

Si scrive
acqua...
Attori,
pratiche
e discorsi
nel movimento
italiano
per l'acqua
bene comune

a cura di
Chiara Carrozza
e
Emanuele Fantini

aAccademia
university
press



Nel contesto politico italiano, caratterizzato dalla personalizzazione della politica, dalle logiche di breve periodo, dalla sfiducia nelle istituzioni, da sentimenti di antipolitica, la mobilitazione per l'acqua bene comune – di cui la vittoria referendaria di giugno 2011 rappresenta il momento più eclatante – presenta chiari elementi di originalità. Senza inseguire leadership carismatiche, ignorato dall'establishment politico e mediatico, questo movimento ha saputo coinvolgere e tenere insieme una coalizione vasta e plurale, riferendosi a principi morali e diritti fondamentali, adottando un'ottica non solo locale ma anche globale, e portando avanti una battaglia paradigmatica per la democrazia e il bene comune.

Il presente volume nasce dalla volontà di riflettere sugli elementi e le pratiche che hanno reso possibile questa esperienza e sul suo significato politico più ampio.

**Si scrive
acqua...
Attori,
pratiche
e discorsi
nel movimento
italiano
per l'acqua
bene comune**

**a cura di
Chiara Carrozza
e
Emanuele Fantini**

**Si scrive
acqua...**

aA

© 2013

aAccademia University Press

via Carlo Alberto 55

I-10123 Torino

Publicazione resa disponibile
nei termini della licenza Creative Commons
Attribuzione – Non commerciale – Non opere derivate 3.0



Possono applicarsi condizioni ulteriori contattando
info@aAccademia.it

prima edizione settembre 2013

isbn 978-88-97523-47-5

ebook www.aAccademia.it/siscriveacqua

book design boffetta.com

stampa Digital Print Service, Segrate (MI)

Si scrive acqua...**Attori, pratiche e discorsi nel movimento italiano
per l'acqua bene comune**

1. **Riforme, attori e conflitti nelle politiche
dei servizi idrici italiani** Chiara Carrozza 3
2. **Gli attori e il percorso storico del movimento
italiano per l'acqua bene comune** Emanuele Fantini 20
3. **“In principio era il diritto all'acqua”:
la dimensione morale come motore
dell'azione collettiva per l'acqua pubblica** Davide Mazzoni
Elvira Cicognani 42
4. **La comunicazione e i referendum sull'acqua.
Nuove strategie tra rete e territori** Matteo Cernison 57
5. **Acqua paradigma dei beni comuni:
tra epica e pratica** Chiara Carrozza
Emanuele Fantini 75

aA

V

- Conclusioni** 101
- Bibliografia** 107
- Gli autori** 117

1. Riforme, attori e conflitti nelle politiche dei servizi idrici italiani

Chiara Carrozza

aA

Introduzione

3

Prima degli anni '90, non esisteva nel nostro paese un discorso pubblico sull'acqua.

Certamente ne esistevano diversi a scala locale, nei contesti in cui l'approvvigionamento e la distribuzione dell'acqua costituivano un problema. Ad esempio, in Sicilia: Leonardo Sciascia, nel testo che accompagnava il documentario *La grande sete* girato nel 1968 da Massimo Mida, scriveva:

L'isola ha tanti problemi. Ma quasi tutti si collegano al problema dell'acqua. L'acqua contesa fino alla violenza e al delitto. L'acqua che si perde nei meandri della burocrazia e della mafia.¹

Le cicliche proteste per la carenza d'acqua a Palermo, diventate in alcune fasi delle vere e proprie rivolte², hanno più volte portato alla ribalta delle cronache casi estremi di povertà

1. *Sicilia 1968. Sciascia racconta la grande sete*, «la Repubblica», 14 maggio 2008, reperibile presso il sito: <http://palermo.repubblica.it/dettaglio/sicilia-1968-sciascia-racconta-la-grande-sete/1458922>

2. *Palermo è in rivolta. Risse e blocchi stradali contro la grande sete*, «la Repubblica», 15 giugno 1989, p. 23, reperibile al sito: <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1989/06/15/palermo-in-rivolta-risse-blocchi-stradali.html>

ambientale nell'isola. Come quello di Licata, nella provincia di Agrigento, che a lungo è stata definita la città più assetata d'Italia, in cui l'acqua era arrivata a mancare perfino trenta giorni di seguito³. O ancora, il caso di Niscemi, nella provincia di Caltanissetta, in cui la dotazione a disposizione degli abitanti nel 1968 era di dieci litri di acqua a settimana⁴. Nella stessa epoca, i siciliani che soffrivano letteralmente la sete, e non solo d'estate, erano circa tre milioni, quasi la metà degli abitanti dell'isola. Agli albori degli anni Novanta, quando la riforma del servizio idrico stava per fare la sua irruzione nel nostro ordinamento, la situazione non era sostanzialmente migliore in diverse aree del paese. I dati Istat sullo stato del settore pubblicati nel 1991 descrivevano la persistenza di una notevole varietà di situazioni, sia per le diverse condizioni idrogeologiche che per i diversi livelli di servizio, un pesante divario fra Nord e Sud del paese, con molti centri del meridione in cui il servizio non veniva erogato quotidianamente, e una generalizzata situazione di spreco di acqua potabile, a causa di elevate percentuali di perdita nelle reti⁵.

4

Questo stato di cose – nonostante ce ne potesse essere qualche ragione – non ha tuttavia stimolato una mobilitazione di scala nazionale simile a quella cui si è assistito dopo gli anni Novanta.

aA

La questione al centro di questo breve saggio è dunque capire come una area di policy marginale, tipicamente appannaggio degli esperti, problematica da decenni, ma sostanzialmente mai stata al centro di lotte ambientaliste o di altra matrice, sia diventata, da un certo punto in avanti, il territorio di un dibattito che ha coinvolto, appassionato e spinto all'azione tantissime persone. Il saggio si propone di descrivere il contesto in cui ciò è avvenuto, attraverso il racconto delle fasi del processo di riforma⁶, evidenziando il ruolo

3. Si veda la nota 1.

4. *La grande sete di Niscemi: 10 litri di acqua a testa per tutta la settimana*, «l'Unità», 23 luglio 1968, p. 5, consultabile presso il sito: http://archivistorico.unita.it/cgi-bin/highlightPdf.cgi?t=ebook&file=/archivio/uni_1968_07/19680723_0005.pdf

5. Si veda la Relazione al Parlamento del Comitato Nazionale di Vigilanza sulle Risorse Idriche per l'anno 1996, reperibile presso il sito: http://www.conviri.it/contenuti/Relazioni_annuali/relazione_1996.pdf

6. Il processo di riforma in questione è caratterizzato da un approccio incrementale e da notevole instabilità, per questo motivo è stato oggetto di una mole notevole di interventi normativi. Al fine di rendere la lettura più scorrevole si è

lo cruciale svolto dal movimento per l'acqua bene comune. Il movimento non è certamente l'unico attore significativo di questo processo. Al contrario, il palcoscenico della riforma è popolato da molti personaggi: amministrazioni locali, istituzioni nazionali, imprese di servizio, l'Unione Europea. La policy dei servizi idrici, per come appare oggi, è il frutto di una intensa interazione fra questi diversi soggetti, ognuno dei quali ha contribuito con conoscenze, interessi, valori e percezioni diverse a definire il *problema* dell'acqua in Italia.

Una chiave di lettura

Un approccio quale quello accennato alla fine del precedente paragrafo implica accogliere che la definizione del problema a cui offrire una soluzione attraverso le politiche sia, in qualche modo, il frutto di una costruzione sociale, alla cui legittimazione contribuiscono diversi attori. Questo approccio è stato proposto, fra gli altri, da Marteen Hajer (1995). Il lavoro di Hajer, che mette a confronto le iniziative politiche per contrastare il fenomeno delle piogge acide in Gran Bretagna e Paesi Bassi, guarda al processo di definizione delle politiche analizzando l'emergere e la riproduzione delle percezioni dei problemi ambientali. Si tratta dunque di un approccio agli antipodi di quello *realista*, secondo il quale i problemi ambientali sono un dato oggettivo. In quest'ultimo caso, l'analisi si concentra sul tipo di azioni intraprese e sulle loro motivazioni, e le categorie usate per spiegare le dinamiche sono quelle di *interesse* e azione strategica (ovvero razionale, orientata a un fine) delle parti coinvolte.

L'approccio alternativo che vogliamo adottare, di tipo *discorsivo*, inquadra invece le controversie ambientali come modi diversi di interpretare i fatti naturali, supportati da diverse coalizioni di attori che competono per l'affermazione delle loro interpretazioni sulla scena pubblica. Questo non significa, ovviamente, negare la realtà del degrado ambientale. Il punto è a quale genere di discorsi i fenomeni ambientali vengono associati, quali categorie vengono mobilitate per spiegarne le cause e quali strumenti vengono invocati per porvi rimedio. In tal senso, potremmo dire, esistono diverse realtà politiche a fronte di ciascun *fatto* ambientale. L'ap-

proccio ha il pregio di evidenziare che, affinché si produca una azione politica, il *fatto* ambientale non è una condizione sufficiente. Occorre che esso sia inquadrato dagli attori come un problema politico, a fronte del quale, cioè, si possa contrapporre qualche genere di soluzione.

È a questo processo di inquadramento, o *framing*, che dedichiamo l'attenzione in questa analisi, avvertendo che i *frames* che caratterizzano le fasi sono al tempo stesso concorrenti ma paralleli: essi rappresentano il riferimento dell'azione dei diversi attori che partecipano alle vicende della riforma e che a seconda delle fasi sono più o meno centrali nel processo. La riforma viene dunque approcciata come una competizione fra diversi attori per affermare la propria visione dei problemi e dei modi per porvi rimedio. Tali visioni, come vedremo, hanno solo in parte a che fare con l'acqua.

Qualche elemento di contesto

Sembra opportuno, dunque, partire dalla descrizione del contesto in cui la riforma viene introdotta e le idee alla luce delle quali essa viene concepita. Prima degli anni Novanta il servizio idrico inteso come gestione dell'intero ciclo dell'acqua esisteva solo in pochissime realtà e le gestioni per così dire imprenditoriali, ovvero che erano condotte con l'obiettivo della sostenibilità economica, erano molto limitate (Canitano *et al.* 2008). Il servizio idrico era essenzialmente gestito dai comuni e amministrato con tariffe politiche, che non avevano dunque come scopo principale quello di coprire i costi di gestione.

L'assetto prevalente del settore prima della riforma richiama il modello che gli storici dell'economia identificano come governo municipale dei servizi pubblici (si vedano, per esempio, Bigatti *et al.* 1997, Sapelli 1986 e Termini 2004), e che è stato una caratteristica strutturale dell'economia italiana del Novecento. Si è diffusa per iniziativa di comuni e province dell'epoca, come espressione dell'autogoverno locale, e ha trovato solo in un secondo momento, a inizio del secolo scorso, una regolamentazione. La normativa in questione è nata dalla mediazione fra le componenti socialista, cattolica e liberale del Parlamento dell'epoca, le quali si trovarono accomunate nella decisione di sottrarre la fornitura di alcuni servizi essenziali alla gestione delle imprese private (Cavaliere 2007, p. 234). Nel progetto di

legge presentato nell'aprile del 1902⁷ da Giovanni Giolitti, che all'epoca era ministro dell'Interno, confluirono inoltre altre istanze, fra cui quella di favorire il decentramento amministrativo e l'autonomia delle amministrazioni locali, stabilendo che gli enti locali potessero utilizzare i proventi dei servizi di pubblica utilità.

La storia della municipalizzazione rappresenta dunque una sintesi esemplare di diversi orientamenti politici e culturali. Sul tema della produzione e gestione dei servizi da parte degli enti pubblici si intrecciano infatti le riflessioni del movimento operaio e del partito socialista in tema di imposte e redistribuzione, l'elaborazione della teoria dell'impresa pubblica di cui Montemartini⁸ fu il principale esponente, e la riflessione dei cattolici sul ruolo dell'intervento pubblico nell'economia e sulla questione sociale.

Come ricorda Sapelli (2005) il governo economico municipale ha una storia diversificata, non tutta aderente alle funzioni progressiste e sociali con cui è nato, né i suoi risultati in termini di qualità del servizio offerto possono essere considerati ovunque virtuosi. Tuttavia il progressivo cambiamento di orientamento sulla gestione dei servizi pubblici emerge come opzione figlia di una valutazione non solo tecnica, ma anche politica e ideologica. Nel contesto della grave crisi politica e finanziaria dell'inizio degli anni Novanta, la proposta di riforma sembra poter essere interpretata anche come il frutto del forte vento di economia di mercato che spirava all'epoca (Mattei *et al.* 2007, pp. 20-21).

Dagli anni Ottanta del secolo scorso infatti, il sostegno alla privatizzazione dei servizi idrici si è affermato come rimedio universale ai problemi connessi alla disponibilità, fruibilità e protezione dell'acqua ed è diventato prevalente in seno alle istituzioni internazionali, ispirando riforme simili in aree diverse del mondo. Dalla fine degli anni Ottanta la Banca Mondiale, e nel 1992, con la Dichiarazione di Dublino, le Nazioni Unite, hanno riconosciuto all'acqua la natura di bene economico, e associato l'uso equo ed efficiente della

7. Convertito in legge nel 1903, e poi confluito nel testo unico del 1925 che ha tracciato l'assetto in vigore fino agli anni Novanta.

8. Si tratta di Giovanni Montemartini, economista noto principalmente per la sua "Municipalizzazione dei pubblici servizi", figura di spicco della teoria della finanza pubblica di inizio Novecento.

risorsa alla sua gestione economica. La proposta dell'utilizzo del mercato e dei meccanismi basati sul sistema dei prezzi per distribuire in modo efficiente la risorsa si fa strada anche come risposta al problema della scarsità dell'acqua a scala globale, oggetto di un dibattito internazionale ventennale parallelo a quello sulla crisi della gestione pubblica, con il quale, spesso, si fonde.

Un processo simile investe, a scala mondiale, anche gli altri cosiddetti servizi pubblici urbani, ovvero elettricità, rifiuti, trasporti e telecomunicazioni. Nonostante le differenze imputabili al contesto e alle specificità settoriali, il processo di riforma ha la comune caratteristica di istituzionalizzare la cooperazione fra la sfera dell'impresa – identificata come fonte di capitali in una fase di contrazione delle risorse pubbliche – e la sfera dello Stato nella formulazione e implementazione delle relative politiche.

Come conseguenza di questo processo, le imprese di servizi sono diventate ovunque dei soggetti di primo piano nel settore. Esse oggi si presentano come co-produttrici delle politiche dei servizi, ovvero non intervengono più solo nella fase di produzione dei servizi, ma anche in quella della loro ideazione e definizione, attraverso l'invenzione di nuove tecniche contrattuali e la costruzione di un nuovo concetto di servizio pubblico (Lorrain 1995, p. 209 sgg.). Le imprese sono diventate determinanti sia nella costruzione del quadro generale che nell'elaborazione delle regole particolari, agendo tanto alla sorgente del processo (attraverso processi di lobbying e l'interazione con i vertici politici) che alla sua foce (nell'attuazione delle decisioni e la produzione del servizio).

Nonostante nel contesto europeo dei servizi pubblici il ruolo delle municipalità resti dominante, e, per certi versi, si accresca, è altrettanto evidente un processo di crescita delle grandi imprese urbane, a fronte del quale Lorrain (2001, p. 245) si chiede:

Quello [il potere] delle imprese non è forse esorbitante, data la totale asimmetria tra i loro mezzi e quelli del governo locale? Risalendo alle origini, ai momenti in cui si sono formati i modelli, siamo fortemente portati a esprimere una idea della scomparsa della politica. Il potere di queste imprese è certamente grande.

Ovviamente, questo processo non ha la stessa intensità ovunque. Nello scenario francese delle politiche idriche, di cui Lorrain è diretto osservatore, le compagnie private sono dominanti: Generale des Eaux, Suez Vivendi (precedentemente Compagnie Lyonnaise des Eaux) e Bouygues (precedentemente Saur-Cise), detengono oggi una quota all'incirca pari al 75% del mercato⁹. Altrove, l'equilibrio fra attori pubblici e privati è meno netto e i suoi esiti più difficili da prevedere.

Ovunque, comunque, il ruolo delle conoscenze tecniche diventa cruciale: la ricomposizione dello spazio politico locale che si realizza nei processi di deregolamentazione e privatizzazione (Le Gales 2006), si esprime infatti anche attraverso l'avvicinarsi di nuovi saperi o di cambiamenti di posizione di quelli già esistenti nei processi decisionali. In tal senso, alla crescita di rilevanza delle imprese di servizio si associa una potenziale asimmetria fra imprese e governo urbano, risultato dell'applicazione del principio secondo il quale: «celui qui fait est celui qui sait» (Lorrain 2001, p. 210).

Per il caso italiano il passaggio è significativo: Massarutto (1999), per esempio, ha evidenziato la storica importanza delle professionalità tecniche nelle politiche del settore idrico e la forte dipendenza delle decisioni politiche dalle tecnostutture. Gli ingegneri e i costruttori (che secondo Massarutto sono stati a lungo il vero sistema di governo delle acque in Italia) hanno nel passato veicolato una rappresentazione dei problemi del settore in chiave infrastrutturale. La riforma nasce dunque con l'intento di realizzare un passaggio da politiche tradizionalmente infrastrutturali – il cui oggetto è la realizzazione e gestione di opere finalizzate al controllo e all'uso delle acque – a politiche di regolazione – il cui oggetto è la definizione e attuazione di regole finalizzate a definire la gestione della risorsa fra una pluralità di attori. Come effetto, da un lato divengono cruciali nuovi tipi di competenze, quelle giuridico-amministrative, e dall'altro irrompono sulla scena nuovi attori, come appunto le utilities, che da strumenti delle politiche dei servizi idrici, ne divengono co-autori, facendosi portatrici di nuove logiche e razionalità.

aA

9

9. Si veda il sito: http://en.wikipedia.org/wiki/Water_supply_and_sanitation_in_France

Problemi e soluzioni nelle politiche idriche italiane

Acqua come problema industriale

«Far nascere una vera e propria industria italiana dell'acqua», può essere assunto come il problema centrale del primo capitolo di questa vicenda. L'idea che si fa strada fra esperti e decisori pubblici nei primi anni Novanta (Massarutto 1999; Boitani – Petretto 2002) era che il settore idrico italiano – al pari del resto del comparto dei servizi pubblici locali – soffrisse di un limitato livello di industrializzazione, di una eccessiva frammentazione e di una limitata propensione a fare sistema. La riforma, nata sulla scia di questa lettura dei mali del sistema, inquadra la questione idrica del paese nei termini di un problema industriale e strutturale. Nel contesto della crisi fiscale, istituzionale e politica di Tangentopoli e in concomitanza con una delle fasi più intense di sviluppo del mercato interno europeo, la legislazione approntata a inizio anni Novanta punta quindi a stimolare l'industrializzazione del settore idrico incoraggiando l'integrazione di tipo verticale e orizzontale delle utilities. Da un lato, la legge Galli stabilisce che la scala della programmazione e della fornitura del servizio si debba ampliare, introducendo l'Ambito Territoriale Ottimale (ATO). Si tratta di una indicazione ambigua, che nella legge richiama i bacini idrografici, ma che nella pratica finisce poi per coincidere con i confini delle amministrazioni provinciali¹⁰. Dall'altro, la legge spinge alla integrazione fra le attività di approvvigionamento, erogazione e trattamento dei reflui, introducendo il concetto di “sistema idrico integrato”. L'imprenditorialità viene promossa a criterio guida della gestione, separando concettualmente la titolarità della risorsa e la programmazione (che restano responsabilità pubblica) dalla gestione. La tariffa viene individuata come principale strumento della gestione, con la definizione di una tariffa unica per ogni ambito, comprendente i servizi di distribuzione dell'acqua potabile, fognatura e depurazione, e tale da assicurare la copertura integrale dei costi di investimento ed esercizio (*full recovery cost*), prima a carico della fiscalità generale.

10

aA

10. Dopo varie proroghe, la normativa attualmente in vigore sancisce l'abolizione degli ATO al 31 dicembre 2012. Dal primo gennaio 2013 ogni Regione deve aver provveduto a individuare soluzioni alternative, con possibilità per il governo di intervenire con poteri sostitutivi se ciò non si verifica.

Per superare l'impostazione tipica della gestione dei servizi idrici, basata su imprese municipali dipendenti dalle autorità locali sia dal punto di vista decisionale che finanziario, la legislazione degli anni Novanta si affida sostanzialmente alla scelta delle stesse amministrazioni, aprendo a un ventaglio di possibilità di gestione fra le quali: la gestione in economia, quando consentito dalle piccole dimensioni o dalle caratteristiche del servizio; la concessione a terzi; l'azienda speciale; la società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale¹¹. In una prima fase la maggioranza delle amministrazioni locali si orienta a sfruttare la possibilità di continuità offerta dalla legislazione (evitando cioè di ricorrere alla concessione a terzi), mantenendo un ruolo centrale nel governo del settore. In questa prima fase, dunque, le gare di appalto per individuare i gestori sono state pochissime, mentre nella maggioranza dei casi la procedura adottata è quella degli affidamenti diretti del servizio, realizzati in favore di società per azioni nate dalla trasformazione delle precedenti aziende speciali o municipalizzate. Parallelamente, le imprese hanno iniziato un imponente processo di ristrutturazione e crescita dimensionale, realizzato soprattutto attraverso accordi strategici finalizzati all'ampliamento dell'ambito territoriale di riferimento (integrazione orizzontale) e all'integrazione lungo il ciclo idrico di approvvigionamento, distribuzione, depurazione, trattamento dei reflui (integrazione verticale). Per effetto di questo processo, il sistema imprenditoriale del comparto è oggi molto diverso da come appariva all'inizio degli anni Novanta. Dalla fusione e aggregazione fra operatori preesistenti sono infatti emerse alcune realtà industriali che si consolidano a scala sovra regionale e nazionale e, in alcuni casi si affacciano sul panorama europeo, quali HERA (multi-utility attiva in campo energetico, ambientale e idrico), IREN (multi-utility attiva in campo energetico, ambientale e idrico), ACEA (multi-utility romana attiva nel settore dell'energia e del servizio idrico) (si veda Carrozza 2011a, pp. 323-324 e Canitano *et al.* 2008).

In questa fase si intensifica l'influenza dell'Unione Europea sul settore. A partire dagli anni Novanta l'UE ha indirizzato progressivamente le politiche dei servizi pubblici

11. Come indicato dall'art. 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

(in particolare quelli *a rete* ovvero energia, trasporti e telecomunicazioni) verso l'apertura dei mercati nazionali e l'introduzione della concorrenza (Carrozza 2011a, p. 322). Le dinamiche italiane attirano dunque le attenzioni della Commissione Europea che richiama più volte il governo italiano a impegnarsi per garantire una corretta implementazione delle regole del mercato comune (*ibid.*).

Acqua come problema di governance

Una prima discontinuità nel modo di percepire i problemi del settore idrico italiano si manifesta a questo punto – all'incirca dal 2000 – con uno slittamento del dibattito dalle questioni di sviluppo industriale alle questioni connesse alla governance dei servizi idrici e, più in generale, dei servizi pubblici locali. I riflettori si accendono sul tema dei modelli di affidamento dei servizi pubblici e sulla ricerca di regole di funzionamento del settore che riescano a modificare l'architettura tradizionale nel senso della maggiore competitività, rispettando gli indirizzi comunitari.

In questo processo la scala europea non esercita tuttavia solo la funzione di porre dei limiti alle dinamiche nazionali – evidenziando i diversi casi di affidamento al di fuori della normativa comunitaria¹² e le incongruenze della normativa italiana – ma offre anche potenziali soluzioni. Mentre nei primi anni Duemila si rafforza il processo di liberalizzazione del mercato comune europeo (negli stessi anni era in discussione la direttiva Bolkenstain, che aveva la finalità di facilitare la circolazione di servizi all'interno dell'Unione Europea e la loro liberalizzazione), la giurisprudenza europea riafferma infatti a più riprese il diritto dell'ente pubblico di auto-produrre i servizi che offre alle comunità locali, nell'ambito dei limiti della fattispecie gestionale che diviene nota con il nome di *in house providing*, o *gestione in house*¹³. In questa fase la normativa in materia di affidamenti dei servizi pubblici subisce diverse modifiche, ma senza riuscire a imporre un indirizzo chiaro: mentre l'orientamento promosso negli in-

12. Si veda: CE sentenza C(2002)2329 del 26/06/2002 per un elenco dei casi in questione.

13. I limiti in questione sono: (i) le aziende devono svolgere esclusivamente o quasi la propria attività per l'ente pubblico controllante e (ii) le aziende devono trovarsi in una condizione di dipendenza finanziaria e organizzativa (occorre che siano cioè rispettati i principi di *prestazione prevalente* e di *controllo analogo*).

terventi formali e informali che riguardano il settore è che la gara di appalto debba essere la modalità da preferire per assegnare i servizi, si lascia aperta la possibilità per gli enti locali di adottare scelte diverse.

Di conseguenza, il quadro delle scelte locali in materia di affidamento del servizio si complica¹⁴: la conflittualità che si accende fra Stato e alcune regioni da un lato e fra regioni ed enti locali dall'altro, testimoniano quanto diverse siano le sensibilità, gli interessi e le progettualità delle amministrazioni sul settore idrico.

Per quanto riguarda le regioni, molte cercano di assicurarsi un ruolo di primo piano nel governo del settore: creano funzioni e/o strutture di regolazione di livello regionale, approvano provvedimenti in contrasto o ai limiti delle disposizioni nazionali, elaborano veri e propri progetti di rilancio economico centrati sul sistema dei servizi pubblici locali.

Per quanto riguarda i 91 Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), le scelte appaiono molto variabili, ma non prive di simmetrie (Carrozza 2010). In generale, è possibile distinguere tre gruppi di casi, a seconda dell'orientamento a riadattare il modello tradizionale o ad adottare un modello di partnership pubblico-privata secondo le indicazioni della normativa. Un primo caso è costituito dalle ATO in cui si trovano le principali città italiane e i più rilevanti gestori dell'acqua italiani, protagonisti dalla riforma in avanti di un forte processo di crescita. Tale processo è stato sostenuto, e in un certo senso reso possibile, da affidamenti diretti associati al cambiamento della natura societaria delle preesistenti imprese (che da enti di diritto pubblico vengono trasformate in SpA). Tale scelta di continuità ha in genere consentito di tenere in piedi – seppure in un contesto molto diverso, che implica dei mutamenti nei rapporti di forza – la tradizionale relazione privilegiata fra utilities e attore politico-amministrativo di riferimento. Una scelta analoga, ma con una *ratio* sostanzialmente diversa, si riscontra nei contesti di piccole-medie dimensioni, specie del Centro-nord del paese. In questo caso, l'assenza di gestori di caratura rilevante e la vocazione tradizionalmente locale – più ancora che l'efficienza gestionale – impongono dei limiti alle possibilità di

14. Si veda per esempio la Relazione annuale del Comitato di Vigilanza sulle Riforme Idriche del 2005.

sviluppo delle imprese: la scelta del modello tradizionale, in molti casi avvenuta richiamando la fattispecie della gestione in house, diventa dunque l'unica possibilità di proteggere il contesto dalle incursioni delle utilities forti del settore, alla costante ricerca di spazi di espansione.

Infine un ultimo gruppo è costituito dagli ambiti che hanno bandito delle gare sul loro territorio e si sono orientate verso modelli di partnership pubblico-privato. In questo gruppo ci sono due tipi di situazioni: la gran parte dei contesti del Mezzogiorno che – contro la relativa tradizione di efficienza del Centro-nord – scontano una pesante eredità quanto a infrastrutture e gestione amministrativa e politica del settore, e gli ambiti della Toscana, che si differenziano perché l'orientamento alla partnership pubblico-privato è parallelo e interrelato a una riorganizzazione complessiva del sistema delle politiche dei servizi locali guidata dall'attore regionale. In questo senso, la differenza risiede proprio nella differente progettualità alle spalle delle decisioni di gestione, poiché nella maggioranza dei contesti meridionali non c'è traccia della volontà politica di costruire e mettere in atto simili progetti. In quest'ultimo caso, l'avvio di processi di privatizzazione appare piuttosto una sorta di soluzione finale agli ingestibili effetti della trascorsa stagione della politica idrica meridionale e un adattamento ai meccanismi che governano la attuale stagione degli investimenti pubblici nel settore.

Acqua come problema di democrazia

In questo contesto emerge a scala nazionale l'azione, fino a quel momento prevalentemente locale (p. 26), del Forum dei Movimenti per l'Acqua Pubblica (Forum) costituito formalmente nel 2003 per tenere insieme e coordinare centinaia di associazioni, gruppi locali, sindacati e ong che sostengono la gestione pubblica dei servizi idrici. Il Forum, le cui realtà si erano già dimostrate incisive in diverse battaglie locali, è al tempo stesso effetto e causa della crescente pressione dell'opinione pubblica sul tema dell'acqua, e l'elemento determinante per l'affermarsi di un nuovo modo di concepire il *problema acqua*.

Attraverso le diverse iniziative avviate dal Forum – fra le quali l'elaborazione nel 2006 di una proposta di legge di iniziativa popolare che raccoglie 400.000 firme a sostegno – l'opposizione popolare alla privatizzazione si struttura

e rafforza, fino a rendere possibile l'impresa referendaria¹⁵. Questa si inserisce nell'ambito della ripresa del processo di modifica della disciplina dei servizi pubblici locali, finalizzata a stabilire la gara di appalto come la regola generale di affidamento, e culminata con il cosiddetto decreto Ronchi (convertito in legge 20 novembre 2009, n. 166) del quarto governo Berlusconi.

Fra le tre proposte presentate dal Forum nel luglio 2010, la Corte di Cassazione dichiara ammissibili – nella forma e nel merito – due quesiti: il primo riferito all'obbligo di fare ricorso alla gara di appalto come procedura ordinaria oppure all'assegnazione diretta a società a partecipazione mista pubblica e privata, ma a condizione che la selezione del socio avvenga mediante gara e per una quota non inferiore al 40% (art. 23 bis della legge n. 133 del 2008 modificato dall'art. 15 della legge di conversione n. 166 del 2009), e il secondo relativo alla quota di profitto al gestore prevista nella composizione della tariffa del servizio idrico integrato (art. 154 del d. lgs. n. 152 del 2006, noto come codice dell'ambiente). Accanto a questi, la consultazione referendaria include un quesito sulla opportunità di riprendere un programma nucleare nel nostro Paese e uno sulla norma, introdotta dal governo Berlusconi, nota con il nome di legittimo impedimento.

Il referendum si affaccia sulla scena pubblica all'inizio del 2011, mentre le vicende giudiziarie di Berlusconi e le elezioni per il rinnovo di diverse rilevanti amministrazioni locali previste per la primavera 2011 sembrano dominare il dibattito politico. Il referendum è percepito come uno strumento ormai logoro e inefficace, a causa anche delle precedenti tornate che non hanno raggiunto il quorum.

Come noto, la storia dei referendum 2011 è invece destinata a capovolgere le previsioni. Partito in sordina, con il fronte del "no" comodamente in attesa dell'insuccesso dei promotori del referendum, gli incidenti avvenuti presso la centrale nucleare di Fukushima nel marzo, e i risultati delle elezioni amministrative di aprile-maggio contribuiscono a cambiare la percezione della rilevanza del referendum nell'opinione pubblica. Come evidenziato da diverse anali-

15. Per una trattazione dettagliata si rimanda a Carrozza 2012.

si¹⁶, infatti, la dimensione politica dei referendum è stata una motivazione rilevante almeno tanto quanto i temi in discussione. Nonostante i media nazionali non abbiano offerto al referendum la dovuta visibilità, la straordinaria campagna del Forum (pp. 57 sgg.) è riuscita a mobilitare la partecipazione sperata e a determinare la vittoria del “sì” per tutti e quattro i quesiti, con percentuali non inferiori al 94% dei votanti.

È opinione comune che la campagna referendaria, nata e cresciuta in un ambiente ostile – in cui partiti e media nazionali non solo non hanno agevolato, ma a volte hanno esplicitamente ostacolato la diffusione dell’informazione sul referendum e sulle ragioni dei promotori – abbia offerto una testimonianza della forza del movimento del Forum e della sua struttura organizzativa capillare. Sociologi e studiosi delle dinamiche di voto hanno osservato che la campagna referendaria si è sviluppata con il contributo non solo dei militanti, ma anche, più in generale, di simpatizzanti o sostenitori occasionali e che è stata *trasversale*, sia nel senso di riuscire a coinvolgere componenti sociali tradizionalmente considerate ai margini dell’impegno politico, che di raggiungere orientamenti politici diversi (non solo di sinistra e centro-sinistra) intercettando anche una fetta di elettori incerti e disillusi.

Il successo della campagna referendaria non è però legato solo all’efficacia della macchina organizzativa o al particolare contesto politico nazionale e internazionale in cui si è svolta, ma anche al tipo di immaginario che il Forum è riuscito a mobilitare attorno all’acqua e che è sintetizzabile nello slogan della campagna “si scrive acqua, si legge democrazia”. Con il referendum, infatti, non si è solo affermata una rappresentazione dell’acqua come diritto umano inviolabile, da dover preservare dalle minacce di violazione che potevano seguire al processo di privatizzazione (pp. 42 sgg.). Nel corso della campagna, la questione dell’acqua è diventata progressivamente una metafora della democrazia. Attraverso l’acqua si è espressa cioè un’ansia di rinnovamento che ha investito forme e procedure della democrazia, a sostegno dell’apertura dei processi decisionali alla cittadinanza ed del rilancio della

16. Si veda il sondaggio svolto da Demos & Pi nel periodo 21-22 giugno 2011, www.demos.it/a00603.php e I. Diamanti, *Il movimento che rende visibile il cambiamento del Paese*, «la Repubblica», 27 giugno 2011.

proprietà pubblica. L'intero processo referendario, dunque, rappresenta l'occasione per l'affermarsi di un ulteriore cambiamento nel modo di inquadrare la questione dei servizi idrici: il cuore del dibattito si è spostato dalla dimensione della gestione e della governance (come organizzare il servizio fra attori pubblici e privati, come soddisfare le necessità di investimento, come regolare il monopolio naturale) alla dimensione della natura del bene e del suo inquadramento dal punto di vista giuridico. L'espressione *bene comune* è diventata ormai di uso corrente – e non solo per parlare di acqua – assumendo una rilevanza sempre maggiore sia nel discorso pubblico che nelle pratiche politiche.

Conclusioni

Riassumendo, le vicende dell'acqua in Italia, dall'avvio della riforma in avanti, sono state tematizzate in almeno tre modi diversi. In una prima fase, che coincide all'incirca con gli anni che vanno dal 1994 al 2000, il discorso dominante – promosso da policy-makers nazionali e esperti, principalmente economisti, di orientamento liberale e a favore di una riforma di mercato per il sistema dei servizi pubblici locali – ha riguardato le imprese idriche e i problemi strutturali del settore. In una seconda fase, che si estende fino al 2006 circa, il problema era principalmente discusso nei termini di governance, ovvero di modelli di affidamento dei servizi e di regole di funzionamento del settore, e al centro del dibattito si collocano le amministrazioni locali e le regioni. Infine, dal 2006 in avanti, si assiste a un nuovo passaggio legato all'azione del Forum: di acqua si parla nei termini di bene comune e di democrazia.

Per concludere: la vittoria del referendum e l'affermazione del paradigma interpretativo proposto dal Forum possono essere interpretate come l'approdo di questa tormentata questione? Diverse considerazioni suggeriscono di non sbilanciarsi in tal senso.

Dal un lato, infatti, gli enti locali, tranne poche eccezioni, hanno esitato a dare attuazione locale ai risultati referendari sia sul fronte delle tariffe sia su quello delle modalità di gestione. È stata esemplare in tal senso, perché proveniente da una amministrazione che è stata un laboratorio dei progetti di ripubblicizzazione del Forum, la posizione espressa dal presidente Nichi Vendola (Sinistra e Libertà), che all'indo-

mani del referendum ha dichiarato la riduzione della bolletta (cui si doveva pervenire eliminando la quota di profitto del gestore del 7%) una opzione non realizzabile. Per tutta risposta, il Forum ha promosso una campagna che ha definito di “obbedienza civile” per il rispetto dell’esito del secondo quesito, invitando in sostanza la cittadinanza ad applicare una riduzione pari alla componente della “remunerazione del capitale investito” alle bollette dell’acqua successive al referendum, e ha rilanciato i processi di ripubblicizzazione *dal basso* (ovvero a partire dalla modifica degli statuti di comuni e province) dei servizi idrici gestiti da SpA a totale capitale pubblico.

Dall’altro, come prevedibile, per effetto delle controversie che hanno attraversato il settore, il quadro normativo è oggi molto intricato, e richiederebbe un processo di revisione più incisivo di quanto non possa fare un referendum abrogativo. Per di più ci sono stati nuovi tentativi di riproporre gli indirizzi che il referendum ha bocciato. Recentemente la Corte Costituzionale (sentenza n. 199/2012) ha accolto il ricorso attivato da diverse regioni (Puglia, Umbria, Sardegna, Emilia-Romagna, Lazio e Marche) relativo alla legittimità costituzionale di diverse disposizioni del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148), con la motivazione che lo Stato avrebbe confermato – tanto nel linguaggio utilizzato, quanto nella *ratio* e nel contenuto della norma – l’impianto complessivo della normativa bocciata dal referendum, tradendone di fatto l’esito¹⁷. Analogamente, sul versante delle tariffe, l’Autorità per l’Energia Elettrica e il Gas (AEEG) a cui sono state attribuite le competenze in materia di regolazione dei servizi idrici, ha definito un nuovo metodo tariffario transitorio per gli anni 2012 e 2013¹⁸ che il Forum considera una negazione dei risultati referendari. Contro questa iniziativa, il Forum ha avviato con la Federconsumatori un ricorso al TAR Lombardia e promosso un percorso di mobilitazione volto a chiedere il ritiro della delibera in questione.

17. La Corte Costituzionale, con sentenza 199/2012 del 20 luglio 2012, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138.

18. Con la delibera 585/2012 del 28 dicembre 2012.

In definitiva, anche se la chiave di lettura proposta dal Forum è oggi maggioritaria, non è affatto scontato che si affermi nella pratica, così come nelle norme del settore idrico, gli indirizzi che ne discendono. In questo senso, il paradigma proposto dal Forum che rappresenta l'acqua come bene comune e che prevede il finanziamento e la gestione pubblica e partecipata delle infrastrutture e servizi idrici, seppure oggi largamente condiviso dalla popolazione, potrebbe non rappresentare il punto di arrivo di questa lunga controversia.