebbero mobilitare risorse per acquisire nuove fette del settore.

Sulle miste: lo studio condotto dal gruppo *cit Y gov* qualche anno fa mostrava chiaramente uno scenario in cui, fatto cento il capitale versato in tutte le società partecipate di enti locali attive nel settore dell'acqua, solo il 3% (!) era controllato da privati; il 72% era controllato da enti pubblici o società interamente pubbliche; il 24% era controllato da società miste e quotate. Quel 3% dei privati era però controllato da una grande varietà di soggetti con piccole quote, mentre la quota delle miste era molto concentrata. Insomma: poche società miste (in particolare le quotate di cui diremo tra un attimo) erano socie in altre società pubbliche; i "veri privati" (Suez, Veolia, le banche, i costruttori) entravano nelle società locali tramite cordate con queste grandi *ex*-municipalizzate che facevano da garanti; i poteri locali convergevano su cordate politicamente affidabili e dalle spalle larghe.

Per capire quindi da che parte sta andando o potrebbe andare il mercato, dovremo guardare alle grandi quotate e ai loro partner stranieri.

Sull'atteggiamento di questi ultimi non risultano studi approfonditi recenti; dalle cronache pare di riscontrare in Veolia un certo distacco dal coinvolgimento diretto nella gestione del servizio idrico (si vedano ad esempio le lente e dolorose uscite da Sorical e da Acqualatina) e una preferenza per attività di progettazione, costruzione e gestione di singoli impianti; in Suez un rinnovato interesse al settore energetico, che era quello che la portò in Italia a collaborare con Acea ai tempi della *joint venture* Electrabel: si veda il *rebranding* in Engie e l'ingresso nel settore delle ESCo, le società di fornitura di servizi di gestione dell'energia.

Veniamo quindi ai *players* nazionali più importanti, ampiamente trattati invece nel recentissimo studio di Galanti già citato. Si tratta delle quattro ex-municipalizzate quotate in borsa che hanno guidato due delle dinamiche più importanti per la trasformazione del settore della gestione dell'acqua in Italia: da un lato il già menzionato sostegno all'ingresso delle due multinazionali Suez e Veolia e dall'altro il processo di integrazione territoriale che le ha viste nascere e crescere attraverso – secondo fasi e strategie differenziate – un alternarsi di fusioni, acquisizioni, ingressi nell'azionariato di altre aziende. Stiamo parlando di ACEA, HERA, IREN e A2A.

Di queste quattro aziende, in realtà, solo una, ovvero ACEA, è sistematicamente ed esplicitamente interessata ad un'espansione territoriale nello specifico settore dell'acqua: sin dalla sua trasformazione in s.p.a. e successiva privatizzazione e quotazione ha investito in quote di altre società soprattutto in Lazio, Toscana, Campania. Questo interesse per il settore idrico convive, come è nella storia aziendale, con un interesse per l'energia. Molto più marginale è l'interesse delle altre tre società per il settore idrico in quanto tale. A2A ha una storia aziendale ben piantata nel settore energetico e dall'energia trae il 45% del suo margine operativo lordo. Per intendersi: A2A non gestisce nemmeno il servizio idrico della città capofila del suo azionariato, Milano, che è invece gestito da società interamente pubblica. IREN stessa, che nasce da una complessa storia di fusioni, ha un radicamento "idrico" soprattutto in Liguria, dove eredita *asset* e interessi di AMGA (Genova), ma non trae più del 20% del suo margine operativo lordo dal settore idrico. Di nuovo: Torino, l'altra città capofila insieme a Genova dell'azionariato di IREN, ha una sua società interamente pubblica per la gestione dell'acqua. Infine HERA:

questa gestisce il servizio idrico di tutti i principali comuni che ne fanno parte, e trae poco meno di un terzo del suo margine operativo lordo dal servizio idrico; più che da un interesse specifico nel settore, però, questo peso più equilibrato dell'acqua rispetto a energia e rifiuti (grosso modo un terzo, un terzo e un terzo) deriva soprattutto dal fatto che HERA punta all'integrazione dei servizi e alla copertura sistematica del territorio di pertinenza con un'offerta uniforme di servizi.

Due ultime considerazioni rapidissime sulle strategie e i comportamenti delle quattro grandi ex-municipalizzate. Forse non è un caso che ACEA, la più coinvolta e connaturata nel settore idrico, sia delle quattro la più "politica", la più dipendente dagli equilibri del comune di riferimento. Questo sembra emergere anche dallo studio di Galanti, a cui comunque si rimanda per un'analisi ben più articolata. Seconda considerazione: rifiuti ed energia hanno un motivo in più per essere maggiormente appetibili rispetto al settore idrico, e cioè che si integrano progressivamente grazie allo sviluppo delle tecnologie e degli impianti di incenerimento e termovalorizzazione. Mentre nel settore idrico nuovi spazi non si sa se si apriranno e gli investimenti non decollano (su questo, di nuovo, interessante il *Blue book* di Utilitatis), energia e rifiuti sembrano più promettenti.

4. A MO' DI CONCLUSIONE

Da più voci in Europa (autorevole tra queste quella di www.psiru.org) è arrivata negli ultimi anni l'indicazione che una nuova onda di ripubblicizzazioni si stava facendo strada nell'acqua del vecchio continente. Probabilmente è presto per parlare di un'inversione di rotta, certo è che esempi illustri mostrano che la precedente onda di privatizzazioni non era uno *tsunami* inarrestabile.

Quello che pare potersi dire dell'Italia è, da un lato, che i dati mostrano come la forma più completa di privatizzazione, quella con affidamento a terzi tramite gara, non è mai stata una scelta seriamente presa in considerazione dagli enti locali. Dall'altro, le aspettative di liberalizzazione hanno certamente indotto molti enti locali a passare a privatizzazioni ibride: la trasformazione in s.p.a. di proprietà pubblica (*l'in house*) o la cessione di quote minoritarie (miste e quotate).

In mezzo a queste scelte, comuni in difficoltà finanziarie crescenti. Quanto avvenuto negli ultimi tempi a Reggio Emilia, città che è tornata sui suoi passi dopo aver deliberato per una gestione in mano pubblica, pare segnalare che il maggior fattore di spinta verso nuove privatizzazioni o limitate ripubblicizzazioni potrebbe essere la condizione in cui versano i bilanci degli enti locali, e non una motivazione ideologica o l'appetibilità del *business* della gestione del servizio idrico italiano.

Ancor più in balia degli eventi (verrebbe da dire “delle acque”) sono però cittadine/i e utenti. Mentre il conflitto politico si dibatteva tra pubblico e privato, sia la privatizzazione che la gestione pubblica sono rimaste in questi anni sguarnite di strumenti normativi, strumenti operativi, garanzie e istituzioni che ne presidiassero la trasparenza, la *accountability*, l'efficacia, l'equità. Quello che parte consistente dei movimenti per l'acqua europei oggi chiedono con lo slogan “dopo la ripubblicizzazione, la democratizzazione” vale, in realtà, anche per le gestioni privatizzate. Come argomentiamo sia io che Marco Di Giulio, da prospettive diverse, nel *pamphlet* recentemente pubblicato (2016): monitoraggio, valutazione, *benchmarking*, formazione e supporto al personale dei comuni e degli enti di regolazione locale nella formulazione – ad esempio – di bandi di gara, di contratti di affidamento o di piani di intervento, e poi rendicontazione ambientale e sociale, coinvolgimento di *stakeholder* e cittadine/i nei processi strategici, sono tutti strumenti che si sono ignorati da parte sia del legislatore e del governo sia di associazioni di categoria delle aziende e dei comuni.

TARIFFA TRA MITO E VERITÀ CHI PAGA IL CONTO?

Alberto Pierobon

• SOMMARIO •

1. Tariffa: tra diritto, libertà e fiscalità. 2. Tariffa e “politiche” tariffarie. 3. Evoluzioni e involuzioni tariffarie. 4. Per una *welfarizzazione* della tariffa.

1. TARIFFA: TRA DIRITTO, LIBERTÀ E FISCALITÀ

Mettersi in campo sulla tariffa del servizio idrico integrato (SII) significa evitare la mera descrizione per riconsiderare, sotto altre prospettive, il ristretto sapere tecnico-contabile. Soprattutto in questa crisi, ove le basi della convivenza sociale sono a rischio e dove la dignità (inclusione/esclusione sociale) viene ad essere calpestate.

Si dimentica che la centralità sta nella soddisfazione dei bisogni umani, nel valore dei processi e degli strumenti: nella solidarietà tra gli uomini e nel rispetto per le cose. Così per la vita, lo scopo è il consumo “giusto” – non l'eccesso di produzione – delle risorse, il che è questione non disgiunta dalla distribuzione della ricchezza. Certo, il diritto all'acqua va assicurato a tutti i costi, ma è un diritto condizionato: si deve rivedere la rotta fuori dalle prigioni della causalità e del funzionalismo di inamidati sistemi. La radice di questi problemi sta nell'eccesso di razionalità delle fonti giuridiche e del pensiero che sono un vulcano spento.

Inoltre, essendo anche questo diritto connesso alla libertà e alla fiscalità, bisogna far dialetticamente incontrare le istituzioni e le persone. Non subire l'incivile codificazione, unilateralmente disciplinante l'essenza, prescindendo da un sistema di valori, nella ricerca del consenso¹.

¹ Qui le obiezioni camminano con le gambe di chi le ha scritte, con le loro teorie piene di sottintesi (più che di fondamenti), ossia da modi di pensare, concezioni della vita

È quindi l'esperienza umana che va interpretata e ordinata, senza offendere la dignità delle persone, ridotte a individui calcolanti (*homo oeconomicus*). Questo è il vero, grande, problema che è morale, condizione di ogni cambiamento o riforma. Si deve conoscere e organizzarsi, ma soprattutto partecipare direttamente alla vita con la vita: un "sono" e un "siamo" in contemporanea². Eccoci alla necessità di una ispirazione di sintesi, di un servizio e di una tariffa da riquadrare, in un inedito sviluppo della società contemporanea. L'obiettivo principale del SII è l'erogazione alla collettività della fondamentale risorsa dell'acqua. Ciò senza far confusione tra acqua e servizio, pubblico e privato, privatizzazione e mercificazione.

Forse l'aziendalizzazione può essere pensata come un servizio tra esseri solidali? Il rapporto tra il gestore e l'utente è (secondo *jus*) di natura commerciale complessa, ma esso rimane fortemente intriso di elementi autoritativi. E poi, come la mettiamo col problema distributivo della tariffa? Il punto di partenza è tra un minimo consumo di acqua (per sopravvivere dignitosamente: concetto variabile nel tempo) e un prezzo ... "giusto"³.

Nel complesso si devono coprire i costi (efficientati), anche quelli "ambientali"⁴. Ancora: chi e come? fino a che livello? assumendosi quali relazioni umane e valoriali? Siffatte questioni, ognun se ne avvede, non possono essere lasciate alla tecnocrazia, bensì devono essere rimesse alla decisione politica (es. per le fasce sociali deboli).

È bene superare il criterio della spesa storica, frutto di trascinamenti e altro ancora⁵, perché essa inginocchia il futuro al passato, al più spe-

rando nell'ottimizzazione paretiana, sfoderando cifre e statistiche che però non spiegano⁶. Invece, coi costi *standard* il presente si apre ad un futuro (ancorché condizionato) foriero di premi/sanzioni⁷. Occorre però tenere conto delle ricadute sociali (ancora: del fattore politico).

Ma, l'efficienza/inefficienza dev'essere valutata direttamente dal cittadino-utente. Per far questo serve un metodo unico, che renda intellegibili e comparabili i dati; spesso, però, le gestioni SII mancano di informazioni, di dati attendibili e/o trasparenti⁸.

In generale osserviamo che il modello americano di capitalismo ha catturato anche le imprese pubbliche, esasperando la finanziarizzazione, facendole diventare ostaggio di altri, nella rincorsa alla massimizzazione dei profitti. Il modello europeo si avvicinava a quello renano, che è più *community*⁹, piuttosto che *commodity*.

2. TARIFFA E "POLITICHE" TARIFFARIE

Com'è noto, il SII è ad alta intensità di capitale, le infrastrutture costano e vanno finanziate. Tant'è che, nella necessaria programmazione di effettuare enormi investimenti negli acquedotti, si prognostica un *new*

6 L'Autorità per l'Energia elettrica, il Gas e il Sistema idrico (AEEGSI) sembra guardare all'efficienza produttiva conseguente alle aggregazioni di più gestioni, piuttosto che all'efficienza distributiva (allocativa).

7 Il gestore, a certe condizioni e in tempi ragionevoli, ha l'interesse a risparmiare sui costi (efficientandoli) rispetto a quelli *standard* trattenendosi il relativo margine. Nel SII, i costi *standard* sono quelli che riguardano: oneri finanziari e tasse; costo energia elettrica; costo edifici non industriali; perdite di rete e costo di funzionamento delle Autorità di Ambito Territoriale Ottimale (A.A.T.O.). I costi *standard* efficienti sono differenziati sulla base di variabili esogene.

8 I contabili ortodossi e gli ingegneri gestionali sgranano i dati in un loro ordine causale e in sillogismi, secondo un modello, un paradigma.

9 Nell'ambito di relazioni reticolari complesse tra attori pubblici e privati, tra cittadini e altri portatori di interessi comunque istituzionali, emerge la nuova logica gestionale della "co-produzione". Essa assume viepiù importanza all'interno di paradigmi quali la *new governance* o la *new public governance* dove, nella cessione di potere da parte dei *manager* pubblici, aumenta la reciproca fiducia dei soggetti coinvolti. Ma, per dirla con J. Lacan, è il "grande Altro" che mostra l'istituzione e l'efficienza simbolica (Myers, 2003).

e delle relazioni sociali (se non di aspettative) che possono essere, in concreto, benefici diretti o indiretti (Bertolissi, 2010).

2 Così Capograssi, citato da Esposito, *Diritto e vita. La lezione di Capograssi*, Milano 1997, p. 3.

3 Finora vale l'affermazione kantiana: "ragionate fin che volete e su quel che volete, ma obbedite": l'utente cittadino non può decidere, la sua libertà viene forzata nella scelta ritenuta "giusta" dal servizio pubblico. Ma chi comanda veramente nel/sul servizio pubblico?

4 Esiste un costo "ecologico" della "produzione" dell'acqua, ad esempio: sono necessarie particolari misure di protezione degli acquiferi? chi ne sopporta i costi? Una istruttiva esperienza è data dalla città di New York.

5 Nella realizzazione di opere e lavori, come pure nella prestazione di servizi, si trovano i soliti "mali italiani": appalti pilotati, truffe contrattuali e societarie, *malagestio*, ecc.

deal generante nuova occupazione e redditi. Gli acquedotti necessitano di oltre 64 miliardi di euro (per 30 anni: circa 2,1 miliardi €/anno). Infatti, se la rete degli acquedotti ha mediamente 32 anni di vita e se un terzo degli acquedotti non è stato mantenuto straordinariamente negli ultimi 20 anni, ci sono oltre 50 mila chilometri di rete da *rewampare*¹⁰. Le perdite acquedottistiche si aggirano tra 3/4 miliardi di m³ l'anno di acqua potabile, con sprechi energetici tra 4-500 milioni €/anno, per produrre l'acqua e spingerla nei tubi.

Una bella opportunità di *business*, non c'è dubbio!

Qui si ricorrerà alla fiscalità generale o alla tariffa? Con quali equilibri e impatti sui cittadini e sugli utenti? Questi colossali costi sono fissi, almeno negli investimenti iniziali. In presenza di una riduzione dei trasferimenti pubblici (non solo *spending review*), occorre finanziare gli investimenti (I) e qui il tasso di interesse (i) fa la differenza (nella remunerazione degli oneri finanziari, ma pure del capitale). I trasferimenti sono meno costosi, perché manca il costo di indebitamento (cioè "i"), e sono più equi, perché pescano nel sistema fiscale improntato alla progressività. Invece, la tariffa è un *karma*, un modello che va indagato col "saper vedere nella vita"¹¹.

Siccome il SII presenta una relativa stabilità delle componenti dei ricavi, l'equilibrio può progettarsi con lo sviluppo dei flussi di cassa futuri (con ampliamento dei bacini di utenza, attivazione in settori contigui, ecc.): il che può diventare per qualcuno una buona occasione di... "guadagno"¹²: rieccoci alla finanza.

In che senso allora il SII ha rilevanza economica? Dovrà camminare con le proprie gambe oppure ricorrere alla fiscalità generale? O che altro? È meglio qui utilizzare il Codice civile o il diritto amministrativo? Quali strumenti di gestione e di controllo finanziario vanno adottati?

10 Nonostante che le perdite, secondo l'AEEGSI, "possano essere ricondotte a difetti di misurazione o inefficienze di tipo commerciale, è opinione corrente che la causa principale sia imputabile ad una non sufficiente manutenzione degli impianti di acquedotto". L'economia di questo scritto non consente di intrattenersi sui tarocamenti che qui avvengono.

11 Non con la convenzionalità o con le logiche argomentative (Zappa, 1956).

12 Il soggetto che apporta capitale di rischio di fatto gode di una assicurazione finanziaria remunerativa.

Di sicuro le tariffe aumenteranno, almeno per i prossimi anni, con problemi anche redistributivi del carico tariffario tra le varie categorie di utenza, per gli interventi sulle reti che sono ineludibili.

La tariffa non è però un vero "corrispettivo" scelto, secondo le preferenze razionali, tra altri. Fuori dallo sterile sapere tecnico, guardando alla natura, composizione, allocazione¹³ dei costi e ricavi, al come essi si redistribuiscono tra le varie categorie di utenza, si può scorgere altro.

La matematizzazione e la statistica qui confondono l'uomo medio, in una "scientificizzazione" sedentaria, dove manca una *gestalt*, una visione/immagine che colleghi le parti in un insieme.

L'analisi di *benchmarking* (riferita all'azienda c.d. *best in class*), in parte, aiuta a capire l'efficienza economica e sociale della gestione¹⁴. Il problema è che serve "disseppellire" i processi gestionali¹⁵.

In fondo, le *public companies* dovrebbero solo esercitare (al meglio) l'obbligatorio servizio di gestione, col solo vincolo (non obiettivo) del fatturato, secondo i reali bisogni dei cittadini-utenti. Qui necessita una politica tariffaria relazionata agli obiettivi, secondo i costi totali attesi che vengono *budgettati* e poi ribaltati in tariffa, con articolazioni e di-

13 In economia aziendale, non esiste "un" costo, ma esistono "molti" costi, tanti quanti possono essere gli oggetti rispetto ai quali sono riferiti e gli scopi per i quali sono misurati, così Zappa e Ceccherelli, citati da Cinquini, *Strumenti per l'analisi dei costi*, vol. I, *Elementi introduttivi*, Torino 1997, p. 12. Le classificazioni, i raggruppamenti e le allocazioni di costi risentono di queste diverse modalità e approcci, che cambiano anche a seconda dei diversi contesti e/o ai fini delle analisi.

14 La strategia di *leadership* di costo rileva la posizione di costo relativo (il *ranking* dell'impresa). All'interno del processo di *benchmarking*, si integra la *gap analysis* (l'analisi differenziale) per individuare le cause e quindi i fattori che consentono di conseguire una prestazione superiore. Qui si guarda alla determinazione dei costi diretti ed indiretti del prodotto/servizio, ricorrendo alle tecniche di *directing cost* (sistema di calcolo a costi variabili) e di *full costing* (sistema di calcolo a costo pieno). Ciò avviene entro un certo arco temporale, su un prestabilito campione di riferimento, scegliendo tra i vari criteri di costruzione del *full costing* (poiché il *directing cost* ricorre al principio di marginalità). Il principio dell'assorbimento integrale dei costi (*full costing*) pone però il problema dell'allocazione dei costi comuni e speciali non economicamente attribuibili in modo diretto, e quindi si entra nella spinosa questione dell'individuazione di idonee basi di riparto.

15 Comparando non solo e non tanto le tariffe praticate, quanto le prestazioni, confrontando altresì le prassi.

stribuzioni che hanno una logica non solo tecnico-economica, ma (ap-punto) “politica”.

Il che ci riporta agli aspetti valoriali insiti anche nei principi costituzionali: capacità contributiva; uguaglianza; solidarietà; iniziativa economica; proporzionalità.

Quindi, le scelte tariffarie non sono mai neutrali nella loro determinazione e articolazione. Per cui ci si deve soffermare sulla fondamentale ripartizione del provento nella parte o quota fissa (QF) e in quella variabile (QV), ossia sulla originaria questione dei costi. I costi cosiddetti “fissi” per i servizi indivisibili e collettivi sono aggregati nella QF: nel loro ribaltamento in tariffa, hanno certuni effetti redistributivi, mentre l’allocazione dei costi “variabili”, ribaltati nella QV, dovrebbero azionare e/o orientare i cosiddetti “comportamenti ecocompatibili”, nonché provocare effetti incentivanti/disincentivanti nell’uso della risorsa acqua.

Ben si comprende la necessità di omogeneizzare i costi e i ricavi per rendere le diverse gestioni e le relative tariffe tra loro comparabili e quindi valutabili. In tal senso, il metodo normalizzato ha una sua logica e funzione, occorre però vedere altro. Infatti, la scelta distintiva tra i vari costi non è solo frutto di operazioni contabili o tecniche, perché si tratta di decisioni che non possono prescindere dal contesto sociale-economico e dai rapporti.

Invece, si nota che il servizio pubblico ricerca un plusvalore: il gestore è creativo tra conti e finanza, ricorrendo a *switch*, redistribuzioni e sussidiazioni, ottimizzazioni, vasi comunicanti tra diverse aziende (con freno/acceleratore di costi/ricavi), perdite, ecc.

Questo sembra essere il modello trionfante del futuro.

Peraltro, l’assenso degli utenti (artificiosa categoria) non può ridursi al solo atto logico: il comportamento della persona è anche morale. L’utilitarismo, nella sua artificiosa purezza e contabilità, de-spiritualizza, guardando al solo individuo, in quanto ente astratto e anemico, sottratto alla rete socio-ideologica. Si ripete: gli impliciti conflitti (di valori) richiedono una soluzione politica.

Entrando nel vivo delle scelte tariffarie, sembra:

- sottovalutarsi l’essenziale gratuità della risorsa acqua, pur se le infrastrutture sono costose¹⁶, oltre ai costi dei “passaggi” tra produttori e

¹⁶ Miccio (www.gruppo183.org) mi ricorda che le infrastrutture sono state prati-

- consumatori (commercianti, distributori, impianti intermedi, ecc.)¹⁷;
- riportarsi le gestioni a unità/*standard* con le forzature tariffarie, allo scopo di evitare frammentazioni (salvo eccezioni¹⁸), incentivando le aggregazioni in dimensioni operative tali da permettere delle economie di scala e di integrazione verticale. L’autogoverno responsabile non viene contemplato, col pretesto che trattasi di gestioni industriali. Come la mettiamo con l’autonomia della comunità (consenso, effettiva sostenibilità, accettabilità)?
- la tendenza è alla pianificazione centralizzata, allineando (con dei limiti) i gestori alla frontiera dei costi modellati dal sistema, prevedendo dei meccanismi incentivanti: *price-cap*; *profit-sharing*¹⁹; costi *standard*; promozione di investimenti specifici, oltre che disincentivi;
- i dati del SII vengono normalizzati/standardizzati o, comunque, ricondotti alla camicia di forza della metodologia tariffaria. Le specificità territoriali e morfologiche giustificano le diversità gestionali/tariffarie riscontrabili tra le diverse realtà²⁰. La standardizzazione rende

camente tutte realizzate con mutui assunti dagli enti locali con la Cassa Depositi e Prestiti o direttamente con fondi pubblici. Piuttosto che parlare, genericamente, di investimenti, giova analizzare lo stato in cui versano le infrastrutture (la vita tecnica di un impianto peraltro non coincide con l’ammortamento fiscale). È illuminante l’esempio che egli mi fa: se, intervenendo su una perdita, si mette un manicotto o si fa una saldatura, si genera un costo operativo. Se si taglia lo spezzone di un tubo e si sostituisce, si realizza un investimento. Qui il gestore può assai “sguazzare” e dare al regolatore i dati a proprio piacimento, diciamo “addomesticati”.

¹⁷ È interessante la “soluzione” della fiscalità idrica di cui al sistema francese, con *Agence de l’eau* in capo alle autorità di bacino, generante le risorse necessarie alle spese del sistema (in Italia, nel 2001, i sussidi statali coprivano il 70%).

¹⁸ Comuni montani con popolazione inferiore ai mille abitanti; comuni con approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate, sorgenti ricadenti in enti parchi di alta qualità, utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico.

¹⁹ Differenza tra il costo effettivo e le tariffe. Esso viene applicato al gestore più efficiente rispetto ai costi modellati per cui si riassorbe nella differenza in otto anni, mentre il gestore meno efficiente si deve allineare ad essi nel medesimo periodo, con incremento del 5% annuo.

²⁰ Sono state comparate (nel 2009) varie gestioni, ad esempio, quelle dell’allora Arin s.p.a. di Napoli e della MM s.p.a. di Milano, per: abitanti residenti serviti (tra 1,7 e 1,9 milioni); fonte di approvvigionamento (la falda per la MM e le sorgenti per l’Arin); dipendenza dalle fonti di proprietà di terzi (oltre il 60% per Arin); reti che servono territori con diseguale densità abitativa (entrambe fortemente concentrate, tra i 700 e 800 abi-

meglio controllabile la coerenza delle attività, con le caratteristiche della clientela, la quantità/qualità del consumo, i costi/ricavi;

- gli strumenti perequativi sembrano uniformare le gestioni, più che intervenire direttamente a beneficio dell'utente;
- la gradualità e la moderazione nella crescita tariffaria evitano le impennate nella fatturazione agli utenti, consentendo di ridurre, nel tempo, l'indebitamento per gli investimenti, il recupero di efficienza;
- la visione dei mandarini-tecnocrati è partigiana, nel senso che si trascurava la realtà delle piccole e medie gestioni, mitizzando le grandi gestioni (*multiutilities*), così come avviene nel mercato del gas e dell'energia elettrica. Si coltiva un modello manageriale assai privatistico.

3. EVOLUZIONI O INVOLUZIONI TARIFFARIE

Nel tempo si sono succeduti vari metodi tariffari²¹.

Nel nuovo approccio (asimmetrico), che si attegna a gestione unica, ottimale, sono stati notati: una eterogeneità dei costi operativi e una poca valorizzazione degli *assets* base²². Col passaggio dal MTI al MTI – 2 si

tanti per chilometri di rete); diseguale livello di sfruttamento della rete idrica (in termini di mc di acqua immessa per chilometri di rete): oscillando dagli oltre 100 000 mc annui di MM agli 80 000 circa di Arin; differenti condizioni climatiche; popolazione fluttuante dimensionante diversamente la domanda dei servizi nella valutazione dei costi e dei ricavi unitari; specificità morfologiche, grazie alle quali Milano risulta avvantaggiata da una falda poco profonda, assieme all'elevata densità abitativa, il che consente di operare con una rete relativamente corta: “Ne consegue che Milano è la città dove l'acqua è meno cara per il fatto stesso che costa meno produrla e distribuirla”, così CIVICVM (2009).

21 In particolare, nel periodo 2012-2013, il metodo tariffario transitorio (MTT), di cui all'Allegato A della delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas n. 585 del 28 dicembre, poi integrata – con delibera n. 88 del 28 febbraio 2013 – con il metodo tariffario transitorio (MTC) per le gestioni ex CIPE, di cui all'Allegato 1 della delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas n. 88 del 2013/R/IDR; nel periodo 2012-2015, il metodo tariffario idrico (MTI), di cui all'Allegato A della delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas n. 643 del 27 dicembre 2013; attualmente (periodo 2016-2019), è previsto il metodo tariffario idrico per il secondo periodo regolatorio (MTI – 2).

22 Per due motivazioni: 1) difficile stratificazione dei cespiti dal 1960; 2) valorizzazione dei cespiti in caso proprietà dei terzi (ad esempio dei comuni, per i quali è impossibile “rincorrere” le loro scelte per tutti quegli anni).

è accentuata la regolazione per schemi transitori, togliendo discrezionalità ai decisori locali, fermo restando la loro responsabilità come regolatori locali²³. Dalle criticità gestionali, si devono individuare (selezionandoli) gli obiettivi coerenti allo *standard* regolatorio voluto (nei 6 scenari del MTI – 2). Ciò comporta una pianificazione degli investimenti e dei costi operativi associati (anche di quelli dovuti alle immobilizzazioni di terzi), oltre che dell'entità del corrispettivo, da contemplare in uno specifico schema regolatorio (valevole 4 anni) adottato dall'ATO con apposita delibera corredata di programma, PEF (Piano economico e finanziario) e convenzione.

Più esattamente: il regolatore sceglie 1 tra i 6 scenari di cui alla matrice di schemi regolatori di riferimento dell'Autorità per l'Energia elettrica, il Gas e il Sistema idrico (AEEGSI).

Ma nell'applicare, in automatico, le formule matematiche²⁴ individuate dall'AEEGSI²⁵, surrettiziamente, si conducono (*rectius*, riducono) le scelte ad un solo scenario, salvo che si aumenti, o si diminuisca, il livello degli investimenti nel biennio 2016-2017. Quindi, cambiano gli incrementi tariffari ammissibili dal 5,5% al 9%. Nelle “zone grigie”, cioè quelle non perspicuamente chiarite dall'AEEGSI, sarà sempre questa a decidere. Il che conferma un centralismo che pone in ruolo di sudditanza i regolatori locali.

Si prevedono poi:

- una struttura di vincolo ai ricavi del gestore (“VGR”): si tratta dei corrispettivi tariffari che il gestore si aspetta di incassare col PEF;

23 In precedenza, la tariffa era comunale con limiti fissati dal CIPE. Poi, la legge n. 36 del 5 gennaio 1994 (“Legge Galli”) inseriva il meccanismo tariffario del *full-cost recovery* (a livello di ATO, per creare economie di scala e creare tariffa unica), con i costi di ammortamento e per la remunerazione del capitale investito. Nel d.m. del 1° agosto 1996 sul metodo tariffario normalizzato (MTN), si individuavano i costi operativi, migliorabili secondo *standard* modellistici; gli investimenti venivano ammortizzati e il rendimento del capitale aveva un valore forfettario del 7% (media del costo del capitale proprio e di quello di terzi). Anche qui si richiamavano i tetti massimi di incremento tariffario.

24 Algoritmi e parametri che sono stati nel tempo affinati e aggiornati.

25 Ora, con il decreto-legge n. 201 del 6 dicembre 2011 (c.d. “Salva-Italia”), convertito con modificazioni dalla legge n. 214 del 22 dicembre 2011, l'AEEGSI è divenuta il soggetto competente, in via esclusiva, ad approvare le tariffe del servizio idrico.

- vincoli alla crescita annuale (*price cap*) del moltiplicatore tariffario ϑ (teta) della corrispettività utenze. In relazione allo schema regolatorio “scelto”, vi è un limite di prezzo che può essere superato, previa istruttoria, con l’approvazione dell’AEEGSI. I limiti del ϑ sono stabiliti con riferimento al tasso di inflazione atteso %; al limite del prezzo % del ϑ ; all’aggiustamento con fattore di *sharing* % in relazione al processo di aggregazione;
- la qualità tecnica, contrattuale (dal 1° luglio 2016)²⁶ e l’*unbunbling*²⁷;
- il sostegno agli investimenti con fondi e con ammortamento finanziario²⁸;
- il *price cap*²⁹ con *full cost recover* nell’equilibrio economico-finanziario, con la copertura dei costi efficienti (pur ipotizzandosi un “*sovracap*”).

VGR = costi immobilizzazioni + Nuovi I + Costi Operativi + Costi Amb. e risorse + conguagli³⁰ Capex Foni Opex³¹ ERC RC tot³²

1) *costi immobilizzazioni* (Capex): ammortamento + costi finanziari e fiscali (principio del costo storico di realizzazione 2012) per il capitale al netto degli investimenti; si veda la diversa scelta dell’ammortamento

26 Ad esempio, con la misurazione: quante volte l’anno si effettuano i conteggi dei consumi e le relative fatturazioni? Quanti ore/giorni la settimana si tengono aperti gli sportelli? Non si guarda però ai tempi di attesa. Si impone il risponditore automatico e *call-center*: sono costi improbi per i gestori piccoli o medi (circa 200 mila €/anno).

27 Che si vedrà dal 2018, poiché i dati del bilancio 2016 entrano in tariffa 2 anni dopo. L’*unbunbling* impone una contabilizzazione distinta per settori di attività, vietando le compensazioni di partite e le allocazioni di costi e/o di proventi in voci differenti da quelle inerenti i diversi servizi.

28 Il gestore può decidere la vita utile pro-capite diversamente dall’AEEGSI (ad esempio, serbatoi 50 anni).

29 Che, come “tetto”, tiene conto dell’evoluzione di taluni indici e dei recuperi di efficienza attesi.

30 Vincolo ricavi gestioni pregresse che sottraggono risorse agli investimenti.

31 Costi operativi endogeni nel breve periodo temporale (*end*) + Costi operativi aggiornabili (*al*). Si prevede che siano, nel tempo, efficientati.

32 Minori m³ di acqua consumati hanno portato a una minor fatturazione, quindi grazie a questa voce a richiedere un incremento tariffario.

finanziario per il *project financing*. Il costo storico è il costo dei cespiti in tariffa. Fino al 2011, si operava la “stratificazione” (del costo storico) del cespite (dal 1961 al 2011)³³;

2) *nuovi investimenti* (Foni): anticipazione per finanziamento di nuovi investimenti; ammortamento a fondo perduto, eccedenza del costo per infrastrutture di terzi;

3) *costi operativi* (Opex): endogeni, solo per le aggregazioni o per le variazioni rilevanti. Ad esempio, nell’estensione del perimetro del servizio o nell’attività di gestione ulteriore, ecc. Per sostenere miglioramenti e altri impianti; per incrementi efficienti e per liberare somme da dedicare a investimenti. Esogeni sono i costi per servizi all’ingrosso³⁴ e per il rimborso rate delle infrastrutture di terzi;

4) *costi ambientali e risorsa*: i primi sono i costi diretti per riparazione del danno: depurazione, telecontrollo, potabilizzazione. Il costo risorsa è per l’uso di beni, per maggior tutela: è un costo opportunità.

Le economie di scala interessano i costi Capex e Opex, ma non senza difficoltà e distorsioni. Per le morosità si prevede di riconoscere i costi fino al 7%. In caso di subentro gestorio, si ha un valore residuo (con le stesse formule utilizzate per i cespiti) tra un minimo e un massimo. I premi/penalità per il miglioramento del servizio sono verificati *ex post*,

33 Ogni cespite, secondo categoria di appartenenza, ha un valore storico, si deduce la quota annua di ammortamento annuo e la quota fondo perduto utilizzata. Eccezioni alla stratificazione sono previste, ad esempio coi passaggi societari succedutesi dal 1960 in poi, qui si riporta il valore che appare in bilancio.

34 Sono i costi di approvvigionamento dell’acqua da terzi (non efficientabili), si prevedono dei *rolling cap* (per le dispersioni di rete). Tra il produttore e il distributore forse si può ipotizzare un commercio di acqua? Il distributore potrebbe in parte emungere dai propri pozzi, in parte acquistare l’acqua da terzi, in parte ricorrere a prelievi da altre zone, trattando la qualità con un impianto intermedio (ad esempio, un potabilizzatore), mischiando le diverse acque, riportando così l’acqua ai valori normativi accettabili. Cioè ragionando all’acqua come *commodity* per creare risultati economici. Del resto, si utilizza la dizione “vendita [*sic!* Nd.R.] all’ingrosso” di acqua. Qui anche il soggetto pubblico non è mai neutrale.

in base a quanto stabilito come qualità contrattuale³⁵, sulla base di parametri, indicatori di *performances*, carte dei servizi su *standard* (sostanzialmente nei tempi) del servizio, alla disponibilità a pagare, all'*unbundling* contabile. Sulla base dei livelli minimi di qualità fissati dall'AEEGSI, gli ATO possono gradualmente aumentare questi livelli, oppure gli oneri per raggiungere gli obiettivi, intervenendo sui premi/penalità.

Passando all'impatto sulla utenza, si calcola la tariffa media per ciascun utente³⁶. L'articolazione della TRM comporta la definizione della QF che garantisce la copertura dei costi fissi indipendentemente dalla variabilità dei consumi e della QV proporzionale al consumo, ma per scaglioni, con corrispettivi crescenti e suddivisa per il servizio acquedotto (uso domestico o non³⁷) e una tariffa per m³ consumato per l'attività di fognatura e di depurazione. In effetti, la QV permette – e storicamente ha svolto questo ruolo – di inserire obiettivi di redistribuzione a fini equitativi³⁸. Non si prevede un compenso “minimo impegnato” per le utenze domestiche che il CIPE ha previsto di superare in 4 anni con provvedimento n. 52/01. La media della QF nel 2015 è stata di € 41 e rappresentava mediamente il 17% della spesa per una utenza domestica con consumo annuo di 150 m³.

Giova evidenziare che nei SII è sempre stata presente la dualità del corrispettivo finale a carico dell'utente³⁹. La componente slegata dal consumo effettivo di acqua risale al 1968⁴⁰, prevedendo espressamente una QF comprendente, oltre il rimborso delle spese per la lettura dei consumi e l'esazione della bolletta, le quote per l'ammortamento, la posa in opera

35 Vedasi il fondo “Cassa conguaglio” dall'1o gennaio 2016 con il “UI2”: fissazione dell'asticella per la qualità contrattuale.

36 Sulla base dei m³ consumati. Ad esempio, TM 2016: 9 2016 (aumento tariffario) * tariffa 2015 * volumi (tutti gli usi) 2013/m³ 2014= per tutte le utenze.

37 Tra le non domestiche differenziate per commerciale, agricolo, industriale, ecc.

38 AEEGSI, Documento per la consultazione nell'ambito del procedimento avviato con la deliberazione 1o marzo 2012, 74/2012/R/IDR cit. p.52.

39 Ringrazio per i dati Castaldi (2016), per i dati ricavati dal suo intervento, in occasione dell'appuntamento *Fare i conti con l'ambiente*, Ravenna, 19 maggio 2016. Si veda, in proposito anche Castaldi, Matino (2014)

40 Provv. C.I.P. n. 1191 del 1968 “Revisione del canone per il nolo dei contatori idraulici e diritti accessori”.

e la sostituzione del contatore, per le verifiche e la manutenzione ordinaria e straordinaria (includendo i lavori alle saracinesche a monte ed a valle del contatore, e alle tubazioni ivi comprese). Venivano però esclusi i contributi di allacciamento, eventualmente previsti e regolati dalle convenzioni con i comuni. Il valore massimo del nolo per un contatore “domestico” (diametro di 13/15 millimetri) non doveva superare le 150 Lit/mese (oggi circa 17 €/anno), nel provvedimento C.I.P. n. 45 del 1974⁴¹. I “noli degli strumenti di misura” vengono definiti e applicati a tutte le utenze con contatore, quantificandoli a seconda della fascia di consumo annuale, come segue:

<i>m³/anno</i>	<i>Lit/anno</i>	<i>euro/anno</i>
1200	5400	2,7888
da 1201 a 6000	9000	4,6481
da 6001 a 18 000	24 000	12,3949
> 18 000	48 000	24,7899

Quindi, dal 1968 al 2001 nella bolletta per i SI, era presente una componente (non ancora chiamata QF), non collegata ai metri cubi consumati, bensì alla semplice presenza del contatore, che veniva pagata per tutta una serie di servizi che andavano dalla lettura dei consumi alla emissione della bolletta, dalla posa del misuratore alla sua verifica metrica fino ad arrivare alla sua sostituzione. Le fasce di consumo ed i valori economici, avevano come riferimento temporale il mese (riportiamo i corrispondenti valori annuali). Il valore di € 2,7888 nel 1974, per un nolo contatore di una utenza domestica (consumo inferiore a 1200 m³), corrisponde oggi a circa € 33.

Ma è con la delibera CIPE n. 52/2001 che cambia tutto. Si definiscono i criteri per gli adeguamenti tariffari, confermando le linee generali della disciplina (del 2000) sugli incrementi correlati agli investimenti, introducendo rilevanti novità:

41 “Avviamento di un nuovo sistema per le tariffe idriche di Genova, Napoli, Roma, Torino e Trieste”. Esteso l'anno successivo a tutto il territorio nazionale con il Provv. C.I.P.n. 46 del 1974 “Avviamento di un nuovo sistema per le tariffe idriche nei vari comuni d'Italia”, successivamente completato con il Provv. C.I.P. n. 26 del 1975 “Nuovo sistema per le tariffe idriche nei vari comuni d'Italia. Norme di esecuzione dei provvedimenti CIP n. 45/1974 e n. 46/1974”.

- a) il canone per nolo contatore si chiama QF applicata ad ogni singola unità di utenza;
- b) QF si estende a tutte le utenze finali, si badi: a prescindere dalla presenza del contatore “contrattuale”;
- c) si abbatta il minimo impegnato (quantitativo fatturato ma non consumato) per gli usi domestici: ciò può comportare – per rispettare il principio dell’isoricavo – un aumento della QF (fino a tre volte) e un eventuale, successivo, aumento della tariffe.

Con il termine “superamento del minimo impegnato” si intende il progressivo abbattimento (in 4 anni) dei minimi contrattuali, ossia dei volumi d’acqua fatturati all’utenza indipendentemente dall’effettivo consumo, con l’obbligo di riduzione di almeno 30 m³ nel primo anno (dal 1° luglio 2001, successivamente la riduzione doveva essere 1/3 del valore residuo, con un minimo di 30 m³/anno). In contropartita dei minori volumi fatturati, i gestori potevano estendere il pagamento del canone per nolo contatore (col nome di QF) a tutte le unità di utenza domestica. Ove l’estensione della QF a tutte le unità abitative non fosse sufficiente a compensare la perdita del ricavo occorsa a seguito della riduzione del minimo impegnato, veniva concessa la facoltà ai gestori di aumentare la QF (sino ad un massimo di 3 volte i valori previsti dal provvedimento CIP n. 45/74) e, per la parte eventualmente residua, di intervenire sulle tariffe dei diversi scaglioni di consumo, aumentandole in misura proporzionale. La delibera CIPE n.120/2001 autorizza la riduzione del minimo impegnato anche per quantitativi superiori ai 30 m³, eventualmente fino al 100%, a patto che l’incremento totale della QV della tariffa non superi il 2%.

Al momento, l’AEEGSI dispone (delibere n. 643/2013 e n. 664/2015) che la QF deve essere dimensionata in modo tale da non eccedere il 20% del gettito complessivo. Tale principio si applica però solo nel caso in cui venga modificata la struttura dei corrispettivi (usi, fasce di consumo)⁴².

42 Si contiene il variare del gettito per ciascuna utenza entro un *range* del 10% (art. 36, c. 5). I gestori ATO cambiano la struttura tariffaria del Titolo 9 (corrispettivi) art. 36.7 nei soli casi previsti dall’art. 36.6.

UTENTI DOMESTICI RESIDENTI				UTENTI DOMESTICI NON RESIDENTI			
QF annuali (Prov. CIP45/1974)			valore massimo consentito: QF x 3(*)	QF annuali (Prov. CIP45/1974)			valore massimo consentito: QF x 9(*)
m³/anno	m³/anno	Euro/anno	Euro/anno	m³/anno	m³/anno	Euro/anno	Euro/anno
1200	5400	2,788867	8,36660	1200	5400	2,788867	25,09980
Da 1.201 a 6.000	9000	4,648112	13,94434	Da 1.201 a 6.000	9000	4,648112	41,83301
Da 6001 a 18.000	24000	12,394965	37,18490	Da 6001 a 18.000	24000	12,394965	111,55469
> 18.001	48000	24,789931	74,36979	> 18.001	48000	24,789931	223,10938
(*) stabilito nel punto 1.3 della Delibera CIPE n. 52 del 4.4.2001				(*) stabilito nel punto 1.5 della circolare Ministero Attività Produttive n. 3559 del 13.5.2003			

La QV è proporzionale al consumo in m cubi di acqua⁴³, secondo scaglioni.

Si ha quindi una tariffa:

- *agevolata per consumi essenziali*: 30 m³ annui per utente domestico (ma la media è 60÷90 mc.)⁴⁴. È chiaro che questo *bonus* viene recuperato con le “altre” tariffe. Sono i “primi” metri cubi di consumo, talché essa è una agevolazione “universale”? scoraggiante i consumi successivi? le scelte possono variare, agganciandosi all’ISEE non al consumo? e, per le famiglie numerose?;
- *base*: è costo medio unitario, meno la QF (stesso metodo dei CIP 1974-1975!);
- *eccedente*: vi sono tre classi di consumo che penalizzano i consumi superiori alla tariffa base. Il valore unitario (€/mc) aumenta più che proporzionalmente al consumo, con effetti regressivi considerando che

43 Per i corrispettivi applicati all’utenza finale per il servizio fognatura, si pensava a una tariffa trinomia (valevole solo per le utenze industriali), ove: QF = Costi fissi; QF capacità depurazione impegnata; QV proporzionale al volume annuo scaricato (vedasi anche l’*unbundling*).

44 I procedimenti CIPE 1974-1975 indicavano 50 mc. annui per utente. L’OMS indica la necessità di 40 litri abitante/giorno per garantire una vita umana dignitosa. Quale è il “quantitativo minimo vitale di acqua da consumare” da rendere accessibile?

i consumi non sono proporzionati al reddito, pur se nel principio “chi inquina paga” questo criterio dovrebbe così incentivare il “risparmio” di consumo di acqua, cioè disincentivare consumi elevati.

Le aggregazioni tra i gestori sembrano comportare maggiori costi di struttura per il 10% (ad esempio, per l’asestamento dei sistemi informatici) riconoscendosi delle misure perequative. Il fattore (X) di ripartizione tra il gestore e l’utenza sarà da applicare al limite di prezzo in funzione di condizionalità riferite ai costi operativi. Gli aggiornamenti della tariffa avverranno con cadenza temporale diversa⁴⁵.

4. PER UNA WELFARIZZAZIONE DELLA TARIFFA

Non ci persuade il principio di sinallagmaticità evocato per il SII.

Nel rapporto contrattuale permangono molti elementi contraddittori. Vera è la tendenza alla “defiscalizzazione di taluni prelievi tributari e della loro sostituzione con tariffe, canoni, prezzi pubblici o con corrispettivi di diritto privato” (Del Federico, 2000), ma, nella dottrina tributaria, dubbi e perplessità sul legame tra tariffa e servizio non sono mai mancati (Alfano, 2012; Petrillo, 2010).

Ciò non fa ovviamente venir meno il dovere dell’utente-cittadino di concorrere, responsabilmente e solidalmente, alle spese pubbliche, però in una visione meno tecnocratica e vieppiù valoriale. Certamente la spesa pubblica deve essere efficiente, nella “differenza” insita nel concetto e nella funzione del servizio pubblico⁴⁶.

Qui trasparenza e controllo non devono mai mancare.

45 Quattro anni per il moltiplicatore e i costi; 2 anni per il valore RAB e i costi dei cepti; 2 anni per modificare gli oneri finanziari e fiscali (con riferimento ai dati contabili la tariffa dell’anno è valutata nell’anno “n-1” su dati dell’anno “N-2” attualizzati). Ciò diversamente dalle circostanze straordinarie che turbano l’equilibrio economico-finanziario.

46 Ad esempio, un servizio pubblico dovrebbe svolgere i servizi che i privati non intraprendono per diseconomicità, ciò però non significa, come detto, che il gestore si faccia rimborsare in sede tariffaria, qualsivoglia costo a piè di lista, come neppure egli può avere licenza di svolgere una gestione disattenta alla efficienza e alla (seppur costi limitata) economicità.

Conclusivamente, a noi pare che gli interessi (superindividuali?) in gioco impongano una debole discrezionalità da parte del *management*, comunque fuori dal gretto decisionalismo utilitaristico, al contempo evitando l’appiattimento.

Il servizio pubblico e il suo *management* non possono scimmiettare il privato per seguire una volontà di potenza⁴⁷ e, d’altro canto, le utenze non sono delle statue di marmo: la politica non può disinteressarsi dal *welfarizzare* la tariffa⁴⁸.

47 Non è peregrino qui richiamare Severino (2016), ove afferma: “La potenza si è tolta la maschera della verità ed è diventata valore supremo. Il valere non è forse l’aver potenza?”, siccome il principio di non contraddizione non è una verità assoluta e definitiva, “se si vuole essere potenti, bisogna che, quando lo si è, non si sia contemporaneamente impotenti. E d’altra parte, se la contraddizione (per esempio il mentire) rende potenti, perché non contraddirsi?”

48 La vocazione pubblicistica connessa alla finalità e alla destinazione del servizio non assume solo elementi sinallagmatici, bensì solidaristici, egualitari, di equità e così via.

SERVIZIO IDRICO: VISIONI COSTITUZIONALISTICHE E CONTRATTUALISTICHE A CONFRONTO NEI CASI DI MOROSITÀ INCOLPEVOLE

Giuseppina Passarelli

• SOMMARIO •

1. Osservazioni preliminari. 2. Natura proteiforme del diritto all'acqua. 3. Approcci casistici. 4. Sguardi comparati d'Oltralpe. 5. Prospettive di riforma attuali e rischi di antinomie potenziali.

1. OSSERVAZIONI PRELIMINARI

Un po' di tempo fa mi colpì una riflessione di Vandana Shiva secondo la quale: “Stanno avvenendo conflitti tra due culture contrapposte: quella che vede l'acqua come qualcosa di sacro, la cui distribuzione rappresenta un dovere per preservare la vita, e quella che la considera una merce e ritiene il suo possesso e commercio due fondamentali diritti di impresa” (Shiva, 2003).

Sorge naturale chiedersi se esista un diritto all'acqua nel nostro ordinamento giuridico e, se esso esiste, quale sia il suo statuto e quali siano i meccanismi di tutela attivabili nel caso in cui lo stesso sia leso o ingiustamente limitato. Nella proposta di legge approvata dalla Camera nell'aprile 2016 e recante “Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque”¹ vi è una serie di elementi che preme evidenziare. In particolare, l'art. 2, c. 1, esordisce con la statuizione secondo cui “l'acqua è un bene naturale e un diritto umano universale”.

Il legislatore si spinge oltre e giunge a considerare l'acqua un *bene comune*, una risorsa rinnovabile, indispensabile per la vita dell'ecosistema e di tutti gli esseri viventi (art. 2, c. 2). Non solo, nel disegno di legge ora all'esame del Senato, il diritto all'acqua potabile di qualità ed ai servizi igienico-sanitari viene configurato quale diritto umano essen-

¹ Proposta di legge C. 2212, approvata dalla Camera dei deputati il 20 aprile 2016.

ziale al pieno godimento della vita². Il successivo comma 3 considera diritto umano universale l'erogazione giornaliera sia per l'alimentazione che per l'igiene umana. Ma tale dimensione universale del diritto è limitata dalla previsione che i consumi idrici debbano avvenire sulla base del quantitativo minimo vitale definito dal successivo art. 7, il cui disposto desta interesse per gli aspetti problematici che si annidano dietro una formulazione letterale apparentemente piana. Già la rubrica di tale articolo risulta densa di significato poiché pone in rapida successione tre concetti giuridici in rapporto di progressiva limitazione: il diritto all'acqua; la morosità incolpevole e il risparmio idrico.

Il disposto si premura di considerare un diritto fondamentale l'erogazione gratuita di un quantitativo minimo vitale di acqua necessario al soddisfacimento dei bisogni essenziali, che deve essere garantita anche in caso di morosità. Tale quantitativo minimo vitale è individuato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, nel limite massimo di 50 litri giornalieri per persona, alla luce dei valori storici di consumo e di dotazione *pro capite*³.

Dunque, ferma restando l'erogazione gratuita del quantitativo minimo vitale, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, nel definire le procedure per morosità *ex art.* 61, c. 2, della l. n. 221 del 28 dicembre 2015, recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali", fissa anche i criteri e le modalità attraverso le quali procedere all'individuazione dei soggetti ai quali i gestori non possono sospendere l'erogazione dell'acqua in caso di morosità, alla

² Il testo del disegno di legge S. 2343 richiama, sul punto, la risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 26 luglio 2010 sul diritto umano all'acqua e ai servizi igienico-sanitari di base (A/64/L.63/Rev. 1).

³ L'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, nella predisposizione del metodo tariffario ai sensi dell'art. 10, c. 14, lett. d), del d.l. n. 70 del 13 maggio 2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 106 del 12 luglio 2011, e dell'art. 21, c. 19, del d.l. n. 201 del 6 dicembre 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 22 dicembre 2011, assicura che la tariffa garantisca un adeguato recupero dei costi del servizio per mezzo dell'applicazione del criterio di progressività e dell'incentivazione al risparmio della risorsa idrica, a partire dal consumo eccedente il quantitativo minimo vitale giornaliero, nella determinazione del corrispettivo del medesimo.

luce dell'indicatore della situazione economica equivalente (c.d. ISEE). La legge intende contenere la morosità degli utenti del servizio idrico integrato, attraverso l'adozione di una serie di direttive che, tenuto conto dell'equilibrio economico e finanziario dei gestori, assicurino la copertura dei costi efficienti di servizio e di investimento, garantendo, comunque, il quantitativo minimo vitale di acqua necessario al soddisfacimento dei bisogni fondamentali di fornitura per gli utenti morosi. Torna, dunque, in campo un aspetto della tariffa che il *referendum* del 2011 aveva inteso elidere completamente, il costo di investimento, che è voce di spesa tanto variabile, quanto insidiosa. È compito dell'Autorità di settore definire le procedure per la gestione della morosità e per la sospensione della fornitura, assicurando la copertura tariffaria dei relativi costi (v. art. 61, c. 1 e 2, l. 221/2015).

L'indicatore della condizione economica dell'utente costituisce parametro sul quale ancorare il carattere incolpevole della morosità. Induce a riflettere l'aver considerato diritto fondamentale di ciascun individuo l'erogazione gratuita del quantitativo minimo vitale di acqua necessario al soddisfacimento di bisogni essenziali, da assicurare anche in caso di morosità, non anche il diritto all'acqua *sic et simpliciter* considerato. Tale diritto si cala nelle complesse dinamiche del servizio idrico integrato considerato quale servizio pubblico locale di interesse economico generale assicurato alla collettività, avente natura essenziale e gestito in situazione di monopolio legale. La stessa natura economica del servizio *de quo* suscita perplessità.

Potrebbe opinarsi, dunque, che non il diritto nella sua interezza, ma una sua porzione limitata alla realizzazione di fabbisogni essenziali possa ritenersi fondamentale. In verità, il criterio letterale che esclude la mancanza di una disciplina costituzionale del diritto all'acqua è facilmente aggirabile se si fornisce una lettura evolutiva della Costituzione che sappia cogliere nella sua parte *unwritten*, intra ed extra-testuale, (Reed Amar, 2012), la presenza di diritti e libertà di chiara valenza costituzionale. Il fatto che la Costituzione italiana tuteli l'ambiente e la salute ed assicuri i diritti degli individui, sia come singoli che nelle formazioni sociali nelle quali si svolge la loro personalità, e preveda che la Repubblica si impegni a rimuovere quegli ostacoli di vario genere che ne limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza consente di desumere sempre nuove categorie di

diritti sociali che nei principi costituzionali di solidarietà e di eguaglianza rinvengono una solida base giuridica. Ciò non deve indurre ad eludere la considerazione secondo la quale anche i diritti, in particolare quelli sociali, abbiano dei costi, ma occorre sempre valutare le modalità in base alle quali la loro ripartizione grava sugli utenti.

2. NATURA PROTEIFORME DEL DIRITTO ALL'ACQUA

Ulteriore aspetto meritevole di considerazione è il fatto che il diritto all'acqua si ammanta di una duplice veste che gli conferisce una dimensione binaria data, da un lato, dalla sua valenza di diritto umano universale opponibile *erga omnes* e, dall'altro, dal suo essere calato nell'ambito di rapporti giuridici obbligatori a prestazioni corrispettive, quali quelli inerenti alle utenze idriche che impongono il pagamento di un prezzo a fronte della corretta erogazione di un servizio.

In tale ultima ipotesi, il diritto si relativizza nelle trame di una relazione a prestazioni corrispettive in cui trovano applicazione i principi generali che sovrintendono lo svolgimento dei rapporti obbligatori, si pensi alla buona fede oggettiva e alla correttezza. In tal modo, il diritto all'acqua si sostanzia sia nel diritto dell'individuo al bene in quanto tale (*diritto di accesso alla risorsa*) sia nel diritto dell'utente al servizio (*diritto all'uso della risorsa*). Sulla scorta di tale assunto, si può inserire la riflessione sui casi in cui l'utente, non adempiendo alla obbligazione dedotta in contratto, risulti in mora e, come tale, passibile della sospensione della fornitura dell'acqua, e quelli in cui siano i gestori delle reti idriche a non garantire una corretta e continuativa erogazione del servizio.

Dal momento che nei rapporti giuridici obbligatori occorre sempre assicurare l'equilibrio nella posizione delle parti, l'attenzione non deve concentrarsi sul solo utente moroso, ma anche sul gestore che si renda eventualmente inadempiente dei propri obblighi contrattuali. Sicché, traslare l'attenzione solo sul soggetto "forte" che eroga il servizio, premurandosi di garantire che allo stesso sia sempre dato coprire i costi, significa trascurare la posizione della parte "debole" del contratto, escludendo la sospensione del servizio idrico solo nel caso in cui la condotta dell'utente inadempiente sia 'incolpevole'.

Inoltre, il d.d.l. S. 2343 omette di definire il contenuto di tale incolpevolezza, limitandola al solo dato economico del reddito percepito dall'utente. Eppure l'incolpevolezza, nell'ordinamento giuridico, è costruita in termini ben più ampi, dovendola intendere quale mancanza di dolo o colpa.

In funzione correttiva di tale probabile situazione di squilibrio, dovrebbero collocarsi le "Carte dei servizi pubblici", intese quali atti di autoregolamentazione del soggetto gestore che intendono realizzare la tutela del cittadino, consentendogli di conoscere, controllare e valutare lo svolgimento del servizio e di sapere quali siano gli obiettivi di qualità e di quantità perseguiti dall'ente gestore; la verifica, da parte dell'ente gestore, della produttività del servizio reso e la misurazione della *customer satisfaction*, nonché la valutazione comparativa dei servizi resi da altri enti erogatori del medesimo servizio. La "Carta dei servizi" dovrebbe costituire un momento di raccordo tra gestore ed utente, nella cornice di una amministrazione più trasparente⁴.

Tale assunto risulta ben elucidato nell'art. 10, c. 3, del d.d.l. S. 2343 in discussione al Senato, il quale prevede che, con apposita delibera, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico definisca le modalità affinché tutti i gestori evidenzino in bolletta le informazioni inerenti ai parametri di qualità dell'acqua e la percentuale media complessiva delle perdite idriche nelle reti cui fanno riferimento le gestioni. Tale prospettiva di riforma si colloca nel solco di quella cultura che intende promuovere un governo partecipativo del servizio idrico integrato⁵.

Non solo, il servizio idrico integrato è un servizio pubblico di tipo essenziale, ragion per cui sussistono delle utenze non disalimentabili. Pur non essendo codificate le fattispecie di utenze sensibili, si ritiene

⁴ Si veda anche l'art. 11 del d.d.l. S. 2343 rubricato "Governo partecipativo del servizio idrico integrato" che intende promuovere un governo democratico dello stesso, incentivando nuove forme di democrazia partecipativa.

⁵ L'art. 11, c. 2, del DDL S. 2343 sancisce che: "[...]. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni definiscono, attraverso normative di indirizzo, le forme e le modalità più idonee con cui organizzare la partecipazione e la discussione degli abitanti, dei lavoratori e delle loro forme associative e di rappresentanza nelle sedi di pianificazione e programmazione degli orientamenti di fondo del servizio idrico integrato".

che per le utenze delle amministrazioni pubbliche, per quelle private con funzione di pubblico servizio, per quelle dei presidi sanitari e all'ingrosso, il rischio di morosità possa essere considerato un onere di sistema, non esistendo interventi efficaci che il gestore possa porre in atto per la mitigazione del rischio.

Vi sono, poi, i casi in cui risulta impossibile il distacco del servizio idrico per impossibilità di lettura del contatore, che induce ad effettuare fatturazioni di stima, o per motivi tecnici dovuti alla presenza di utenze domestiche collegate, sicché il distacco di quella in mora interrompe il servizio anche per gli utenti in regola col pagamento delle fatture.

Ad ogni modo, la gestione delle fatture rimaste non pagate è disciplinata dalle menzionate "Carte dei servizi" che impongono ai gestori di inviare all'utente interessato, in tempi congrui e certi, un formale atto di diffida ad adempiere con una espressa richiesta di pagamento e l'avvertenza che, se la situazione di morosità dovesse persistere, il servizio sarà sospeso. I provvedimenti adottati dai soggetti gestori del servizio idrico devono essere, comunque, reclamabili e degli stessi deve essere fornita adeguata comunicazione all'utente interessato. In sostanza, le sospensioni sono state ricondotte all'istituto generale dell'eccezione di inadempimento, disciplinata dall'art. 1460 c.c. Attualmente, sono pochi i gestori che garantiscono all'utente moroso un minimo quantitativo di acqua al giorno per ciascun componente del nucleo familiare. Il d.d.l. in esame al Senato prevede che, anche nei casi di morosità (incolpevole), non si possa sospendere l'erogazione del servizio idrico, occorrendo l'erogazione gratuita di un quantitativo minimo di 50 litri giornalieri per persona.

La comprensione del problema oscilla tra due approcci ricostruttivi diversi, quello in base al quale il fenomeno deve essere letto secondo una logica solo contrattuale, che riduce i ruoli delle parti a quelli di contraenti di un contratto di somministrazione, retto dalle regole che il Codice civile detta in materia di inadempimento, e quello che, invece, ritiene la sospensione delle utenze idriche una condotta vessatoria lesiva dei diritti dei cittadini e sproporzionata rispetto ad un inadempimento pecuniario riferito ad un bene primario quale l'acqua, soprattutto se la sospensione prescinde da una preventiva disamina delle situazioni specifiche in cui viene a trovarsi l'utente moroso. Ancorare, poi, la colpevolezza nelle sole trame degli indicatori della situazione

economica dell'utente significa, ancora una volta, prescindere da altri elementi costituenti caso fortuito o forza maggiore che possono elidere la colpevolezza della condotta dell'agente⁶.

Non solo si paventa una violazione dell'art. 2 della Costituzione, ma allo stesso tempo la libertà di iniziativa economica, che l'art. 41 della Costituzione riconosce in capo ai soggetti pubblici e privati e, dunque, anche in capo ai gestori di pubblici servizi, rischia di svolgersi in contrasto con quella utilità sociale che la medesima prescrive. Il bilanciamento si concentra tutto nella intima tensione tra diritti di credito al pagamento delle utenze idriche e diritti fondamentali, quali il diritto all'erogazione di un bene pubblico essenziale e alla tutela della salute, dunque, tra diritti relativi e diritti assoluti.

3. APPROCCI CASISTICI

La lettura contrattualistica o costituzionalistica dell'argomento in esame si riflette sui differenti approdi giurisprudenziali raggiunti negli ultimi anni. In particolare, il Tribunale di Bari, Seconda Sezione Civile, con sentenza del 16 dicembre 2014, ha ritenuto non vessatoria la clausola del contratto di somministrazione idrica la quale prevede che, in caso di mancato pagamento di due fatture da parte dell'utente, l'ente erogatore possa sospendere l'erogazione dell'acqua previo invio di un preavviso con il quale si intima il pagamento, entro quindici giorni dal ricevimento del preavviso stesso, pena la sospensione della somministrazione dell'acqua. Secondo il Giudice di merito pugliese la vessatorietà della clausola si dovrebbe ritenere esclusa per il solo fatto di essere stata approvata per iscritto, secondo una lettura formalistica del disposto codicistico. Egli ritiene, inoltre, che la disciplina delle utenze idriche segua un percorso diverso rispetto alla disciplina ordinaria prevista in tema di somministra-

⁶ Sul punto, però, Cass. Pen., Sez. IV 2 ottobre 2014, n. 41069, in *Foro it.*, 2015, 6, II, 361, ha escluso possa ricorrere la scriminante dello stato di necessità ex art. 54 c.p., nei confronti di imputati che avevano rimosso i sigilli apposti al contatore per garantirsi l'approvvigionamento di acqua dopo l'interruzione della fornitura, atteso che essi potevano contare su una fonte pubblica sita a distanza obiettivamente modesta dalla loro abitazione.

zione. Infatti, la sospensione della somministrazione non è un effetto immediato di un inadempimento di lieve entità, ma si attende che l'inadempimento consista nell'omesso pagamento di due fatture. In altri termini, proprio il fatto che la prestazione cui è tenuto l'ente erogatore (nel caso di specie, l'Acquedotto pugliese) abbia ad oggetto un bene primario come l'acqua ha indotto lo stesso ente a prevedere un congruo lasso temporale prima di addivenire alla sospensione dell'erogazione e ciò sulla base di un inadempimento significativo. Non solo, l'utente ben potrebbe contestare quanto affermato dalla controparte contrattuale e le relative fatture che si presumono insolute.

Parimenti, in apposita ordinanza, il Tribunale di Napoli ha ritenuto pienamente legittima la sospensione del servizio idrico nei confronti di un utente moroso, escludendo la possibilità di ricorrere alla procedura d'urgenza di cui all'art. 700 c.p.c. che può operare solo in presenza dei presupposti del *fumus boni juris* e del *periculum in mora*, non ostando "a tale soluzione la circostanza che si tratti di un bene primario come l'acqua", potendo il ricorrente moroso evitare la sospensione e riottenere la fornitura del servizio a fronte del pagamento delle somme dovute che non costituiscono un pregiudizio irreparabile.

L'approccio contrattualistico collide, però, con quelle pronunce che svincolano il diritto all'acqua dalla rete del contratto di somministrazione e lo calano nell'immediato in quel superiore disposto normativo costituito dall'art. 2 della Costituzione. Basti pensare al pronunciamento del Tribunale di Castrovillari, 30 novembre 2012, n. 5811, secondo il quale la morosità dell'utente non è ragione sufficiente a giustificare la sospensione della fornitura di acqua, in quanto in contrasto con l'art. 2 della Costituzione e, dunque, con il dovere di solidarietà sociale.

Meritevole di attenzione, sul punto, è l'idea di Padania Acque S.p.A., l'azienda che fornisce acqua ai 115 comuni della provincia di Cremona, di lanciare, nel novembre 2015, l'iniziativa della "Banca dell'Acqua", gestita da una fondazione *onlus, no profit*, indipendente e autonoma. Il Consiglio di amministrazione, cui partecipano anche i referenti di Padania Acque, vuole essere una sintesi fra i rappresentanti delle realtà sociali del territorio, del mondo accademico e dell'associazionismo a difesa dei consumatori e dell'ambiente. La "Banca dell'Acqua" agisce con la collaborazione delle tre Aziende/Consorzi che operano nella pro-

vincia di Cremona (l'Azienda Sociale Cremonese, la Comunità Sociale Cremasca, l'Ufficio di Piano Concass). Con essa si tenta un approccio 'particolare' nei confronti di persone in difficoltà economiche. La società, anziché sostenere spese per azioni legali nei confronti degli utenti, "incolpevolmente morosi", intende coinvolgerli in progetti socialmente utili. A fronte di essi, garantirebbe un livello minimo di fornitura di acqua alle utenze domestiche non in regola con i pagamenti e contrasterebbe il fenomeno della morosità, trasformando – in maniera discutibile – le situazioni di disagio sociale in opportunità di impiego al servizio della collettività e del territorio.

L'attivismo difensivo di numerosi enti locali italiani ha indotto molti sindaci ad adottare ordinanze contingibili ed urgenti per inibire al gestore la sospensione dell'erogazione dell'acqua per morosità, ma il Tar Sicilia, Palermo, ha ritenuto tali provvedimenti illegittimi poiché privi dei requisiti previsti dalla legge per l'esercizio del potere *extra ordinem* da parte del sindaco che, nella sua qualità di ufficiale di governo, risulta del tutto estraneo al rapporto contrattuale⁷.

Se badiamo al contenuto della delibera del Consiglio comunale di Termoli n. 30 del 2013, la stessa riconosce il diritto umano all'acqua, come diritto inalienabile, quindi lo *status* dell'acqua come bene pubblico privo di rilevanza economica e di interesse generale⁸. Inoltre, sancisce che il servizio idrico integrato è un servizio pubblico locale *privo* di rilevanza economica, in quanto essenziale per garantire l'accesso all'acqua

7 Cf. Tar Sicilia, Palermo, 15 aprile 2016, n. 962, secondo cui, inoltre, in virtù degli interventi legislativi della Regione, vengono meno anche le ragioni di ordine pubblico addotte a motivazione dell'ordinanza. Infatti, con la legge regionale n. 19 del 2015, recante "Disciplina delle risorse idriche", è stato previsto l'obbligo di garantire l'erogazione di almeno 50 litri d'acqua al giorno per persona per le famiglie morose meno abbienti e l'istituzione di un fondo di solidarietà per sostenere le famiglie che, sulla base degli indicatori del reddito come l'ISEE o a causa della prolungata disoccupazione o della mancata della percezione di reddito, risultino bisognose di un sostegno economico.

8 Cf. le deliberazioni di alcuni Comuni francesi che hanno parimenti disposto inibitorie dei tagli al servizio idrico integrato in caso di mora poiché lesivi della dignità umana e della salute. In tali casi, i Tribunali amministrativi d'Oltralpe hanno validato tali misure, dal momento che le società non possono ostendere le clausole del contratto di concessione quale limite al potere del sindaco che rinviene il proprio fondamento nella legge a tutela dell'ordine pubblico.

a favore di tutti e pari dignità umana a tutti i cittadini, la cui gestione va attuata mediante un'azienda speciale di diritto pubblico.

Ma l'art. 4, c. 1, del disegno di legge sull'acqua pubblica qualifica il servizio idrico integrato come un "servizio pubblico locale di interesse economico generale assicurato alla collettività" in considerazione dell'importanza dell'acqua quale bene pubblico di valore fondamentale per i cittadini. Il costruito normativo sembra un ossimoro poiché, nel proclamare l'acqua quale bene pubblico di rilievo per la collettività, nello stesso tempo, la degrada ad oggetto di un servizio che presenta connotati economici e, dunque, la imprigiona *ab initio* nella dinamica mercatista e la assimila ad una *commodity*. Sicché, il servizio idrico integrato, pur rimanendo estraneo, quanto alle modalità di affidamento, alla disciplina introdotta dallo schema di decreto legislativo di riforma dei servizi pubblici locali (v. art. 3, c. 2)⁹, si presenta conforme alla definizione fornita dallo stesso, all'art. 2, c. 1, lett. a), che ritiene servizi pubblici di interesse economico generale di ambito locale quei "servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su di un mercato".

4. SGUARDI COMPARATI D'OLTRALPE

Il *Conseil constitutionnel* francese, in una recente decisione¹⁰, ha indagato la natura del diritto di accesso all'acqua potabile e la configurazione della risorsa idrica. In questo senso, il *Code de l'action sociale et des familles* (CASF, Codice dell'assistenza sociale e delle famiglie) propugna 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 al fine di assicurarsi la fornitura di acqua, energia e servizi telefonici presso la propria residenza. Tale dispositivo ha subito, nel corso degli anni, un'evoluzione, tendente ad ampliare il novero dei soggetti interessati e a riconoscere una tutela particolarmente forte per quanto riguarda l'accesso all'acqua potabile.

⁹ Elaborato sulla base della legge delega n. 124 del 7 agosto 2015 (cd. "Legge Madia").

¹⁰ Conseil constitutionnel, decisione n. 2015-470 QPC del 29 maggio 2015.

In particolare, nel 2006, è stata introdotta la c.d. *tregua invernale*, in virtù della quale, dal 1° novembre al 15 marzo dell'anno successivo, a coloro che ricevono tali sussidi non può essere interrotta la fornitura di elettricità, gas, riscaldamento e acqua per mancato pagamento delle utenze (legge n. 2006-872 del 13 luglio 2006). È stato previsto che, per quanto riguarda il servizio idrico, tale divieto si applichi durante tutto l'anno (legge n. 2007-290 del 5 marzo 2007). Quest'ampliamento, che continuava però a riguardare esclusivamente i soggetti e i nuclei familiari destinatari di sussidi, era giustificato dalla natura profondamente diversa della fornitura di acqua rispetto agli altri servizi considerati, in quanto preordinata alla conduzione di un'esistenza dignitosa. La legge n. 2013-312 del 15 aprile 2013 ha eliminato ogni restrizione all'applicazione di questo disposto per quanto riguarda i soggetti interessati, affermando il divieto di procedere ad interruzioni nella fornitura di acqua in casi di mancato pagamento delle bollette, *indipendentemente* dalla condizione reddituale del soggetto moroso.

La norma è stata contestata da una società privata di distribuzione dell'acqua, che ha adito il *Conseil constitutionnel* al fine di ottenerne una declaratoria di incostituzionalità. Il *Conseil constitutionnel* ha giudicato costituzionale la misura, affermando che garantire a queste condizioni l'accesso all'acqua, costituente un bisogno essenziale della persona, soddisfa l'obiettivo di valore costituzionale dato dalla possibilità per ognuno di disporre di un alloggio decoroso.

Gli obiettivi di valore costituzionale sono una categoria dai contorni evanescenti ed 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 che ne consentono la realizzazione.

La società ricorrente sosteneva che le disposizioni contestate, impedendo ai gestori del servizio idrico di interrompere la fornitura del servizio ed operando in modo generale e assoluto, violassero la libertà contrattuale e la libertà d'impresa. Inoltre, la legittimità costituzionale delle disposizioni legislative *de quibus* era contestata dal punto di vista dell'eguaglianza di fronte alla legge e del carico fiscale. Ma il *Conseil constitutionnel* ha respinto tutte le censure di incostituzionalità fatte valere dai ricorrenti. Infatti, è vero che 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, ma ciò non significa che i diritti e le libertà, anche se assoluti, non abbiano dei limiti. La limitazione di tali libertà può essere giustificata da esigenze costituzionali o da motivi di interesse generale e deve avvenire con metodi proporzionati allo scopo perseguito¹¹, riservando al legislatore ampia discrezionalità nell'individuare le misure limitative che siano proporzionate.

È proprio operando tale *balancing* che il *Conseil* ha rigettato le critiche sulla disposizione contestata ed ha ricordato la disciplina che regola il servizio pubblico di distribuzione dell'acqua potabile. Si tratta, infatti, di un mercato regolato retto da un regime di monopolio, nel quale le libertà invocate dalla società ricorrente subiscono alcune alterazioni. Il *Conseil* respinge l'obiezione legata alla violazione del principio di uguaglianza del carico fiscale. Essa sarebbe stata legata alla necessità di non far gravare sugli utenti non morosi gli inadempimenti degli utenti morosi. Ma il divieto d'interruzione della fornitura non ha alcun effetto sui crediti vantati dal gestore sull'utente. Tale divieto si limita ad escludere una delle tante misure che i fornitori potrebbero mettere in atto in caso di mancato pagamento, senza precludere il ricorso ad altre soluzioni meno gravi.

Parimenti priva di pregio giuridico risulta la considerazione secondo la quale il legislatore avrebbe violato il principio di eguaglianza, operando una distinzione tra i distributori d'acqua e gli operatori di altri servizi di pubblica utilità. Ma una logica assimilazionista in tali ambiti finirebbe per omogeneizzare situazioni che simili non sono, mortificandone le esigenze di tutela. Il legislatore perseguirebbe, infatti, l'obiettivo di garantire specificamente la continuità della somministrazione del servizio idrico e non una generica continuità nella fornitura di tutti questi servizi, proprio per la stretta connessione tra la fornitura dell'acqua e la garanzia di un'esistenza dignitosa che è fortemente legata all'accesso a tale risorsa.

11 Cf. 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.

5. PROSPETTIVE DI RIFORMA ATTUALI E RISCHI DI ANTINOMIE POTENZIALI

La breve analisi condotta induce a ritenere che le prospettive di riforma in corso di approvazione siano difficilmente coordinabili. Anche l'inquadramento del diritto all'acqua risente dei fantasmi, sempre presenti, del libero mercato e della libera concorrenza che ne condizionano la visione in termini di diritto *autodeterminato* o *eterodeterminato*. Si potrebbe sanare l'aporia in atto, non affidandosi alla mutevolezza degli approcci pretori, ma ad una chiara scelta di sistema da parte del legislatore, evitando formule latamente compromissorie di un diritto che si presenta di *fondamentalità crescente* in una realtà in cui l'acqua è destinata a divenire risorsa rara e preziosa. Pertanto, il diritto all'acqua si presenterà unico ed assoluto, ma con una doppia dimensione contenutistica: incompressibile, nella parte riguardante l'accesso alla risorsa quale bisogno essenziale dell'individuo, e regolabile, in quella inerente agli usi, al fine di evitarne sprechi. Si tratta di due facoltà sottese allo stesso diritto che consentono di superare quel latente contrasto tra visione costituzionalistica e contrattualistica dello stesso. Ma non si può propendere per la soluzione contrattualistica per il solo fatto che, nel contratto di somministrazione, i diritti e gli obblighi delle parti sono acclarati, mentre in Costituzione un tale diritto non è rubricato. La giurisprudenza costituzionale francese, sul punto, è illuminante poiché consente di leggere i disposti costituzionali, esaltandone le molteplici varianti applicative.

L'utente moroso in modo incolpevole deve essere supportato nel recupero della propria insolvenza con piani elaborati *ad hoc* e caso per caso. In tal modo, la previsione dei cinquanta litri giornalieri e della condizione economica dell'utente risolvono il problema della morosità incolpevole nelle trame usuali del dato quantitativo ed economico, tanto angusto quanto limitato. Ma l'acqua non è una merce, ma un bene comune, e l'utente del servizio idrico è ancor prima un individuo titolare del diritto ad una esistenza dignitosa. Anteporre il dovere di pagare il corrispettivo per il servizio erogato non solo prescinde sovente da effettivi controlli sulla qualità e sulla continuità dello stesso, ma eclissa l'aspetto prioritario della questione inerente alla necessità di tutelare il diritto di accesso alla risorsa.

Il citato art. 61, c. 2, della l. 221/2015 intende garantire il quantitativo minimo vitale di acqua necessario a soddisfare i bisogni fondamen-

tali di fornitura anche nei confronti degli utenti morosi, salvaguardando, comunque, l'equilibrio economico-finanziario dei gestori e la copertura dei costi efficienti e di investimento. Il rischio, però, si annida dietro quelle spese per investimenti stanziati e non effettuate che potrebbero gravare sull'utente. Ci si chiede sino a che punto scelte di investimento che ricadono nel normale rischio di un'attività di impresa debbano gravare sull'utenza, anche se morosa. Non bisogna, infatti, tralasciare il fatto che il servizio idrico è gestito ed erogato in un mercato sotteso alle logiche del monopolio legale in cui i diritti delle parti contraenti non possono essere considerati alla stregua dei diritti e delle libertà del mercato *sic et simpliciter* considerato. Non solo, la visione costituzionalistica del diritto all'acqua impedisce di fornirne una lettura dominata dalle dinamiche contrattuali della necessaria copertura dei costi.

Nella logica del mercato tutto è in continuo divenire, ma, come scriveva Federico García Lorca, "la canzone dell'acqua è una cosa eterna"¹². È tempo, dunque, di scelte cristalline in materia.

12 Il brano è tratto dalla poesia *Mattino* di Federico García Lorca.

ESPERIENZE PARTECIPATIVE NELLA GESTIONE DELL'ACQUA

Daniela Mone

• SOMMARIO •

1. Introduzione. 2. Il caso Eau de Paris. 3. Il caso ABC Napoli. 4. Considerazioni conclusive.

1. INTRODUZIONE

La possibilità di garantire la necessaria disponibilità e l'adeguata qualità del bene acqua, bene comune per eccellenza perché essenziale al soddisfacimento di diritti fondamentali, alle persone in quanto tali, al di là del regime attinente al suo *status* giuridico riconducibile, per alcuni, agli schemi della proprietà, per altri, a quello dell'appartenenza, è inestricabilmente legata al processo gestionale del servizio che ne consente la fruizione. Come è stato evidenziato, infatti, il soggetto gestore, al di là della titolarità del diritto di proprietà di un bene, assume lo *status* di proprietario sostanziale dello stesso (Lucarelli, 2014). Dalle sue decisioni, dunque, risulta condizionata l'effettiva fruibilità del bene.

La questione cruciale evidenziata dalla dottrina attenta alle tematiche dei beni comuni sta, dunque, nella stretta connessione fra gestione inadeguata del bene acqua in termini di qualità e prezzo e processo decisionale demandato esclusivamente a soggetti, tanto pubblici quanto privati, privi di momenti di contatto con gli utenti del bene stesso. In sostanza, la questione si pone soprattutto con riferimento ai limiti dei processi deliberativi tradizionali rispetto ai quali l'utente è concepito quale mero destinatario di decisioni assunte da organi, pubblici o privati, titolari del relativo potere.

Al fine di adeguare il processo decisionale, la gestione dell'acqua, sia pubblica che privata, può aprirsi a forme di partecipazione da parte

degli utenti attraverso l'inserimento, al suo interno, di soggetti diretta espressione dei destinatari del servizio idrico e del bene acqua. Si tratta di forme partecipative che, come è stato rilevato, possono tradursi nel riconoscimento di una facoltà di intervento a livello gestionale a singoli soggetti o invece a organizzazioni più o meno stabili; di forme di partecipazione con una rilevanza sul piano consultivo o sul piano decisionale; di forme di partecipazione attraverso la presenza diretta di tali soggetti nella struttura dei gestori o invece, dall'esterno, attraverso apposite organizzazioni (Duret, 2015).

Un ruolo altresì significativo sul piano del miglioramento della gestione del bene può essere realizzato attraverso i controlli demandati alla cittadinanza, peraltro strettamente funzionali alla effettività della partecipazione al processo decisionale, sulla scorta della valutazione dell'eventuale adeguatezza o inadeguatezza delle decisioni assunte.

I casi Eau de Paris e ABC Napoli possono essere richiamati quali esempi di coinvolgimento della cittadinanza con un livello elevato di incidenza sulle decisioni degli organi chiamati a gestire il bene acqua ed i servizi idrici: il coinvolgimento che si realizza, cioè, attraverso l'inserimento di esponenti della cittadinanza nei consigli di amministrazione delle società erogatrici del servizio idrico, oltre che in specifici organismi di controllo e di consultazione rispetto agli organi decisionali espressione del governo dell'acqua.

Di tali momenti partecipativi si proverà a dare sommariamente conto nelle pagine che seguono.

2. IL CASO EAU DE PARIS

A Parigi la nascita di un gestore del servizio idrico interamente pubblico è datata 1° gennaio 2010. Eau de Paris è un'azienda di diritto pubblico: un ente semi-autonomo con bilancio separato, erede della SAGEP (*Société anonyme de gestion des eaux de Paris*) è "régie autonome de la ville de Paris". È di proprietà pubblica e controllata dall'amministrazione comunale. Dispone, dunque, di autonomia finanziaria ed è persona giuridica. Assicura tutte le fasi del servizio pubblico dell'acqua (produzione, trasporto e controllo della qualità dal 1° maggio 2009 e distribuzione dal

1° gennaio 2010). Il servizio pubblico dell'acqua è strutturato intorno al Comune, autorità organizzatrice del servizio pubblico dell'acqua che definisce la politica dell'acqua, fissa i grandi obiettivi e controlla la gestione, e ad Eau de Paris, che gestisce il servizio pubblico industriale e commerciale dell'acqua e fa capo al Comune.

Il Consiglio d'Amministrazione di Eau de Paris è composto da 13 consiglieri comunali in rappresentanza della collettività parigina, 2 rappresentanti dei lavoratori, 3 rappresentanti del mondo associativo (con potere decisionale) e 2 esperti di settore (con funzione consultiva). In tutto 20 componenti, di cui 11 donne e 9 uomini. Ha la funzione di assicurare un confronto autentico tra tutti i soggetti portatori d'interesse (*parties prenantes* o *stakeholders*) coinvolti nella gestione del servizio pubblico dell'acqua, in funzione delle scelte e delle prese di decisione gestionali e organizzative.

In effetti, la *governance* dell'azienda Eau de Paris viene rifondata sul concetto di bene comune: assunzione di decisioni collettive, possibilità di controllo da parte del potere pubblico, procedure deliberative e meccanismi di risoluzione dei conflitti. La *governance* si ispira, cioè, a quei principi indicati da Elinor Ostrom quali principi fondamentali per la gestione di un bene qualificabile come comune: un bene che non deve essere gestito né con modalità pubblicistiche né privatistiche.

In particolare, la partecipazione si realizza anche attraverso la presenza nel Consiglio di amministrazione di Eau de Paris di soggetti altri rispetto ai rappresentanti politici. Esso è costituito, come sopra indicato, da eletti dal Comune di Parigi fra tutti i gruppi politici del Consiglio comunale, da rappresentanti del personale, da rappresentanti della società civile, membri di associazioni e da esperti in campo ambientale, della ricerca o della *governance*.

La *governance* dell'azienda (*régie*¹) permette un controllo da parte

¹ La *régie* è una delle modalità di gestione pubblica dettagliatamente regolate dalla legge in Francia che le riduce sostanzialmente a quattro: 1) *régie* semplice; 2) *régie* autonoma; 3) *régie* attraverso ente pubblico (*établissement public*); 4) gestione attraverso società pubblica locale (*société publique locale*). La *régie*, in particolare, è il sistema con cui l'impresa pubblica, priva di autonomia giuridica, si identifica con lo Stato (o con l'ente locale) da cui dipende, che ne detiene il capitale e ne assicura la gestione tramite i suoi agenti.

dei politici grazie alla presenza dei consiglieri di Parigi (designati in modo proporzionale ai gruppi politici presenti in Consiglio) ed un controllo da parte dei cittadini attraverso quella dei rappresentanti della società civile e degli esperti.

Dopo due anni di funzionamento, nel 2012, dando seguito alla proposta del Consiglio di amministrazione di Eau de Paris, è stato rafforzato il ruolo dei membri rappresentanti delle associazioni e dell'Osservatorio parigino dell'acqua nella *governance* della stessa, assegnando loro un diritto di voto in luogo di una presenza esclusivamente consultiva, come inizialmente previsto: la partecipazione ha avuto modo, così, di esplicarsi non solo attraverso una funzione di controllo, bensì attraverso l'esercizio di un potere decisionale. Potere differente, evidentemente, da quello meramente consultivo, già di per sé espressione di un processo decisionale non autoreferenziale.

L'associazione dei consumatori UFC Que Choisir, l'associazione ambientalista France Nature Environnement e l'Osservatorio parigino dell'acqua, dispongono così ciascuno di un voto in seno al Consiglio d'amministrazione di Eau de Paris.

Per Anne Le Strat, vice sindaco di Parigi e presidentessa di Eau de Paris dal 2001 al 2014, il riconoscimento della partecipazione effettiva di tali soggetti, frutto di una scelta volontaria e non di un obbligo da parte dell'azienda, rappresenta un elemento di grande rilevanza democratica in quanto consente che l'operatore pubblico renda conto delle sue scelte e delle sue attività all'utente come al Comune, autorità organizzatrice del servizio idrico. Ciò è stato possibile, come spiega Le Strat, proprio per il fatto che Eau de Paris è un soggetto con statuto autonomo.

La conseguenza di tali cambiamenti è percepibile, nell'effettività, nelle trasformazioni delle modalità di svolgimento delle riunioni del Consiglio di amministrazione, oltre che nella qualità delle informazioni rese dalla società: gli uffici di Eau de Paris sono tenuti a rendere conto delle loro attività in maniera più particolareggiata rispetto a prima di tali modifiche e, soprattutto, a rendere intellegibili le informazioni scaturenti spesso da dibattiti molto tecnici. La democraticità delle decisioni, in effetti, non può che esserne accresciuta considerato quanto i discorsi tecnici possano essere strumentali all'occultamento, in realtà, di interessi finanziari o strategie contrastanti con il benessere degli utenti.

Un ulteriore strumento finalizzato a consentire una partecipazione efficace perché informata tanto da parte del Comune di Parigi quanto da parte degli utenti del servizio idrico è il cd Contratto degli obiettivi (*Contrat d'objectifs*). È uno strumento di controllo dell'Amministrazione municipale (Direzione della proprietà e dell'acqua e Direzione delle finanze): definisce gli obiettivi che l'istituzione deve raggiungere per soddisfare gli orientamenti politici o tecnici e precisa gli indicatori che permetteranno di valutare tale raggiungimento. È oggetto di una valutazione regolare da parte dei servizi tecnici e di una valutazione annuale presentata davanti al Consiglio comunale di Parigi e all'Osservatorio parigino dell'Acqua, dopo essere stato sottoposto al Consiglio di amministrazione. Il Contratto di obiettivi contribuisce a facilitare il controllo dell'azienda da parte dei cittadini, in quanto rende disponibili agli utenti informazioni intellegibili laddove, molto spesso, la complessità degli aspetti tecnici legati all'acqua ed ai servizi igienici scoraggia lo stesso interessamento della cittadinanza.

Al riguardo, la Commissione consultiva dei servizi pubblici locali ha esaltato la disponibilità di tale strumento di verifica della gestione dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari spiegando come si tratti di uno strumento sconosciuto sia nelle società pubbliche locali che nelle SEM (*sociétés d'économie mixte*, ossia società di capitali a capitale maggioritariamente pubblico), dove gli utenti non hanno un ruolo specifico di controllo, essendo gli azionisti amministratori, e dal momento che partecipano al controllo le differenti città ma, appunto, non gli utenti (così Odile de Korner, direttrice di Eau de Paris dal 2006 al 2009).

Questo contratto, dunque, definisce gli obiettivi politici e la missione della *régie*. Vengono definiti dati e indicatori da perseguire mensilmente, trimestralmente e annualmente².

² A seguito di un periodo di applicazione di tali contratti, è intervenuta una revisione degli indicatori per migliorare l'efficacia dei *Contrats d'objectifs*. In particolare, su proposta del Comune di Parigi e di Eau de Paris, sono stati aggiunti i seguenti: tasso di soddisfazione degli utenti/abbonati; tasso di presenza al padiglione acqua; tasso di autofinanziamento degli investimenti; percentuale di lavoratrici femminili, tasso di promozione nella carriera delle donne in rapporto a quella dell'uomo, tasso di lavoratori dipendenti che non hanno avuto una formazione per due anni. Anche il Consiglio di amministrazione ha chiesto di aggiungere due indicatori relativi al tasso di risposta del ser-

Struttura essenziale allo scopo di garantire una partecipazione efficace dei cittadini alla gestione dell'acqua è, infine, l'Osservatorio parigino dell'acqua. Il Comune di Parigi ha istituito l'Osservatorio parigino dell'acqua quale commissione extra-municipale dedicata all'acqua ed ai servizi idrici: è una sede di informazione e dibattito sui temi relativi all'acqua con funzioni di supporto del Consiglio comunale di Parigi.

In particolare, l'Osservatorio è composto da 4 gruppi di rappresentanza (*collèges d'experts*): gli eletti parigini (rappresentanti delle municipalità, *arrondissements*, e dei gruppi politici del Consiglio comunale di Parigi); i rappresentanti degli utenti dell'acqua di Parigi (*représentants des usagers de l'eau parisiens*): associazioni dei consumatori, degli affittuari, associazioni ambientaliste, organismi di proprietari e amministratori di beni, esponenti di locatari sociali, grandi consumatori d'acqua, organismi professionali, unioni dipartimentali dei sindacati; gli attori parigini e istituzionali dell'acqua (*acteurs parisiens et institutionnels*), in campo sanitario, urbanistico, ambientale, sociale (in particolare, un rappresentante per ciascuno dei seguenti organismi: Eau de Paris, SIAAP, EPTB, Agenzia dell'acqua Seine-Normandie, direzione regionale dell'ambiente, ecc.); le università e gli organismi di ricerca (*universités, organismes de recherche, chercheurs indépendants*) specializzati nelle problematiche dell'acqua e della depurazione: CNRS, INRA, Académie de l'eau, ecc.).

L'Osservatorio è un luogo di iniziativa e riflessione a carattere consultivo e svolge essenzialmente due funzioni: assiste l'esecutivo parigino nella riflessione sul servizio pubblico dell'acqua e della depurazione; fornisce il suo parere all'esecutivo per metterlo in grado di rispondere alle attese e alle rimostranze dell'utenza. L'Ufficio operativo dell'Osservatorio è costituito da 18 componenti e la sua partecipazione alla gestione pubblica del servizio idrico è rafforzata dalla presenza di un componente dell'Osservatorio nel Cda di Eau de Paris. In particolare, la sua *governance* e composizione sono state oggetto di modifica nel 2013: il suo presidente è eletto dall'Osservatorio tra i suoi membri.

vizio alle domande degli utenti e degli abbonati e la misura dell'impegno sociale dell'azienda. Il 13 febbraio 2015 il Consiglio di amministrazione di Eau de Paris ha adottato il secondo contratto di obiettivi per il periodo 2015-2020.

Dell'Osservatorio, tuttavia, possono far parte altri soggetti rispetto a quelli specificamente previsti: possono parteciparvi singoli individui e associazioni: ad esempio, particolarmente attivi all'interno dell'Osservatorio sono i *conseillers de quartiers*.

Affinché possa effettivamente rappresentare un luogo di dibattito, riflessione e controllo cittadino sulla politica dell'acqua messa in campo dal Comune di Parigi e un valido strumento a supporto di tale politica, all'Osservatorio sono sottoposte tutte le decisioni fondamentali relative alla gestione dell'acqua su cui è chiamato ad emettere un parere prima che tali decisioni siano trasmesse all'organo comunale deliberante. Gli sono trasmessi, inoltre, tutti i rapporti annuali, sia quello sul prezzo che quello sulla qualità dei servizi pubblici di acqua potabile e di depurazione, oltre alle relazioni sulle attività di Eau de Paris³. Esso, inoltre, partecipa al *Contrat d'objectifs* e siede nel Consiglio d'amministrazione di Eau de Paris con diritto di voto a partire dal 2012.

Sempre nell'ottica del coinvolgimento della cittadinanza nella gestione dell'acqua, Eau de Paris ha cercato di costruire un rapporto privilegiato con il mondo associativo. In particolare, è stata istituita dal Consiglio di amministrazione una Commissione dei partenariati associativi presieduta da due membri del Consiglio ed incaricata di vagliare le domande di sovvenzioni presentate dalle associazioni. In tal modo, Eau de Paris si ispira ad una logica di apertura attraverso una selezione di progetti di animazione territoriale che testimoniano di una dimensione globale dell'attenzione al bene acqua, per i risvolti educativi, ambientali e sociali sottesi a tali iniziative.

Attraverso la Commissione di Eau de Paris, si riesce, infatti, a riavvicinarsi con gli utenti: vengono posti in essere progetti finalizzati a sensibilizzare diversi *target* di utenti: scuole, agricoltori che operano nelle zone di captazione dell'acqua, enti proprietari di alloggi popolari, comproprietari, dal momento che l'acqua è un bene comune a monte e a valle.

³ In effetti, l'Osservatorio è stato consultato in occasione del processo di rimunicipalizzazione dell'acqua, relativamente alla rete parigina dell'acqua non potabile, la riduzione del prezzo dell'acqua, la costruzione di un diritto all'acqua nella capitale. Nel 2012 ha apportato un rilevante contributo nella revisione del regolamento del servizio pubblico dell'acqua e di quello relativo ai servizi sanitari.

A titolo esemplificativo, l'associazione Espaces, nel dipartimento Hauts de Seine, si occupa del ripristino degli argini nelle zone disagiate, altri riqualificano il patrimonio del Pont de l'Avre.

3. IL CASO ABC NAPOLI

Acqua Bene Comune – ABC Napoli è un'Azienda speciale pubblica risultante dalla trasformazione di Arin s.p.a. attraverso deliberazione di Giunta del Comune di Napoli n. 740 del 16 giugno 2011, a soli tre giorni dal *referendum* sull'acqua. ABC, come si legge nel preambolo del suo Statuto, è improntata “a criteri di economicità, ecologia, efficienza e solidarietà sociale, in attuazione dei principi di trasparenza, informazione e partecipazione democratica e con l'obiettivo di valorizzare la natura dell'acqua bene comune”.

Affinché la scelta di un'azienda di diritto pubblico per la gestione del bene acqua non sia interpretabile quale espressione di un percorso di “regressione verso un modello statalista autoritario”⁴, già nel preambolo dello Statuto si chiarisce significativamente che la configurazione dell'Azienda pubblica ABC si prefigge di superare le insufficienze tanto del modello statalista pubblico, di cui si avvertono i limiti, quanto dei modelli privatistici di gestione che comportano il rischio di una “gestione frammentaria, corporativa, e lobbistica, foriera di iniquità e disordine sociale”. Allo scopo, dunque, di superare le soluzioni gestionali privatistiche o pubblicistiche tradizionali, lo Statuto di ABC disciplina la gestione dell'acqua quale gestione pubblica, ma fondata su strumenti di democrazia rappresentativa integrati e rafforzati da istituti di democrazia partecipativa.

In tal senso, il termine pubblico viene inteso quale sinonimo di “aperto”: insomma, ABC vorrebbe rappresentare una buona pratica di governo della risorsa idrica in conformità ai principi partecipativi sanciti dalla Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998.

⁴ In tal senso, si può sottolineare che i beni comuni la cui cifra distintiva è senz'altro la gestione partecipata, ossia il superamento della modalità di rappresentanza classica, possono essere inquadrati nel quadro costituzionale italiano attuale senza la necessità di superarlo, bensì leggendo la stessa normativa in materia di gestione di tali beni (oggi pubblici) alla luce dello spirito democratico e della Costituzione rigida (Mone, 2014).

Rispetto alla realizzazione delle pratiche partecipative nella gestione del servizio idrico integrato, in particolare, rilevano le seguenti previsioni dello Statuto di ABC Napoli.

Innanzitutto, quelle relative agli organi dell'Azienda speciale: il Consiglio di amministrazione, il Presidente del Consiglio di amministrazione, il Direttore, il Collegio dei revisori dei conti.

In particolare, ai sensi dell'art. 6 dello Statuto ABC, al Consiglio di amministrazione spetta di tradurre in strategie gli indirizzi ricevuti dal Consiglio comunale, oltre che, in conformità alla legge, l'attività di amministrazione e di controllo gestionale.

Il Presidente del Consiglio di amministrazione, nominato dal Sindaco fra i membri del Consiglio di amministrazione, nel rispetto degli indirizzi formulati dal Consiglio comunale, in particolare, assicura l'attuazione degli indirizzi del Consiglio comunale.

Al Direttore, nominato, ai sensi dell'art. 15, con deliberazione del Consiglio di amministrazione a seguito di procedura ad evidenza pubblica (ove non sia individuato tra i dipendenti dell'Azienda o del Comune di Napoli, a seguito di procedura selettiva anche riservata, in particolare, ai sensi dell'art. 6) compete la gestione operativa dell'azienda, sulla scorta delle indicazioni e determinazioni del Consiglio di Amministrazione e del Presidente, ciascuno secondo le rispettive competenze.

Al Collegio dei revisori, composto da tre membri in carica più due supplenti eletti dal Consiglio comunale con voto limitato a due membri, spetta la revisione dei bilanci, la vigilanza sul rispetto delle leggi, sulla regolarità contabile e sulla gestione economico-finanziaria.

Il momento partecipativo, in primo luogo, trova spazio a livello di introduzione negli organi di governo, e segnatamente del Consiglio di amministrazione, di componenti della c.d. società civile. Ai sensi dell'art. 7, infatti, il Consiglio di amministrazione si compone di cinque membri. I membri sono nominati dal Sindaco, secondo gli indirizzi del Consiglio comunale, e devono caratterizzarsi per requisiti di comprovata competenza tecnica, amministrativa, giuridica e manageriale. Tre membri sono nominati dal Sindaco fra esponenti della società civile⁵.

⁵ Anche ai sensi dell'art. 2 del regolamento approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 22 del 15 maggio 2014, “Istituzione di un regolamento relativo alle no-

In particolare, due membri del Consiglio di amministrazione sono individuati tra componenti di associazioni ambientaliste, assicurando evidenza pubblica. Le proposte di candidatura possono essere avanzate dalle associazioni ambientaliste inserite nell'elenco delle Associazioni di protezione ambientale riconosciute dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 349 dell'8 luglio 1986. Ciascuna proposta di candidatura deve essere corredata da una serie di documenti: in particolare, è richiesto il *curriculum* della persona ed una sintetica indicazione dei motivi che si adducono a sostegno della proposta, con particolare riferimento agli elementi comprovanti esperienze e professionalità specifiche in rapporto alla nomina o designazione. Rilevanti le previsioni in base alle quali “non sono ammesse autocandidature” e “al fine di garantire la rappresentanza di genere, i soggetti proponenti sono invitati a formulare due candidature di sesso diverso”. In ogni caso, qualora le proposte di candidatura presentate regolarmente fossero in numero superiore a due, si procede al sorteggio in seduta pubblica.

Si tratta, evidentemente, di una componente (quella delle associazioni) simile a quella di cui al Cda di Eau de Paris⁶. Nel Consiglio d'amministrazione di ABC, dunque, siedono rappresentanti dei cittadini provenienti

mine, designazioni e revoche di rappresentanti del Comune presso Enti, società, ancorché consortili ed Istituzioni”, il Comune pubblica un avviso sul proprio sito istituzionale per la presentazione di candidature per l'individuazione dei componenti di nomina sindacale nel Consiglio di amministrazione di ABC Napoli. Vengono previsti i seguenti requisiti: competenza tecnica, giuridica o amministrativa adeguata; la scelta viene operata considerando le qualità professionali e le competenze risultanti da esperienze professionali e/o da impegno sociale e civile e in modo da garantire che ciascun genere sia rappresentato per almeno un terzo. Seguono numerose cause di incompatibilità e di esclusione. Un sistema molto simile a quello implementato a Napoli al fine di coinvolgere la cittadinanza direttamente nel processo decisionale del Consiglio di amministrazione della società di gestione del servizio idrico caratterizza l'impresa erogatrice del servizio, “régie à autonomie financière et personnalité morale”, di Grenoble, successivamente alla ripubblicizzazione del sistema di fornitura del 2001. Tale impresa, infatti, si caratterizza per un organo decisionale in cui, oltre a sei membri eletti dal Consiglio municipale, siedono cinque esperti provenienti dalla società civile ma designati dal Consiglio comunale.

⁶ Un coinvolgimento della cittadinanza in diverse componenti si ha anche a Cordoba dove, nel 1969, Emacsa (*Empresa Municipal de Aguas de Cordoba, Sociedad Anonima*), *public utility* municipale della città subentra al *Servicio Municipal de Aguas*

dalle associazioni ambientaliste e cittadini che propongono una candidatura individuale, eventualmente nominati dal Sindaco in base alle proprie competenze. È notevole, da questo punto di vista, la distinzione fra la composizione del Cda di Eau de Paris e quella del Cda di ABC Napoli: in quest'ultimo caso non risultano presenti rappresentanti del Consiglio comunale (benché le nomine sindacali si effettuino “secondo gli indirizzi del Consiglio comunale”); né rappresentanti del personale di ABC. Né, come si vedrà, è riconosciuta una rappresentanza al Comitato di sorveglianza laddove, nella parallela esperienza francese, all'Osservatorio parigino cittadino è riconosciuto il diritto di voto in Consiglio di amministrazione.

Di grande interesse risulta, in particolare, il titolo III dello Statuto di ABC, recante la disciplina degli istituti della partecipazione e del controllo.

Al di là dei rapporti con l'ente locale oggetto del capo I di tale titolo, rilevano, ai fini dell'analisi del coinvolgimento della collettività nel governo dell'acqua, l'art. 41 (“Il Comitato di sorveglianza”) significativamente parte del capo II, “Partecipazione al governo dell'acqua bene comune”, e l'art. 42 (“Pubblicità degli atti”) e 43 (“Informazione e partecipazione”), ricompresi nel capo III (“Rapporti con la cittadinanza”).

Il Comitato di sorveglianza⁷, “organismo esterno alla *governance* dell'azienda speciale” (art. 1, del disciplinare del Comitato di Sorve-

Potables de Cordoba (Ortega de Miguel e Sanz Mulas, 2006). Nel 1979, essa adotta una struttura detta di *participatory co-management* (Duret, 2015): i rappresentanti di associazioni cittadine, sindacati e partiti politici di opposizione possono partecipare al processo decisionale dell'ente. Qui, tuttavia, sono rappresentati gruppi politici eletti dal Consiglio comunale senza alcun rapporto con gli esiti elettorali; i rappresentanti designati dalle centrali sindacali sono eletti dalle Unioni provinciali e non dalle Sezioni sindacali delle imprese, in modo da rappresentare gli interessi generali dei lavoratori di Cordoba; il rappresentante del movimento cittadino è eletto dalle associazioni di quartiere e da altre associazioni cittadine (ambientaliste, consumatori, casalinghe, ecc.) che hanno forte radicamento a Cordoba. Tale ultima previsione differenzia il tipo di partecipazione riconosciuto nel caso di ABC Napoli alle associazioni: qui, infatti, sono rappresentate associazioni tradizionalmente forti quali quelle ambientaliste forse non rappresentative degli utenti come quelle spagnole ove, a Cordoba, nella fattispecie, le associazioni di quartiere ed altre associazioni cittadine hanno una grande tradizione ed un forte radicamento: ne fa parte circa il 13% della popolazione totale (circa 40 000 soci).

⁷ Il Comitato di sorveglianza è stato istituito con deliberazione di Giunta comunale n. 900 del 14 dicembre 2012.

gianza di ABC Napoli⁸) è composto da 21 membri (5 nominati dal Consiglio comunale tra i suoi componenti, 5 rappresentanti dei cittadini-utenti⁹, 5 rappresentanti delle associazioni ambientaliste¹⁰ e 5 rap-

8 Allegato della deliberazione di Giunta comunale appena citata.

9 Attraverso la bolletta, ABC Napoli informa gli utenti della costituzione del Comitato di sorveglianza e delle modalità di selezione dei 5 rappresentanti dei cittadini-utenti al suo interno. I cittadini-utenti interessati a partecipare alle selezioni per far parte del Comitato di sorveglianza vengono invitati a collegarsi al sito aziendale www.ABC.napoli.it seguendo le indicazioni disponibili ed inviando la candidatura ad un determinato indirizzo e-mail. Le selezioni avvengono tramite sorteggio. Ai cittadini-utenti che saranno sorteggiati, verrà comunque richiesto di autocertificare il possesso dei seguenti requisiti: a) essere titolari di un contratto di fornitura di acqua con ABC da almeno 3 anni; b) essere residente o domiciliato nell'immobile per il quale paga la fornitura; c) essere in regola con i pagamenti; d) non avere condanne passate in giudizio; e) non svolgere attività lavorative con scopo di lucro attinenti il servizio idrico integrato (ad esempio, amministratore di condominio, titolare/lavoratore di ditte che si occupano di manutenzione della rete idrica o che effettuano sottolettura di consumi idrici, ecc.). Verranno sorteggiati 15 cittadini-utenti sulla cui eleggibilità ABC Napoli attiverà gli opportuni controlli di veridicità di quanto affermato in autodichiarazione. Di questi 15 cittadini-utenti, i primi 5 sorteggiati diverranno membri del Comitato di sorveglianza. In caso di mancato possesso di almeno uno dei requisiti suddetti, la candidature non conformi decadono a favore degli altri sorteggiati, a partire dal 6° sorteggiato.

10 Il procedimento è analogo a quello previsto per le candidature della componente associazionistica del Cda. Le proposte di candidatura possono essere avanzate dalle associazioni ambientaliste inserite nell'elenco delle Associazioni di protezione ambientale riconosciute dal Ministero dell'Ambiente, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 349/86 e ss.mm.ii.; ciascuna proposta di candidatura deve essere corredata da una serie di documenti: in particolare è richiesto il *curriculum* della persona ed una sintetica indicazione dei motivi che si adducono a sostegno della proposta, con particolare riferimento agli elementi comprovanti esperienze e professionalità specifiche in rapporto alla nomina o designazione. Rilevante è la previsione in base alla quale "Non sono ammesse autocandidature" e "Al fine di garantire la rappresentanza di genere, i soggetti proponenti sono invitati a formulare due candidature di sesso diverso". Qualora le proposte di candidatura regolarmente presentate fossero in numero superiore a cinque, si procede al sorteggio in seduta pubblica, nel rispetto del principio di rappresentanza di genere. L'avviso da cui sono tratte le notizie è pubblicato sul sito istituzionale del Comune di Napoli e sul sito di internet di Acqua Bene Comune Napoli – Azienda Speciale. È stato evidenziato come la sola componente che al 20 giugno 2014 non avesse ancora provveduto ad esprimere i propri rappresentanti in seno al Comitato di sorveglianza fosse quella dei movimenti (associazioni ambientaliste) napoletani che "non si rendono conto che il meglio è nemico

presentanti dei lavoratori dell'azienda ABC¹¹, con attenzione all'equilibrio di genere). È presieduto dall'Assessore all'acqua pubblica. Nello svolgimento delle sue attività, è assistito da due soggetti di cui uno nominato da ABC e uno dal Comune di Napoli che supportano sul piano amministrativo ed organizzativo il Comitato (art. 4, disciplinare del Comitato di sorveglianza). Il Comitato di sorveglianza svolge "funzioni di consultazione, controllo, informazione, ascolto, concertazione e dibattito per tutti i portatori di interessi collettivi relativamente al servizio idrico integrato" e "vigila sulla realizzazione degli obiettivi di ABC" (art. 41 Statuto ABC). Tale forma di controllo, che sembra presentare punti di contatto con il controllo espletato dall'Osservatorio parigino sulla base del c.d. *Contrat d'objectifs*, tuttavia, non sembra disporre di un parametro di valutazione analogo, appunto, al *Contrat d'objectifs* con conseguenti effetti in termini di efficacia del controllo stesso da parte della cittadinanza. Rilevante appare il riconoscimento, al Comitato, del potere di adottare orientamenti su questioni relative alla gestione aziendale o su argomenti di pubblico interesse quanto alla natura dell'acqua bene comune.

Tali orientamenti non hanno carattere vincolante; tuttavia, sono volti a richiedere all'organo decidente una congrua motivazione in caso di decisione difforme. Com'è noto, tali meccanismi, pur non determinando rischi di *impasse* del processo decisionale, comunque affidato all'organo istituzionalmente titolare del corrispondente potere, sortiscono l'effetto di una forte responsabilità diffusa consentendo alla collettività

del bene e paiono assai riluttanti ad assumere la responsabilità che deriva dal partecipare al gioco istituzionale" (U. Mattei, "Il manifesto", 20 giugno 2014). Allo Stato risultano componenti del Comitato soltanto tre degli esponenti delle associazioni ambientaliste.

11 Dal verbale delle elezioni dei componenti del comitato di sorveglianza di provenienza dell'azienda, risulta che tali elezioni si sono tenute il 20 e 21 marzo 2013. Dei 5 seggi da assegnare 4 sono assegnati al collegio ABC-Coroglio, 1 al collegio Net Service. Per i seggi ABC-Coroglio sono pervenute 12 proposte di candidature, per il seggio Net Service una proposta di candidatura. I dipendenti aventi diritto al voto per ABC-Napoli sono 403, di cui 381 dipendenti ABC e 22 dipendenti dell'impianto di Coroglio; i dipendenti aventi diritto al voto per Net Service sono 92. La partecipazione alle elezioni, a suffragio diretto ed in piena sintonia con le RSU, è stata elevata: 376 i votanti per ABC-Napoli Coroglio, 81 per Net Service (società controllata).

di valutare le ragioni del mancato accoglimento di proposte provenienti, appunto, dalla “società civile”.

Tuttavia, è evidente la differente rilevanza del ruolo del Comitato sul processo decisionale del Cda rispetto a quello dell'Osservatorio parigino, dal momento che questo siede con diritto di voto in Cda. In tal senso si auspica che il ruolo del Comitato di sorveglianza possa essere rafforzato nella sede decisionale di ABC, così da dare effettività e concretezza a previsioni ritenute innovative e potenzialmente idonee ad ammodernare ed arricchire il tradizionale procedimento decisionale delle istituzioni pubbliche.

Sul piano partecipativo, rileva altresì la previsione della pubblicazione nel sito istituzionale del Comune di Napoli e nel sito di ABC, dello Statuto, delle deliberazioni relative agli atti fondamentali e di ogni altro atto adottato “nei limiti delle leggi vigenti e nella misura in cui ciò non pregiudichi in modo sostanziale gli interessi dell'azienda”.

Da segnalare la recente costituzione, con delibera di ABC datata 18 dicembre 2015, del Consiglio civico: organismo che avrà il compito di elaborare e presentare proposte in merito alla gestione e al buon governo delle risorse idriche e all'erogazione del servizio. In particolare, nel relativo regolamento, approvato il 27 aprile 2016, è previsto che il Consiglio civico di ABC abbia lo scopo di garantire la partecipazione dei cittadini portatori di interessi, degli utenti, delle associazioni, dei comitati e dei movimenti alle scelte aziendali inerenti la gestione del servizio idrico integrato sotto il profilo della tutela del diritto fondamentale all'acqua, della gestione pubblica e partecipata, della preservazione della risorsa e della sua qualità.

I suoi organi sono l'Assemblea e il Gruppo di lavoro. Alla prima, convocata attraverso lo strumento della bolletta, la pubblicità sul sito ABC e con altre modalità, partecipano tutti i cittadini portatori di interessi, gli utenti, le associazioni, i comitati, i movimenti. L'Assemblea sceglie i componenti del Gruppo di lavoro tra coloro che si rendono disponibili e sono particolarmente impegnati nella tutela del diritto fondamentale all'acqua, anche attraverso azioni di rilevanza sociale e etica. Il Gruppo di lavoro è costituito da quattro componenti ed ha la funzione di portavoce dell'Assemblea nei rapporti con le strutture aziendali, il compito di presentare, su richiesta dell'Assemblea, istanze di accesso agli atti, proposte, osserva-

zioni e/o pareri da sottoporre all'azienda secondo l'indirizzo espresso dall'Assemblea. Il Gruppo di lavoro recepisce, altresì, le proposte, le osservazioni, i pareri che pervengono dal Comitato di sorveglianza e li sottopone per l'approvazione all'Assemblea del Consiglio civico.

Il Consiglio civico, inoltre, promuove la ricerca, lo studio e l'elaborazione scientifica e giuridica in materia di diritto all'acqua, anche attraverso gli strumenti informatici quali siti, giornali *web*, ecc. Per l'attuazione di tali fini è istituito presso il Consiglio civico il “Laboratorio delle Idee” cui possono partecipare tutti coloro che intendono fornire un contributo scientifico all'elaborazione di istanze, pareri e proposte di legge e/o di modifica del quadro normativo vigente, a livello internazionale, europeo, nazionale e locale. Il Consiglio civico, inoltre, partecipa alla giornata mondiale dell'acqua che ricorre il 22 marzo di ogni anno e propone l'istituzione di una giornata per celebrare Napoli Capitale dell'Acqua Pubblica.

In effetti, sembra ravvisarsi un certo rischio di sovrapposizioni di funzioni fra Consiglio civico e Comitato di sorveglianza.

Di forte rilevanza, naturalmente, le previsioni finalizzate a garantire una partecipazione informata e consapevole, perciò responsabile, alla cittadinanza. In coerenza con la considerazione quale valore aggiunto per il buon governo dell'acqua bene comune della partecipazione della cittadinanza attraverso l'elaborazione, la formulazione e la diffusione di osservazioni e proposte in merito alla gestione aziendale ed all'amministrazione della risorsa idrica, ABC promuove l'elaborazione delle stesse destinate ad un dibattito interno al Comitato di sorveglianza (il che rafforza i dubbi in ordine al rapporto fra Consiglio civico e Comitato di sorveglianza o, comunque, evidenzia l'esigenza di forme chiare e definite di coordinamento). Inoltre, ABC assicura che ai reclami degli utenti sia data tempestiva risposta ai sensi di legge; fa conseguire adeguato riscontro, nel più breve tempo possibile, alle istanze presentate da organizzazioni sindacali, associazioni, movimenti o gruppi di cittadini e di utenti (art. 43 dello Statuto).

Importante, soprattutto in prospettiva e tenuto conto del forte peso dell'approccio culturale nella gestione di un bene comune, che impone di tutelarne l'unicità e l'accessibilità a tutti nonché di tenere sempre presente le esigenze delle generazioni future, l'attenzione rivolta da ABC ai

rapporti con le istituzioni scolastiche, assicurando “corsi di alfabetizzazione ecologica”: lo scopo, assolutamente condivisibile, è quello di sollecitare la formazione di una sensibilità alla concezione del bene acqua quale bene comune nelle giovani generazioni; altrettanto meritoria la stessa finalità di diffusione di una nuova coscienza di bene e di una nuova consapevolezza del ruolo che ciascun cittadino può svolgere. In tale ottica, sembrano doversi leggere senz'altro positivamente le previsioni circa la promozione di regolari incontri con la cittadinanza e di visite guidate, nonché la predisposizione di materiale necessario alla divulgazione dei risultati della propria attività e delle modalità di gestione dei propri servizi, oltre che relative alla istituzione di una giornata dell'acqua pubblica, con cadenza annuale, volta alla sensibilizzazione delle comunità circa la natura di bene comune dell'acqua.

Rappresentano senz'altro sul piano formale importanti strumenti di partecipazione e controllo il Piano “Programma ecologico partecipato” (art. 32) e il “Bilancio ecologico pluriennale partecipato di previsione” (art. 33). Non sembrano disponibili, tuttavia, sul sito dell'azienda documenti da cui possa valutarsi l'effettività del percorso partecipato nell'elaborazione di tali atti.

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Quello di ABC Napoli è uno strumentario certamente espressione, nel panorama nazionale, di forme di democrazia partecipativa fortemente innovative, la cui implementazione necessita di particolare impegno e tenacia, oltre che di un lasso di tempo ragionevole per poterne valutare a pieno gli esiti.

In particolare, rispetto all'esperienza parigina, il coinvolgimento della cittadinanza (dell'utente) negli organi decisionali delle rispettive aziende appare più diretto nella misura in cui, da un lato, risultano presenti, rispetto ad altre componenti (ad esempio, rappresentanti del Consiglio comunale), soggetti della società civile svincolati dai partiti politici; dall'altro, tali soggetti sono svincolati dalle stesse associazioni ambientaliste.

Ciò, evidentemente, denota una volontà di superare logiche rappresentative nel tentativo di dare voce immediata ad esigenze della popola-

zione, senza filtri di organizzazioni più o meno forti. In prospettiva si auspica, sicuramente, il rafforzamento del ruolo del Comitato di sorveglianza e, dunque, delle componenti in esso rappresentate che oggi non siedono in Cda (ad esempio, i rappresentanti dei lavoratori) al fine di consentire allo stesso (grazie alla ricchezza della sua composizione) di contribuire concretamente al miglioramento delle scelte relative alla gestione dell'acqua sotto il profilo di una più chiara conoscenza delle esigenze degli utenti e di una conseguente più efficace risposta alle stesse.

L'iter potrebbe ricalcare quello dell'Osservatorio parigino cui, nel tempo, è stato riconosciuto diritto di voto nel Cda di Eau de Paris. Analogamente, occorrerebbe persistere nella direzione, già intrapresa, di una sempre maggiore sollecitazione dell'interesse della collettività ossia dell'utente sui temi dell'acqua: ancora una volta, l'esperienza francese testimonia quanto possa risultare importante una comunicazione intellegibile di informazioni certamente caratterizzate da un elevato grado di tecnicismo che, spesso, invece, disincentiva la partecipazione e lo stesso controllo da parte dell'utenza. Tali pratiche, unitamente ad un'attività di “formazione” del cittadino/utente che si relazioni all'acqua intesa quale bene comune, consapevole del proprio ruolo nella sua gestione e della propria responsabilità circa la sua tutela e conservazione altresì al fine di renderla disponibile anche alle generazioni future, dal momento che si tratta di un bene essenziale al soddisfacimento di diritti fondamentali, non potranno che giovare alla collettività nel suo insieme, a quella di oggi come a quella futura.

Evidentemente si tratta di un processo di tale portata in termini di discontinuità rispetto a sistemi decisionali tradizionali che, indubbiamente, richiede fasi attuative e sicuramente anche evolutive nel corso delle quali saranno necessari aggiustamenti e miglioramenti.

Allo stato attuale, va senz'altro riconosciuta l'importanza di aver intrapreso il cambiamento.

RIGHT2WATER: CHI ASCOLTA LA VOCE DEI CITTADINI?

Chérie Favat

• SOMMARIO •

1. Diritto all'acqua e strumenti di democrazia diretta. 2. L'iniziativa dei cittadini europei tra potenzialità e limiti. 3. *Right2Water*: un'iniziativa riuscita? 4. Ascoltare, non solo sentire. 5. Gli echi delle iniziative di democrazia diretta.

1. DIRITTO ALL'ACQUA E STRUMENTI DI DEMOCRAZIA DIRETTA

Le alterne vicende susseguitesesi alla duplice vittoria del SÌ all'appuntamento referendario del giugno 2011 sembrano, infelicamente, indurre a rivedere lo slogan “Si scrive acqua, si legge democrazia” – che aveva animato promotori, prima, e sostenitori, poi, in tutto il Paese – in un più realistico “Si scrive acqua, si dovrebbe leggere democrazia”.

È, infatti, noto – come evidenziato in molti dei contributi al presente volume – che, sin dai mesi immediatamente successivi allo svolgimento del *referendum*, il messaggio, lanciato forte e chiaro dagli oltre 27 milioni di cittadini italiani recatisi alle urne, è stato progressivamente depotenziato. Proprio in questi mesi, inoltre, sembra, come si suol dire, che il cerchio si stia chiudendo, dato l'evidente *favor* per la privatizzazione che anima il Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, che dovrebbe vedere la luce entro l'estate prossima, in attuazione della ben nota “Legge Madia”¹. Tutto ciò, nonostante molti e autorevoli siano stati, in questi anni, i moniti – primo fra tutti quello della Corte costituzionale² – e i richiami al rispetto e all'attuazione della inequivocabile volontà espressa dai cittadini.

¹ Legge delega n. 124 del 7 agosto 2015.

² Corte cost., sent. 199/2012. Dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge n. 138 del 13 agosto 2011 con cui, a soli due mesi dal *referendum* di giu-

Pur a fronte delle derive del post *referendum*, nel riflettere, ad ormai cinque anni di distanza, sull'effettiva portata della straordinaria esperienza di partecipazione popolare che l'appuntamento del 2011 rappresentò per l'Italia, è interessante notare come la rivendicazione del diritto all'acqua, quale diritto fondamentale di ciascun individuo, trovi variegate declinazioni proprio negli strumenti di democrazia partecipativa, tanto a livello nazionale che sovranazionale.

Se il *referendum* del 2011, in ragione del successo della campagna referendaria che il *Forum* italiano dei movimenti per l'acqua fu in grado di assicurare e della valenza politica dell'appuntamento, costituisce, almeno in Italia, l'esempio più noto in proposito, non sono mancate – prima e dopo il 2011 – altre iniziative. Per fare un esempio, basti pensare alla legge di iniziativa popolare per la ripubblicizzazione dell'acqua, presentata nel marzo del 2007 con ben 400 000 firme a sostegno, ma poi non discussa, a causa dello scioglimento anticipato delle Camere nel 2008³.

Anche spostando l'orizzonte oltre i confini nazionali, il proliferare di movimenti e di vere e proprie reti che si battono per un effettivo riconoscimento del diritto all'acqua ha trovato espressione in tentativi di affermazione tramite strumenti di democrazia partecipativa. Con quasi 1,9

milioni di firme raccolte, l'iniziativa *Right2Water*, promossa nel 2012 da un Comitato di cittadini di 27 Stati membri, costituisce, infatti, la prima iniziativa dei cittadini europei (ICE) ad aver soddisfatto i requisiti previsti per l'esercizio di tale strumento, annoverabile tra le novità introdotte dal Trattato di Lisbona.

Di un tale paradosso è stata, recentemente, vittima un'interessante esperienza di rivendicazione del diritto all'acqua, promossa in ambito UE, tramite il ricorso all'istituto dell'iniziativa dei cittadini europei (ICE). Prevista dall'art. 11, par. 4, del Trattato sull'Unione europea, l'ICE si configura, *in astratto*, quale nuovo promettente strumento di democrazia partecipativa offerto ai cittadini degli Stati membri. Caratterizzato da un alto grado di condivisione, tanto tra i cittadini (è richiesto, infatti, ai fini della presentazione dell'iniziativa, almeno 1 milione di firme) quanto tra gli Stati membri (i firmatari devono avere la cittadinanza di almeno 7 Stati membri diversi⁴), esso appare perfettamente in linea con l'impianto generale del Trattato di Lisbona, improntato – almeno sul piano delle intenzioni – a promuovere la partecipazione alla formazione del diritto dell'UE da parte di tutte le sue componenti (compresi cittadini e parlamenti nazionali e locali). Nello specifico, l'ICE – esercitabile dal

gno, l'allora Governo Berlusconi aveva reintrodotta la disciplina contenuta nell'abrogato art. 23 *bis* del decreto-legge n. 112 del 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 6 agosto 2008, riproducendone i medesimi principi ispiratori e le medesime modalità di applicazione, la Corte costituzionale ha sancito a chiare lettere l'esistenza di un vincolo al rispetto, da parte del legislatore, dell'abrogazione referendaria “alla luce di una interpretazione unitaria della trama costituzionale ed in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato costituzionale, al solo fine di impedire che l'esito della consultazione popolare, che costituisce esercizio di quanto previsto dall'art. 75 Cost., venga posto nel nulla e che ne venga vanificato l'effetto utile, senza che si sia determinato, successivamente all'abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto”.

3 Tale iniziativa, come si avrà modo di meglio accennare più oltre, è stata ripresa, con non poche e sostanziali modifiche, nel corso dell'attuale legislatura, con la presentazione della proposta di legge (C. 2212) “Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e disposizioni per la ripubblicizzazione del servizio idrico, nonché delega al Governo per l'adozione di tributi destinati al suo finanziamento”, di iniziativa dell'intergruppo parlamentare Acqua bene comune, approvata alla Camera il 20 aprile 2016, e attualmente all'esame del Senato (d.d.l. 2243).

4 È il regolamento (UE) n. 211 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 ad aver fissato a 7 il numero di Stati membri, che il TUE si limitava a definire “significativo”.

2. L'INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI TRA POTENZIALITÀ E LIMITI

110

1° aprile 2012, grazie all'adozione proprio nel 2011 del regolamento (UE) n. 211 del Parlamento europeo e del Consiglio – consiste nella possibilità per i cittadini di invitare la Commissione europea – quella tra le istituzioni dell'UE che, come noto, detiene formalmente il potere di iniziativa legislativa – a proporre un vero e proprio atto legislativo, qualora, per l'attuazione dei trattati, in relazione a determinate materie, risulti necessaria l'adozione di un atto giuridico dell'Unione⁵.

A seguito della presentazione dell'iniziativa, è prevista una fase di interlocuzione tra la Commissione e il Comitato dei cittadini promotori, volta alla condivisione e all'approfondimento delle tematiche sollevate dalla stessa e, entro tre mesi dalla presentazione, la Commissione è chiamata ad adottare una risposta ufficiale, in forma di comunicazione, che illustri, motivandole, le eventuali azioni che la stessa intende intraprendere. È, quindi, evidente che, a conclusione dell'*iter*, la presentazione di una proposta legislativa rimane condizionata dalla volontà della Commissione di dare effettivamente gambe all'iniziativa.

Dai tratti brevemente delineati, traspaiono tanto la sostanziale differenza tra questo nuovo strumento di partecipazione dei cittadini e la più tradizionale petizione, quanto l'incidenza della componente politica sull'efficacia dello stesso.

⁵ Più in dettaglio, la procedura richiede la costituzione di un Comitato di cittadini – composto da un minimo di sette cittadini che abbiano raggiunto l'età minima richiesta per poter partecipare alle elezioni del Parlamento europeo e che risiedano in almeno sette diversi Stati membri dell'UE – il quale sarà responsabile della gestione dell'intera procedura; segue la registrazione dell'iniziativa sull'apposito sito *web* della Commissione (previa verifica, entro due mesi dalla richiesta, da parte della Commissione europea, dell'effettività della costituzione del Comitato; della pertinenza dell'iniziativa rispetto alla competenza della Commissione di presentare una proposta legislativa per applicare i trattati dell'UE; del carattere non manifestamente ingiurioso, futile o vessatorio dell'iniziativa e della non manifesta contrarietà della stessa ai valori sanciti dai trattati); si apre, quindi, il periodo, della durata massima di dodici mesi, utile per la raccolta delle dichiarazioni di sostegno, che non devono pervenire da tutti gli Stati membri, ma che devono, però, superare il numero minimo di firmatari previsto per almeno sette Paesi (per l'Italia, la soglia è fissata a 54 750 firme) e l'eventuale attivazione del sistema di raccolta *online* delle firme; ultimo passaggio prima della presentazione dell'iniziativa alla Commissione, è l'ottenimento, da parte delle autorità nazionali competenti, dei certificati che attestino l'avvenuta raccolta del numero di dichiarazioni di sostegno necessarie.

Dal primo punto di vista, i due istituti hanno, innanzitutto, visto la luce in momenti diversi del percorso di integrazione europea: solo l'ICE è stata introdotta dal Trattato di Lisbona, mentre il diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo era già sancito dai trattati precedenti⁶. Inoltre, essi divergono per titolarità (il Comitato dei cittadini, per l'ICE; qualsiasi cittadino dell'Unione, nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, individualmente o in associazione con altri cittadini o persone, per la petizione), oggetto (entrambi devono vertere su materie che rientrino nel campo di attività dell'Unione, ma solo per le petizioni è richiesto che le stesse riguardino direttamente chi le presenta); destinatari (la Commissione europea, quale detentrica del potere di iniziativa legislativa, per l'ICE; il Parlamento europeo, nella sua veste di diretto rappresentante dei cittadini a livello dell'Unione, per le petizioni); oneri per la presentazione ed esiti (solo per l'ICE è previsto il requisito formale del sostegno da parte di un numero minimo di firmatari e della condivisione di almeno 7 Stati membri e solo questa consente di chiedere direttamente alla Commissione di presentare nuove proposte di atti giuridici⁷).

Dal secondo punto di vista, stride l'assenza di un obbligo – non a caso, il Trattato fa ricorso all'elegante formula dell'*invito* – in capo alla Commissione di dare effettivo seguito alle iniziative proposte dai cittadini, indipendentemente dalla portata delle richieste e dall'ampiezza del sostegno ottenuto. Di conseguenza, l'*astratta* configurazione, a beneficio dei cittadini, di una modalità di avvio dell'*iter* legislativo europeo in combinazione con l'organo di norma deputato a farlo, pensata nell'ottica di dare voce alle istanze provenienti dal basso, si scontra, *in concreto*, con la volontà, tutta politica, della Commissione stessa di fare o meno propria l'iniziativa. Significativo, in questo senso, è il fatto che la procedura

⁶ Oggi, il diritto di petizione davanti al Parlamento europeo è riconosciuto dall'art. 24, par. 2, TUE, che rinvia, quanto alle modalità di esercizio dello stesso, all'art. 227 TFUE.

⁷ L'esercizio del diritto di petizione, invece, quando la richiesta è dichiarata ricevibile dalla Commissione per le petizioni del Parlamento, può, a seconda delle circostanze, comportare la richiesta, alla Commissione europea, di avvio di un'indagine; il deferimento ad altre commissioni del Parlamento europeo, con richiesta di informazioni o di ulteriori azioni; in casi eccezionali, l'elaborazione e presentazione di una relazione completa al Parlamento o l'effettuazione di sopralluoghi; qualsiasi altro passo giudicato opportuno.

di presentazione dell'iniziativa collochi la fase del giudizio di "ammissibilità" dell'iniziativa (in termini di pertinenza dell'iniziativa rispetto alla competenza della Commissione di presentare una proposta legislativa per applicare i trattati dell'UE) prima dell'avvio della raccolta delle dichiarazioni di sostegno. Una volta che l'iniziativa è formalmente presentata, alla Commissione non rimane che un giudizio "di merito", si legga "politico". Di tale dinamica, come accennato, ha dato tristemente prova proprio l'iniziativa *Right2Water*.

3. *RIGHT2WATER*: UN'INIZIATIVA RIUSCITA?

Prima ad aver soddisfatto i requisiti richiesti dal regolamento (UE) 211/2011, *Right2Water*⁸ è l'iniziativa dei cittadini europei, promossa⁹ nel 2012 da un Comitato di cittadini composto, in larga misura, da rappresentanti dei sindacati del servizio pubblico allo scopo di esortare la Commissione europea ad adottare una normativa che imponga ai governi degli Stati membri di garantire e fornire a tutti i cittadini, in misura sufficiente, acqua potabile e servizi igienico-sanitari. Triplice l'obiettivo perseguito:

- 1) far sì che le istituzioni dell'Unione europea e degli Stati membri siano tenuti ad assicurare a tutti i cittadini il diritto all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari;
- 2) garantire che l'approvvigionamento in acqua potabile e la gestione delle risorse idriche non siano soggetti alle "logiche del mercato unico" e che i servizi idrici siano esclusi da qualsiasi forma di liberalizzazione;
- 3) assicurare che l'UE intensifichi il proprio impegno per garantire un accesso universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari.

In sostanza, scopo dell'iniziativa era quello di fare della *politica idrica europea* un'eccezione alla *politica europea*, improntata alla libe-

⁸ Per esteso, *Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!* - Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!

⁹ Il fondamento dell'iniziativa è stato rinvenuto negli artt. 14 TUE (servizi di interesse economico generale), 209 e 210 TUE (cooperazione allo sviluppo).

ralizzazione e alla creazione ed espansione del mercato unico dei beni e servizi. Se l'acqua è un bene comune e non una merce, la politica idrica deve essere sottratta alle logiche della concorrenza e del mercato. E se è tramite la legislazione UE che vengono poste le regole del mercato unico, è sempre tramite l'esercizio del potere legislativo, a livello di Unione, che devono essere sancite "le eccezioni alla regola". Eccezioni alla regola che si dovrebbero, poi, sostanziare all'interno di ciascuno Stato membro, nella garanzia di servizi idrici disponibili, accessibili e di qualità, in altre parole, nel godimento, in concreto, del diritto umano all'acqua.

Sebbene, sul piano formale, l'iniziativa sia stata un indubbio successo, basti considerare il numero di dichiarazioni di sostegno raccolte (quasi il doppio della soglia richiesta) o la composizione del Comitato dei cittadini (che non ha meramente soddisfatto il requisito della rappresentatività di almeno 7 Stati membri, ma che con i suoi 33 membri provenienti da tutti (gli allora) 27 Paesi dell'UE, ha assicurato la più ampia condivisione possibile dell'iniziativa), su quello sostanziale, la stessa ha subito un'evidente battuta d'arresto, ad opera della sua destinataria diretta.

Nella risposta all'iniziativa¹⁰, infatti, la Commissione europea – che avrebbe potuto, nella prima occasione di sperimentazione di un'ICE, dare prova della propria sensibilità verso le istanze dei cittadini –, a fronte della richiesta di implementazione del diritto umano all'acqua e ai servizi igienico-sanitari, si è limitata ad elencare una serie di buoni propositi, peraltro tutti (salvo il lancio di una consultazione pubblica su scala europea sulla direttiva relativa all'acqua potabile) già in corso: l'impegno per il rafforzamento dell'attuazione della propria legislazione in materia di qualità dell'acqua; il miglioramento della trasparenza della gestione dei dati sulle acque reflue urbane e sull'acqua potabile; lo stimolo ad un dialogo più strutturato tra i portatori d'interesse sulla trasparenza nel settore idrico; la cooperazione con le iniziative esistenti per la definizione di un maggior numero di parametri di riferimento per i servizi idrici; la promozione dell'adozione di approcci innovativi per l'assistenza allo sviluppo e della condivisione delle migliori pratiche tra Stati membri e del-

¹⁰ Comunicazione della Commissione europea del 19 marzo 2014 sull'iniziativa dei cittadini europei "Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!" (COM(2014)0177).

l'individuazione di nuovi spazi di cooperazione; l'impegno affinché l'accesso universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari figurino tra i settori prioritari nel quadro dei futuri obiettivi di sviluppo sostenibile. Nulla di più. E soprattutto nessun impegno ad esercitare il potere di iniziativa legislativa nel senso auspicato dai promotori dell'iniziativa, i quali non hanno tardato a manifestare il proprio malcontento per "la mancanza di reale ambizione della Commissione"¹¹, pur riconoscendo anche parziali apprezzamenti (quali il fatto che proprio l'iniziativa ICE in questione abbia contribuito all'esclusione dei servizi idrici e igienico-sanitari dalla direttiva concessioni¹² – senza, però, che ciò garantisca che gli stessi vengano anche esclusi da negoziati commerciali come il Partenariato transatlantico per commercio e investimenti (Transatlantic Trade and Investment Partnership - TTIP) – o il riconoscimento del fatto che la fornitura dei servizi idrici debba generalmente essere di competenza degli enti locali, statuizione in cui sembra possibile scorgere un *favor* per la rimunicipalizzazione).

Che la Commissione europea non abbia saputo (o voluto) dare adeguato ed effettivo seguito all'iniziativa *Right2Water* – che tuttavia, nella prospettiva dell'Unione è annoverata tra le iniziative ICE "riuscite"¹³ – non è solo opinione dei promotori e sostenitori della stessa, bensì anche del Parlamento europeo, tanto che, nel 2015, l'istituzione europea che rappresenta i cittadini ha adottato una risoluzione, avente ad oggetto proprio il seguito – o, meglio, il mancato seguito – dell'iniziativa *Right2Water*¹⁴. La prudenza dimostrata dalla Commissione è fonte, agli occhi del Parlamento, di una duplice preoccupazione.

11 Così Jan Willem Goudriaan, vice-presidente di *RightToWater*, nel suo primo commento alla comunicazione.

12 Esclusione recepita dall'art. 12 del decr. legisl. n. 50 del 18 aprile 2016, "Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture".

13 È il sito istituzionale dell'Unione europea, nell'apposita sezione riservata alle iniziative dei cittadini europei, a classificare *Right2Water* tra tale categoria di iniziative.

14 Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 settembre 2015 sul seguito all'iniziativa dei cittadini europei "L'acqua è un diritto" (2014/2239(INI)).

Innanzitutto, il Parlamento denuncia, a chiare lettere, che la posizione espressa dalla Commissione, nelle conclusioni della comunicazione pubblicata in risposta all'iniziativa, non offre garanzia alcuna sul fatto che la Commissione stessa, da sempre e sempre più inflessibile nella sua impostazione liberistica, faccia seguire alle altisonanti affermazioni di principio sviluppi tangibili nella sua politica idrica. Non basta che la Commissione affermi di reputare "importante considerare l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari nella sua dimensione di diritto umano" e di continuare "a garantire che questo principio resti al centro delle sue politiche". Infatti, sottolinea il Parlamento nella sua risoluzione, "la presunta neutralità della Commissione per quanto riguarda la proprietà e la gestione dell'acqua è in contraddizione con i programmi di privatizzazione imposti ad alcuni Stati membri dalla troika" (punto 21) e, afferma ancora il Parlamento, la Commissione "non dovrebbe in nessun caso promuovere la privatizzazione delle aziende idriche", mentre dovrebbe – trattandosi di servizi di interesse generale e quindi prevalentemente nell'interesse pubblico – "escludere in modo *permanente* l'acqua e i servizi igienico-sanitari dalle norme sul mercato interno e da qualsiasi accordo commerciale" (punto 22).

Insomma, sottolineando che l'acqua "non è una merce, ma un bene comune" (punto 29), una "risorsa ecosociale e non un mero fattore di produzione" (punto 3), il Parlamento non usa mezzi termini nel denunciare il fatto che la risposta formulata dalla Commissione risulti "insufficiente poiché non apporta alcun contributo nuovo e non introduce tutte le misure che potrebbero contribuire al raggiungimento degli obiettivi" (punto 6). Il che suona ancor più deludente, tenuto conto del fatto che alla vigilia delle elezioni europee del maggio 2014, e quindi negli stessi mesi in cui la comunicazione prendeva forma, ben quattro dei cinque candidati a presidente della Commissione, Juncker compreso, avevano manifestato il loro sostegno all'iniziativa.

Certo, neanche il Parlamento "osa" portare alle estreme conseguenze il suo appello, contemplando solo "se del caso" (punto 10) una revisione della direttiva quadro sulle acque¹⁵. Ad ogni modo, particolarmente inte-

15 Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque. In parti-

ressante risulta la dialettica Parlamento/Commissione che la vicenda ha ingenerato. Come descritto in precedenza, infatti, il Parlamento non è, in linea teorica, parte del processo ICE. Tuttavia, nel caso di specie, per merito dell'europarlamentare irlandese Lynn Boylan, che ha raccolto la delusione degli organizzatori dell'iniziativa, il Parlamento non è rimasto a guardare. Tra le motivazioni della relazione illustrativa sul seguito all'iniziativa "L'acqua è un diritto", poi scaturita nella risoluzione citata, Boylan – che dà diffusamente conto della mobilitazione di massa dei cittadini europei in gran parte degli Stati, scaturente dalla crescente insoddisfazione verso i modelli privati e liberalizzati di gestione idrica – ritiene urgente che la Commissione riconosca "la preoccupazione diffusa tra i cittadini europei" sulle modalità di gestione dell'acqua e dei servizi idrici, tra i quali, finora, essa "ha ampiamente favorito un approccio di mercato e basato sulla concorrenza con una tendenza verso la liberalizzazione dei servizi idrici ed igienico-sanitari anziché puntare su un approccio basato sui diritti che riconosca il ruolo di servizi pubblici". Ancor più netta si dimostra Boylan nel suo intervento in aula, in qualità di relatrice della risoluzione, quando afferma chiaramente che approcci privatistici all'acqua "has not worked, does not work and will never work" e si rammarica che la Commissione abbia perso l'occasione per ascoltare la voce dei cittadini e cambiare direzione. Emblematica dello sviamento sostanziale dell'effettività dell'ICE che, per sua natura, aveva quale scopo quello di incidere sulla legislazione, è l'intervento di Tibor Navracsics, il commissario CE presente in occasione della discussione in assemblea, il quale non manca di assicurare sul fatto che la Commissione continuerà il proprio impegno a favore dell'accesso all'acqua ma, si badi bene, ciò avverrà "on existing legislation and policies".

Proprio a questo sviamento e alle sorti dell'ICE, definita "strumento democratico unico, dotato di un potenziale importante per contribuire a ridurre il divario tra i movimenti sociali e della società civile europei e nazionali e per promuovere la democrazia partecipativa a livello dell'UE" (punto 1 della risoluzione), guarda la seconda preoccupazione del Parlamento, in realtà la prima in ordine di esposizione. In questo senso, teme

colare, nella prospettiva in esame, rileva l'art. 9 che introduce il principio del recupero dei costi dei servizi idrici.

il Parlamento, la prudenza dimostrata dalla Commissione rischia di rivelarsi un'imprudenza per il sistema dell'Unione nel suo complesso: se, infatti, come nel caso in esame, in cui la comunicazione risulta priva di ambizione, non rispondente alle specifiche richieste espresse dai cittadini e ridotta alla mera riproposizione di impegni già esistenti, la Commissione "ignorerà ICE riuscite e ampiamente sostenute nel quadro del meccanismo democratico istituito dal Trattato di Lisbona", ciò non sancirà solo il fallimento di tale istituto, ma sarà l'UE stessa a "perder[e] credibilità agli occhi dei cittadini" (punto 11).

4. ASCOLTARE, NON SOLO SENTIRE

Al di là dei contenuti specifici, la risoluzione sul seguito dell'iniziativa *Right2Water* offre un ulteriore interessante spunto di riflessione. L'appello del Parlamento alla Commissione – declinato, sotto varie formulazioni, in auspici a che questa, alla luce del messaggio rivoltole da milioni di europei, assuma impegni sul piano politico – sembra potersi riassumere nella raccomandazione a che la Commissione, *sentito* il messaggio, ne *ascolti* la portata (emblematico, in proposito, il punto 42, nella parte in cui il Parlamento "esorta vivamente la Commissione a prendere seriamente in considerazione le preoccupazioni e gli allarmi espressi dai cittadini").

Quello che gli sviluppi di questa pioniera iniziativa ICE sembrano dimostrare è che porre le condizioni per *sentire* le voci dei cittadini e moltiplicarne le forme non basta. Bisogna anche volere ed essere in grado di ascoltare tali voci. Se, come limpidamente riassunto da Massimo Villone, "le istituzioni sono chiuse all'ascolto e congelate in un *deficit* di rappresentatività che le isola dal paese, gli orientamenti già bocciati nel voto potranno riprodursi traducendosi in leggi nuove nella forma, ma non nella sostanza" (Villone, 2016). E non si tratta di un rischio remoto né, tantomeno, di un'eventualità estranea alle vicende del riconoscimento al diritto all'acqua. Anzi, è questione all'ordine del giorno proprio in tale ambito. L'accennata legge di iniziativa popolare per la ripubblicizzazione dell'acqua, che data ormai di quasi un decennio, per anni dimenticata, viene ripresa dall'intergruppo parlamentare Acqua bene comune nella proposta di legge proposta (C. 2212) che *esplicitamente* – ma risulterà più corretto dire

apparentemente – intende sottoscrivere i contenuti dell’iniziativa popolare del 2007 e dare riconoscimento normativo all’esito del *referendum* del 2011. Se, per anni, la voce di milioni di cittadini ha atteso di essere ascoltata, sono bastate due sedute in Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera, per mutilare, nel giro di due giorni e “a colpi di emendamenti”, il messaggio più importante che il *referendum* aveva portato con sé. È così che il testo, nel frattempo approvato alla Camera e ormai giunto al Senato, non contempla più l’originario articolo 6 “Ripubblicizzazione della gestione del servizio idrico integrato. Decadenza delle forme di gestione. Fase transitoria”, soppresso in forza dell’emendamento favorevolmente accolto in Commissione il 15 marzo 2016¹⁶. Un caso, non il primo, come autorevolmente evidenziato da Stefano Rodotà all’indomani del passaggio in Commissione, in cui si cerca di rendere vano il risultato referendario: “non è una questione secondaria, perché si tratta di un bene della vita, e perché viene messa in discussione la rilevanza di uno strumento essenziale per l’intervento diretto dei cittadini” (Rodotà, 2016).

Tanto la vicenda *Right2Water*, che ha portato Riccardo Petrella a constatare amaramente che “i poteri tecnocratici europei accettano sempre meno l’intervento di meccanismi di democrazia rappresentativa e diretta nell’esercizio delle loro competenze, politiche e responsabilità” (Petrella, 2015), quanto la cronaca parlamentare nostrana degli ultimi tempi dimostrano dunque che, affinché un qualsiasi strumento di democrazia partecipativa – di qualsiasi rango esso sia – risulti efficace, preliminarmente “occorre restituire ai cittadini la possibilità di contare attraverso gli istituti della democrazia diretta” (Ricoverti, 2010). Che si tratti di altisonanti previsioni sancite nelle Carte costituzionali (per stare in Italia, si pensi ai *referendum* popolari propositivi e d’indirizzo, inseriti all’art. 71 della Costituzione dalla riforma Renzi-Boschi, al fine esplicito di “favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche”¹⁷)

16 Stessa sorte riservata, nella medesima sede ma il giorno seguente, all’originario articolo 7 “Istituzione del Fondo nazionale per la ripubblicizzazione del servizio idrico integrato”.

17 Art. 11 del testo di legge costituzionale recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”.

o di puntuali previsioni delle normative di settore (per stare in tema acqua, si consideri l’art. 11 del d.d.l. 2243 in discussione al Senato rubricato “Governo *partecipativo* del servizio idrico integrato”), si tratterà, in ogni caso, di *previsioni* la cui effettività dipenderà dalle *visioni* che di tali strumenti di partecipazione avrà il detentore del potere politico. Così, l’effettività dei *referendum* propositivi e d’indirizzo – sempre che la riforma Renzi-Boschi trovi conferma – dipenderà, in prima battuta, dalla concreta adozione e dal tenore della legge costituzionale che ne dovrà fissare condizioni ed effetti; l’effettività del governo partecipativo del servizio idrico dipenderà dalla concreta adozione, da parte degli enti locali, di forme di democrazia partecipativa per le decisioni relative agli atti fondamentali di pianificazione e programmazione del servizio idrico integrato.

5. GLI ECHI DELLE INIZIATIVE DI DEMOCRAZIA DIRETTA

L’esito delle esperienze di democrazia partecipativa brevemente richiamate sembra indurre, quindi, ad un desolante parallelismo tra l’attivismo *post* referendario dei governi italiani succedutisi negli ultimi anni e l’inattività della Commissione all’esito dell’iniziativa *Right2Water*. L’uno e l’altro, infatti, in maniera speculare, sembrano andare nella medesima direzione della marginalizzazione delle iniziative di matrice partecipativa. Tuttavia, adottando – come raccomandato dalla Corte costituzionale¹⁸ – una prospettiva di reale integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa, pare comunque ravvisabile un legame di reciproca adeguatezza tra rivendicazione dei diritti fondamentali e ricorso agli strumenti di democrazia diretta. Ipotizzando un “migliore dei mondi possibili”, fatto di “istituzioni aperte, pienamente rappresentative, capaci di raccogliere le indicazioni espresse dal paese nel voto popolare e disponibili a tradurle in volontà politica e scelta legislativa” (Villone, 2016), val la pena formulare un breve ragionamento.

Rimanendo sul caso *Right2Water*, l’intento dei promotori era il riconoscimento del diritto all’acqua (diritto fondamentale) mediante il ricorso allo strumento dell’ICE (strumento di democrazia diretta). Al pro-

18 Si veda nota 1.

posito rileva, da un lato, il fatto che proprio la portata e il carattere del diritto fondamentale rivendicato abbia agevolmente consentito di soddisfare – anzi, ampiamente superare – i requisiti richiesti per la promozione dell’iniziativa stessa; dall’altro, quale miglior strumento, tra quelli ad oggi previsti, avrebbe potuto essere utilizzato per dare voce ai milioni di cittadini europei impegnati nella rivendicazione del diritto universale all’acqua, se non il nuovo strumento di democrazia diretta che, dati i numeri di cittadini e Stati che impone di coinvolgere, si caratterizza per essere spiccatamente partecipativo, nel senso anche letterale del termine?

Traslando il medesimo ragionamento sul piano nazionale, da una parte, è l’essenzialità del diritto rivendicato (l’acqua come bene comune) ad aver favorito il successo dell’iniziativa referendaria, tra l’altro, in un periodo storico di radicata diffidenza e indifferenza dei cittadini rispetto agli appuntamenti elettorali; dall’altra, come, se non attraverso il ricorso allo strumento referendario, si sarebbe potuta dare voce ai milioni di cittadini italiani su un tema, quello del diritto all’acqua e della disciplina del servizio idrico che, ormai da tempo, sembrava essere uscito dal circuito democratico a tutto vantaggio di quello economico?

Sebbene, poi, l’effetto diretto di entrambe le esperienze sia stato mutilato, l’attenzione manifestata da altri organi del circuito istituzionale (il Parlamento europeo per *Right2Water*, la Corte costituzionale per il *referendum* del 2011) così come il permanente attivismo dei movimenti cittadini promotori e sostenitori, europei e nazionali, ne sono chiari effetti indiretti, echi di voci rimaste ancora inascoltate. Echi forse troppo flebili, che certo non rendono giustizia alle voci dei milioni di cittadini di cui sono espressione, ma che, perlomeno, hanno impedito di far calare il silenzio su istanze così pregnanti quali la definitiva e compiuta affermazione del diritto all’acqua per tutti e per tutte.

RITORNO ALLE FONTI PER LA DIFESA DELL’ACQUA COME BENE COMUNE

Roberto Louvin

• SOMMARIO •

1. Dogmi e interpretazioni. 2. Carte internazionali e tecniche interpretative. 3. Il marchio di ‘bene economico’. 4. Corti internazionali e arbitrati a confronto. 5. Le Costituzioni: asimmetrie e fragilità. 6. Neutralità giuridiche apparenti e sconfinamenti del mercato. 7. Equivoci semantici e ricostruzione.

1. DOGMI E INTERPRETAZIONI

Riportare l’acqua dall’ambito dei beni commerciali, in cui è stata tratta nell’ultimo ventennio del secolo scorso, alla logica di bene comune, in cui era storicamente collocata dalla maggior parte dei sistemi giuridici, è opera complessa. Il diritto pubblico e privato moderno hanno elaborato schemi che, come un piano inclinato, rendono problematico il recupero e non bastano proclamazioni altisonanti.

Il diavolo, è noto, si nasconde nei dettagli.

Cominciamo smentendo un luogo comune: non è vero che l’acqua sia sempre stata, presso i popoli antichi, un bene comune e indiviso. È prudente prendere le distanze da questa visione arcadica di un’età in cui tutto sarebbe stato comune: è una mitologia che fa leva su regole religiose e su costumi idrici generalmente dominanti in passato, ma che rischiano di far dimenticare l’esistenza di vistose e diffuse eccezioni appropriate (Duhautoy, 2015).

Il diritto di accedere liberamente alla risorsa idrica è infatti sempre stato ostacolato da tentativi più o meno riusciti di appropriazione individuale. Lo stesso progressivo scivolamento, in epoca romana, dalla concezione classica dell’acqua come *res communis omnium* (e quindi come bene *extra commercium*) agli schemi concessori, testimoniato dall’opera del *Curator aquarum* imperiale Frontino e dalla giurisprudenza tardo-imperiale, dimostra quanto sia fuorviante affidarsi a facili generalizza-

zioni. L'acqua presenta sempre una configurazione giuridica mobile, a cavallo, per dirla con le nostre categorie abituali, fra uso e proprietà, attratta da bisogni solidaristici da un lato e da pulsioni individualistiche, proprietarie e di accumulazione, dall'altro.

La spinta alla sua mercificazione, eloquentemente definita 'petrolizzazione', non è dunque un fenomeno esclusivo dell'età moderna. Il dato emergente degli ultimi decenni è, piuttosto, il declino del ruolo egemone dello Stato-provvidenza come garante del diritto di tutti a fruire della risorsa, in parallelo con la sua crescente difficoltà a svolgere i compiti di somministratore del bene secondo i processi industriali di distribuzione che aveva in passato costantemente promosso.

Riccardo Petrella, in un breve ma efficacissimo scritto (Petrella, 2006), ha descritto questa dinamica di mercificazione come un processo di costruzione del "quadrato dell'inaccettabile", imposto dai gruppi dominanti e fondato su quattro grandi principi guida:

- le logiche di "aggiustamento strutturale", imposte in cambio di prestiti da parte del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale;
- la qualificazione (esemplificata dalla dichiarazione di Dublino del 1992) dell'acqua come bene economico dotato di un valore definito dai meccanismi del mercato concorrenziale;
- la legittimazione teorico-pratica delle liberalizzazioni su larga scala di tutti i servizi attraverso il *General Agreement on Trade in Services* (GATS);
- la rapida transizione, a partire dagli anni '80, delle società occidentali dalla cultura dei diritti alla cultura dei bisogni.

Una cornice ideologica che si è materializzata in atti formali (trattati, articoli di costituzioni e leggi), ma anche in prassi economiche, cultura giuridica e tendenze giurisprudenziali che ne hanno rafforzato l'impatto complessivo, fino al punto di fare apparire questa costruzione artificiale come un'espressione "naturale" del mercato e della società moderna. Per uscire razionalmente dal "quadrato della mercificazione" serve spiegare come questa costruzione non sia un dato scontato e inevitabile, ma possa

(e debba) essere radicalmente rivisitata e ristrutturata in funzione degli imperativi sociali ed ecologici che abbiamo tutti sotto i nostri occhi. Una ricostruzione da operare a più livelli, avvalendosi di tutte le fonti giuridiche disponibili perché nessuna offre da sola, nella complicata *governance* della società di oggi, una garanzia di protezione totale.

Lo smantellamento del quadrilatero, attraverso il superamento del dogma dell'acqua come bene economico, richiede dunque un lungo e paziente lavoro.

2. CARTE INTERNAZIONALI E TECNICHE INTERPRETATIVE

Dagli anni Settanta in poi è cresciuta la tendenza ad iscrivere l'acqua, inizialmente solo in quanto oggetto di possibile sfruttamento e poi sempre più come diritto individuale e sociale, nell'ambito delle convenzioni internazionali.

Classico oggetto di contesa nei rapporti internazionali, la risorsa idrica fluviale ha dato vita ad un copioso diritto pattizio e ad una ricca giurisprudenza internazionale, dapprima orientati nella prospettiva di un dominio puro e illimitato delle sovranità statuali sulle risorse idriche (secondo la teoria Harmon dell'ultimo scorcio dell'Ottocento che prevedeva una specie di sovranità territoriale assoluta degli Stati come "proprietari" dei fiumi), e in seguito sempre più temperata dal dovere di non pregiudicare i diritti di altri Stati, oggi riassunto nel criterio di "uso equo e ragionevole" della risorsa, accolto nella Convenzione sul diritto relativo alle utilizzazioni dei corsi d'acqua internazionali per scopi diversi dalla navigazione di New York del 1997.

La problematica del diritto individuale all'acqua è invece recente e non figura ancora nelle principali carte dei diritti del dopoguerra. Le sue prime apparizioni avvengono con i caratteri ancora sfocati di una proclamazione generica e non sostenuta da meccanismi vincolanti per i singoli stati firmatari.

Certo, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite riconosce oggi un carattere fondamentale all'accesso all'acqua potabile e all'igiene in quanto diritto connesso alla dignità della persona e "Reaffirms the recognition of the right to safe drinking water and sanitation as a human right that is

essential for the full enjoyment of life and all human rights”¹. Ci troviamo però di fronte al paradosso che, quanto più forte risuona la proclamazione, tanto più debole risulta la possibilità di avvalersene sul piano giustiziale, in mancanza di una sua precisa cogenza. Si tratta, infatti di norme a carattere programmatico e non dichiaratamente prescrittivo, che quindi non sono utilizzabili di fronte alla giustizia ordinaria.

Nel complesso, l'orientamento del diritto internazionale ha mostrato una maggior inclinazione a dare rilievo al *bisogno* di acqua, inteso come fattore mobilitante per le politiche umanitarie e gli investimenti strutturali, che non al *diritto* all'acqua, da concepire invece come riconoscimento di una vera e propria pretesa, per singoli e comunità, ad un'azione concreta dei poteri pubblici statali e ad una tutela effettiva nei loro confronti da parte delle corti interne. L'azionabilità del diritto all'acqua resta prevalentemente teorica e confinata nel campo del diritto umanitario e nella tutela di alcune categorie particolarmente esposte (donne, minori, rifugiati...). Poche sono invece le disposizioni generali a cui sia riconosciuto un carattere auto-applicativo (*self executing*) e che non necessitino quindi della mediazione – discrezionale – degli Stati nella loro attuazione. La garanzia giurisdizionale è invocabile, concretamente, solo in presenza di un effetto diretto della norma internazionale che permetta di agire nell'ordinamento interno contro quegli stessi Stati che hanno sottoscritto l'impegno, il che si rivela molto raramente praticabile (Pejan, 2004).

È quindi pericoloso cullarsi nel superficiale autocompiacimento per la crescita ormai esponenziale di documenti pattizi, dichiarazioni e convenzioni: la declaratoria di un diritto da parte delle nazioni sovrane costa poco e resta comunque vana, se non è accompagnata da una reale effettività giuridica. Solo un lavoro certosino di implementazione da parte delle organizzazioni internazionali ha finora potuto dare spessore e portare una certa, anche se discutibile, concretezza al diritto proclamato: è stato così che ha potuto, ad esempio, prendere forza il diritto all'acqua grazie al *General Comment* 15 del 2002 dell'ONU, relativo al diritto all'acqua come previsto dagli articoli 11 (diritto ad un adeguato *standard* di vita) e 12 (diritto alla salute) del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966.

La tecnica interpretativa seguita in questo caso, eredità della scolastica medievale, ha permesso di scomporre l'obbligo positivo generico posto in capo al singolo stato in un prisma di obblighi più dettagliati (G. C. 15, par. 37). Così gli impegni a “facilitare”, “promuovere” e “assicurare”, l'accesso a quantitativi essenziali, qualità sufficienti, installazioni e servizi non discriminanti per i gruppi più vulnerabili, numero sufficiente di punti d'acqua collocati a distanze ragionevoli, equo riparto dei servizi disponibili ecc. sono diventati, grazie a questo effetto “orizzontale” della norma internazionale, obblighi non derogabili (G. C. 15, par. 40), diventando *jus cogens* a protezione del diritto alla vita.

3. IL MARCHIO DI ‘BENE ECONOMICO’

Mentre diversi paesi e una moltitudine di ONG si sono impegnati sulla via della formalizzazione del diritto all'acqua e della protezione dell'accesso alla risorsa, la pressione di altri paesi e soprattutto l'azione lobbistica del mondo economico privato hanno battuto altre strade, puntando a sancire a tutti gli effetti la natura commerciale del bene acqua. Emblematiche sono state, in questo senso, le risultanze della Conferenza internazionale su acqua e ambiente di Dublino del 1992: prendendo abilmente le mosse dalla considerazione della vulnerabilità e finitezza della risorsa, la Dichiarazione finale sull'acqua e lo sviluppo sostenibile (generalmente nota come “Principi di Dublino”) ha impresso il marchio fatale di “bene economico”: “water has an economic value in all its competing uses and should be recognised as an economic good”. Questa concezione sottende l'adesione completa ai valori fondativi del mercato come unico possibile regolatore nella distribuzione della risorsa e nell'accesso di individui e comunità alla sua fruizione.

La stessa Unione europea, seppur in forma attenuata, ha dimostrato di non discostarsi molto da questo canone: è quanto sottintende il riconoscimento, con la Direttiva generale 2000/60² (Considerando n. 1), del fatto che “L'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri”. Non pari agli altri prodotti commerciali vuole dire comunque non del tutto diverso

¹ Risoluzione ONU A/RES/68/157, del 18 dicembre 2013, *The human right to safe drinking water and sanitation*.

² Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

da essi. Da questa espressione, volutamente ambigua, traspare il riconoscimento oggettivo di una commercialità complessivamente ammessa.

È da questo tipo di assunti giuridici che hanno potuto prendere le mosse le politiche di privatizzazione dispiegate su scala planetaria e sostenute dall'azione sinergica del Fondo Monetario Internazionale, della Banca Mondiale e dell'Organizzazione Mondiale del Commercio. Quest'ultima è tuttora particolarmente attiva nel perseguire il tentativo di generalizzare il concetto di servizio idrico come servizio di natura industriale, da svolgere sempre secondo criteri di concorrenza, ipotetico toccasana per giungere all'utilizzo ottimale delle risorse idriche, mobilitando investimenti privati con una regolazione spontanea dell'accesso al bene attraverso il mercato. Una condizione privatistica imposta a partire dagli anni '90, con risultati spesso devastanti, agli Stati beneficiari di sostegno delle politiche di sviluppo in quanto Paesi meno sviluppati.

Ad essere tutelato robustamente è dunque, e sempre più spesso, il diritto economico allo sfruttamento delle risorse idriche, che risulta oggettivamente privilegiato nel bilanciamento rispetto al diritto umano all'acqua come diritto fondamentale e prioritario della persona umana a fruire della stessa in quantitativi minimi e dignitosi, a scopo sia potabile che sanitario.

Non più un diritto quindi, ma solo un uso fra tanti, alternativi e concorrenti. Una delle molte ambivalenze e contraddizioni irrisolte del diritto internazionale in materia di acqua (Paquerot, 2011).

4. CORTI INTERNAZIONALI E ARBITRATI A CONFRONTO

Un aspetto che occorre qui richiamare è la sottrazione, sempre più evidente, delle questioni idriche al sindacato delle corti internazionali a beneficio di organismi arbitrali (ossia di una forma di giustizia privata) a cui vengono spesso vincolati nel loro operato gli stessi Stati sovrani. Tanto la difesa dei valori ambientali quanto l'oggettiva tutela di bisogni primari delle popolazioni cedono il passo, in questi fori, all'applicazione delle stringenti logiche del commercio internazionale. La garanzia del diritto all'acqua passa perciò anche attraverso il consolidamento della giurisdizione di corti internazionali dove le ragioni sociali ed ecologiche possono prevalere sulla logica del profitto.

L'alternativa preferita, invece, dalle corporazioni private e fortemente incoraggiata dalle istanze internazionali come l'OMC è l'affidamento della soluzione dei conflitti fra gli Stati e fra le multinazionali dell'acqua e gli Stati stessi ad istanze arbitrali, sedi riservate e non pubbliche che operano, per lo più, allo scopo di assicurare la funzionalità ottimale dei processi economici. Qui la priorità è evidentemente diversa ed il bilanciamento dei valori privilegia sistematicamente le ragioni della certezza della remunerazione dei capitali investiti, mentre le ragioni di tutela dell'ecosistema e i bisogni primari delle popolazioni interessate restano decisamente in secondo piano.

Per questo bisogna sostenere e rafforzare la competenza delle corti internazionali, dove può ancora trovare effettività la protezione primaria del diritto alla vita e alla salute delle persone, insieme al diritto delle generazioni future a fruire anch'esse della risorsa in condizioni di qualità e quantità accettabili. Prezioso e concreto ausilio nel perseguire questi obiettivi viene in questo senso anche dagli impegni assunti dagli Stati firmatari della Convenzione di Aarhus (1998), in materia di accesso all'informazione ambientale, che hanno concretamente rafforzato la trasparenza nella gestione dei servizi idrici, condizione essenziale per l'esercizio di pratiche maggiormente democratiche.

5. LE COSTITUZIONI: ASIMMETRIE E FRAGILITÀ

L'iscrizione del diritto all'acqua nelle Costituzioni è obiettivo di capitale importanza, anche se deve essere, in parte, relativizzato.

Il costituzionalismo occidentale ritiene il diritto all'acqua sostanzialmente implicito, o comunque assorbito all'interno di altri diritti fondamentali come il diritto alla vita, ad un'esistenza dignitosa, alla salute, al domicilio (Louvin, 2015). Un diritto per lo più ricostruibile dunque per via interpretativa, estrapolandolo dalle norme costituzionali "a fattispecie aperta" (Frosini, 2010).

Mentre, però, in Italia questo carattere implicito del diritto all'acqua non ha finora portato allo sviluppo di una giurisprudenza costituzionale significativa, in Francia, esso si è palesato in maniera limpida nel ragionamento sviluppato dal *Conseil constitutionnel* in una fondamentale de-

cisione³ con cui sono state respinte le censure di restrizione della libertà contrattuale e del diritto di libera iniziativa economica, prospettate da una società operante nel settore della distribuzione idrica, riguardo al divieto, contenuto nell'art. L. 115-3 del Codice dell'azione sociale e delle famiglie, di sospendere il servizio idrico a fronte di una morosità involontaria. Il divieto di interruzione del servizio posto a tutela del diritto all'acqua è stato appunto ritenuto corollario del diritto ad un'abitazione dignitosa, diritto di cui nessun individuo in condizioni di precarietà economica può essere privato in quanto “risponde a un bisogno essenziale della persona”, previsto già dal Preambolo della Costituzione del 27 ottobre 1946, commi I, X e XI e, a tale titolo, prevalente rispetto alla libertà contrattuale e al diritto d'impresa.

In Europa, inoltre, le condizioni di esercizio del diritto a fruire del bene idrico sono, per lo più, garantite da una larga disponibilità della risorsa (per motivi climatici e ambientali), da infrastrutture complessivamente funzionali e da una tradizione di *welfare* piuttosto solida. La pressione dell'opinione pubblica, pertanto, è stata finora meno forte che altrove nel richiedere l'iscrizione del diritto all'acqua in Costituzione, come dimostra anche per l'Italia la scarsità di iniziative in questo senso in Parlamento, con una sola isolata, e pressoché dimenticata, iniziativa di legge in materia⁴.

Nella maggior parte delle carte costituzionali, le norme riferite al bene acqua riguardano il riparto di competenze fra i diversi livelli di governo, mentre previsioni programmatiche e norme di principio più significative sono presenti nelle costituzioni e negli statuti regionali. Lo statuto della Regione Veneto, revisionato nel 2012, consacra, ad esempio, a favore di ciascuno il diritto al minimo vitale di acqua potabile quale diritto alla vita (art. 8, c. 2). Tuttavia, queste indicazioni non hanno un carattere vincolante ed esplicano solo, secondo la Corte costituzionale, “una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa”⁵.

3 *Conseil constitutionnel*, decisione n. 2015-470 del 29 maggio 2015.

4 Proposta di legge costituzionale n. 174 del 15 marzo 2013, presentata dall'on. Pisicchio per la modifica all'art. 2 della Costituzione, concernente il riconoscimento del diritto all'acqua.

5 Corte costituzionale, sentenza n. 379/2004.

Più efficaci risultano invece quelle azioni di coinvolgimento pubblico che, consolidando come nel caso del berlinese il risultato del *referendum* del 2011 che ha avviato la procedura di rimunicipalizzazione dell'acqua pubblica, esplicitano più pragmaticamente l'orientamento e gli impegni assunti dall'intero corpo sociale in documenti formali, come la Carta dell'acqua di Berlino promossa dall'associazione Berliner Wassertisch.

Resta, tuttavia, diffusa, in dottrina, una sorta di “sfiducia tecnica” nell'utilità di una esplicita costituzionalizzazione del diritto all'acqua, per un presunto rischio di indebolimento legato alla proliferazione dei “nuovi diritti” e a causa degli effetti negativi che produrrebbero un “irrigidimento” o addirittura una “pietrificazione” del diritto stesso rispetto alla mobilità della legislazione ordinaria (Staiano, 2011). Questa tesi, però, alla prova dei fatti, non convince. Si considerino a questo proposito i gravi rischi di deterioramento che corrono oggi le tutele sociali del diritto all'acqua, come ha dimostrato recentemente la vicenda del decreto-legge c.d. “Renzi-Lupi”⁶ che ha subordinato l'attivazione o la volturazione dei contratti di fornitura di acqua all'esibizione di un valido titolo di possesso o detenzione dell'immobile di utenza, incidendo così radicalmente sul diritto di accesso all'acqua potabile ed ai servizi igienici basilari. Per questo è oggi necessario un più forte ed esplicito presidio costituzionale.

Nel Sud del pianeta, la proclamazione costituzionale del diritto all'acqua ha avuto espressioni molto più eclatanti, come nel caso del Sudafrica che ha iscritto a chiare lettere nella sua Costituzione che “Everyone has the right to have access to [...] sufficient food and water”⁷, ma che si sono qualche volta rivelate fragili al vaglio delle corti. La degradazione delle garanzie è passata, in questo caso, attraverso la considerazione da parte del giudice costituzionale che la tutela del diritto costituisce prioritariamente un problema di costi (come argomenta Sunstein, 2009), la cui valutazione deve, in fin dei conti, essere rimessa esclusivamente alle autorità politiche⁸. Ragionamento particolarmente insidioso,

6 Decreto-legge n. 47 del 28 marzo 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 23 maggio 2014.

7 Costituzione della Repubblica Sudafricana del 1996, sezione 27 (*Health care, food, water and social security*).

8 Esemplare in questo senso la sentenza della Corte costituzionale del Sudafrica, 11

che conduce, alla fine, a tradurre tutte le tutele in una questione di costo e quindi a paralizzare sostanzialmente l'azione del giudice.

Molto solido è, invece, il baluardo posto da paesi come la Bolivia, dove l'esperienza drammatica delle politiche neoliberistiche ha lasciato in tempi recenti tragici segni, come la c.d. guerra dell'acqua di Cochabamba, e dove l'accesso all'acqua e ai servizi di depurazione, oltre a costituire diritti umani fondamentali riconosciuti in Costituzione, "non sono oggetto né di concessione né di privatizzazione"⁹.

Sulla stessa lunghezza d'onda si è mossa anche la Costituzione uruguayana fissando il principio secondo cui "l'accesso all'acqua potabile e ai servizi di depurazione costituiscono diritti umani fondamentali", le cui coordinate attuative si collocano nella cornice della protezione dell'ambiente, della salvaguardia dei diritti delle generazioni future, della partecipazione alla gestione della risorsa idrica e della definizione delle priorità d'uso. Ma ciò che più conta è che qui risulta senza equivoco che "la prestazione del servizio dell'acqua potabile dovrà svolgersi *anteponendo le ragioni di ordine sociale a quelle di ordine economico* [corsivo nostro]"¹⁰: quindi ogni autorizzazione, concessione o permesso che violi tale gerarchia valoriale è costituzionalmente privo di qualsiasi efficacia. Il tono elegiaco caratteristico del costituzionalismo sudamericano cede qui il passo ad una tecnica che non lascia spazio ad acrobazie interpretative.

6. NEUTRALITÀ GIURIDICHE APPARENTI E SCONFINAMENTI DEL MERCATO

La pressione per un'estensione delle politiche di privatizzazione deve essere arginata con strumenti adeguati, come suggerisce lo stesso Parlamento europeo quando, nella risoluzione dell'8 settembre 2015 sul seguito dell'iniziativa dei cittadini europei *Right2Water*, ricorda senza mezzi termini che "la presunta neutralità della Commissione per quanto

maggio 2000, *Government of the Republic of South Africa and Others v. Grootboom and Others*, CCT 11/00.

⁹ Costituzione della Bolivia, art. 20, III.

¹⁰ Costituzione dell'Uruguay, art. 47.

riguarda la proprietà e la gestione dell'acqua è in contraddizione con i programmi imposti ad alcuni Stati membri dalla troika" (p. 21).

Non è solo un problema di codificazione del diritto all'acqua, per tacitare la nostra coscienza mediante la sua iscrizione nelle carte costituzionali: se si ritiene che l'acqua sia a tutti gli effetti (e non solo a parole) un bene comune, occorre tracciare in maniera precisa la linea di demarcazione fra l'inclusione nella sfera del controllo pubblico ed il riconoscimento delle libertà economiche. Questo confine è sempre stato labile, tanto che la storia è costellata di episodi di monetizzazione dei beni pubblici idrici ed il ricorso a soggetti privati per lo sviluppo dei servizi di fornitura data ormai di secoli (Duhautoy, pp. 261-289).

Dal ricorso ai privati per singole operazioni tecniche e industriali alla privatizzazione *de facto* della risorsa il passo è breve e fa leva proprio sulla qualificazione dell'acqua come bene economico, oggetto di scambio in base alla legge della domanda e dell'offerta in applicazione del dogma, universale e indiscutibile, del prezzo come unica vera misura di valore. Uno schema concettuale che sostituisce, evidentemente, il valore della redditività a quello dell'utilità.

La strategia di privatizzazione si avvale per far questo di tecniche argomentative sottili che tendono a diffondersi grazie all'opera della dottrina e che, a dispetto della salvaguardia teorica del carattere pubblico della proprietà del bene acqua, ne mercificano in realtà l'uso. Questo risultato è stato ottenuto soprattutto grazie ad un'operazione di scissione fra proprietà pubblica e diritti privati, operazione svelata ed esemplarmente incoraggiata dalla Banca Mondiale (Banca Mondiale, *Water resources sector strategy*, 2004, p. 16). Secondo questa costruzione logica, la libera gestione capitalistica dei *water rights*, ritenuta indispensabile per lo sviluppo e la crescita, presuppone che sia preliminarmente stabilita e chiarita una proprietà pubblica di base (*clarifying that water is publicly owned*), affinché se ne possa successivamente riconoscere l'usufrutto in capo ai privati (*water right is usufructory – it is a right to use, not a right to own water*).

Il primo passaggio mette fuori campo i diritti tradizionali dei popoli indigeni e delle comunità locali in nome della "certezza del diritto" (ovviamente di matrice occidentale), mentre grazie al secondo la mano pubblica è ridotta a nuda proprietaria, titolare di un simulacro di diritto che si

eclissa di fronte alla pienezza dei *water rights*, a cui invece è riconosciuta una tutela legale piena, al pari di tutti i diritti sulla terra e su altri beni.

Il punto di partenza di questo processo interpretativo va ricercato nella particolare concezione dell'acqua come *res nullius* (e non *res communis omnium*) sviluppata nell'Ovest degli Stati Uniti in forza della dottrina della *prior appropriation*, sorta ma poi rapidamente abbandonata in Inghilterra nel corso del XIX secolo (Getzler, 2004). Da essa hanno preso origine le forme moderne di "mercato dell'acqua" (*water market*), come strumento per il trasferimento controllato dei diritti di sfruttamento delle acque, particolarmente diffusi in California e in Australia (qui anche con una netta scissione fra diritti fondiari e diritti d'uso delle acque), ma già in fase di espansione anche in Europa, ad esempio in Spagna.

La crescita di questo mercato dell'acqua, che punta al raggiungimento di un miglior equilibrio nell'uso della risorsa attraverso la mano invisibile del mercato, induce meccanismi speculativi e produce pesanti conseguenze sul ciclo idrogeologico locale. I diritti economici sull'acqua, secondo questa concezione – esemplarmente rappresentata in Australia dalla *National Water Initiative* (NWI), definita nel 2004 dal Consiglio che riunisce i governi federale e degli stati australiani, implicano infatti l'uso, il trasferimento, lo stoccaggio e lo sfruttamento del bene. Essi consentono, mediante i *Water access entitlements*, uno scambio permanente sulla base di un diritto di accesso, un diritto di sfruttamento delle infrastrutture e una licenza di utilizzo. Un mercato che si alimenta grazie ad una costante crescita dello sfruttamento della risorsa e ad una sottovalutazione delle sue reali ricadute ambientali.

Il ruolo del potere pubblico in questo scenario non è più quello storico di allocatore di risorse e di garante dell'eguaglianza nella fruizione dei diritti. Il suo compito si riduce infatti a quello di gendarme per assicurare, anche a mezzo della forza pubblica se necessario, la sicurezza giuridica del detentore del permesso d'acqua. Al più, in caso di calamità, torna in gioco la funzione statale di restauratore dell'ordine pubblico mediante interventi straordinari di carattere repressivo o di provvisoria sospensione degli usi.

L'efficacia di queste incursioni del mercato nel campo delle tutele socio-ambientali è già stata sperimentata in molti casi fra cui, emblematico, quello messicano, dove il superamento della garanzia costituzionale è avvenuto per l'effetto congiunto di un accordo sovranazionale (ALENA)

e del condizionamento operato dai prestiti della Banca Mondiale. Ciò ha provocato la rottura dello statuto giuridico tradizionale dell'acqua come bene pubblico con la *Ley de aguas nacionales*, adottata nel 1992 e revisionata nel 2004, che fa proprio il modello mercantile californiano.

La breccia privatistica nella fortezza costituzionale si è invece aperta in Europa soprattutto per altra via, attraverso un'azione (per ora solo in parte riuscita) di smantellamento dei servizi pubblici fondata sul triplice credo dell'inefficienza della gestione pubblica, della sottofatturazione del bene fornito e della presunta incapacità dei pubblici poteri di sostenere i costi di investimento richiesti dalle infrastrutture come perfettamente riassunto dall'OCSE (OCSE, 2006). Questa logica sembra ispirarsi alla Curva di Kuznets, secondo cui il progresso tecnologico e la transizione verso un'economia di stampo industriale non potrebbe che tradursi, alla fine, in un automatico miglioramento delle condizioni di distribuzione del reddito e dei benefici. Pia illusione. Considerando il drammatico aumento in buona parte del pianeta della penuria idrica e le sue tragiche conseguenze, questo approccio teorico echeggia l'ottimismo dileggiato da Voltaire nel suo *Candide* per cui, come sosteneva Maître Pangloss, "tutti gli eventi sono concatenati nel migliore dei mondi possibili [...]".

Il risultato di quest'azione privatizzatrice deve comunque essere valutato nelle sue dimensioni oggettive. Nello scenario mondiale, oltre l'80% delle gestioni idriche è ancora in mano pubblica, mentre la gestione in concessione (secondo il modello francese della *délégation de service*) non supera l'8% del volume complessivo e la gestione totalmente privatizzata non riguarda che pochissimi paesi, fra cui, come noto, la Gran Bretagna. Residuano, infine, forme consolidate di cooperazione pubblico-privata (come gli *StadtWerke* tedeschi), ispirate a logiche di partenariato pubblico-privato (PPP).

7. EQUIVOCI SEMANTICI E RICOSTRUZIONE

La spinta alle liberalizzazioni, sotto l'attenta regia di soggetti influenti come il Consiglio mondiale dell'acqua, resta potente e l'uso di alcuni termini e di particolari argomentazioni rafforza la tendenza in atto.

Si pensi all'equivoco semantico intorno al passaggio, tanto negli stru-

menti normativi internazionali quanto in quelli costituzionali nazionali, dall'uso del termine "diritto all'acqua" alla nozione di "accesso all'acqua". Apparentemente sinonime, le due espressioni sottendono invece concetti diversi: nel primo caso, si manifesta un credito effettivo di prestazione da opporre ai poteri pubblici; nel secondo, si allude invece solo a una condizione fattuale che tende a ridursi ad un meccanismo puramente ingegneristico. La dimensione del *diritto* si appiattisce dunque su quella del *costo*, facendo del problema una questione squisitamente finanziaria.

Per questa via, l'acqua, bene essenziale per la vita, assume in diritto la natura di un prodotto al pari degli altri, con caratteri sempre più anonimi legati solo alla sua natura fisica e chimica. Essa perde il suo senso di collante della comunità, ritenendosi la partita esaurita nel perseguimento di una crescente ottimizzazione organizzativa e di un miglioramento tecnologico. Gli individui perdono di vista i percorsi naturali del liquido e sono privati del controllo collettivo su di essa (ormai centralizzato e altamente tecnologizzato dalla rete), dimenticando il valore complessivo e il tempo sociale che il flusso dell'acqua da sempre ha scandito.

La comunità si trova perciò in presenza, attraverso la "rivoluzione del rubinetto", intesa come processo di cambiamento di paradigma radicale e globale (Van Aken, 2012, p. 129), di un bene nuovo, discreto, affidabile, assolutamente misurabile: un'anonima H₂O, come già precocemente intuito da Ivan Illich (Illich, 1985), materia apparentemente neutrale e totalmente desocializzata, perfettamente pronta alla mercificazione.

La consapevolezza di questo processo sociale spinge chi oggi crede in una necessaria e urgente inversione di rotta culturale e politica ad una puntuale ricostruzione dei capisaldi normativi dell'acqua come bene comune, un bene che la comunità riconosce come capace di soddisfare un bisogno reale e fondamentale al di fuori dello scambio di mercato, sapendo che "ciò può implicare anche organismi istituzionali come cooperative o gestioni comuni, *trusts* nell'interesse delle generazioni future, economie di villaggio, dispositivi di condivisione dell'acqua e molte altre soluzioni, tanto tradizionali quanto moderne" (Capra e Mattei, 2015).

Un'opera di istituzionalizzazione del comune da fondare su basi giuridiche solide, non sulle sabbie mobili che abbiamo oggi sotto i nostri piedi.

LA TRAGEDIA DELL'UTILITARISMO IL CASO DELL'ACQUA, DIRITTO UMANO E BENE COMUNE PUBBLICO

Riccardo Petrella

• SOMMARIO •

1. Introduzione. Il muro. 2. Le principali concezioni dell'acqua. 3. Il predominio della concezione utilitarista. La costruzione del muro. 4. È possibile abbattere il muro utilitarista.

1. INTRODUZIONE. IL MURO

Come spiegare l'impasse nella quale si trovano le azioni di salvaguardia e di promozione dei diritti umani e dei beni comuni pubblici, in questo caso l'acqua, di fronte alla massiccia e continua opera di demolizione della società dei diritti, dello stato del *welfare* e dei principi costituzionali di uguaglianza, giustizia, solidarietà, fraternità, libertà? Si ha l'impressione che siamo davanti ad un muro che non consente di avanzare verso l'obiettivo maggiore del diritto alla vita per tutti gli abitanti della Terra. Noi esseri umani siamo vicini agli 8 miliardi di persone. Di recente, uno studio di due ricercatori olandesi pubblicato in "Science" (n. 12 febbraio 2016) ha dimostrato che 4 miliardi (4 mila milioni) di esseri umani vivono in condizioni di grave carenza d'acqua (quindi, in pessime condizioni di vita) (Mekonnen e Hoekstra, 2016).

Inoltre, coloro che vivono in situazioni di acqua disponibile ed accessibile sperimentano crescenti difficoltà ad accedere ad un'acqua buona per usi umani a causa della sua rarefazione, specie economica: sia perché le fonti idriche forniscono acque sempre più contaminate ed inquinate per cui "chi può" compera, per bere, acqua minerale in bottiglia al posto dell'acqua potabile del rubinetto, sia perché la priorità d'uso è, *de facto*, data all'irrigazione, alla produzione di energia (idroelettricità), alle attività turistiche (caso, fra altri, dei paesi del Mediterraneo del sud). Infine, sta aumentando dappertutto il numero di persone che subiscono l'in-

terruzione dell'erogazione idrica perché morosi o insolventi (causa impoverimento).

I bilanci di un periodo o di un'epoca sono essenziali per tentare di capire cosa è successo, perché e come. La tesi sostenuta in questo breve saggio è la seguente: figlio delle concezioni marginaliste dell'economia capitalista di mercato, il muro di cui sopra è un prodotto sociale su scala mondiale della visione utilitarista che ha dominato le scelte politiche e le pratiche socioeconomiche delle nuove tecno-oligarchie giunte al potere negli anni '80. Queste hanno fatto della tecnologia e della finanza globalizzate gli strumenti di una nuova lotta di classe tra arricchiti ed impoveriti, tra "vecchi" e "nuovi" agricoltori, operai, impiegati pubblici e privati, senza risparmiare le "vecchie" borghesie locali. Hanno intensificato la lotta tra i poteri oligarchici ed il potere del popolo, dei popoli. Hanno ritrasformato il mondo in teatro di guerre per le risorse del pianeta e di lotta tra violenza e giustizia, dominio e cooperazione.

Come sostiene Warren Buffet¹, la nuova lotta di classe è stata per il momento vinta dal capitale.

Vincendo sul lavoro, il capitale ha però aperto una lotta ancora più globale. Oramai è chiaro: le battaglie che oppongono attualmente le grandi società globali dell'industria agro-chimica e farmaceutica per il dominio sull'industria della vita dimostrano che la sfida mondiale è diventata la lotta degli abitanti della Terra contro la pretesa delle tecno-oligarchie del capitale di essere proprietarie ("i signori") della vita del pianeta e quindi dell'acqua, dell'aria, del sole, delle sementi, della conoscenza, della salute, dell'alimentazione, dell'alloggio, della città.

Procederò in tre tappe. Nella prima, richiamerò succintamente i contenuti essenziali delle principali concezioni dell'acqua. Nella seconda, esaminerò in dettaglio i principi fondatori della concezione utilitarista e le corrispondenti scelte strategiche operate dalle tecno-oligarchie europee e mondiali.

Nella tappa finale, esporrò alla critica dei lettori alcune proposte miranti ad abbattere il muro.

¹ Warren Buffet, noto e stimato finanziere, seconda persona più ricca al mondo dopo Bill Gates, ha dichiarato alcuni anni fa: "There's a class warfare. All right, but it's my class, the rich class, that's making wars and we're winning".

2. LE PRINCIPALI CONCEZIONI DELL'ACQUA

È possibile identificare quattro principali concezioni dell'acqua:

- la concezione naturalista;
- la concezione sacrale;
- la concezione politico-integrale;
- la concezione utilitarista.

La *concezione naturalista* vede l'acqua a partire dal vissuto quotidiano: il mare, gli oceani, la pioggia, i fiumi, i laghi, le sorgenti, i pozzi, le inondazioni, la siccità. Il suo immaginario dell'acqua è realista e mitico. L'acqua è fonte di vita: per bere, lavarsi, l'igiene, l'agricoltura, l'alimentazione, la salute, l'energia, le attività industriali, il divertimento. Ma anche fonte di morte: inondazioni, siccità, piogge devastanti, acqua inquinata e contaminata. Specie in tempi piuttosto lontani, allorché le conoscenze degli esseri umani sulla vita erano limitate, l'approccio naturalista ha alimentato una visione dell'acqua fondata sull'ignoto, il non conosciuto, il mistero. Il che ha permesso a fantasiosi, stregoni, maghi ma anche poeti e narratori di assimilare l'acqua a forme di vita mitiche, sovrannaturali. Queste visioni non sono del tutto scomparse ai tempi nostri. Hanno preso nuove forme alimentate, talvolta, dalle stesse conoscenze acquisite nel frattempo sulla materia, l'energia, il vivente.

Nella visione sviluppata ai giorni nostri dall'ecologia, specie la *deep ecology*, la natura è vista come un organismo vivente globale, in sé, integrante tutte le forme di vita conosciute. È Gaia, il mondo di Gaia². In questo contesto l'acqua è "il sangue della Terra" ed i corsi d'acqua le arterie e le vene visibili. L'originalità e l'importanza di questa visione naturalista organica è che essa ha spinto le società umane a familiarizzarsi con immaginari ed approcci, anche scientifici, olistici e globali alla questione della vita e della terra. Da qui, il paradigma dell'interdipendenza e dell'integrità delle specie viventi diventato un elemento forte d'ispirazione e di guida per le politiche di valorizzazione delle risorse del pianeta nel rispetto della biodiversità, di cui l'acqua è elemento determinante.

² L'ipotesi Gaia parte dall'idea della Terra come "sistema autoregolantesi". Il suo autore è un fisico britannico, James Lovelock.

La *concezione sacrale* è legata alle concezioni religiose ed alle visioni spirituali della vita e del mondo. In tutte le società umane, la sacralità della vita e dell'acqua ha svolto un ruolo fondamentale nel divenire dell'umanità. Il suo apporto specifico risiede nel legame stretto che essa stabilisce tra la sacralità della vita e l'acqua in quanto espressione emblematica della vita stessa. L'acqua è sacra perché la vita è sacra. Come tale, l'acqua deve essere salvaguardata, curata, protetta, rispettata. La divinizzazione delle acque, anche come luoghi privilegiati della sacralizzazione della vita (i momenti della nascita, dell'entrata come membro di una comunità, della purificazione, dell'accoglienza, dell'aiuto reciproco, della morte...), non è un accidente folkloristico.

Anche la *concezione politico-integrale* è, per definizione, olistica, globale. Essa parte da una visione integrata (socio-culturale, economica e politica). Formatasi soprattutto grazie alle conoscenze più precise, a partire dal XVII e XVIII secolo, nei vari campi della vita (salute, alimentazione...) ed anche ai progressi realizzati sul piano dei principi umani e sociali (giustizia, uguaglianza, democrazia, diritti individuali e collettivi, diritti dei popoli), la concezione politico-integrale è strettamente legata alla storia ed alle dinamiche delle società umane, in particolare, delle "comunità umane" di base. L'acqua è vista come una sorgente di vita del proprio luogo di vita (il villaggio, la comunità montana, il territorio, la nazione). Malgrado essa sia anche fonte di dispute e di conflitti all'interno della stessa comunità, la concezione politico-integrale percepisce l'acqua come un bene comune, essenziale e necessario per tutti i membri della comunità. Per questo, occorre fissare le regole relative ai regimi di proprietà, di uso e di condivisione delle acque, nel rispetto dei diritti all'acqua per tutti, al fine di garantire il suo equo accesso a tutti senza portare pregiudizio all'interesse collettivo della comunità. Non sorprende, pertanto, che in questa concezione grande enfasi sia messa sulla priorità della regolazione politica, sulla sicurezza idrica comune, e, fino ad oggi, sulla sovranità nazionale idrica come strumento di garanzia per la sicurezza.

Volendo utilizzare un linguaggio più letterario, si potrebbe dire che la terza concezione rappresenta una forma di laicizzazione della sacralità della vita e dell'acqua. Contrariamente alla sacralità dell'acqua d'origine divina, religiosa, la sacralizzazione laica dell'acqua esprime la sacralità dei diritti umani universali. Una sacralità dell'acqua finalmente

consacrata dalla risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU del 28 luglio 2010 che stipula che "l'accesso all'acqua potabile ed alla sanificazione è un diritto umano"³. Inoltre, la sacralizzazione laica dell'acqua si traduce nel principio che l'acqua è un bene comune pubblico e che, come tale, deve essere governata nella sua integrità e globalità dai poteri pubblici e sotto la loro diretta responsabilità anche finanziaria. In questa visione, per quanto riguarda la concretizzazione del diritto all'acqua per tutti (misurato in 50 litri giornalieri per persona secondo l'Organizzazione Mondiale della Sanità e l'UNICEF), si fa riferimento al principio di "gratuità del diritto", dove per "gratuità" s'intende specificamente non l'assenza di costi, ma la presa a carico da parte della collettività, via la fiscalità ed altri strumenti pubblici, dei costi, anche monetari, connessi alla concretizzazione del diritto.

La *concezione utilitarista* è, infine, legata all'affermazione dei principi e delle finalità dell'economia capitalista di mercato. La centralità dell'utilità è diventata, nelle sue formulazioni attuali, il paradigma dell'economia dominante soprattutto a partire dagli anni '70. I dibattiti politici che, nel XIX secolo, divisero molti paesi europei tra loro ed al loro interno sulle questioni del regime pubblico o privato di governo di molti beni e servizi d'interesse collettivo ed essenziali per la vita provano che la concezione utilitarista fu molto presente, anche prima dell'avvento delle tesi marginaliste, agli inizi delle lotte tra socialismo e capitalismo. È, però, nella fase del capitalismo globalizzante e dello smantellamento dello stato del *welfare* negli anni '70 che la concezione utilitarista riesce ad affermarsi per diventare predominante presso le classi dirigenti mondiali.

3. IL PREDOMINIO DELLA CONCEZIONE UTILITARISTA. LA COSTRUZIONE DEL MURO

Il fondamento teorico, ideologico, della concezione utilitarista sta nella tesi che il valore di un bene, di un servizio, di ogni cosa è strettamente legato al binomio rarità/utilità. Da qui il principio – elemento chiave del marginalismo – che il valore di un bene diminuisce con la

³ Ricordiamo che 11 Stati membri dell'Unione europea, dei 27 che la componevano allora, hanno votato contro la risoluzione.

quantità disponibile. Più il bene è raro, più esso ha valore. Pertanto, più un bene è utile ed è richiesto, più il suo valore aumenta ed il prezzo di mercato ne dà la misura.

Contrariamente alle tesi dell'economia detta classica, che ha cercato di definire il valore dei beni sulla base di elementi soggettivi (la terra, le risorse naturali, il lavoro incorporato nei prodotti...), la svolta introdotta dal marginalismo sta nell'aver messo l'accento su elementi soggettivi (i bisogni individuali, le preferenze e le scelte personali, i desideri, i comportamenti degli investitori, dei consumatori, delle autorità pubbliche...). Così facendo, i promotori del marginalismo hanno dato forza non solo alle politiche di esaltazione del ruolo del mercato e dei meccanismi di domanda/offerta, ma anche alle strategie di rarefazione dei beni da parte dei detentori di capitali come mezzo per aumentare il valore (e, quindi, i profitti) delle imprese da loro possedute e/o controllate (Petrella, 2015).

Come illustrato dalla figura 1, il ciclo socio-economico e politico dell'acqua secondo la concezione utilitarista comincia con la visione dell'acqua considerata essenzialmente come una risorsa naturale vitale d'importanza strategica per l'economia e la crescita economica. È così che è definita l'acqua nei primi documenti della Banca Mondiale e dell'ONU in occasione della conferenza internazionale dell'ONU sull'acqua del 1977 a Rio de la Plata⁴. Questa condusse alla proclamazione del "Decennio internazionale per l'acqua dell'ONU 1981-91" il cui obiettivo fu di promuovere l'accesso all'acqua potabile per tutti. Nulla di ciò avvenne, e nemmeno nel 2000 e nel 2015, date previste successivamente dalla Banca mondiale e dall'ONU per il raggiungimento dell'obiettivo. La data è stata ora spostata al 2030...!

Possiamo datare l'affermazione del dominio della concezione utilitarista all'inizio degli anni '90, e precisamente nel 1992, anno simbolicamente importante (500^{mo} anniversario della "scoperta" e "conquista coloniale" del "Nuovo Mondo"). Quell'anno, l'ONU organizzò, in America latina, a Rio de Janeiro, il Primo Vertice Mondiale della Terra, con lo scopo di lanciare una riflessione frontale a 360 gradi sul divenire della Terra e tentare di gettare le basi per un'azione globale integrata fra tutti gli Stati della Terra per risolvere i problemi comuni. Un'opportunità da

4 Dichiarazione di Dublino sull'acqua.

non mancare e per i gruppi dominanti e per tutti coloro che da anni lottavano per un mondo migliore.

Non tutto ciò che venne fuori da Rio '92 fu rosa né nero. Fra i risultati positivi certamente un posto di rilievo occupa l'approvazione delle *Agende Locali 21*, la Convenzione sulla Deforestazione e la Desertificazione, l'accordo sulla Biodiversità e la costituzione dello GIEC, Gruppo di Esperti Intergovernativi sull'evoluzione del Clima.

Per il resto, ed in particolare per l'acqua (malgrado le numerose pagine ad essa dedicate nel capitolo 18 dell'*Agenda 21*), il bilancio è negativo. In effetti, in occasione della conferenza internazionale sull'acqua organizzata a Dublino dall'ONU in aprile 1992 in preparazione di Rio '92, è stato messo nero su bianco, per la prima volta nella storia della comunità internazionale, il principio fondativo *che l'acqua deve essere considerata essenzialmente come un bene economico* (il cosiddetto "terzo principio di Dublino"). In una economia capitalista di mercato, un bene economico, è definito, secondo l'americano Paul Samuelson (lo scrisse nel 1950), Premio Nobel per l'economia nel 1970, da due caratteristiche principali: la rivalità e l'esclusione. Queste ne fanno un bene prettamente privato, differente da un bene pubblico. L'acqua, si è affermato, non sfugge al criterio di rivalità: tutti tendono ad appropriarsi delle risorse idriche ed ad utilizzarle per i propri bisogni vitali e, così facendo, ne escludono l'accesso e l'uso agli altri (rivali). Da qui i conflitti tra agricoltori e popolazioni urbane, tra usi domestici ed usi industriali, tra territori, tra Stati appartenenti allo stesso bacino idrografico che vede in conflitto permanente gli Stati a monte e quelli a valle. Il "terzo principio di Dublino" fu adottato senza difficoltà al Primo Vertice della Terra. A Rio '92, i gruppi dominanti spinsero il chiodo, sempre più largo, ancor più in profondità insistendo con forza sul fatto che l'acqua è un bene economico divisibile appartenente al mondo dei bisogni vitali. Ora, i bisogni sono individuali e collettivi e possono variare nel tempo e nello spazio. Esprimono preferenze ed utilità differenti e si affermano, sovente, sotto forma di interessi. Pertanto, in questo quadro, l'acqua non può essere oggetto di un diritto umano: questo è indivisibile, universale, non varia nel tempo e nello spazio. Il diritto all'acqua potabile è lo stesso fra 100 anni, non può far parte di un *menu à la carte*. Non riflette interessi specifici o generali. Il concetto di interesse e di utilità non si applica ai

diritti umani. Nel mercato non vi sono diritti, salvo quelli della proprietà privata e della libertà di commercio.

Su questa base, i lavori di Rio '92 sull'acqua furono soprattutto concentrati sui problemi della “gestione delle risorse idriche”, al fine di rendere la stessa più efficiente, efficace ed economica. Temi di grande importanza per tutti, ma soprattutto agli occhi dei gruppi sociali detentori di capitali e dei gestori delle imprese attive nel settore idrico. A Rio, particolare attenzione fu data alle questioni del valore di scambio come criterio discriminante per misurare l'utilità, la desiderabilità e la rarità delle risorse idriche. Si cominciò così a parlare di *water pricing* (dare un prezzo all'acqua), di *valuing water* (dare un valore economico all'acqua) e di *nature pricing* (dare un prezzo alla natura). Il primo Vertice della Terra ha largamente contribuito a dare legittimità internazionale ad una visione industrialista e tecnofinanziaria della gestione idrica⁵. I temi menzionati saranno, poi, ripresi e “sistematizzati” nel 2002 al Secondo Vertice Mondiale della Terra (Rio+10), a Johannesburg, per essere inclusi come elementi chiave della politica mondiale dell'acqua nella risoluzione finale del Terzo Vertice della Terra, tenutosi nel 2012 a Rio (Rio+20). Rio+20 ha effettivamente consacrato la monetizzazione della natura come principio strumentale al servizio di ciò che i dominanti hanno proposto come gli Obiettivi dello sviluppo durevole 2030 (“solennemente” confermato, nel settembre 2015 a Vienna dall'Assemblea generale straordinaria dell'ONU sullo sviluppo durevole).

Non è un caso, dunque, che la Banca mondiale renda pubblica nel 1993 la sua bibbia sulla “Gestione Integrata delle Risorse Idriche” (GIRE, diventata famosa sotto l'acronimo inglese IWRM– Integrated Water Resources Management). Il “manuale” della Banca mondiale riprende quanto affermato a Rio '92, insistendo su quattro punti, in particolare: a) la gestione della risorsa idrica deve partire dal fatto che il valore dell'acqua (bene e servizio) nasce nel ed è definito dal mercato, ai costi di mercato. Il valore dell'acqua non sta nella sua valenza per il diritto alla vita, né unicamente nel valore d'uso, ma essenzialmente nel valore di scambio. Pertanto, il meccanismo principale di funzionamento del sistema è il mercato,

per cui è primordiale procedere alla totale liberalizzazione dei mercati dell'acqua; b) il pilastro principale dell'architettura della GIRE è la fissazione di un prezzo dell'acqua ai costi di mercato basato sul principio del recupero dei costi totali, compresa la remunerazione del capitale investito (profitto) (*full cost recovery principle*). Si tratta di un passaggio d'importanza cruciale: la fattura dell'acqua deve essere pagata dal consumatore. Altrimenti detto, anche se c'è un riconoscimento del diritto umano all'acqua, esso comporta dei costi per cui tocca al “consumatore” di pagare il prezzo corrispondente, in quanto beneficiario dell'utilità che egli trae dall'accesso e dall'uso dell'acqua potabile e del trattamento delle acque reflue. *Niente accesso all'acqua se non si paga*; c) l'attore principale della gestione non può essere che l'impresa privata competitiva, capace di utilizzare i capitali disponibili nella maniera più innovativa sul piano tecnologico (la tecnologia come motore della politica di gestione) e la più redditizia sul piano finanziario (primato della logica finanziaria). A tal fine, il partenariato pubblico privato (PPP) deve essere alla base dell'ingegneria finanziaria della GIRE; d) la gestione delle risorse idriche deve fondarsi sulla partecipazione attiva di tutti i portatori d'interesse (*stakeholders*). Messi insieme, questi elementi permetteranno, secondo gli autori della bibbia, una buona governance dell'acqua. E così, il concetto di governance, usato originariamente per valutare positivamente la gestione di fondi d'investimento, è allargato al campo della politica dell'acqua al posto di quello di governo. Come sappiamo, il termine di governo, in particolare di governo dell'economia, di governo mondiale, è in via d'estinzione: i dirigenti dell'economia dominante sono riusciti ad imporre il termine di governance da loro preferito perché in economia, come a livello mondiale, altro non è che la privatizzazione del potere politico (Petrella, 2007).

Come l'esperienza degli ultimi venti anni dimostra, si tratta di elementi strettamente connessi che formano un blocco unico, la concezione utilitarista dell'acqua, il blocco costitutivo di base del muro – che possiamo ora chiamare “il muro utilitarista” di cui le forze in lotta per il diritto umano all'acqua e l'acqua bene comune pubblico non sono riuscite ad impedire la costruzione ed il consolidamento, anche se non sono mancate conquiste e risultati importanti in diversi paesi (Bolivia, Ecuador, Venezuela, Paraguay, Brasile, Italia, Francia, Germania...) e su scala mondiale (risoluzione ONU sul diritto umano).

⁵ Consiglio la visione del film documentario *Banking Nature* di Denis Delestrac e Sandrine Feydell, Icarus Films. Il sottotitolo vale da solo *Or cashing in on the destruction of nature*.

A partire dal 1994, le storie che seguono rappresentano storie dell'innalzamento e del consolidamento del muro e storie di perseguimento coraggioso, senza sosta, delle lotte per l'acqua contro la sua mercificazione, monetizzazione, privatizzazione, finanziarizzazione.

L'Italia, con l'approvazione della legge nazionale sull'acqua – la “Legge Galli” – del 1994 è il primo paese a mettersi in riga conformemente alla bibbia della Banca mondiale. È la prima legge nazionale del mondo occidentale che introduce il *full cost recovery principle* e che parla di scelte in favore di una gestione industriale delle acque efficiente, efficace e economica.

L'anno 2000 si rivela un anno decisivo: la concezione utilitarista si afferma in tutta la sua potenza, diventa il paradigma globale senza concorrenti. Almeno per quattro avvenimenti. Primo, l'approvazione, da parte dell'Unione europea, della direttiva quadro europea sull'acqua (DQE-Acqua)⁶. Con questa direttiva, la bibbia della GIRE è istituzionalmente consacrata a livello dei 28 paesi e diventa la guida “costituzionale” della politica europea dell'acqua. Come sappiamo, modificare radicalmente una direttiva quadro europea è un'opera titanica. Una volta approvata, gli europei sanno che l'avranno con loro per decenni! Inoltre, è tutta l'Unione europea che aderisce alla concezione utilitarista. Non è il risultato solo di alcuni lupi cattivi. Il fatto ha un peso politico notevole per i governi e le imprese degli altri continenti. Non dimentichiamo che i principali padri e madri della DQE-Acqua sono stati i governi e le *lobbies* delle grandi compagnie europee dell'acqua (in particolare francesi, inglesi, spagnole, tedesche) che figurano tutte tra le prime dieci compagnie mondiali dell'acqua. Non c'è da stupirsi che esse abbiano cercato e cerchino di esportare il loro modello di gestione dell'acqua nel resto del mondo, con la complicità della Banca mondiale. A questo proposito, uno dei punti forti della bibbia GIRE è che, dal 1993, la Banca mondiale ha introdotto la clausola della condizionalità per la concessione di prestiti per interventi nel settore dell'acqua. Se uno Stato desidera dei prestiti per la costruzione di un sistema idrico moderno nel suo Paese, la Banca mondiale li concede a condizione che esso proceda alla privatizzazione

integrale del settore idrico ed applichi i principi della GIRE. L'uso “ri-cattatorio” dell'acqua non è monopolio esclusivo della Banca mondiale. Citiamo l'ultimo esempio più recente: l'obbligo, imposto alla Grecia da parte della Troika, di privatizzare i servizi idrici della città di Tessalonica per ottemperare ai requisiti richiesti dai soggetti creditori.

Secondo avvenimento. Il Segretariato generale dell'ONU, spinto dalla necessità di fondi, firma il *Global Compact* (l'Accordo globale) con la società civile, soprattutto con le grandi imprese multinazionali private che da tempo rivendicavano di essere associate alle varie attività dell'ONU (e non solo delle sue agenzie specializzate). L'ingresso formale delle multinazionali nei processi dell'ONU è apertamente sostenuto da molti Stati, specie da quelli che hanno operato nei loro paesi per la privatizzazione di molti settori un tempo pubblici. In pochi anni, le multinazionali occupano sempre di più il terreno tanto che, nel caso dell'acqua, l'ONU decide nel 2007, nell'ambito del *Global Compact*, di affidare alle imprese multinazionali il compito di redigere la proposta per un piano mondiale dell'acqua da sottomettere al *Forum Mondiale dell'Acqua* del 2009 a Istanbul⁷. *No comment!*

Terzo. Nel 2000 si tiene all'Aia il secondo *Forum* mondiale dell'Acqua organizzato dal Consiglio mondiale dell'Acqua, organismo privato creato nel 1996 dalle grandi imprese private dell'acqua con il sostegno della Banca mondiale. Non solo il *Forum* riafferma l'adesione totale alla bibbia GIRE (del tutto naturale!) ed in particolare al principio del prezzo dell'acqua e che l'accesso all'acqua comporta che tutti devono pagare l'acqua ad un “prezzo abbordabile”, ma riesce ad ottenere che, a conclusione del *Forum*, si tenga una Conferenza ministeriale di tutti i ministri dell'Ambiente, responsabili del settore acqua, la quale anch'essa non fa altro che approvare i principi cardine della concezione utilitarista, mai più messi in discussione dai successivi *Forum*, l'ultimo dei quali si è tenuto in Corea nel 2015. Da aggiungere che il *Forum* (composto da circa 30/40 mila partecipanti) è giunto ad essere considerato, anche da parte dell'ONU, il principale incontro mondiale in materia d'acqua.

⁷ Il CEO Water mandate ha continuato a lavorare. Vedasi il suo ultimo documento *Two-Year Strategic Plan 2014-15*, una breve ma forte ode al ruolo degli *stakeholders* ed al legame tra le imprese private dell'acqua e gli obiettivi dell'Agenda dell'ONU *post* 2015.

⁶ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

Quarto avvenimento, infine. La banca svizzera privata, Pictet, crea il primo fondo internazionale d'investimento privato nel settore dell'acqua, quotato in borsa. Inizia l'era della finanziarizzazione capitalistica mondiale. Essa è rapida e potente: i fondi d'investimento "blu" si moltiplicano come funghi, nascono numerosi indici borsistici specializzati nel settore dell'acqua. Gli analisti finanziari parlano dell'acqua come "the ultimate commodity" (Petrella, 2011).

La grande fase di innalzamento e consolidamento del muro si conclude nel 2002 e nel 2003. Nel 2002, è lo stesso Consiglio dei diritti umani dell'ONU a Ginevra che, con la sua Osservazione generale 15, avalla le tesi sul necessario ed indispensabile pagamento dell'acqua ad un prezzo abbordabile in funzione dell'uso e della sua quantità. L'organismo onusiano ha così consacrato un'inversione di cultura, di concezione della vita e dei diritti. Anziché mantenere la pratica introdotta dallo Stato del *welfare*, secondo la quale incombe alla collettività, via la fiscalità generale e specifica, di garantire la copertura dei costi del diritto umano all'acqua, esso ha sposato la legittimità dell'obbligo del pagamento di un prezzo. In detto contesto, il diritto umano all'acqua potabile lascia il campo dei rapporti pubblici di rispetto e di responsabilità tra la comunità umana (le collettività locali, lo Stato, le comunità sovranazionali, la comunità mondiale) ed i cittadini, secondo regole vincolanti per tutti, per entrare nel campo delle relazioni contrattuali di natura privata e mercantile tra fornitori di beni e di servizi e utilizzatori/clienti. Ogni idea di diritto (e quindi di obbligo collettivo) è sostituita dall'idea di utilità (e quindi di preferenze personali).

Approfittando della grande porta aperta dal Consiglio dei diritti umani dell'ONU, i partecipanti alla conferenza internazionale dell'ONU sul finanziamento dell'acqua nel mondo a Monterey nel 2003 hanno facile gioco per imporre definitivamente il principio che tocca al mondo della finanza privata e pubblica, sulla base di partenariato pubblico-privato, trovare i dispositivi e gli ingegni appropriati per garantire il finanziamento più redditizio in sostegno della governance mondiale e della gestione delle risorse idriche efficiente, efficace ed economica⁸.

⁸ In tale occasione, fu presentato ed approvato il Rapporto Camdessus, ex direttore generale del FMI, su "Finanziare l'acqua per tutti".

Tempo e spazio mancanti, debbo tralasciare il riferimento a tanti altri fatti e processi utili per capire come e perché la lotta contro il muro non abbia impedito la sua costruzione ed il suo consolidamento e ciò malgrado la grande conquista rappresentata dalla risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 2010 sul diritto umano all'acqua. In realtà, è successo anche quanto è accaduto ai risultati dei *referendum* di giugno 2011. Formalmente, i gruppi dominanti hanno adottato la strategia "dolce": far dimenticare l'esistenza della risoluzione, tentare di non menzionarla nei documenti ufficiali dell'ONU e farla così scivolare negli interrati dei documenti archiviati. Sostanzialmente, invece, hanno rinforzato le loro tesi sul fatto che l'accesso all'acqua, indipendentemente dal riconoscimento del diritto, deve essere pagato, come sono riusciti a fare per tanti altri diritti (diritto alla casa, all'alimentazione, alla salute...). L'acqua costa, hanno ricominciato a gridare da tutti i tetti della città. L'acqua è preziosa, sta diventando rara, il "consumatore" deve pagare la fattura dell'acqua ad un prezzo abbordabile.

Il principio del pagamento di un prezzo abbordabile, accoppiato all'introduzione di dispositivi quali la tariffazione sociale (abbassamento del prezzo e più grandi facilità di pagamento per le famiglie povere), si impone dappertutto, diventa accettabile anche in seno alle forze sociali in lotta per il diritto umano e per l'acqua bene comune pubblico. Prova ne sono il rapporto del Relatore speciale dell'ONU sul diritto umano all'acqua potabile del 5 agosto 2015⁹ ed il rapporto d'iniziativa parlamentare "I seguiti dati all'iniziativa dei cittadini europei *Right2Water*" del Parlamento europeo approvato l'8 settembre 2015¹⁰.

Il rapporto del Relatore speciale dell'ONU riguarda l'"accessibilità economica all'acqua". Il titolo la dice già lunga sulle scelte operate dal Relatore speciale. E, di fatto, il rapporto non mette in questione l'obbligo del pagamento di un prezzo abbordabile, ma concentra il suo lavoro su una analisi comparativa molto dettagliata delle molteplici forme assunte dalla "tariffazione sociale" nei vari paesi del mondo in favore delle popolazioni povere ed in stato di difficoltà economiche. Il suo scopo è di

⁹ Rapporto del Relatore speciale dell'ONU sul diritto umano all'acqua, "L'accessibilità economica dell'acqua", 5 agosto 2015.

¹⁰ Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 settembre 2015 sul seguito all'iniziativa dei cittadini europei "L'acqua è un diritto" (2014/2239(INI)) (Rapporto Boylan).

mettere in luce quelle forme che hanno permesso di raggiungere l'obiettivo in maniera più efficiente ed economica. Il Relatore speciale dell'ONU dimentica di "ricordarsi" che il diritto umano all'acqua non è una questione di politica sociale in favore dei poveri, ma che fa parte della politica dei diritti universali.

Il rapporto redatto dall'europarlamentare irlandese di sinistra, signora Boylan, centrato in partenza sul contributo dell'iniziativa dei cittadini europei *Right2Water*, in quanto strumento o no di democrazia partecipata a livello europeo, si rivela uno dei migliori documenti redatti dal Parlamento europeo sulle problematiche del diritto all'acqua ed ai servizi igienico-sanitari, la gestione dei servizi idrici ed il mercato interno europeo, la politica estera e dello sviluppo dell'Unione europea nel settore dell'acqua. Come la sua redattrice lo precisa fin dall'inizio, il rapporto costituisce un nuovo tentativo, da parte del Parlamento europeo, di spingere l'UE a definire e proporre l'adozione di una politica chiara, precisa e corretta del diritto all'acqua e, quindi, di una politica integrata delle acque europee ispirata alla giustizia sociale, alla sostenibilità integrale e alla partecipazione civica. Così, il rapporto Boylan invita la Commissione a riaffermare chiaramente l'importanza del diritto umano all'acqua e a riconoscere l'acqua come bene comune pubblico avente un valore fondamentale per tutti, e non come merce. Il rapporto si oppone alla sospensione dei servizi idrici per motivi d'insolvenza o di morosità, considerando l'interruzione della fornitura dell'acqua una violazione dei diritti umani. Denuncia l'ambiguità della Commissione che pretende di sostenere una posizione neutra a proposito del regime di proprietà dell'acqua e dei servizi idrici, allorché la citata direttiva quadro europea sull'acqua impone chiaramente (art. 9) il principio della remunerazione del capitale investito generatore di profitto e che la Commissione cerca, da anni, d'imporre la sottomissione dei servizi idrici alle regole del mercato interno europeo liberalizzato. Il rapporto non dimentica di sottolineare che la politica dell'austerità perseguita dalla Commissione si è tradotta nell'imposizione al Portogallo, all'Irlanda, alla Spagna, alla Grecia, della privatizzazione dei servizi idrici come condizione per il mantenimento del cosiddetto "aiuto finanziario". Il rapporto chiede che l'UE escluda sistematicamente l'acqua dagli accordi internazionali sul commercio e gli investimenti, che la proprietà pubblica dell'acqua sia salvaguardata e riaffermata, limitando il ricorso al settore privato unicamente

a certe funzioni tecniche. Infine, esprime la preferenza per i partenariati pubblici-pubblici, e non pubblico-privato, e dà la priorità alla gestione diretta da parte dei Comuni in una prospettiva favorevole allo sviluppo locale ed alla partecipazione dei cittadini. Riguardo il diritto all'acqua, il rapporto riafferma con forza che il diritto non può essere sottomesso e condizionato dalle logiche mercantili. Tuttavia, proprio sulla questione centrale del finanziamento dei costi del diritto anche il rapporto Boylan si ferma, non è riuscito ad andare più avanti fino alla tesi dei costi presi a carico della collettività via la fiscalità. Il muro utilitarista è intervenuto, il tabù resta inviolato. Boylan non mette in questione l'obbligo del pagamento di un prezzo abbordabile e "rientra" nella soluzione dell'accoppiata "prezzo abbordabile + tarifficazione sociale". Ma il muro può essere e sarà abbattuto.

4. È POSSIBILE ABBATTERE IL MURO UTILITARISTA

La ragione del mio apparente "ottimismo volontarista" sta nella tragedia della concezione utilitarista. Il muro ci dice che questa concezione ha raggiunto una forma elevata di potenza e resistenza. Ora, più la concezione utilitarista della vita si afferma e si universalizza ed i processi di produzione, distribuzione e consumo delle risorse disponibili si intensificano all'insegna della predazione e dell'estrattivismo totale, come sta accadendo non solo per l'acqua, più le scelte politiche ed economiche dei gruppi dominanti si traducono in processi di devalorizzazione e distruzione della vita.

Penso, anzitutto, all'indice del "giorno del superamento" (*Earth Overshoot Day*) calcolato da alcuni anni dal Global Footprint Network. Secondo l'impronta ecologica così misurata, nel 2015, gli abitanti della Terra (non tutti nella stessa proporzione, evidentemente) hanno consumato il capitale biotico di terra e di acqua al 13 agosto dell'anno. Il "giorno del superamento" era stato stimato nel 1984 al 21 novembre. L'accelerazione della predazione del pianeta è stata piuttosto elevata in venti anni.

Penso, poi, in particolare, alla drammatica riduzione, in termini anche quantitativi, della disponibilità di acqua qualitativamente buona per usi umani e della sua accessibilità socio-economica. Secondo le ricerche condotte in materia dall'UE, solo poco più del 50% delle acque europee

sono nel 2015 in un buono stato ecologico. In proposito, i fatti di cronaca quotidiana lasciano pensare che la percentuale delle acque qualitativamente buone sia ben inferiore al 50%. La situazione è peggiore in Africa, nel Medio Oriente, in Asia minore e centrale, in Russia, in India, in Cina, negli Stati Uniti.

Penso anche alla degradazione del suolo (deforestazione e desertificazione) e conseguente diminuzione della biodiversità e della fertilità delle terre coltivabili, con previsioni catastrofiche riguardo la produzione e l'accesso futuro ai tre cereali di base (grano, riso, mais).

E penso, soprattutto, alle diseguaglianze sociali ed alla possibile ulteriore disgregazione delle comunità umane, non solo a livello mondiale ma anche a livello locale, causate dall'economia dominante. Un solo esempio per dare senso storico a questa affermazione. In previsione dei cambiamenti idrici che sconvolgeranno nei prossimi decenni il nostro pianeta a causa dei cambiamenti climatici, i Paesi Bassi (più di 12 milioni di abitanti) hanno investito negli ultimi 15 anni centinaia di miliardi di dollari per la strategia detta di adattamento, cioè per preparare il paese a vivere in una situazione di aumento del livello dei mari, e prevedono di continuare ad investire altre centinaia nei prossimi 20 anni. È ragionevole credere che, in queste condizioni, gli olandesi riusciranno a garantire la loro sicurezza di vita. Molte zone del Bangladesh (180 milioni di persone) sono già sott'acqua. Il paese non ha potuto investire un solo dollaro per la propria sicurezza futura. In caso di elevazione del livello del mare, l'intera popolazione rischia di dover abbandonare il territorio. Dove andrà?

La tragedia dell'utilitarismo sta proprio nella sua insostenibilità a causa della sua logica creatrice di diseguaglianze profonde fra gli esseri umani ed i popoli di fronte alle condizioni di vita, di sicurezza e di esistenza. Le diseguaglianze rendono inevitabile la distruzione delle comunità umane e del vivere insieme. L'utilitarismo conduce all'esaurimento dei processi di rigenerazione della grande "comunità di vita della Terra".

La seconda ragione del mio "ottimismo" sta nel fatto che la storia anche recente ha dimostrato che un "piccolo popolo" come la Bolivia ha potuto far approvare dall'Assemblea generale dell'ONU la risoluzione sul diritto umano all'acqua, malgrado l'opposizione dei principali paesi potenti del mondo a cominciare dagli Stati Uniti e dal Regno Unito. Quando c'è volontà politica e determinazione, è possibile ipotizzare un cambiamento "ra-

dicale", anche se solo di una "parte" del sistema. Alla stessa conclusione si giunge pensando alla ripubblicizzazione effettiva dell'acqua a Napoli, sola grande città ad essere riuscita a realizzarla in conformità al *referendum* del 2011. Malgrado l'avanzata demolizione dello Stato di diritto, è possibile che un'autorità giudiziaria, il tribunale di Limoges in Francia, pronunci una sentenza con la quale vieta, perché illegale, l'interruzione dell'erogazione dell'acqua potabile per motivi di morosità e d'insolvenza.

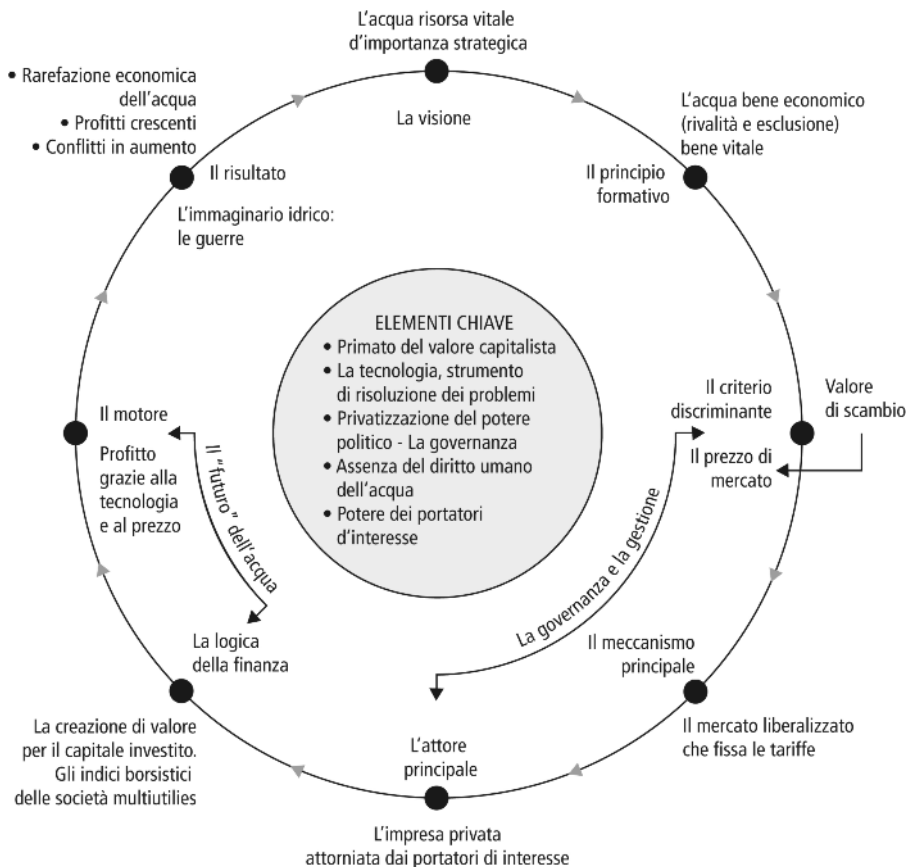
Altrimenti detto, è difficile fermare un popolo in cammino per la difesa dei suoi diritti universali. Prenderà tempo e richiederà molte sinergie, ma il muro cadrà, sarà abbattuto. Una prima difficoltà da superare è la debolezza dell'unione ed integrazione delle azioni condotte dalle organizzazioni di lotta per il diritto umano e l'acqua bene comune. Particolarmente in Europa, la situazione è preoccupante. Sono convinto che l'unione/integrazione delle varie azioni potrà farsi in Europa se la leva della mobilitazione sarà centrata sulla costituzione, e in sostegno di essa, in seno al Parlamento europeo di un gruppo di parlamentari (una dozzina), in stretto collegamento con altri parlamentari nazionali e locali, convinti e decisi a far cambiare una serie di dispositivi europei d'importanza maggiore per la politica dell'acqua. Il tema, per esempio, della qualità dell'acqua potrebbe essere il loro cavallo di battaglia. Penso, concretamente, ad una "European Parliamentarian Platform for the Right to Water Quality".

A livello internazionale e mondiale, si dovrebbe approfittare dei prossimi due *Forum* Sociali Mondiali per (ri)lanciare la battaglia per sconfiggere l'egemonia ideologica dei gruppi dominanti (*Forum* Mondiale dell'Acqua, Global Compact, Global Water Partnership, World Economic *Forum*, Banca mondiale, tecno-burocrazie onusiane, tecno-oligarchie europee, cinesi, indiane, americane) e dare così spessore politico e valenza socio-culturale mondiale alle indispensabili azioni dal basso sulle quali, però, si sono oggi rannicchiate le forze di opposizione.

In effetti, una seconda difficoltà risiede nella diminuita autonomia di capacità utopica da parte degli alternativi al sistema. Sono convinto che è possibile recuperare l'autonomia soprattutto in questo periodo in cui appare in tutta evidenza l'incapacità strutturale dei poteri dominanti di risolvere i problemi del mondo, in particolare dell'acqua, della salute, dell'alimentazione, del lavoro, nell'interesse di tutti gli abitanti della Terra e non solo per le poche centinaia di milioni di "benestanti". Abbiamo a

nostra disposizione un argomento fattuale di peso: l'assurdità evidente e l'insostenibilità pratica della pretesa delle tecno-oligarchie dominanti, legate al globocapitalismo mercantile, speculativo e predatore, di diventare i proprietari della vita sul pianeta. La battaglia per la riappropriazione collettiva da parte dell'umanità della responsabilità della vita e, quindi, dell'acqua come bene comune pubblico mondiale, in alternativa all'appropriazione da parte del mercato e della finanza, può essere la base dei processi di riconquista dell'autonomia utopica.

Fig 1. IL CICLO SOCIO-ECONOMICO E POLITICO DELL'ACQUA SECONDO LA CONCEZIONE UTILITARISTICA DELL'ECONOMIA DOMINANTE



Tab. 1. CRONOLOGIA DEL PROCESSO DI COSTRUZIONE DEL MURO UTILITARISTA DELL'ACQUA

1992	Terzo principio di Dublino
	Primo Vertice Mondiale della Terra (Rio'92)
1993	Banca Mondiale, la bibbia dell'IWRM
1994	Italia, "legge Galli" sull'acqua
1996	Creazione del Consiglio Mondiale dell'Acqua
	Creazione della Rete internazionale dei bacini idrografici
1997	Primo Forum Mondiale dell'Acqua a Marrakech
2000	Direttiva Quadro Europea sull'Acqua
	Forum Mondiale dell'Acqua a L'Aia
	ONU – Global Compact
	Primo fondo d'investimento privato sull'acqua /Pictet
2002	Secondo Vertice Mondiale della Terra – "Rio +10"
	"Osservazione generale 15", Consiglio dei diritti umani dell'ONU
2003	Conferenza ONU sul finanziamento dell'acqua a Monterrey
2007	Global Compact / CEO WaterMandate
2010	Risoluzione ONU sul diritto umano all'acqua
2012	Terzo Vertice Mondiale della Terra – "Rio+20"
	Comunicazione della Commissione europea, "Piano di salvaguardia delle risorse idriche d'Europa", 14 novembre
2013	Iniziativa dei Cittadini Europei (ICE) <i>Right2Water</i>
2015	Rapporto del Relatore speciale dell'ONU sul diritto umano all'acqua, "L'accessibilità economica all'acqua"
	Parlamento europeo, Risoluzione sul Rapporto Boylan
	ONU, Agenda <i>Post-2015</i>

Bibliografia

- ALFANO R., *Tributi ambientali. Profili interni ed europei*, Torino 2012.
- AZZARITI G., FERRARA G., LUCARELLI A., MATTEI U., RODOTÀ S. (2010), *Invertire la rotta. Per un governo pubblico dell'acqua. Relazione introduttiva ai quesiti referendari*, in "www.archivio.eddyburg.it".
- BERSANI M., *Come abbiamo vinto il referendum*, Roma 2011.
- BERTOLISSI M., *Un giorno dopo l'altro*, Napoli, 2010.
- CAPRA F., MATTEI U., *The Ecology of Law. Toward a Legal System in Tune with Nature and Community*, Berrett-Koehler, 2015.
- CASTALDI G., MATINO P. (a cura di), *La sostenibilità dei servizi idrici. Industria, finanza, ambiente e cittadini*, Ferrara 2014.
- CITRONI G., DI GIULIO M., *Dismissioni! E poi? Che fare delle ex-municipalizzate*, Milano, 2016.
- CIVICVM, *Le società controllate dai maggiori comuni italiani: costi, qualità ed efficienza*, a cura dell'Ufficio Studi di Mediobanca, 2009.
- Comitato ABC di Reggio Emilia, *Il bene è comune se la sua gestione è partecipativa*.
- DEL FEDERICO L., *Tasse, tributi paracommutativi e prezzi pubblici*, Torino, 2000.
- DIAMANTI I., *Mappe – Il movimento che rende visibile il cambiamento del Paese*, Atlante Politico Demos&Pi, "La Repubblica", 27 giugno 2011.
- DUHAUTOY F., *L'accès à l'eau, droit de l'homme ou loi du marché?*, Parigi, 2015.
- DURET P., "Crossing the great divide". *Spunti per un approccio sussidiario alla gestione dell'acqua (ovvero della rondine e della primavera)*, in M. Andreis (a cura di), *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, 2015.
- Forum italiano dei movimenti per l'acqua, *Per la ripubblicizzazione del Servizio Idrico Integrato dopo il referendum*, in www.acquabenecomune.org.
- Forum italiano dei movimenti per l'acqua, *La storia della legge per la ripubblicizzazione dell'acqua*, in www.acquabenecomune.org.
- FROSINI T. E., *Il diritto costituzionale all'acqua*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 3/2010.
- GALANTI T., *Sindaci e manager nel capitalismo municipale. Saggio sui vestiti nuovi dell'imperatore*, Bologna, 2016.

- GETZLER J., *History of Water Rights at Common Law, Oxford Studies in Modern Legal History*, Oxford, 2004.
- ILLICH I., *H₂O and the Waters of Forgetfulness*, Dallas, 1985.
- LOUVIN R., *La dimensione sociale ed ecologica del diritto all'acqua*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015.
- LUCARELLI A., *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2014.
- LUCARELLI A., *I modelli di gestione dei servizi pubblici locali dopo il Decreto Ronchi. Verso un governo pubblico partecipato dei beni comuni*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1, 2010.
- MATTEI U., *Beni comuni. Un Manifesto*, Roma-Bari, 2011.
- MATTEI U., *Controriforme*, Torino, 2013.
- MATTEI U., *Il benicomunismo e i suoi nemici*, Einaudi, 2015.
- MATTEI U., QUARTA A., *L'Acqua e il Suo Diritto*, Roma, 2014.
- MATTEI U., REVIGLIO E., RODOTÀ S., (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, 2007.
- MEKONNEN M. M., HOEKSTRA A. Y., *Four billion people facing severe water scarcity*, "in Science", 12 febbraio 2016.
- MICCIO B., *Vent'anni dopo*, in www.gruppo183.org.
- MONE D., *La categoria dei beni comuni nell'ordinamento giuridico italiano: un paradigma per la lettura del regime dei beni pubblici alla luce della Costituzione*, in *RDPE*, 2, 2014.
- MYERS T., *Introduzione a Žižek*, Genova, 2003.
- OCSE, *Concurrence et réglementation du secteur de l'eau, Revue de l'OCDE sur le droit et la politique de la concurrence*, 2006, vol. 8, n. 1.
- ORTEGA DE MIGUEL E., SANZ MULAS A., *La gestione dell'acqua nel municipio di Cordoba; un modello di gestione pubblica partecipata, efficace ed efficiente*, in B. BALANYÁ, B. BRENNAN, O. HOEDEMAN, S. KISHIMOTO, P. TERHORST (a cura di), *Per un modello pubblico di gestione, successi, lotte e sogni*, Teramo, 2006.
- PAQUEROT S., *Les développements normatifs du droit international de l'eau: contradictions non résolues et ambivalence normative*, in *L'eau en droit international*, Parigi, 2011.
- PEJAN R., *The Right to Water: the Road to justiciability*, in *George Washington International Law Review*, vol. 36, n. 5, 2004.
- PETRELLA R., *Au nom de l'humanité. L'audace mondiale*, Bruxelles, 2015.
- PETRELLA R., *Il capitalismo blu*, Sezano (Vr) 2011.
- PETRELLA R., *Le grandi sfide mondiali dell'acqua*, in *Costituzionalismo.it*, Fasc. 1, 2006.
- PETRELLA R., *Una nuova narrazione del mondo*, Bologna, 2007.
- PETRILLO G., *Tributi, nuove entrate locali e loro controversa natura giuridica*, in F. AMATUCCI (a cura di), *Il nuovo sistema fiscale degli enti locali*, Torino, 2010.
- PIEROBON A., *La trasformazione dalla S.p.A. pubblica all'azienda speciale del servizio idrico integrato*, *Azienda Italia*, 4, 2014.
- QUARTA A., SPANÒ M., *Beni comuni 2.0. Contro-egemonia e nuove istituzioni* (2016).
- RICOVERI G., *Beni comuni vs merci*, Milano, 2010.
- RODOTÀ S., *La battaglia dell'acqua*, in "La Repubblica", 17 marzo 2016.
- SCHIEERLING S. M., *Contributions to the International Water Resource Economics Consortium*, 11th Annual Meeting, in *Water Resources and Economic*, (vol. 13), 2016.
- SEVERINO E., *I fondamenti del metodo scientifico. Contraddirsi? A volte aiuta...*, in www.corriere.it, 5 marzo 2016.
- SIMONATI A., *Il regime pubblicistico delle acque: profili comparatistici*, in G. SANTUCCI, A. SIMONATI, F. CORTESE (a cura di), *L'acqua e il diritto*, Trento, 2011.
- STAIANO S., *Note sul diritto fondamentale all'acqua. Proprietà del bene, gestione del servizio, ideologie della privatizzazione*, in *federalismi.it*, 5, 2011.
- SUNSTEIN C. R., *A cosa servono le Costituzioni. Dissenso politico e democrazia deliberativa*, Bologna, 2009.
- UTILITATIS, *Blue e-book. I dati sul servizio idrico integrato in Italia*, Fondazione Utilitatis pro acqua energia ambiente, Roma, 2014.
- VAN AKEN M., *La diversità delle acque. Antropologia di un bene molto comune*, Milano, 2012.
- VILLONE M., *Una stagione referendaria per rinnovare politica e istituzioni*, in AA.VV., *La Costituzione bene comune*, Roma, 2016.
- VOLPE C., *Appalti pubblici e servizi pubblici. Dall'art. 23 bis al decreto legge manovra di agosto 2011 attraverso il referendum: l'attuale quadro normativo*, in *Giustizia Amministrativa*, 11, 2013.
- VOLPE C., *Il lungo e ininterrotto percorso di assestamento della disciplina dei servizi pubblici locali*, in *Giustizia Amministrativa*, 11, 2013.
- ZAPPA G., *Le Produzioni nell'economia delle imprese*, t. I, Milano, 1956.

SITOGRAFIA DI RIFERIMENTO

www.acquabenecomune.org
www.arin.na.it
www.citygovresearch.com
www.cortecostituzionale.it
www.eaudeparis.fr
www.europarl.europa.eu
www.footprintnetwork.org
www.observatoireparisiendeleau.fr
www.psiru.org

Autori

Marco BERSANI è socio fondatore di Attac Italia ed è stato tra i promotori del *Forum italiano dei movimenti per l'acqua* e della campagna referendaria del 2011. È autore, tra l'altro, di *Acqua in movimento – ripubblicizzare un bene comune* (2007), *Come abbiamo vinto il referendum* (2011), *CatasTroika – Le privatizzazioni che hanno ucciso la società* (2013). La sua ultima opera è *Nelle mani dei mercati – perché il TTIP va fermato* (2015).

Giulio CITRONI, ricercatore di Scienza Politica all'Università della Calabria, studia il governo e la *governance* locale, le amministrazioni locali e le politiche pubbliche in chiave comparata. Con l'associazione "Sottosopra - Attivare democrazia" studia e promuove processi di democrazia partecipativa e deliberativa nelle organizzazioni politiche. Su acqua e servizi locali ha pubblicato *Tra stato e mercato* (2007), *Chi governa l'acqua?* (2008), *Governi privati* (2012), *Dismissioni! E poi?* (2016).

Chérie FAVAL, dopo il Master in Comparative law, economics and finance all'International University College di Torino, ha preso servizio presso la Regione Autonoma Valle d'Aosta, in qualità di funzionario al Dipartimento politiche strutturali e affari europei. Studiosa dei beni comuni, è autrice del saggio *Dal comune al pubblico, dal comune al privato. I pascoli in Valle d'Aosta, tra evoluzione e involuzione delle Consorterie* (2014).

Roberto LOUVIN presiede l'International University College di Torino ed è Professore Associato di Diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Scienze

Politiche e Sociali dell'Università della Calabria, dove tiene, dal 2013, il corso di Diritto comparato dei beni comuni. È stato Presidente del Consiglio regionale (1998-2002) e della Regione Valle d'Aosta (2002-2003) ed è autore di volumi e saggi sui temi delle autonomie, del federalismo, delle minoranze linguistiche e dei *commons*.

Ugo MATTEI, professore ordinario di Diritto civile all'Università di Torino e Professor of International and Comparative Law all'Hastings College of the Law dell'Università della California è attivamente impegnato da anni per la causa dei beni comuni ed è Coordinatore accademico dell'IUC di Torino. La sua ultima opera, scritta con F. CAPRA, è *The Ecology of Law: Toward a Legal System in Tune with Nature and Community*, Berrett-Koehler, 2015.

Daniela MONE, ricercatrice di Diritto amministrativo alla SUN, studia tra l'altro il processo decisionale delle istituzioni pubbliche e la proprietà. Tra le sue pubblicazioni: *Qualità normativa tra tecnocrazia ed effettività della democrazia rappresentativa* (2010), *La categoria dei beni comuni nell'ordinamento giuridico italiano: un paradigma per la lettura del regime dei beni pubblici alla luce della Costituzione* in A. LUCARELLI, D. MONE, (a cura di), *Le trasformazioni della democrazia*, RDPE, 2/2014.

Giuseppina PASSARELLI, avvocato e dottore di ricerca in "Impresa, Stato e mercato" presso l'Università della Calabria, studia il mercato, la concorrenza e le regole. Tra le sue pubblicazioni: *Il requisito del controllo analogo nell'istituto dell'in house providing in Democrazia Amministrazione e controlli* (2007) e *Dissesto dei 'comuni' o eclissi del 'comune'? Il ruolo delle Corti innanzi alla crisi della finanza locale*, in *Rass. dir. pubbl. eur.* (2014).

Riccardo PETRELLA, 1941, professore emerito dell'Università Cattolica di Lovanio (B). Presidente dell'Institut Européen de Recherche sur la Politique de l'Eau (IERPE) a Bruxelles e promotore dell'Iniziativa Internazionale "Dichiariamo Illegale la Povertà" (DIP) a Sezano (VR) (I). È l'autore di *Le Manifeste de l'Eau* (Labor, Bruxelles 1997) a partire dal quale ha creato il Comitato Internazionale per il Contratto Mondiale dell'Acqua. Ha curato la pubblicazione di *L'eau. Res publica ou marchandise?*(2003) e scritto *Capitalismo blu. La predazione della vita* (2011). Ultimo libro: *Au noms de l'humanité. L'audace mondiale* (2015).

Alberto PIEROBON, già dirigente enti locali e direttore di azienda pubblica, è esperto in servizi pubblici e in materia ambientale (in particolare rifiuti). Opera come consulente per soggetti pubblici (anche Procure) e privati. È autore di vari volumi e di numerosi articoli (in parte leggibili in www.pierobon.eu), come *Partire dal basso per comprendere gestione e provento di un servizio pubblico* (2016) e il libro di prossima pubblicazione *Come si ruba in Italia*.

Andrea PRADI è professore aggregato di Diritto civile all'Università di Trento e Master di Diritto all'UC di Berkeley. Studioso del diritto Anglo-americano, si occupa principalmente del rapporto tra proprietà e pubblica utilità e di analisi economica del diritto. Attivamente impegnato nella difesa dei beni comuni, ha curato, con A. ROSSATO, *Beni comuni digitali*, Napoli, 2014.

Alessandra QUARTA, ricercatrice dell'Università di Torino, studia la proprietà, l'accesso e i beni comuni. Nel 2011, ha seguito la stesura delle memorie per l'ammissibilità dei referendum sull'acqua in Corte costituzionale e, l'anno successivo, la difesa che ha poi portato la stessa Corte a pronunciare la famosa sentenza n. 199/2012. Ha pubblicato, insieme a Ugo MATTEI, *L'acqua e il suo diritto* (2013) e, con Michele SPANÒ, ha curato il libro *Beni comuni 2.0. Controegemonia e nuove istituzioni* (2016).

Indice

INTRODUZIONE <i>Roberto Louvin</i>	5
IL REFERENDUM DEL 2011: EFFETTI, RESISTENZE E DIFESE <i>Alessandra Quarta, Ugo Mattei</i>	9
CINQUE ANNI DOPO IL REFERENDUM, LA BATTAGLIA PER L'ACQUA CONTINUA <i>Marco Bersani</i>	21
IL REFERENDUM, I SUOI PROPOSITI E LA RISPOSTA ISTITUZIONALE <i>Andrea Pradi</i>	35
LE PRIVATIZZAZIONI DELL'ACQUA DOPO IL 2011: A CHE PUNTO SONO? <i>Giulio Citroni</i>	47
TARIFFA TRA MITO E VERITÀ. CHI PAGA IL CONTO? <i>Alberto Pierobon</i>	59

SERVIZIO IDRICO: VISIONI COSTITUZIONALISTICHE E CONTRATTUALISTICHE A CONFRONTO NEI CASI DI MOROSITÀ INCOLPEVOLE <i>Giuseppina Passarelli</i>	77
ESPERIENZE PARTECIPATIVE NELLA GESTIONE DELL'ACQUA <i>Daniela Mone</i>	91
<i>RIGHT2WATER:</i> CHI ASCOLTA LA VOCE DEI CITTADINI? <i>Chérie Faval</i>	109
RITORNO ALLE FONTI PER LA DIFESA DELL'ACQUA COME BENE COMUNE <i>Roberto Louvin</i>	123
LA TRAGEDIA DELL'UTILITARISMO IL CASO DELL'ACQUA, DIRITTO UMANO E BENE COMUNE PUBBLICO <i>Riccardo Petrella</i>	137
Bibliografia	157
Autori	161

Composto in Times LT Std 11,5/13,5
Finito di stampare nel mese di giugno 2016
presso Global Print - Gorgonzola (I)