

Emanuele Fantini \*

# La privatizzazione dell'acqua in Italia

Ambiguità, resistenze e questioni aperte

**I**l 19 novembre 2009 la Camera dei Deputati ha convertito in legge il **decreto Ronchi**<sup>1</sup>. Nel calderone di tale provvedimento, la norma che ha suscitato più polemiche è quella che prevede l'obbligo per gli enti locali di affidare tramite gara la gestione dei servizi idrici a società di capitali pubblici, privati o misti (art. 15).

Questa norma ha contribuito a **riaprire il dibattito sulla privatizzazione dell'acqua**. I sostenitori considerano il ricorso alla gara e il coinvolgimento del settore privato un necessario adeguamento alla legislazione europea in materia di concorrenza, nonché garanzia di modernizzazione, efficienza e trasparenza rispetto alle gestioni del passato. I critici — la maggior parte dei commentatori sui giornali, movimenti di consumatori e cittadini, associazioni, sindacati, partiti di opposizione, amministratori locali — hanno invece «bollato» il decreto Ronchi come l'ultima tappa del processo di mercificazione di un bene comune e diritto fondamentale, denunciando il rischio dell'aumento delle tariffe e della perdita di controllo su una risorsa strategica per il governo del territorio, a favore di imprese private e compagnie multinazionali<sup>2</sup>. Infine, altre voci, pur criticando l'impianto della riforma, in quanto ritengono che essa non affronti le questioni cruciali della regolamentazione e del finanziamento degli investimenti necessari, non condividono la sua lettura in termini di privatizzazione, dal momento che essa non incide sulla natura o la proprietà del servizio, ma soltanto sulle modalità di affidamento<sup>3</sup>.

\* Dottore di ricerca in Scienza politica nell'Università di Torino, <emanuele.fantini@unito.it>.

<sup>1</sup> Legge 20 novembre 2009, n. 166, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee.

<sup>2</sup> Altri esponenti dell'opposizione hanno contestato il decreto in quanto «privatizzazione malriuscita» che non introduce competizione e modernizzazione nel sistema. Cfr «Acqua: Chiamparino, Ronchi più moderato della Lanzillotta», in ASCA (Agenzia stampa quotidiana nazionale), 27 novembre 2009, <www.asca.it>.

<sup>3</sup> Cfr RIZZO S., «Acqua, la rete colabrodo e la privatizzazione fantasma», in *Corriere della Sera*, 9 febbraio 2010; MASSARUTTO A., «La gestione dell'acqua privata... del buon senso», in corso di pubblicazione su *L'amministratore locale*, nonché i numerosi interventi del medesimo autore sul sito <www.lavoce.info>.

L'obiettivo dell'analisi che ci accingiamo a condurre è offrire una **riflessione critica** sull'ipotesi della privatizzazione dell'acqua, analizzando la molteplicità e l'ambiguità dei processi e delle logiche a essa generalmente collegati, così come le istanze che spingono a resistervi, per arrivare a segnalare le principali sfide poste alla gestione dei servizi idrici in termini di legittimità democratica.

## 1. La privatizzazione come nuova modalità di governo

Il termine «privatizzazione» è ormai divenuto un *jolly* nella descrizione e nell'analisi della politica e della società contemporanee, abbinato a un numero sempre maggiore di funzioni e realtà tradizionalmente appartenenti alla sfera pubblica: oltre ai servizi locali (acqua, rifiuti, energia, trasporti), si parla di privatizzazione della difesa<sup>4</sup>, della riscossione delle tasse, della protezione civile, dei musei, dell'università, ma anche delle parole<sup>5</sup>, o addirittura della vita<sup>6</sup>. Tutto ciò sembra indicare come i confini della «**grande dicotomia pubblico/privato**» descritta da Norberto Bobbio<sup>7</sup>, nonché delle coppie dicotomiche che da essa discendono (Stato e mercato, società e individuo, politica ed economia, legge e contratto), appaiano oggi più che mai incerti e sfumati. Di fronte all'ambiguità e alle trasformazioni della società contemporanea, la dicotomia finisce così per perdere efficacia descrittiva e analitica.

**Le politiche di gestione dell'acqua offrono numerosi esempi** di questa difficoltà: l'affidamento del servizio idrico a una società per azioni controllata da un Comune corrisponde a una gestione pubblica o privata? E un pozzo costruito da una ONG (Organizzazione non governativa) o da una missione in un villaggio africano? Oltretutto, i Governi nazionali e locali appaiono in prima fila nel promuovere e orientare questi processi che in teoria dovrebbero erodere le loro prerogative a favore di quelle del mercato. È il caso, ad esempio, del Governo francese, che nel 2008, attraverso la fusione tra la compagnia pubblica Gas de France e la multinazionale Suez, è diventato il principale azionista (con il 35% delle quote) di Suez Environment, il secondo gruppo privato al mondo nel settore dei servizi idrici<sup>8</sup>.

Paradossalmente, proprio nel momento in cui la capacità descrittiva della dicotomia perde efficacia, il suo potenziale assiologico e valutativo sembra restare invariato, quando non addirittura accresciuto. A partire dagli anni '80 e fino alla fine del XX secolo il discorso dominante ha infatti celebrato le politiche di liberalizzazione dei mercati e di privatizzazione delle imprese, in nome dell'effi-

<sup>4</sup> Cfr CADALANU G., «Difesa spa, una nuova agenzia per il business delle spese militari», in *la Repubblica*, 1 febbraio 2010.

<sup>5</sup> Cfr BELPOLITI M., «Aiuto, ci stanno privatizzando le parole», in *La Stampa*, 11 febbraio 2010.

<sup>6</sup> Cfr SCURATI A., «Ci rimane soltanto l'aria. Cosa succede se la globalizzazione raggiunge il rubinetto di casa», in *La Stampa*, 19 novembre 2009.

<sup>7</sup> Cfr BOBBIO N., *Stato, governo, società. Frammenti di un dizionario politico*, Einaudi, Torino 1985, 3-22.

<sup>8</sup> Cfr GERONI A., «GdF-Suez, il gigante dell'energia», in *Il Sole 24 Ore.Com*, 17 luglio 2008, <www.ilsole24ore.com>.

cienza del privato, della razionalità del mercato e delle virtù della concorrenza. Al contrario oggi, **al termine «privatizzazione» si ricorre sempre più frequentemente per denunciare la commistione tra pubblico e privato**, oltre che per stigmatizzare la rimessa in discussione del primato del primo sul secondo<sup>9</sup>, del bene comune sull'interesse individuale, della politica sull'economia.

Le premesse implicite e i giudizi di valore sul ruolo di Stato e mercato propri di quest'uso normativo della dicotomia pubblico/privato riecheggiano nelle analisi sulla globalizzazione e l'internazionalizzazione dell'economia e della finanza che, a partire dagli anni '90, hanno teorizzato in termini di «ritirata»<sup>10</sup> o «svuotamento»<sup>11</sup> dello Stato la **crecente impotenza della politica** e dei Governi nazionali di fronte alla pressione delle forze del mercato e alla riconfigurazione del potere a favore di istituzioni e attori privati. Queste letture sul «declino» della politica sembrano tuttavia non tenere conto che i confini tra pubblico e privato sono stati storicamente oggetto di continua rinegoziazione ed evoluzione, e che in particolare, come osservato tra gli altri dal sociologo Luciano Gallino, «a partire dai primi anni '80 del secolo scorso, in numerosi Paesi tali confini sono stati deliberatamente spalancati all'economia non da altri che dalla politica, dai suoi parlamenti, e dalle leggi da questi emanate», sulla scia di un'ideologia, quella neoliberale, che «non riconosce, né ha di fatto, alcun confine»<sup>12</sup>.

Ciò riguarda anche la gestione dei servizi idrici. **I soggetti privati sono stati coinvolti storicamente fin dal XIV secolo nella costruzione e nella gestione degli acquedotti** delle città inglesi, francesi e italiane, secondo cicli, legati alle singole traiettorie nazionali, in cui si sono alternati periodi di delega più ampia a compagnie private ad altri di un maggior interventismo pubblico, rimesso in discussione alla fine degli anni '80 del secolo scorso<sup>13</sup>.

Occorre dunque pensare la privatizzazione in termini di trasformazioni della politica e del suo intervento nella sfera economica e sociale, come **nuova modalità di governo e di rappresentazione del politico**, così come proposto dalla politologa francese Beatrice Hibou, in una prospettiva di sociologia storica della formazione dello Stato di ispirazione weberiana<sup>14</sup>. Questo fenomeno non rappresenterebbe tanto una perdita di controllo da parte della politica a beneficio di logiche economiche, quanto piuttosto l'esercizio del potere secondo forme

<sup>9</sup> Cfr BOBBIO N., *Stato, governo, società*, cit.

<sup>10</sup> Cfr STRANGE S., *Chi governa l'economia mondiale? Crisi dello Stato e dispersione del potere*, il Mulino, Bologna 1998.

<sup>11</sup> Cfr PETERS B. G., «Managing the hollow state», in KJELL A. E. – KOIMAN J. (edd.), *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience*, Sage, Londra 1993, 46-57; RHODES R. A. W., «The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain», in *Political Quarterly*, 2 (1994) 138-151.

<sup>12</sup> GALLINO L., «Così il neoliberalismo ha messo in crisi la civiltà», in *la Repubblica*, 22 febbraio 2010.

<sup>13</sup> Cfr GOUBERT J.-P., *La conquête de l'eau. L'avènement de la santé à l'âge industriel*, Laffont, Parigi 1987; SORCINELLI P., *Storia sociale dell'acqua. Riti e culture*, Bruno Mondadori, Milano 1998; WARD C., *Acqua e comunità. Crisi idrica e responsabilità sociale*, Eleuthera, Milano 2003; ALTAMORE G., *Acqua s.p.a. Dall'oro nero all'oro blu*, Mondadori, Milano 2006.

<sup>14</sup> Cfr HIBOU B. (ed.), *La privatisation des Etats*, Khartala, Parigi 1999.

di governo indiretto. Una pratica di governo che presenta forti analogie con quella che il sociologo tedesco Max Weber (1864-1920) descrive a proposito delle società feudali, in cui il signore, in assenza di un apparato amministrativo e burocratico, o per limitarne i costi, «scaricava» l'onere e i rischi legati a una serie di funzioni pubbliche, come la riscossione delle tasse o il reclutamento di soldati, sulle spalle di **intermediari privati**, che si appropriavano così di una rendita che assicurava potere politico e accumulazione economica<sup>15</sup>.

Da questa prospettiva, appare efficace ragionare in termini di privatizzazione dell'acqua per **descrivere le trasformazioni di un settore in cui il ricorso al mercato e a intermediari privati incentiva nuovi spazi di esercizio del potere politico**, in cui i processi di delega, negoziazione e controllo contribuiscono a ridisegnare le relazioni, sempre più ambigue, tra pubblico e privato. Ciò non tanto come risultato di una strategia organica e coerente da parte del pubblico, quanto della somma e dell'interazione di una pluralità di attori (*élite* politiche nazionali, amministratori locali, imprenditori privati, società civile, ecc.) che agiscono in base a molteplici interessi, logiche (politiche, economiche, amministrative, clientelari, ecc.) e immaginari, non di rado conflittuali e contraddittori.

## 2. Dalla legge Galli al decreto Ronchi

Nella gestione dell'acqua in Italia, il ricorso a soggetti, procedure e strumenti del mercato, nonché la delega a essi di funzioni tradizionalmente attribuite alla sfera pubblica, è stato introdotto nel 1994 dalla legge Galli<sup>16</sup>. Il sistema idrico italiano, frammentato in precedenza tra 13.000 gestori, è stato affidato a un unico gestore per ciascuno dei 92 ambiti territoriali ottimali (ATO) in cui è stata ridisegnata la mappa dell'acqua italiana. Fatte salve la proprietà della risorsa — secondo l'ordinamento giuridico italiano l'acqua è bene demaniale e perciò inalienabile — e la responsabilità pubblica della programmazione, **la riforma è ispirata dalla volontà di promuovere una logica industriale nella gestione del settore** attraverso l'introduzione di dispositivi propri del mercato, quali: la gara come strumento per la scelta del soggetto cui affidare la gestione del servizio; i contratti che regolano le relazioni tra soggetti chiave; l'introduzione delle tariffe, con l'idea di sottrarre alla fiscalità generale la spesa per investimenti nel settore idrico (contenuta in piani regionali). A oggi, 69 ATO si sono dotati di un piano d'ambito e hanno identificato il gestore: in tutto 114 società, di cui 7 private, 22 a capitale misto con *partner* selezionato tramite gara, 9 controllate da società quotate in borsa e ben 58 interamente pubbliche<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Cfr WEBER M., *Storia economica. Linee di una storia universale dell'economia e della società*, Donzelli, Roma 1993, in particolare il cap. 1.3.

<sup>16</sup> Legge 5 gennaio 1994, n. 36, *Disposizioni in materia di risorse idriche*.

<sup>17</sup> Cfr COMITATO PER LA VIGILANZA SULL'USO DELLE RISORSE IDRICHE, *Rapporto sullo stato dei servizi idrici*, Roma 2009, in <www.governo.it>. Il Rapporto individua anche 18 casi che riguardano società affidatarie per le quali non è stato specificato il tipo di affidamento, o che non hanno tipologie previste dalle leggi regionali di recepimento della legge Galli.

Nonostante l'idea originaria alla base della legge Galli — come riconosciuto dal suo artefice in una recente intervista — fosse «quella di far nascere una grande industria nazionale dell'acqua»<sup>18</sup>, fin dall'inizio della sua applicazione **fu scelto di privilegiare gli affidamenti su base locale**, che facilitavano la spartizione tra i partiti della rendita politica, economica e clientelare della filiera dei lavori pubblici collegati ai servizi idrici. La privatizzazione di questi ha finito così per alimentare «**nuove forme di interventismo**»<sup>19</sup> da parte del pubblico, e in particolare degli enti locali, che hanno scelto di sfruttare le differenti opzioni di affidamento previste dalla legge Galli in base a una pluralità di logiche economiche e imprenditoriali.

La scelta di ricorrere ai meccanismi del mercato attraverso la gara e il coinvolgimento di soggetti privati, che sulla carta rappresenta una «rottura»<sup>20</sup> con la gestione del passato, in Toscana ad esempio è sostenuta dall'ambizione di creare un'industria regionale dei servizi idrici, attraverso il loro affidamento a società miste «che annoverano regolarmente fra i soci privati, oltre a soggetti industriali in grado di apportare conoscenze altamente specializzate, banche e imprese di costruzioni locali»<sup>21</sup>.

Nel caso delle ex municipalizzate delle principali città italiane o di operatori regionali come l'Acquedotto Pugliese, la scelta della gestione *in house* (a società controllate direttamente dagli enti locali) è stata invece dettata da una strategia che punta alla crescita e all'estensione dell'influenza delle imprese locali, attraverso la creazione e il rafforzamento di alleanze e poli di compagnie *multiutilities* regionali (Emilia-Romagna, Lombardia) o interregionali, come nel caso torinese-genovese, che ambiscono ad avere un raggio d'azione sovralocale o addirittura internazionale. Benché promossa in nome della libera concorrenza, la privatizzazione ha così finito per favorire **la concentrazione dei poteri e gli accordi di spartizione** all'interno di un oligopolio. Il mercato degli affidamenti del settore idrico si restringe infatti a una manciata di società quotate in borsa che controllano i principali gestori nazionali: ACEA, Acquedotto Pugliese, Hera, Iride, Enia<sup>22</sup>.

#### a) La delega della gestione: le ambiguità

Sulla carta, la selezione del gestore attraverso lo strumento della gara si propone di tutelare l'interesse generale, individuando il soggetto che offre le migliori condizioni economiche a partire dalle tariffe e dagli investimenti pianificati dagli enti locali. Tuttavia le caratteristiche del settore idrico impongono

<sup>18</sup> MARINO G., *La casta dell'acqua. Come la privatizzazione sta assetando l'Italia*, Nuovi Mondi, Modena 2010, 187.

<sup>19</sup> HIBOU B. (ed.), *La privatisation des Etats*, cit., 61.

<sup>20</sup> Cfr CARROZZA C., «La riforma italiana dei servizi idrici. Modi locali di governo fra continuità e rottura», in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 1 (2008) 5-36.

<sup>21</sup> *Ivi*, 29-30.

<sup>22</sup> Cfr CANITANO G. – MONTAGNANI E. – PERUZZI P., «L'assetto dei gestori e la concorrenza nel servizio idrico integrato», in *ANEA Working paper*, 2 (2008), <[www.associazioneanea.it](http://www.associazioneanea.it)>.

affidamenti particolarmente lunghi, per cui le condizioni del contratto e i parametri economici sono oggetto di frequente rinegoziazione *ex post*, senza tuttavia che la legge ne chiarisca i termini. Tutto è lasciato alla **discrezionalità e ai rapporti di forza delle relazioni tra enti locali e gestore**, incentivando a presentare offerte economiche al ribasso per poi rifarsi con la richiesta di revisione una volta ottenuto l'appalto<sup>23</sup>.

La netta prevalenza di gestioni *in house*, o a società con capitale misto, ha favorito **la sovrapposizione e la confusione tra ruoli nel pubblico e nel privato**, con i potenziali conflitti d'interesse che ne derivano. Le amministrazioni locali si trovano infatti a giocare un doppio ruolo: da un lato, in quanto rappresentanti dei cittadini che beneficiano dei servizi, sono il principale *stakeholder*, chiamati a controllare l'operato delle imprese in quanto responsabili della corretta erogazione dei servizi; dall'altro, in quanto azionisti di maggioranza del soggetto controllato, assumono «un ruolo di *shareholder*, ovvero di possessore di quote societarie e di detentore del valore patrimoniale delle stesse, interessato alla produzione di valore e all'espansione del perimetro del *business*»<sup>24</sup>.

Tale ambiguità si riflette anche nelle traiettorie delle **carriere individuali**, costruite a cavallo tra posizioni di potere politico e di accumulazione economica<sup>25</sup>: Henri Proglio, il presidente del consiglio di amministrazione di Veolia, primo gruppo privato al mondo nel settore idrico attivo anche in Italia, è al tempo stesso direttore generale di Electricité de France, società a capitale pubblico e secondo gruppo energetico al mondo. Il suo collega e rivale nella corsa mondiale al mercato dell'acqua, Jean-François Cirelli, dal 2008 presidente di Gas de France-Suez (GDF-Suez), è stato consigliere economico dell'ex presidente della Repubblica francese Jacques Chirac e del primo ministro Jean-Pierre Raffarin. Queste posizioni a cavallo tra il pubblico e il privato permettono a un'*élite* politica, in nome della liberalizzazione e della promozione della concorrenza, di consolidare la propria influenza attraverso reti di potere, clientele e alleanze familiari. Uno dei più recenti esempi offerti dalla cronaca italiana è quello della privatizzazione di ACEA, società di cui il comune di Roma detiene il 51% delle azioni e GDF-Suez il 9,9%. Il sindaco della capitale, Gianni Alemanno, dopo averne annunciato la privatizzazione, ha precisato che le quote del Comune sarebbero state cedute a «*partner* legati al territorio», sancendo di fatto la fine dell'alleanza con i francesi a favore di un nuovo patto con il costruttore Francesco Gaetano Caltagirone, che controlla l'8,9% delle azioni<sup>26</sup> e «punta a diventare il Signore delle Acque nel Lazio e in tutta Italia»<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Cfr MASSARUTTO A., «Diamo una regolazione all'acqua», 28 agosto 2008, in <www.lavoce.info>.

<sup>24</sup> BARAGGIOLI S., «Public utilities e politica economica urbana», in *Nuvole* 32 (2008), <www.nuvole.it>.

<sup>25</sup> Per una sistematizzazione della pratica dell'accavallamento (*straddling*) tra posizioni di potere politico e di accumulazione economica come modalità di governo, cfr BAYART J.-F., *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Fayard, Parigi 2006.

<sup>26</sup> Cfr MANIA R., «Bufera in Campidoglio per il caso ACEA e Caltagirone sale all'8,9 per cento», in *la Repubblica*, 11 febbraio 2010.

<sup>27</sup> GIANNINI M., «L'affare ACEA e l'androide di *Blade Runner*», in *la Repubblica*, 1 febbraio 2010.

## b) Le novità del decreto Ronchi

I provvedimenti che con cadenza quasi annuale sono andati a modificare la legge Galli, nonché gli adeguamenti regionali, che delineano spesso sistemi differenti — quando non in conflitto — da quanto previsto dal legislatore nazionale (come nei casi di Friuli-Venezia Giulia, Lombardia e Puglia), non hanno incentivato la partecipazione di potenziali soci e investitori privati alle gare.

In questo contesto di schizofrenia legislativa, il decreto Ronchi mira a **inserire alcuni elementi per facilitare la penetrazione degli operatori privati** nel settore, cercando in particolare di scardinare le gestioni *in house*, invocando l'obbligo di adeguamento alla normativa europea, che invece le prevede<sup>28</sup>. L'art. 15 del decreto riprende e modifica l'art. 23 *bis* della L. n. 133/2008, che introduceva per gli enti locali l'obbligo di ricorrere alla gara per l'affidamento dei servizi pubblici locali — tra cui quelli idrici — a favore di società di capitali, «comunque costituite». Tra queste, il nuovo decreto inserisce la forma della società mista, con scelta del socio privato attraverso procedure a evidenza pubblica e con una partecipazione non inferiore al 40% del capitale. L'affidamento diretto *in house* resta come possibilità di deroga, nei casi — piuttosto oscuri — di «situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato»<sup>29</sup> e necessita parere preventivo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Le attuali gestioni *in house* dovranno cessare alla data del 31 dicembre 2011 o in alternativa alla scadenza prevista dal contratto di servizio, purché le amministrazioni cedano a nuovi soci privati almeno il 40% del capitale entro la fine del 2011. Anche le società a partecipazione pubblica già quotate in borsa potranno cessare alla scadenza prevista nel contratto di servizio, a condizione che la partecipazione pubblica si riduca a una quota non superiore al 40% entro il 2013 e al 30% entro il 2015.

Alimentando incertezza e confusione, **queste norme non sembrano in grado di risolvere i vizi delle procedure per l'affidamento dei servizi locali**, che «solo raramente si configurano come gare effettivamente competitive, risultando più spesso soggette ad accordi politici e patti di non concorrenza più o meno occulti, più o meno espliciti, più o meno legali»<sup>30</sup>. Lungi dall'essere definiti dal mercato e dalla libera concorrenza, gli assetti delle società di gestione si

<sup>28</sup> Pur privilegiando la liberalizzazione del mercato dei servizi, la Commissione Europea, nel Libro Verde del 2003 e nel Libro Bianco del 2004, riafferma la possibilità che questi siano affidati direttamente a società di proprietà degli enti locali, purché siano rispettati i requisiti del «controllo analogo» a quello esercitato sugli altri servizi dell'amministrazione pubblica e del «lavoro prevalente sul territorio locale e con l'ente committente». Cfr *Libro Verde sui servizi di interesse generale* (COM/2003/0270 def.) e *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Libro bianco sui servizi di interesse generale* (COM/2004/0374 def.).

<sup>29</sup> L. n. 166/2009, art. 15, c. 3.

<sup>30</sup> CITRONI G., «Governo S.p.A. pubblico e privato nelle società partecipate degli enti locali», in *Rivista italiana di scienza politica*, 1 (2009) 98.

configurano come «nuove arene politiche», in cui la negoziazione tra i soci pubblici verte sulla «dote che ciascun ente porta, la composizione degli organi, la localizzazione degli uffici di direzione e delle unità locali», mentre con i privati ruota attorno ai «termini economico-finanziari e organizzativi degli accordi». Questa **attività di contrattazione** tra soggetti pubblici (differenti enti territoriali e anime delle coalizioni di maggioranza che li governano) e *partner* privati raggiunge il suo momento più intenso nella formazione dei consigli di amministrazione, «sede di negoziazione permanente delle funzioni e del funzionamento della società»<sup>31</sup>.

### c) Le reazioni

Contro il decreto Ronchi, così come avvenuto in occasione di precedenti provvedimenti a favore della privatizzazione dell'acqua, si è attivata **una diffusa rete di movimenti sociali e ambientalisti, sindacati, associazioni di cittadini e consumatori**, raccolti dalla fine degli anni '90 attorno alle idee dell'economista Riccardo Petrella<sup>32</sup> nel Comitato italiano per il contratto mondiale dell'acqua. Negli ultimi anni, questi soggetti hanno saldato la loro protesta a vertenze locali sulla gestione dell'acqua, dando vita al Forum italiano dei movimenti per l'acqua<sup>33</sup> e al Coordinamento degli enti locali per l'acqua bene comune e la gestione pubblica del servizio idrico.

In risposta al decreto Ronchi, più di cento consigli comunali (tra cui quelli di diversi capoluoghi come Napoli, Torino, Trento e Venezia) e provinciali hanno approvato delibere e ordini del giorno che **affermano il principio dell'acqua come bene comune** e dichiarano i servizi idrici «privi di rilevanza economica», chiedendone la gestione pubblica. Nella stessa direzione va il disegno di legge recentemente approvato dalla Giunta regionale della Puglia, che fissa i termini della ripubblicizzazione dell'Acquedotto Pugliese, così come il ricorso con cui alcune Regioni (Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Trento) hanno impugnato di fronte alla Corte Costituzionale l'art. 15 del decreto Ronchi, considerandolo «una riduzione dei diritti fondamentali dei cittadini» e «una prevaricazione rispetto al riconoscimento dei poteri assegnati alle Regioni in forza del Titolo V della Costituzione»<sup>34</sup>.

Più faticosa è stata invece l'azione di *lobbying* del Forum italiano dei movimenti per l'acqua sul legislatore nazionale, nonostante la raccolta nel 2007 di 400mila firme per la presentazione di una **legge di iniziativa popolare** su *Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e disposizioni per la ripubblicizzazione del servizio idrico*. Il testo<sup>35</sup> afferma che quello dell'acqua è

<sup>31</sup> *Ivi*, 100, *passim*.

<sup>32</sup> Cfr PETRELLA R., *Il Manifesto dell'acqua. Il diritto alla vita per tutti*, Edizioni Gruppo Abele, Torino 2001.

<sup>33</sup> Cfr <[www.acquabenecomune.org](http://www.acquabenecomune.org)>, di cui fa parte il Jesuit Social Network, <[www.jsn.it](http://www.jsn.it)>.

<sup>34</sup> Cfr «DL Ronchi: acqua; Regione Piemonte avvia ricorso», 14 dicembre 2009, in <[www.ansa.it](http://www.ansa.it)>.

<sup>35</sup> Disponibile in <[www.acquabenecomune.org](http://www.acquabenecomune.org)>.

un servizio privo di rilevanza economica e sottratto ai principi della libera concorrenza e definisce i principi del governo pubblico del ciclo integrato dell'acqua: proprietà pubblica e inalienabile delle infrastrutture e delle reti e affidamento della gestione in via esclusiva a enti di diritto pubblico. Le difficoltà e la lentezza dell'*iter* legislativo hanno spinto il Forum ad agire anche sul **fronte referendario**: a marzo è stato annunciato l'avvio della raccolta firme per abrogare le norme che prevedono l'obbligo di affidare tramite gara i servizi locali, della forma societaria per i gestori del servizio idrico e della remunerazione dei capitali investiti attraverso la tariffa.

La pluralità di logiche che alimenta queste azioni di resistenza, in particolare per quanto riguarda il **protagonismo degli amministratori regionali e locali**, deriva dal fatto che diverse Regioni hanno elaborato progetti per la creazione di un sistema o di un'industria regionale dell'acqua, non di rado in contrasto con le disposizioni e la filosofia dei provvedimenti nazionali. Attraverso la gestione *in house*, le amministrazioni comunali hanno inserito l'acqua nel contesto della più ampia partita di riorganizzazione e aggregazione delle *multiutilities* dei servizi, con l'obiettivo di consolidare gruppi industriali locali e controllarne la rendita politica, economica e clientelare. Una miriade di comuni virtuosi o di aree marginali ma ricche d'acqua, come quelle montane, teme infine lo scippo di una risorsa strategica per la gestione del territorio da parte di operatori privati o comunque interessati più al profitto che alla difesa delle varie realtà locali<sup>36</sup>.

### 3. L'economia morale dell'acqua pubblica

Per comprendere la portata sociale e culturale e l'efficacia politica della mobilitazione popolare degli ultimi anni contro la privatizzazione dell'acqua, può essere opportuno inquadrarla in termini di «**economia morale**». La formula è stata coniata dallo storico britannico Edward Thompson per analizzare le proteste della folla in merito alla carestia e al mercato del grano nell'Inghilterra del Settecento: «Queste rimostranze agivano all'interno della concezione popolare che definiva la legittimità o illegittimità dei modi di esercitare il commercio, la macina del frumento, la preparazione del pane, ecc. E questa concezione, a sua volta, era radicata in una consolidata visione tradizionale degli obblighi e delle norme sociali, delle corrette funzioni economiche delle rispettive parti all'interno della comunità, che, nel loro insieme, costituivano l'economia morale del povero»<sup>37</sup>.

Tale interpretazione permette innanzitutto di sottolineare la **dimensione comunitaria dell'indignazione**, spesso trascurata dalle letture della privatizzazione dell'acqua in termini di eclissi della politica. Infatti negli ultimi anni i provvedimenti in materia di servizi idrici hanno stuzzicato e risvegliato l'identità e il

<sup>36</sup> Cfr RUMIZ P., «La svendita dell'acqua pubblica», in *la Repubblica*, 5 novembre 2009; *ib.*, «Il Paese dell'acqua ribelle», *ivi*, 15 novembre 2009.

<sup>37</sup> THOMPSON E. P., *L'economia morale delle classi popolari inglesi nel secolo XVIII*, Et. al. Edizioni, Milano 2009 (ed. or. 1971), 16.

sentimento di appartenenza al territorio, nonché l'impegno civico da parte di collettività locali e movimenti di cittadini organizzati. In molti casi, più che dall'eventualità concreta della cessione a operatori privati della gestione dell'acqua, la mobilitazione è legata alla percezione o al timore del rischio di perdere il controllo pubblico su una risorsa percepita come essenziale per la vita e il governo del territorio. E si concretizza nella difesa o nel consumo dell'«acqua del sindaco».

Il fatto che le proteste — a parte alcuni casi clamorosi come quello di Aprilia<sup>38</sup> — non siano tanto la reazione all'aumento indiscriminato della bolletta, quanto piuttosto a norme percepite come attacco a un sistema di valori per cui l'acqua è considerato bene comune su cui non è lecito lucrare, indica come **i rapporti economici, di scambio e di produzione non possono essere separati dalle concezioni morali** che ne derivano e che contribuiscono a darvi senso. Non a caso, e non solo in Italia, tra le prime file dei movimenti di resistenza sono schierati anche esponenti religiosi come Alex Zanotelli<sup>39</sup> o il vescovo di Aysen (Cile) Luigi Infanti, portavoce del movimento che lotta contro la costruzione di cinque dighe nel cuore della Patagonia<sup>40</sup>, a conferma del valore simbolico e morale che l'acqua assume nelle principali religioni<sup>41</sup>, in quanto elemento identitario e aggregante per comunità locali<sup>42</sup> o intere civiltà<sup>43</sup>.

Spesso percepita come «ultima trincea» di fronte alla mercificazione della vita, quella dell'acqua è diventata una battaglia paradigmatica sugli «usi civici dei beni comuni»<sup>44</sup>, facendo da collettore, grazie alla sua efficacia simbolica, dei timori e dell'insoddisfazione diffusi di fronte alla ridefinizione dei rapporti tra Stato e cittadino nell'erogazione dei servizi e nella gestione della *res publica*.

L'insieme di queste istanze contribuisce a delineare i contorni di «un'economia morale dell'acqua pubblica» che sarebbe riduttivo ricondurre a mero risultato di rigidità ideologiche o disinformazione<sup>45</sup>, e che **la ricerca di legittimità nella gestione dell'acqua** non può aggirare.

#### 4. Alcuni nodi da sciogliere

Il decreto Ronchi, su cui il Governo ha posto l'ennesimo voto di fiducia, esautorando di fatto il Parlamento e ignorando le istanze promosse dalla legge di

<sup>38</sup> Nel 2002 i servizi idrici della Provincia di Latina sono stati affidati a una società mista, di cui Veolia è il principale socio privato. Per protestare contro gli aumenti della bolletta (dal 50 al 330%), la cattiva gestione e i mancati investimenti, 6.500 famiglie di Aprilia, su un totale di circa 60.000 abitanti, stanno continuando a pagare la bolletta all'ente pubblico che gestiva l'acqua prima del 2004. Cfr MARINO G., *La casta dell'acqua*, cit.

<sup>39</sup> Cfr ZANOTELLI A., *Acqua: Hasta la victorial*, 7 febbraio 2010, in <www.acquabenecomune.org>.

<sup>40</sup> Cfr HUTTER P., «La battaglia dell'acqua, sfida italiana in Patagonia», in *la Repubblica*, 21 febbraio 2010.

<sup>41</sup> Cfr CASIRAGHI G. (ed.), *Sorella acqua: l'acqua nelle culture e nelle religioni dei popoli*, Edizioni Rosminiane, Stresa 2005.

<sup>42</sup> Cfr WARD C., *Acqua e comunità*, cit.

<sup>43</sup> Cfr TETI V. (ed.), *Storia dell'acqua. Mondi materiali e universi simbolici*, Donzelli, Roma 2003.

<sup>44</sup> Cfr MOLINARI E., *Acqua. Argomenti per una battaglia*, Edizioni Punto Rosso, Milano 2007, 37.

<sup>45</sup> Cfr MASSARUTTO A., «La gestione dell'acqua privata... del buon senso», cit.; MARINO G., *La casta dell'acqua*, cit.

iniziativa popolare, ripropone innanzitutto la questione della **decisione democratica** su un tema fondamentale, dal punto di vista simbolico e materiale. È evidente la tensione, difficilmente conciliabile, tra una serie di provvedimenti che il Governo nazionale ha cercato di adottare dietro una «cortina di silenzio»<sup>46</sup>, alimentando l'impressione di curare gli interessi privati di clientele e gruppi imprenditoriali, e le rivendicazioni delle comunità locali che, se in molti casi mirano alla salvaguardia di gestioni virtuose<sup>47</sup>, rischiano in altri di prestare il fianco a più preoccupanti pulsioni di difesa egoistica e identitaria del proprio *particolare*.

In secondo luogo, l'indeterminatezza del quadro normativo e i conflitti d'interesse da esso alimentati rivelano la **necessità di rafforzare il sistema regolatorio e di individuare un controllore *super partes***, funzione indispensabile per la tutela dei cittadini nel contesto di servizi, come quelli idrici, forniti in regime di monopolio naturale<sup>48</sup>. Nonostante la pressoché totale unanimità nell'invocare la costituzione di un'*authority* indipendente per l'acqua, sul modello di quella per l'energia, il Governo sembra muoversi nella direzione opposta. Nell'aprile 2009, nelle pieghe di un decreto legge in favore dei terremotati in Abruzzo<sup>49</sup>, ha inserito la soppressione del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, cui era affidato il compito di sorvegliare tariffe e gestori, sostituendolo con una commissione dotata di ancor meno poteri e soprattutto priva di una struttura tecnica di supporto<sup>50</sup>.

Inoltre, le conseguenze della scelta di scaricare sulla tariffa l'intero costo del servizio e la remunerazione dei capitali investiti, dovrebbero spingere a **interrogarsi sui meccanismi di finanziamento del settore**. La riforma introdotta dalla legge Galli ha spinto le bollette — che partivano da livelli nettamente inferiori alla media europea — a lievitare del 61% in dieci anni, senza che ciò si traducesse in nuovi investimenti nelle infrastrutture e nei sistemi di gestione. Gli ATO hanno pianificato per i prossimi anni investimenti per un totale di 60 miliardi di euro, ma le stime indicano che le opere necessarie per adeguare la rete idrica italiana agli *standard* europei ammontano a più del doppio. Gli appetiti scatenati da queste cifre<sup>51</sup> rendono ancora più impellente la necessità di regole chiare e controllori efficaci, ma soprattutto impongono una riflessione sulle dinamiche che finora hanno impedito la realizzazione degli investimenti necessari: la schizofrenia legislativa che ostacola la pianificazione di lungo periodo indispensabile nella gestione dei servizi idrici, ma anche la miopia di una politica che ricerca consenso immediato, scaricandone i costi sulle generazioni future.

<sup>46</sup> RUMIZ P., «La battaglia dell'acqua», in *la Repubblica*, 18 novembre 2009.

<sup>47</sup> Cfr ID., «Il paese dell'acqua ribelle», cit.

<sup>48</sup> Il monopolio naturale è una configurazione industriale in cui il numero ottimale di imprese presenti sul mercato è uno.

<sup>49</sup> D.L. 28 aprile 2009, n. 39, *Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile*.

<sup>50</sup> Cfr MASSARUTTO A., «A passo di gambero nei servizi idrici», 8 settembre 2009, in <[www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)>.

<sup>51</sup> Cfr LIVINI E., «Privatizzazione dell'acqua. Chi muove all'assalto del business del secolo», in *la Repubblica Affari&Finanza*, 16 novembre 2009.

La dimensione morale della questione impone di **conciliare le logiche imprenditoriali della gestione dei servizi con quelle etiche della tutela di un bene comune** e diritto fondamentale, interrogandosi laicamente su come garantire il maggior livello di equità nella distribuzione dei costi, intra e infragenerazionale: in un Paese come l'Italia, con livelli patologici di evasione fiscale, è più giusto pagare l'acqua attraverso la fiscalità generale o tramite un sistema di tariffe che tuteli le fasce più deboli, bilanciando la non elasticità della domanda con la proporzionalità al reddito?

L'insieme di queste problematiche rinvia a uno dei dilemmi classici della scienza politica, quello della **relazione tra democrazia e tecnocrazia**, ovvero «la contraddizione crescente fra l'esigenza del controllo popolare, su cui si regge un regime democratico, e la necessità che ogni società avanzata ha di prendere decisioni in materie che richiedono conoscenze sempre più specialistiche, inaccessibili alle masse»<sup>52</sup>. Come sottolinea Bobbio, la dicotomia pubblico/privato può assumere infatti anche un secondo significato, «ove per pubblico si intenda manifesto, aperto al pubblico, compiuto di fronte a spettatori» e per privato, all'opposto, «ciò che si dice o si fa in una ristretta cerchia di persone, al limite, in segreto»<sup>53</sup>. Ciò permette di distinguere le forme di governo democratiche, «caratterizzate dal principio del controllo pubblico sull'esercizio del potere», da quelle autoritarie, «il cui metodo di governo contempla anche il ricorso ai poteri invisibili», tra cui quello tecnocratico<sup>54</sup>. Questo dilemma è oggi al centro del dibattito sulla gestione dei servizi idrici. Da un lato questi si configurano come servizi industriali che richiedono conoscenze e competenze sempre più complesse, e la cui gestione è affidata a intermediari tecnici e privati su cui vengono scaricate la responsabilità dell'organizzazione, gli oneri, le rendite e i rischi legati al finanziamento del suo sviluppo<sup>55</sup>. Dall'altro, le amministrazioni locali e regionali, dispiegano strategie di interventismo pubblico, operando nella sfera del diritto privato e societario, per cercare di continuare a controllare la rendita politica ed economica derivante dalla filiera dei servizi collegati all'acqua. Nel mezzo, la popolazione guarda con sospetto a questi processi, percepiti come alienazione del controllo pubblico su una risorsa strategica per il territorio e centrale nella formazione dell'immaginario e dell'identità collettivi, finendo per attribuire alle battaglie in nome dell'economia morale dell'acqua pubblica la valenza più generale di critica alla legittimità democratica delle modalità di governo proprie della globalizzazione neoliberale.

<sup>52</sup> BOBBIO N., *Teoria generale della politica*, Einaudi, Torino 1999, 336.

<sup>53</sup> *Id.*, *Stato, governo, società*, cit., 18.

<sup>54</sup> *Id.*, *Teoria generale della politica*, cit., 364.

<sup>55</sup> Cfr A. MASSARUTTO (ed.), *La regolazione economica dei servizi idrici*, IEFÉ-Università Bocconi, Milano 2009, in <[www.iefé.unibocconi.it](http://www.iefé.unibocconi.it)>.

## Per amore dell'acqua. FLOW

di Irena Salina, USA 2008, Steven Starr – The Group Entertainment Production, documentario, 84'

Questo brillante documentario, condotto sotto forma di inchiesta, tocca argomenti fondamentali quali l'inquinamento, la privatizzazione e la conservazione dell'acqua. La sua lavorazione è durata cinque anni, durante i quali le ricerche si sono estese a numerosi Paesi: Bolivia, India, Messico, Stati Uniti e Sudafrica.

*FLOW* (acronimo dell'inglese *For love of water*, per amore dell'acqua) pensato principalmente per un pubblico occidentale, mira a sfatare alcuni assunti a proposito dell'importantissimo tema dell'acqua: nei Paesi del Primo mondo infatti

si apre il rubinetto e ci si aspetta che ne esca qualcosa, oppure si beve l'acqua in bottiglia, sicuri che sia sana, sebbene non se ne debba essere più così certi: l'acqua potabile comincia a diventare un lusso dovunque.

Dopo aver affrontato il problema dell'inquinamento dell'acqua, che affligge sia zone remote del mondo a causa di impianti industriali poco sicuri, sia i Paesi più ricchi a causa dell'abbondante uso di pesticidi, il film si concentra sul tema della privatizzazione dell'acqua, il più grande *business* al mondo dopo quelli di elettricità e petrolio. Le grandi multinazionali dell'acqua intendono portare il loro «prodotto» a tutti a pagamento, ma milioni di persone, che guadagnano meno di un dollaro al giorno, non possono permetterselo. Non manca, da parte della regista, anche la presentazione di significativi progetti sperimentali, che dimostrano come la soluzione alla mancanza di acqua potabile nei Paesi poveri non è la realizzazione di grandi acquedotti centralizzati, ma di piccoli impianti di depurazione locali.

Il documentario procede quindi con la presentazione del tema dell'acqua in bottiglia: le analisi chimiche dimostrano che essa non è più sana di quella del rubinetto, e che basterebbe un terzo di quanto si spende al mondo per comprare acqua in bottiglia per dotare di acqua potabile tutti gli abitanti del pianeta. Viene quindi sollevato lo scottante problema della proprietà dell'acqua: perché la Nestlé in Michigan o la Coca Cola in India possono estrarre fiumi d'acqua senza pagare niente a nessuno, per poi rivenderla imbottigliata a un prezzo superiore a quello della benzina o del latte? Di chi è l'acqua? Chi può venderla?

Infine, *FLOW* affronta il tema della conservazione: perché costruire enormi dighe che sconvolgono gli ecosistemi, invece di tornare alla sapienza antica di piccole cisterne locali che raccolgono l'acqua piovana?

Il film di Irena Salina procede evidentemente dalla convinzione che l'acqua sia un bene comune inalienabile che va garantito a tutti. Il momento più alto del documentario mostra fiumi di persone che marciano per difendere il loro diritto all'acqua e il film termina con la proposta di un impegno concreto: firmare un appello per l'inserimento del diritto all'acqua nella *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* delle Nazioni Unite. Non solo un film di denuncia, dunque, ma un invito ad agire per difendere il bene comune più vitale dopo l'aria.

*FLOW*, selezionato dal Sundance Film Festival del 2008, ha vinto importanti riconoscimenti in India, Messico e Stati Uniti. In Italia è stato distribuito in DVD col titolo *Per amore dell'acqua*. *FLOW* (tutte le informazioni sul sito <[www.flowthefilm.com](http://www.flowthefilm.com)>).

Giuseppe Zito S.I.

