

**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

Pubblicazione 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

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

5. Acqua paradigma dei beni comuni: tra epica e pratica

Chiara Carrozza e Emanuele Fantini

Non c'è più spazio per l'ideologia, forse possiamo provare a costruire un'epica.¹

aA

Introduzione

I risultati del referendum del 2011 sanciscono la vittoria non solo degli attori che dalla metà degli anni Novanta si sono opposti a qualunque forma di privatizzazione e liberalizzazione del servizio idrico, ma anche della formula *beni comuni*. Da un lato, questa espressione è associata sempre più frequentemente con le questioni che stanno a cuore e mobilitano gruppi, più o meno numerosi, di cittadini: l'università pubblica, la conoscenza, il paesaggio, Internet, il lavoro – tanto per fare qualche esempio – ovvero diritti, beni e servizi da rivendicare, riaffermare o tutelare. Dall'altro, sull'onda del referendum del 2011, un numero crescente di soggetti ha introdotto la nozione di beni comuni nella propria comunicazione e azione politica, con l'intenzione di ricollegarsi idealmente all'immaginario suscitato dallo slogan del Forum, e probabilmente di emularne le fortune dal punto di vista politico ed elettorale.

75

1. Un militante del Comitato provinciale acqua pubblica Torino al seminario "L'esperienza di Napoli nella ripubblicizzazione dell'acqua", Torino, 26 marzo 2013.

Il presente capitolo esplora i differenti modi di declinare la nozione di bene comune all'interno della mobilitazione italiana per l'acqua, evidenziando in particolare le tre concezioni, e descrivendo le narrazioni e le pratiche politiche a esse collegate. Si tratta, in altre parole di ricostruire la *genealogia* (Foucault 2001; Domenicali 2006) della nozione di bene comune: il capitolo non intende offrire un'analisi concettuale e filosofica della nozione di bene comune – la cui presenza nel vocabolario delle idee politiche è sicuramente antecedente rispetto alla nascita del movimento per l'acqua – quanto piuttosto descrivere e analizzare l'incontro tra questa nozione e un processo di mobilitazione concreto. L'obiettivo è di contribuire all'analisi dell'uso della nozione nel contesto storico, sociale e politico dei movimenti contemporanei, piuttosto che inserirsi nel dibattito normativo su quale sia, o debba essere, l'interpretazione più autentica e la traduzione politica più corretta della nozione di bene comune (Mattei 2011; Vitale 2013). In questa prospettiva, il capitolo non si interroga da un punto di vista teorico e astratto in merito alla questione se l'acqua debba essere o meno considerata un bene comune, ma evidenzia e ricostruisce la pluralità di declinazioni e narrazioni che la nozione ha ricevuto nel percorso del movimento italiano per l'acqua, frutto della compresenza di molteplici riferimenti culturali, pratiche politiche ed amministrative, istanze collettive e percorsi individuali.

La prima accezione, sintetizzabile nella formula “acqua bene comune dell'umanità”, è identificata dall'accento sulla dimensione internazionale e solidaristica e dal focus sulle questioni connesse all'accesso all'acqua potabile a diverse latitudini del mondo. In questa prospettiva è rilevante l'attività politica volta a promuovere il riconoscimento dell'acqua come diritto umano, nonché il richiamo alla scala globale e internazionale del movimento che lotta contro la privatizzazione dei servizi idrici, che opera rafforzando legami e solidarietà tra mobilitazioni in diversi paesi. La seconda accezione, definita “acqua bene comune del territorio”, ha una connotazione prettamente localistica. Ciò si riscontra sia nelle azioni volte a proteggere la regia locale della gestione dell'acqua dai possibili effetti sfavorevoli della riorganizzazione avviata dalla riforma, che nei percorsi di riscoperta e reinvenzione di concetti come territorio e comunità locale ispirati dalla nozione di bene comune. In questa prospettiva,

il discorso dell'acqua bene comune dà voce a nuove forme di localismo e di difesa del territorio dall'ingerenza di attori *esterni*, siano essi il governo, le regioni, le grandi città o i capoluoghi, le società multi-utilities o le compagnie multinazionali. La terza accezione, infine, "acqua bene comune oltre il pubblico e il privato", si è venuta a definire soprattutto attorno al referendum del 2011, emergendo dal processo di ricerca e sperimentazione di forme di gestione e di modelli politico-istituzionali in grado di superare le tradizionali dicotomie pubblico-privato e Stato-mercato. Alimentata dai contributi pratici e teorici del gruppo di giuristi che hanno partecipato ai lavori della Commissione Rodotà nel 2007, questa concezione è quella che sembra prevalere in alcune delle esperienze di ripubblicizzazione – quella di Napoli, in particolare – che sono ispirate, almeno nelle intenzioni programmatiche, a garantire la partecipazione diretta dei cittadini al governo locale e alla gestione dei beni comuni, più che alla mera gestione da parte delle istituzioni pubbliche.

Ciascuna delle tre declinazioni è di seguito analizzata attraverso uno schema comune, evidenziando i punti principali di ciascuna accezione, le pratiche politiche e le proposte concrete che le danno vita, il contesto politico in cui matura e gli attori che la sostengono, il dibattito teorico di riferimento e le implicazioni in termini istituzionali. Le conclusioni discutono il valore dell'approccio adottato per spiegare il successo della formula dell'acqua bene comune, evidenziando gli aspetti comuni e le differenze delle tre accezioni, così come alcune ambiguità nelle prassi che è possibile associare ai tre modi di intendere la nozione.

aA

77

Acqua bene comune dell'umanità

Il riferimento al bene comune si impone come elemento centrale nella narrazione del movimento italiano per l'acqua fin dai suoi esordi. Il Manifesto promosso da Riccardo Petrella (Petrella 2001) – che rappresenta uno dei primi punti di riferimento culturale per le battaglie sull'acqua in Italia – propone l'istituzione di un Contratto mondiale dell'acqua, inteso non tanto come atto giuridico, quanto come processo partecipato, ispirato dal riconoscimento dell'acqua come «bene vitale patrimoniale comune mondiale» (*ivi*, p. 105). La formula è ripresa e semplificata in altri documenti elaborati dal Comitato Italiano per il Contratto Mondiale dell'ac-

qua (CICMA): il Manifesto Italiano del Contratto mondiale dell'acqua esordisce con il riconoscimento dell'«acqua bene comune dell'umanità, per il diritto alla vita» (Petrella 2001, p. 132); mentre il Manifesto italiano per un governo pubblico dell'acqua (2005) utilizza il termine «bene comune pubblico, patrimonio dell'umanità».

Queste formule sono accomunate dall'obiettivo di garantire l'accesso universale all'acqua potabile, denunciando e contrastando i processi che lo ostacolano, in particolare nei paesi di Africa, Asia e America latina: innanzitutto la privatizzazione dei servizi idrici, ma anche le guerre per l'acqua e i controversi progetti di sviluppo legati alle grandi dighe. In alternativa, attraverso il riferimento all'acqua bene comune dell'umanità viene proposta una gestione ispirata ai principi di pace, solidarietà e cooperazione internazionale, nonché di responsabilità dell'intera umanità per la tutela sia degli ecosistemi che dei diritti delle generazioni presenti e future. Questa declinazione della nozione di bene comune, enfatizza dunque la dimensione internazionale delle questioni relative all'accesso all'acqua, considerato elemento indispensabile per dare concretezza alle nozioni di universalità della dignità e dei diritti umani. Al tempo stesso l'idea di bene comune dell'umanità permette di richiamare la scala globale e internazionale del movimento che lotta contro la privatizzazione dei servizi idrici, rafforzando legami e solidarietà tra mobilitazioni in diversi paesi.

Nel sottolineare come l'interesse e la responsabilità per la gestione di una determinata risorsa, per quanto localizzata, travalichino i confini nazionali, la formula acqua bene comune dell'umanità riecheggia quella di «patrimonio comune dell'umanità» elaborata in seno all'Unesco. Al tempo stesso si richiama alla nozione del diritto romano di «*res communes omnium*», ovvero di beni appartenenti al genere umano e per loro natura *extra commercium*, ovvero sottratti al mercato². A oggi, tuttavia, la categoria di bene comune dell'umanità non è stata riconosciuta ufficialmente nel diritto internazionale; è stata invece menzionata in una risoluzione del Parlamento

2. Cfr. P. Maddalena, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana*, in «Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato», 4 ottobre 2011; http://www.federalismi.it/ ApplMostraDoc.cfm?Artid=18948#.UgQccr_pCXo

Europeo in merito al quarto Forum mondiale dell'acqua di Città del Messico (2006)³. Ma soprattutto è stata riaffermata nelle Dichiarazione dei Forum mondiali alternativi dell'acqua, da quello di Firenze (2003) in avanti, e continuamente citata dal movimento italiano nelle sue campagne, nei documenti ufficiali e nelle sue pubblicazioni.

Nell'intenzione di Riccardo Petrella e del CICMA, la nozione di acqua bene comune dell'umanità assume infatti una dimensione innanzitutto culturale e pedagogica. Tra i principali obiettivi del loro Manifesto vi è quello di «mettere la politica dell'acqua ai primi posti dell'agenda politica italiana», e quello di «promuovere la conoscenza pubblica e collettiva sui problemi dell'acqua per favorire una partecipazione effettiva dei cittadini alla gestione democratica dell'acqua a livello locale/regionale e nazionale/internazionale» (Petrella 2001, p. 134 e 136). Questi obiettivi sono tradotti in un'intensa attività di informazione, sensibilizzazione e produzione culturale, attraverso percorsi didattici destinati a scuole e altre realtà educative, mostre fotografiche e pubblicazioni ispirate all'idea di acqua bene comune dell'umanità (CEVI 2001, Punto Rosso 2002, ACCRA 2009) e altre iniziative, promosse da ong, associazioni e strutture ad hoc come l'Università del Bene Comune e la Facoltà dell'acqua creata dal CICMA (Ciervo 2010).

aA

79

La formula acqua bene comune dell'umanità è elaborata innanzitutto come reazione alle politiche di sviluppo neo-liberiste promosse da Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale che impongono ai governi di diversi paesi africani, asiatici e latinoamericani il modello del partenariato pubblico-privato o la delega a imprese private della gestione dei servizi di base, in nome dell'efficienza e della razionalità del mercato, e dell'imperativo di ridurre il deficit pubblico. Queste politiche sono legittimate a livello internazionale da dichiarazioni come quella della Conferenza internazionale su acqua e ambiente di Dublino (1992), in cui si afferma che «l'acqua ha un valore economico in tutti i suoi possibili usi, e deve essere riconosciuta come un bene economico», ammettendo soltanto in seconda battuta che «all'interno di questo principio, è vitale riconoscere il diritto di tutti gli esseri uma-

3. Risoluzione del Parlamento europeo sul quarto Forum mondiale dell'acqua (Città del Messico, 16-22 marzo 2006) P6_TA(2006)0087.

ni ad avere accesso all'acqua pulita e ai servizi igienici a un prezzo ragionevole». In altre sedi, come nel triennale Forum mondiale dell'acqua o nella Conferenza ONU su ambiente e sviluppo di Johannesburg (2002), il termine "diritto all'acqua" viene sostituito con quelli giuridicamente più ambigui di "bisogno" o "necessità".

La rivendicazione del diritto umano all'acqua e la richiesta di un suo riconoscimento esplicito nelle sedi internazionali, diventano così il principale argomento dei movimenti che si oppongono alle politiche neoliberiste di privatizzazione e mercificazione dell'acqua. Il Manifesto italiano per il Contratto Mondiale dell'Acqua afferma che «l'accesso all'acqua, potabile in particolare, è un diritto umano e sociale imprescrittibile» (Petrella 2001, p. 133); in una successiva edizione del manifesto si utilizza invece la formula «diritto inalienabile individuale e collettivo» (Molinari 2007, p. 152). All'interno della mobilitazione italiana queste battaglie sono promosse inizialmente dai gruppi cosiddetti No Global e dalle ong di cooperazione internazionale allo sviluppo, ma diventano presto sensibilità comune a tutto il movimento, come testimonia per esempio l'Iniziativa dei cittadini europei (ICE) promossa dalle reti europee dei sindacati del servizio pubblico, per chiedere il riconoscimento da parte della Commissione europea dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari come diritto umano. Nella proposta dell'ICE, il riconoscimento di questo diritto si fonda sul principio che «l'acqua è un bene comune e non una merce», e prevede dunque l'esclusione della gestione dei servizi idrici dalle «logiche del mercato unico» e da «qualsiasi forma di liberalizzazione»⁴.

L'elaborazione culturale e politica fondata sul riferimento teorico e pratico ai diritti umani come argine e alternativa alle politiche neoliberiste presenta tuttavia un'aporia che ne limita l'efficacia in chiave "anti-privatizzazione". Come osservato da Karen Bakker (Bakker 2007), l'approccio dei diritti umani si fonda su premesse individualistiche e antropocentriche, che individuano nello Stato il principale titolare di doveri e responsabilità, restando tuttavia neutrale in merito al modello economico e politico di gestione dei servizi sociali a tutela dei diritti fondamentali, e dunque non

4. <http://www.right2water.eu/it> (ultimo accesso il 27 maggio 2013).

escludendo formalmente la possibilità di affidare a soggetti privati la gestione dell'acqua. Questa contraddizione emerge per esempio in occasione del Forum alternativo mondiale dell'acqua di Ginevra (2005), nella contrapposizione in seno al movimento tra chi propone di tutelare il diritto all'acqua attraverso gli strumenti esistenti del diritto internazionale in materia di diritti umani – in particolare il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali – e chi invece richiede una convenzione internazionale ad hoc per il diritto umano all'acqua che sancisca esplicitamente anche il divieto di privatizzazione dei servizi idrici.

Per superare questi limiti, nella narrazione del movimento, al concetto di diritto umano si affianca quello di bene comune, con l'intento di compensare l'impostazione individualistica e antropocentrica del primo con l'approccio più olistico del secondo. La dichiarazione finale del Forum mondiale alternativo dell'acqua di Firenze (2003) riconosce così che «l'acqua deve essere trattata come un bene comune appartenente a tutti gli esseri umani e a tutte le specie viventi del Pianeta. Gli ecosistemi devono essere considerati come beni comuni». Questa sensibilità matura in seno al movimento italiano grazie anche al contatto con i gruppi che, in particolare in America latina, si battono contro i processi di privatizzazione dei servizi idrici, e a tutela dei diritti delle popolazioni indigene e delle comunità locali. Attraverso il riferimento a queste lotte, la nozione di bene comune è idealmente associata a un modello di gestione che prevede il coinvolgimento diretto delle popolazioni e delle comunità locali, il ricorso a saperi e sistemi tradizionali, l'enfasi sulla dimensione culturale e simbolica di questi meccanismi e sulla loro relazione armonica con l'intero ecosistema.

Nel tradurre la formula acqua bene comune dell'umanità in un modello istituzionale di gestione, il movimento italiano per l'acqua pone innanzitutto un'enfasi particolare sulla scala globale e internazionale. L'intenzione è di promuovere l'idea, sia all'interno del movimento stesso che presso l'opinione pubblica, che la tutela dei beni comuni, e dell'acqua in particolare, non possa limitarsi ad azioni a livello locale, ma debba avere come orizzonte la dimensione sopra e trans-nazionale. Di conseguenza, da un lato si guarda alle istituzioni internazionali esistenti, premendo affinché i servizi idrici siano esclusi dalle materie di competenza dell'Organizzazione

Mondiale del Commercio, e chiedendo alle Nazioni Unite o alle istituzioni europee il riconoscimento esplicito del diritto umano all'acqua. Questi sforzi di lobbying contribuiranno all'affermazione ufficiale del diritto all'acqua prima in un parere del Comitato ONU per i diritti economici, sociali e culturali (2002), e successivamente nelle risoluzioni dell'Assemblea Generale e del Consiglio per i diritti umani dell'ONU (2010). Dall'altro, per evidenziare l'originalità dell'idea di acqua bene comune dell'umanità e la rottura con gli schemi preesistenti, si invoca l'istituzione di nuove strutture e autorità internazionali con poteri di sanzione rispetto alle violazioni del diritto umano all'acqua: un "Tribunale mondiale dell'acqua" e un "Forum mondiale dei diritti economici e sociali dell'acqua" (Petrella 2011) o un "Osservatorio mondiale per i diritti dell'acqua" (Molinari 2007).

L'influenza del corpus teorico e dell'approccio pratico dei diritti umani porta il movimento a rivendicare un modello di gestione dell'acqua e dei servizi idrici sostanzialmente pubblico, incentrato sul ruolo dello Stato e sottratto al mercato, pur senza rinunciare a richiamare l'attenzione sulla dimensione internazionale e su quella ecosistemica. Così il Manifesto per il Contratto Mondiale dell'acqua afferma che «l'acqua deve essere riconosciuta dalla legge come un bene comune pubblico. Essa deve restare o (ri)diventare di proprietà e gestione pubblica, sapendo che l'acqua in Italia non appartiene agli italiani ma all'umanità, alla vita, e che gli italiani hanno il diritto di accesso all'acqua del paese in solidarietà con le altre popolazioni e le generazioni future» (Petrella 2011, p. 136). Analogamente nella dichiarazione conclusiva del Forum di Firenze si legge che «la proprietà, il governo e il controllo politico dell'acqua (in particolare, la gestione dei servizi idrici) devono essere/ restare pubblici, sotto la responsabilità diretta dei poteri pubblici. È compito incredibile dei poteri pubblici quello di assicurare e promuovere l'uso dell'acqua nel rispetto dei diritti umani, compreso quelli delle generazioni future, e della salvaguardia e valorizzazione integrata degli ecosistemi». Posizioni analoghe sono state riaffermate nell'ICE sul diritto all'acqua, che chiede alla Commissione Europea di promuovere «l'erogazione di servizi idrici e igienico-sanitari in quanto servizi pubblici fondamentali per tutti. La legislazione dell'Unione europea deve imporre ai governi di

garantire e fornire a tutti i cittadini, in misura sufficiente, acqua potabile e servizi igienico-sanitari»⁵.

Anche l'indicazione dei meccanismi di finanziamento della gestione dei servizi idrici e dell'accesso all'acqua è articolata sia a livello nazionale che internazionale. A livello nazionale si sostiene che i costi devono esser presi in carico dalla collettività, attraverso la fiscalità generale e la tariffa, in base ai principi di responsabilità collettiva e individuale (Molinari 2007), come affermato nel Manifesto italiano del Contratto Mondiale dell'acqua e come indicato anche nella proposta di legge di iniziativa popolare per la ripubblicizzazione del servizio idrico (2006).

Alle istituzioni pubbliche viene affidata anche la responsabilità del finanziamento dell'accesso all'acqua su scala globale e in particolare nel contesto dei paesi cosiddetti in via di sviluppo. A tal fine il Manifesto del Forum di Firenze chiede per esempio una riforma delle istituzioni finanziarie multilaterali, come la Banca Mondiale e le Banche regionali di sviluppo, e la promozione di logiche di partenariato pubblico-pubblico. In quest'ottica, la proposta di legge di iniziativa popolare per la ripubblicizzazione del servizio idrico prevede la creazione di un "Fondo nazionale di solidarietà internazionale" finalizzato al sostegno di progetti di cooperazione internazionale e finanziato dal prelievo di un centesimo di euro per ogni metro cubo d'acqua erogata e per ogni bottiglia d'acqua minerale commercializzata (art. 11). Meccanismi di finanziamento simili sono stati adottati negli anni passati dagli ATO di Torino, attraverso la Scuola internazionale di formazione sulla gestione dell'acqua Hydroaid, Venezia e Firenze, attraverso la Fondazione Right to Water. Anche l'ICE invita l'Unione Europea a «definire obiettivi e incorporare nella sua politica di sviluppo il conseguimento dell'accesso universale (a livello mondiale) all'acqua e ai servizi igienico-sanitari», attraverso un aumento delle quote di aiuti pubblici allo sviluppo destinati a questo settore e la promozione di partenariati pubblico-pubblico, «in base a principi non lucrativi e di solidarietà tra operatori e lavoratori del settore idrico in diversi paesi»⁶.

5. <http://www.right2water.eu/it> (ultimo accesso il 27 maggio 2013).

6. *Ibidem*.

Attraverso l'affermazione dell'acqua come bene comune dell'umanità il movimento riconosce infine che «la gestione della proprietà e dei servizi è una questione di democrazia» (Petrella, 2001, p. 133). Pur richiamando in diversi passaggi dei suoi Manifesti il principio della gestione diretta e partecipata dell'acqua, il movimento nella prassi sembra orientato a tutelare, promuovere e creare alleanze innanzitutto con le istituzioni della democrazia rappresentativa. In quest'ottica sono promosse, sia a livello nazionale sia internazionale, assemblee e associazioni di parlamentari e rappresentanti eletti per l'acqua, come per esempio l'Assemblea mondiale degli eletti e dei cittadini per l'acqua (Bruxelles, 18-20 marzo 2007) e sono intraprese attività di lobbying sia presso il Parlamento Europeo⁷ che presso gli enti locali italiani. Diversi tra questi nel 2003 sottoscrivono la Dichiarazione di Roma in cui l'acqua è riconosciuta come «diritto umano imprescrittibile, universale e indivisibile» e «bene comune mondiale». Più di recente, su impulso del movimento italiano e grazie all'influenza dell'esperienza referendaria e delle successive delibere di iniziativa popolare per la ripubblicizzazione del servizio idrico promosse in diversi comuni italiani, anche nella declinazione su scala sovra-nazionale della nozione di bene comune si accentua l'attenzione alle pratiche di democrazia partecipata, come testimoniato dall'ICE.

Acqua bene comune del territorio

Come evidenziato nel primo capitolo la gestione dell'acqua è una funzione tradizionalmente locale in Italia, eccezione fatta per larga parte del Mezzogiorno, in cui nel dopoguerra sono stati costituiti alcuni grandi enti di livello regionale. Il numero di gestioni censite dall'Istat in una epoca in cui il processo di ristrutturazione era solo agli inizi era di quasi 8000 gestori, nell'82% circa dei casi riconducibili a un comune (Istat 2006). Non sorprende, dunque, che accanto alla declinazione su scala globale, la nozione di acqua bene comune abbia trovato una seconda declinazione nell'incontro con pratiche, valori e discorsi centrati sul *territorio*. Il discorso sull'acqua bene comune è un motivo ricorrente, infatti, delle

7. Le risoluzioni adottate dal Parlamento Europeo a seguito di questa attività di lobby sono consultabili sul sito del CICMA <http://contrattoacqua.it/documenti/documenti-e-dichiarazioni-sull-acqua/diritto-all-acqua-e-parlamento-europeo/>

lotte condotte da istituzioni e comunità locali per contrastare la perdita del controllo su una risorsa considerata strategica per il governo del territorio e costitutiva della sua identità.

La riforma avviata nel 1994 (cap. 1) è infatti uno strumento attraverso cui responsabilità e ruoli vengono riallocati fra gli attori. In primo luogo, attraverso le dinamiche del processo di riorganizzazione territoriale e istituzionale: l'introduzione degli ATO impone ai comuni di associarsi in "ambiti" di estensione variabile – che nei fatti a oggi coincidono grossomodo con quella delle province – e di dotarsi di una serie di istituzioni per il governo e l'organizzazione sovracomunale del servizio. Le Autorità di ATO (Iunti 2008) sono arene in cui si ridisegnano ruolo e peso negoziale dei comuni: le quote di partecipazione non sono paritarie, ma, in genere, rispecchiano la popolazione degli enti associati e per i comuni di dimensioni maggiori (le città capoluogo, per esempio) diventa relativamente facile far prevalere le proprie visioni e volontà, mentre per i piccoli comuni – precedentemente principali attori delle iniziative che riguardano il proprio territorio – è arduo influenzare le scelte. Nel caso dell'acqua, peraltro, l'omogeneità di scelte imposte dall'alto non sempre è in grado di rispondere ai bisogni di situazioni locali spesso molto diverse fra tra loro o caratterizzate dalle particolari condizioni morfologiche (*ivi*, pp. 94-95).

La conflittualità fra amministrazioni territoriali di diverse scale è un elemento ricorrente del processo di riforma: ricorsi e azioni giudiziarie ne hanno accompagnato la realizzazione, in particolare dal 2000 in avanti, nella fase cioè in cui, terminate le prime fasi di ricognizione delle infrastrutture idriche e della costituzione degli ATO, queste sono passate alla scelta delle forme gestionali del servizio idrico integrato. Al cuore di tali conflitti c'è la volontà di preservare gli spazi di autonomia esistenti o di ritagliarne di nuovi, a seconda dei casi. La Corte costituzionale per esempio è stata coinvolta a più riprese dalle regioni che hanno contestato le disposizioni nazionali colpevoli di interferire nella sfera di competenza esclusiva delle regioni, così come dal governo per gli episodi di legislazione regionale in contrasto con le disposizioni nazionali⁸.

8. Tra gli interventi più recenti, è possibile citare la valanga di ricorsi che nel gennaio 2010 diverse regioni hanno attivato contro la c.d. legge Ronchi (n. 166

Il discorso dei beni comuni si salda soprattutto alle lotte che si realizzano a scala sub-regionale; in questo caso la posta in palio è soprattutto evitare il processo di svuotamento del ruolo degli enti locali e riaffermare il loro potere di decidere e incidere sulle scelte fondamentali che riguardano i territori e le comunità amministrare.

Uno dei casi più significativi è la battaglia che ha visto gli enti locali lombardi opporsi alla Regione (Carrozza 2011b) a seguito della normativa promossa nel 2006 per i servizi di pubblica utilità, orientata a favorire l'aggregazione fra gli operatori pubblici e privati esistenti in modo da stimolare la creazione di un operatore di scala regionale. A livello di servizio idrico, la realizzazione di questo orientamento si è concretizzata nell'adozione di un modello peculiare, che prevedeva la separazione (*unbundling*) tra attività di gestione della rete e di erogazione del servizio e l'affidamento di quest'ultima a società di capitali tramite procedure a evidenza pubblica. Per contrastare le scelte e l'atteggiamento della Regione – che sul tema è arrivata a minacciare il commissariamento degli enti locali inadempienti – i comuni lombardi, a partire dall'iniziativa di Cologno Monzese, hanno costituito un coordinamento regionale di comuni, denominato “Acqua bene comune” e dato avvio a una mobilitazione che ha coinvolto centotrentadue comuni nella richiesta di un referendum regionale abrogativo⁹.

In secondo luogo, dinamiche di spiazzamento degli enti locali nella gestione delle risorse idriche discendono dal secondo binario della riforma: la riorganizzazione gestionale, improntata al superamento della frammentazione – con il gestore unico per ognuno degli ATO e l'unificazione dei segmenti del servizio idrico (captazione, erogazione, depurazione) nel Servizio idrico integrato (SII) – e alla imprenditorialità del servizio, con la trasformazione in SpA dei gestori e la spinta (più o meno efficace o cogente) all'ingresso dei

del 2009) colpevole di violare l'autonomia regionale e degli enti locali e la competenza legislativa regionale, o il ricorso costituzionale attivato a seguito del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, di cui si è detto nel capitolo 1.

9. Si veda il comunicato stampa al sito <http://www.acquabenecomune.org/spip.php?article4134>. Il referendum in questione non è stato mai realizzato poiché alla votazione del Consiglio Regionale della Regione Lombardia che ne ha approvato la realizzazione hanno fatto seguito nuove iniziative legislative della Regione, a tutt'oggi contrastate dal movimento lombardo.

privati nella gestione. Queste indicazioni legislative sono alla base del processo di fusione e integrazione fra le imprese di servizio precedentemente attive sul territorio per effetto del quale nasce in Italia una vera e propria industria dell'acqua, con utility e multi-utilities dalle ambizioni e interessi di tipo sovra-locale (p. 11). I richiami alla comunità e al territorio emergono in modo incisivo nelle battaglie locali per la tutela delle fonti dallo sfruttamento industriale oppure contro gli aumenti vertiginosi delle bollette in seguito alla cessione del servizio a SpA private o pubblico-private come nei casi di Aprilia, Latina e Arezzo, condotte con tenacia dai comitati territoriali associati al Forum.

Nel contesto delle battaglie politiche e sociali ispirate dall'acqua, dunque, il vocabolario dei beni comuni rivitalizza, e si carica, delle istanze di localismo, auto-governo e sussidiarietà che caratterizzano parte della cultura politica italiana. Si tratta di un vocabolario che – in un certo senso – consente di dare nuova linfa a una idea di federalismo antitetica a quella che promana dall'alto, attraverso la devoluzione di funzioni amministrative ai livelli di governo più prossimi ai cittadini, facendone in sostanza dei terminali di politiche in larga parte determinate da altri livelli amministrativi, e che attiva meccanismi di competizione fra territori per la promozione di uno stile di governo efficiente. Il federalismo dei beni comuni è piuttosto definibile come un progetto che nasce dal basso, ovvero dall'interazione fra attori locali e dagli istituti della democrazia partecipativa con cui si attivano forme di consumo e produzione fondate sulla convivialità, la solidarietà e la sostenibilità (Magnaghi 2006). Tale progetto si presenta come un antidoto alla diffusa percezione di perdita di sovranità a opera di *attori forti* (lo Stato, le imprese, le istituzioni finanziarie e così via) attraverso i processi di privatizzazione e mercificazione che hanno per oggetto il *territorio*, nelle sue componenti ambientali e sociali. In questo senso, l'accento sul territorio e sulla comunità locale tende a connotare questo discorso come “non partigiano”, da un punto di vista politico, o comunque al di là delle classiche opposizioni destra-sinistra (pp. 26-30)¹⁰.

aA

87

10. In più di una circostanza, nei contesti locali in cui si sono svolte battaglie sul tema dell'acqua, si sono per esempio realizzate delle alleanze inedite fra ammini-

Per contrastare queste dinamiche di spiazzamento, in questa prospettiva, occorre pensare a delle forme di re-identificazione collettiva con le risorse locali e con l'identità dei luoghi e attribuire una rinnovata centralità agli enti pubblici territoriali nella salvaguardia e valorizzazione del territorio (Magnagni 2006). La nozione di acqua bene comune è uno dei veicoli di questo processo di affermazione, creazione o rafforzamento di sentimenti di appartenenza e di relazioni sociali, facilitando percorsi di riscoperta e reinvenzione di concetti come territorio e comunità locale¹¹: la battaglia per l'acqua si inserisce anche in percorsi di riscoperta e promozione del territorio e delle sue "eccellenze", dei saperi tradizionali e delle competenze locali, che definiscono nell'insieme un modello virtuoso di gestione del bene comune. Si tratta dunque di una concezione del bene comune che, per utilizzare le parole del leader del movimento Slow Food Carlo Petrini, antepone la dimensione locale della gestione perfino alla sua natura giuridica, pubblica o privata¹², poiché «una corretta gestione di un bene comune può essere realizzata solo da un attore fortemente radicato sul territorio, che si ponga come obiettivo lo sviluppo di quel territorio, la sua protezione e quella dei suoi abitanti e dei loro diritti»¹³.

Diverse sono le pratiche che sembrano riconducibili a una declinazione innanzitutto locale della nozione di bene comune. Fra queste, la campagna a favore del consumo dell'acqua di rubinetto in luoghi pubblici come le mense scolastiche, bar e ristoranti, promossa dalla rivista *Altreconomia* e intitolata "Imbrocciamola", che ha lo scopo di sostenere il consumo di acqua proveniente dagli acquedotti comunali, in quanto buona e sicura, contro il consumo di acque in bottiglia, care e poco sostenibili dal punto di vista ambientale. Oppure, le battaglie per la tutela di sorgenti e fontanelle pubbliche; o, ancora, la celebrazione di consorzi locali e acquedotti indipendenti, simboli della resistenza alle dinamiche del mercato

stratori di centro-sinistra e della Lega Nord, che hanno finito poi per pesare anche a scala nazionale, nelle vicende del referendum del 2011.

11. Si veda, in proposito, Mosse 1997.

12. C. Petrini, *La soluzione migliore è lasciarla alle città*, in «la Repubblica», 14 novembre 2008.

13. Id., *Acqua. Quando il bene comune diventa una merce*, in «la Repubblica», 6 maggio 2010.

e della privatizzazione e in grado di offrire soluzioni efficienti e locali – e, per inciso, private, dal punto di vista giuridico – al problema della gestione dell’acqua. Si vedano, per esempio, le storie del consorzio Mezzana Montaldo, nel biellese orientale, nato oltre un secolo fa, che governa centoventi sorgenti e serve cinquemila abitanti con tariffe tra le più basse d’Europa (mezzo euro al metro cubo) a fronte di una qualità eccellente¹⁴, o degli acquedotti rurali degli Appennini¹⁵, autogestiti da cittadini riuniti in consorzi che si incontrano periodicamente per parlare dello stato del sistema idrico, con un presidente volontario eletto ogni anno.

Fra le proposte più significative riconducibili all’acqua bene comune del territorio si può includere, inoltre, la campagna per la ripubblicizzazione dei servizi idrici lanciata da Forum. La centralità della dimensione locale in questa proposta emerge ancor di più nella terminologia *remunicipalisation*¹⁶, usata a livello internazionale, che accentua la rilevanza dell’attore che deve gestire l’acqua, ovvero il Comune, prima ancora che della forma giuridica. La campagna fa parte della strategia del movimento da diversi anni: nel 2006 il Forum ha lanciato una proposta di legge nazionale per la ripubblicizzazione del servizio idrico che è stata al centro di una campagna nazionale di raccolta firme che ha dato una prima prova del favore dell’opinione pubblica nei confronti delle posizioni portate avanti dal movimento. Successivamente, nel 2009, il Forum ha invitato gli eletti nei consigli comunali a prendere posizione contro il decreto Ronchi e ad assumere l’impegno a dare inizio a un percorso di ripubblicizzazione a partire dagli enti locali. La campagna, intitolata “L’acqua è del sindaco” propone di dare vita a una gestione pubblica dell’acqua a partire dalla modifica degli statuti comunali e provinciali. A partire dai risultati realizzati a Napoli¹⁷, dove,

aA

89

14. P. Rumiz, *Il paese dell’acqua ribelle*, in «la Repubblica», 15 novembre 2009; molti articoli sul caso sono disponibili sul sito del Consorzio, alla pagina http://www.acquedottomontaldo.biella.it/dicono_di_noi.php

15. M. Castigliani, *Appennini, il paradiso degli acquedotti autogestiti*, in «Il Fatto Quotidiano», 3 agosto 2012; si veda anche Dotti 2011.

16. A Napoli uno specifico assessorato è stato dedicato dal sindaco De Magistris ai beni comuni, mentre nel Comune di Venezia i beni comuni costituiscono oggetto di una delega.

17. Si veda l’osservatorio Water Remunicipalisation Tracker (www.remunicipalisation.org), che ha l’obiettivo di dare visibilità alle molte esperienze di ritorno alla

sotto la bandiera de “I Comuni per i beni comuni” è stata completata la ripubblicizzazione con la trasformazione del precedente gestore ARIN SpA in ABC Napoli (si veda il paragrafo seguente), diversi sono gli enti locali che hanno realizzato atti formali a favore dell’acqua pubblica e, in numero minore, modifiche al proprio statuto¹⁸. Si tratta di un processo in itinere in molte realtà locali, anche di rilevanti dimensioni (per esempio Torino, Palermo, Reggio Emilia), mentre in diverse regioni sono state presentate leggi regionali d’iniziativa popolare per la ripubblicizzazione del servizio idrico o sono state avviate raccolte firme a tale scopo.

Una variabile importante per il successo di tali iniziative è la questione dei finanziamenti locali per il servizio idrico, attualmente sottoposti al vincolo del patto di stabilità e alle difficoltà che hanno i piccoli comuni ad accedere al credito bancario. Sotto questo profilo, due sembrano le proposte attorno alle quali il Forum sta concentrando le sue elaborazioni. Da un lato, spingere per l’assunzione di provvedimenti volti all’esclusione dal patto di stabilità di tutti gli investimenti finalizzati alla realizzazione dei servizi essenziali riconducibili alla categoria dei beni comuni. Dall’altro, stimolare una riflessione sul ruolo della Cassa depositi e prestiti¹⁹, affinché metta a disposizione le risorse per l’effettiva realizzazione del processo di ripubblicizzazione del servizio idrico integrato, recuperando l’originaria funzione pubblica a sostegno degli investimenti degli enti locali.

Acqua bene comune oltre pubblico e privato

Una terza declinazione della nozione di acqua bene comune propone un modello di gestione che ha come obiettivo prin-

gestione pubblica e municipale che si stanno realizzando in tutto il mondo negli ultimi anni, o la pubblicazione “Remunicipalisation. Putting water back into public hands” curata dal Transnational Institute (TNI), Municipal Services Projects (MSP) e Corporate Europe Observatory (CEO), liberamente scaricabile dal sito <http://www.tni.org/briefing/remunicipalisation>

18. Per i materiali e la lista degli enti locali che hanno aderito alla campagna si può consultare il sito <http://www.acquabenecomune.org/spip.php?rubrique246>

19. Il tema è seguito da due realtà vicine al Forum, Attac e la rivista «Altreconomie». Quest’ultima, in particolare, dal febbraio 2011 ha realizzato diverse inchieste sul ruolo e le trasformazioni di questo istituto. Il dossier, che può essere consultato al sito http://www.altreconomia.it/site/fr_contenuto_detail.php?intId=3695, è stato realizzato soprattutto dal giornalista Luca Martinelli, fra i principali volti pubblici del Comitato per il Sì nel corso della campagna referendaria.

cipale quello di superare le tradizionali dicotomie pubblico-privato e Stato-mercato. Quest'idea, presente nel movimento fin dai suoi esordi, acquista particolare rilevanza in occasione del referendum di giugno 2011. In quell'occasione la contingenza politica facilita l'unione sotto la bandiera dei beni comuni delle tre battaglie referendarie (acqua, nucleare e giustizia).

Questa soluzione stimola e contribuisce a diffondere un'elaborazione teorica che carica la nozione di beni comuni di un significato politico più ampio. Alle radici di questa terza versione della nozione di bene comune si trova, in primo luogo, la ricerca dell'economista premio Nobel Elinor Ostrom, che, analizzando esperienze di proprietà e gestione comune o collettiva delle risorse naturali in tutto il mondo, ha evidenziato la capacità dei diretti utilizzatori di un bene di elaborare istituzioni di gestione sia efficienti che sostenibili, in concorrenza con quelle dello Stato e del mercato (Ostrom 1990).

In secondo luogo, un riferimento rilevante sono le teorie di Antonio Negri e Michael Hardt. Gli autori della trilogia composta da Impero (2002), Moltitudine (2004), e Comune (2010), usano il termine come sinonimo di "beni comuni" ma vi riconducono, oltre alle ricchezze comuni del mondo materiale – l'aria, l'acqua, i frutti della terra e tutti i doni della natura – anche tutto ciò che si ricava dalla produzione sociale, e che è necessario per l'interazione sociale e per dare corso alla produzione stessa, come i linguaggi, i codici, l'informazione, gli affetti, e così via (*ivi*, p. 8). In questa prospettiva, dunque, il comune è ovunque attorno a noi, benché le politiche neoliberiste di privatizzazione rendano sempre più difficile riconoscerlo (*ibid.*). L'obiettivo politico implicito in questa visione è la riappropriazione del comune, che occorre tenere distinto tanto dal *pubblico* quanto dal *privato*, e che anzi queste due forme di organizzazione sociale hanno schiacciato e quasi reso inafferrabile. In questa prospettiva, l'invito è a pensare a nuovi modi di vivere e amministrare la ricchezza comune, esaltando la produzione collettiva e la realizzazione di forme di autogoverno; quella per l'acqua rappresenta una delle lotte costituenti di questo processo di riappropriazione²⁰.

20. Il giudizio di Negri e Hardt sul referendum del 2011 non è tuttavia tenero: benché la privatizzazione sia stata arginata nel contesto italiano, per rendere l'ac-

Un terzo riferimento – che è piuttosto un antecedente delle elaborazioni che circolano nella campagna referendaria – è il contributo elaborato dal gruppo di giuristi che partecipano alla Commissione presieduta da Stefano Rodotà (da qui in avanti Commissione Rodotà). La Commissione Rodotà fu istituita nel giugno 2007 dall'allora ministro della Giustizia Clemente Mastella con il mandato di elaborare una riforma della parte del codice civile relativa al regime giuridico della proprietà pubblica.

Al centro della riflessione della Commissione Rodotà vi era la questione di come utilizzare nell'interesse della collettività le risorse della proprietà pubblica, a fronte dell'osservazione e della denuncia delle conseguenze di medio periodo del processo di privatizzazione avviato in Italia negli anni Novanta (Mattei *et al.* 2007).

La proposta elaborata dalla Commissione Rodotà suggeriva di razionalizzare e riordinare lo statuto dei beni pubblici, sopprimendo alcune categorie quali quelle del “demanio” e del “patrimonio indisponibile” e introducendone di nuove. All'interno di una più ampia riformulazione della disciplina relativa ai beni pubblici la Commissione proponeva di inserire «una nuova fondamentale categoria, quella dei beni comuni, che non rientrano *stricto sensu* nella specie dei beni pubblici, poiché sono a titolarità diffusa, potendo appartenere non solo a persone pubbliche, ma anche a privati. Ne fanno parte, essenzialmente, le risorse naturali, come i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi...»²¹. Si tratta di beni che per loro natura si sottraggono alla logica della proprietà, sia pubblica che privata, e la cui gestione risulta incompatibile sia con la logica della delega allo Stato sia con quella della delega al mercato. Questi beni «esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo delle persone»²² e dei quali pertanto la legge deve garantire la fruizione collettiva, diretta e da parte di tutti, anche in favore delle generazioni future. A tal fine,

qua *comune* non è sufficiente rafforzare il controllo pubblico – che sembra agli autori il maggior risultato del referendum – ma occorre definire strutture di partecipazione per il suo governo che siano eque e democratiche (cfr. Negri e Hardt 2012).

21. Delibera n. 5 del 07 luglio 2011.

22. *Ibid.*

la Commissione proponeva in particolare di limitare la loro concessione a privati.

La Commissione Rodotà non ha avuto seguito operativo sul piano istituzionale, essendo i suoi lavori stati chiusi nel febbraio 2008 con il governo dimissionario. Ciononostante, le sue tesi hanno trovato un terreno politico fertile e ricettivo nel movimento per l'acqua, e successivamente in altre battaglie ispirate al referendum del 2011 e al tema dei beni comuni. I giuristi della Commissione Rodotà, in particolare lo stesso Stefano Rodotà, Ugo Mattei e Alberto Lucarelli – sono così diventati dei punti di riferimento significativi per il movimento per l'acqua, dal punto di vista sia teorico che operativo. Oltre a intensificare la partecipazione a incontri e convegni e la pubblicazione di articoli e volumi sui beni comuni, questi giuristi hanno messo a disposizione i saperi elaborati nella Commissione Rodotà per predisporre gli strumenti legali per tradurre in proposte istituzionali le istanze dell'acqua bene comune: i quesiti referendari, i successivi ricorsi per la mancata attuazione dell'esito referendario, gli atti amministrativi su cui si fonda l'esperienza pionieristica del percorso di ripubblicizzazione del servizio idrico di Napoli.

aA

Nel tradurre le loro tesi in un modello politico e istituzionale per la tutela dei beni comuni oltre il pubblico e il privato, questi tre giuristi, adottano sfumature e approcci differenti: Stefano Rodotà suggerisce una via "costituzionale" che sottolinea il legame tra beni comuni e diritti fondamentali (Rodotà 2012); Ugo Mattei teorizza una via "neo-medievale" che critica radicalmente i fondamenti filosofici, politici ed epistemologici dello Stato moderno e del libero mercato (Mattei 2011); Alberto Lucarelli si concentra infine su una via "amministrativa, locale e partecipata" anche a partire dal suo impegno nella giunta comunale di Napoli (Lucarelli 2011 e 2012).

Stefano Rodotà inserisce la sua riflessione sui beni comuni in una proposta più ampia per la «costituzionalizzazione della persona» (cfr. Rodotà in Marella 2012, p. 318), in cui le nozioni di «diritti fondamentali, accesso e beni comuni disegnano una trama che ridefinisce il rapporto tra il mondo delle persone e il mondo delle cose» (*ivi*, p. 315). Rodotà muove da una ridefinizione delle categorie proprietarie, mettendo l'accento non più sul soggetto proprietario, ma sulla funzione che un bene deve svolgere nella società e sul-

le diverse forme di accesso che assumono la veste di diritti fondamentali. I beni comuni vengono così identificati come «quelli funzionali all'esercizio di diritti fondamentali e al libero sviluppo della personalità, che devono essere salvaguardati sottraendoli alla logica distruttiva del breve periodo, proiettando la loro tutela nel mondo più lontano, abitato dalle generazioni future» (Rodotà 2012*b*, p. 112). La garanzia dell'accesso ai beni comuni viene individuata da Rodotà come una delle «responsabilità e dei compiti specifici, e sempre più rilevanti, dei regolatori pubblici, che devono individuare quali beni possono essere accessibili attraverso gli ordinari meccanismi di mercato e quali, invece, debbano essere sottratti a quella logica» (cfr. Rodotà in Marella 2012, p. 331). La visione di Rodotà si colloca in un «costituzionalismo dei bisogni» che si sforza di promuovere la coerenza della nozione di beni comuni con l'ordinamento costituzionale italiano. Lo spazio per il superamento dello schema binario della proprietà pubblica o privata viene individuato nell'art. 43 della Costituzione, laddove si prevede la possibilità di affidare «a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio e abbiano carattere di preminente interesse generale».

Ugo Mattei adotta invece un approccio più radicale e vicino alle tesi di Negri e Hardt. Nel suo Manifesto (Mattei 2011) l'elaborazione teorica e politica relativa ai beni comuni muove da una critica delle premesse filosofiche ed epistemologiche del costituzionalismo liberale e dell'economia di mercato. Per liberare il comune dalla tenaglia dello Stato e del mercato, nella visione di Mattei ispirati entrambi da logiche espropriatrici, individualistiche e tecnocratiche, si propone l'adozione di un approccio ecologico e olistico, ispirato all'«esperienza politico-giuridica medievale in cui la parcellizzazione del potere feudale manteneva al centro della vita in società la comunità corporativa pre-statuale a matrice locale» (*ivi*, p. 101). Contro la concentrazione del potere che accomuna la sovranità statale e la proprietà privata, incarnato dalle istituzioni statali, dalla forma partito e da quella della *corporation*, il «ritorno del comune» è affidato a un modello politico rivoluzionario, ispirato alla «diffusione del potere e l'inclusione partecipativa» (*ivi*, p. 81), promosso da movimenti «destrutturati e a potere diffuso» (*ivi*, p. 81), di cui la

mobilitazione per l'acqua e la battaglia referendaria vengono indicati come archetipo.

Alberto Lucarelli parte da presupposti teorici vicini a quelli di Mattei, per declinare l'idea di acqua bene comune nell'azione politica e amministrativa in seno alla giunta comunale di Napoli. Ciò si traduce in particolare nel percorso di ripubblicizzazione della gestione del servizio idrico, Arin Spa, in cui Lucarelli coinvolge anche Mattei, nominandolo vice-presidente. In questa esperienza la volontà di individuare un modello di gestione oltre il pubblico e il privato viene concretizzata in due elementi. Innanzitutto, nell'assegnazione al livello amministrativo locale, e in particolare comunale, di un ruolo chiave per la tutela e promozione dei beni comuni, sintetizzato nel motto "I Comuni per i beni comuni". Ciò viene simboleggiato dall'introduzione nello statuto comunale di Napoli della categoria giuridica di "bene comune" fra le finalità e valori fondamentali cui, a norma dello statuto stesso, il Comune uniforma la sua azione²³. In secondo luogo, nell'enfasi sulla partecipazione diretta dei cittadini al governo locale e alla gestione dei beni comuni. Così, la delibera che avvia il percorso di ripubblicizzazione del servizio idrico afferma che l'amministrazione comunale ha come obiettivo la realizzazione di un modello di gestione pubblico-partecipato²⁴, mentre la nuova azienda speciale di diritto pubblico, ABC Napoli, viene definito nel suo statuto come "buona pratica di democrazia partecipata dal basso" (Preambolo Statuto ABC Napoli, in Lucarelli 2011, p. 383). Gli spazi di partecipazione dei cittadini al governo del bene comune acqua vengono individuati nella «presenza all'interno del Consiglio di amministrazione di due consiglieri (su cinque) espressi dai movimenti ambientalisti», e «nell'istituzione di un Comitato di sorveglianza: un organo composto da rappresentanti degli utenti, dei lavoratori dell'azienda, del mondo ambientalista e delle municipalità, con funzioni consultive, di controllo, di informazione, in particolare, rispetto alle decisioni inerenti gli atti fondamentali di pianificazione e programmazione» (Lucarelli 2011).

Le proposte di Rodotà, Mattei e Lucarelli sembrano accomunate da due elementi. In primo luogo la priorità assegnata

23. Delibera n. 740 del 16/6/2011.

24. Stefano Rodotà si esprime a riguardo in questi termini: «I beni comuni ci parlano dell'irriducibilità del mondo alla logica del mercato» (in Bersani 2011, p. 11).

alla necessità di “invertire la rotta” (Mattei, Reviglio e Rodotà 2007), arrestando i processi di privatizzazione dei beni comuni e riportando innanzitutto i beni comuni nella sfera del pubblico. Di conseguenza, l’idea di acqua bene comune oltre il pubblico e il privato è stata al momento tradotta nella proposta di “ripubblicizzazione” del servizio idrico, attraverso la trasformazione dell’ente gestore da SpA in azienda speciale di diritto pubblico, come avvenuto a Napoli, nel cui ordinamento comunale è stata inserita la definizione di servizio idrico integrato come servizio pubblico essenziale di interesse generale. In secondo luogo, l’idea di acqua bene comune oltre il pubblico e il privato spinge a connotare la gestione pubblica attraverso il richiamo alla democrazia partecipativa e all’individuazione di «strutture di governo partecipate e autenticamente democratiche» (Mattei 2011, p. 60).

Infine, l’idea di acqua bene comune oltre il pubblico e il privato, oltre lo Stato e il mercato e in parte anche oltre la destra e la sinistra implica un’ulteriore dimensione, relativa al legame tra teoria e prassi politica e all’identità stessa dei movimenti che si battono per la sua tutela. Da un lato, si afferma il legame tra i beni comuni e la prassi che li determina, per cui i primi emergono all’interno di lotte sociali concrete, fra cui quella dell’acqua. La tesi è proposta per esempio da Ugo Mattei, secondo cui «il riconoscimento dei beni comuni richiede, inoltre, il superamento di un approccio dicotomico che distingue in modo rigido fra prassi sociale e elaborazione teorica, in quanto il concetto di bene comune non emerge come categoria ontologica, legato a caratteristiche oggettive e indiscutibili dei beni in questione, ma solo all’interno dei contesti – fisici e sociali – in cui essi divengono rilevanti in quanto tali» (Mattei 2011, p. 60). Dall’altro lato, il riferimento ai beni comuni diventa costitutivo dell’identità stessa del movimento e contribuisce a definirne e orientarne le prassi e il funzionamento interno. Nella loro azione, i soggetti che si battono per la tutela dei beni comuni sono così chiamati ad adottare principi e pratiche costitutive di una *nuova* democrazia, quella dei beni comuni (Bersani 2011), in contrapposizione ad altri modelli organizzativi e politici come quelli dei partiti tradizionali: «la costruzione di luoghi decisionali il più decentrati possibile per consentire la massima partecipazione sociale; il rifiuto della delega in favore della gestione partecipativa; la consultazione permanente plurilivello a seconda della com-

plexità delle scelte da effettuare; la pratica della ricerca del consenso come metodo decisionale primario» (Bersani 2011, p. 100); l'enfasi sulla dimensione territoriale, non istituzionalizzata, gratuita della militanza nel movimento per l'acqua.

Conclusioni

La polisemia dell'espressione "beni comuni", ovvero la capacità di raccogliere e rappresentare istanze (almeno in parte) diverse attraverso la stessa formula, può a nostro avviso offrire delle piste per indagare il successo di questa formula. Prima ancora che nell'incontro con la molteplicità di istanze che attraversano la società e la politica italiana di questi ultimi anni, tale polisemia si è andata definendo all'interno del movimento stesso e delle sue lotte. Le diverse fasi del processo di riforma del servizio idrico così come la varietà di attori e contesti che hanno fatto dell'*acqua bene comune* la pietra angolare delle rivendicazioni e proposte avanzate, hanno infatti contribuito a far emergere molteplici declinazioni della stessa nozione, che convivono e si sovrappongono – non senza alcune incongruenze – nel discorso pubblico.

aA

Le tre declinazioni presentate in questo capitolo condividono lo stesso alfabeto e convivono nelle azioni del movimento, anche se appaiono più o meno centrali a seconda delle fasi del suo percorso storico. Dal punto di vista discorsivo, condividono l'argomentazione di fondo della necessità di sottrarre al mercato e alla gestione privatistica elementi della vita collettiva²⁵, l'accento ideale sulla definizione di una "modalità di fruizione collettiva, piuttosto che un regime di appartenenza/gestione" (cfr. Nivarra, in Marella 2012, p. 71), e l'esaltazione dell'aspetto relazionale e identitario delle mobilitazioni, che non riguarda solo l'oggetto della battaglia politica ma contribuisce alla stessa definizione di una collettività. Ciascuna declinazione, inoltre, contiene una critica al modo corrente di intendere ed esercitare il principio della rappresentanza politica da parte delle élite e allo Stato nazionale come baricentro della decisione e dell'organizzazione della vita collettiva, rivendicando il ruolo di altri soggetti, livelli o modi di governo (l'umanità e le istituzioni sovranazionali, il

97

25. Stefano Rodotà si esprime a riguardo in questi termini: «I beni comuni ci parlano dell'irriducibilità del mondo alla logica del mercato» (in Bersani 2011, p. 11).

territorio e le istituzioni locali, la cittadinanza e le forme di autogoverno).

Le tre accezioni presentate sono da intendersi come idealtipi, frutto di una razionalizzazione analitica, poiché nella realtà dell'azione politica della galassia di attori e gruppi riconducibili al movimento italiano per l'acqua è spesso difficile stabilire confini netti fra di esse. Sembra tuttavia utile provare a farlo sul piano analitico: a ben vedere, è proprio la coincidenza *imperfetta* fra diverse accezioni una delle ragioni della fortuna politica dell'acqua bene comune, poiché la polisemia è proprio ciò che favorisce la convergenza e la mobilitazione congiunta di attori dall'orizzonte simile ma non identico.

Da questa analisi emergono almeno tre elementi di coincidenza imperfetta. In primo luogo, la strategia principale del movimento per arginare i processi di privatizzazione consiste nella ripubblicizzazione del servizio idrico, proposta che finora si è tradotta più in un ritorno alla gestione pubblica – magari arricchita da qualche elemento partecipativo – che in un processo di sostanziale innovazione delle modalità di gestione, con l'esclusione di pochi casi. Restano dunque inevase le istanze di critica – presenti nel movimento – nei confronti di quelle esperienze di gestione pubblica caratterizzate da inefficienza e clientelismo, che pure fanno parte della storia del servizio idrico italiano, così come le aspirazioni di tipo più radicale, che vorrebbero fare dell'acqua il terreno per sperimentare modalità di gestione alternative sia al pubblico che al privato, sia allo Stato che al mercato. Una simile tensione si può riscontrare nei riferimenti ideali che circolano nel movimento e che si associano alla battaglia per l'acqua bene comune: se la democrazia partecipativa è continuamente richiamata, è innanzitutto *ai confini* della democrazia rappresentativa che finora si è svolta la parte principale della battaglia. Da un lato, il richiamo alla democrazia partecipativa include una critica al sistema politico attuale e al suo funzionamento; al momento tuttavia, a eccezione del percorso avviato a Napoli, tale istanza non ha ancora trovato una sua concretizzazione sul piano istituzionale. Dall'altro i principali successi sono stati ottenuti attraverso gli strumenti della democrazia diretta, come il referendum, o laddove questi strumenti si sono saldati con gli istituti della democrazia rappresentativa, in particolare al livello locale, come

nel caso della campagna “Salva l’acqua”, volta alla modifica degli statuti comunali.

Infine, c’è un equilibrio delicato fra la dimensione locale e quella globale della mobilitazione, che sorgono attorno a questioni diverse – quella dei problemi di accesso all’acqua nei paesi del Sud e quello dello svuotamento di ruolo e responsabilità degli enti locali – e sembrano descrivere dei percorsi di difesa dell’acqua bene comune fondati su logiche diverse, quella del diritto e quella della gestione.

Queste tensioni appaiono tuttavia contenibili nel contesto delle lotte per l’acqua, e fintanto che il processo di privatizzazione dei servizi idrici resta il principale nemico da combattere, la polisemia dell’acqua bene comune può continuare ad assolvere una funzione di collante per la mobilitazione. Potrebbero invece rivelarsi più complicate da gestire nel momento in cui, attorno alla nozione dei beni comuni, dovesse articolarsi un progetto politico dall’orizzonte più ampio, orientato a promuovere una democrazia con un diverso ruolo delle istituzioni e della cittadinanza, impiegando strumenti di partecipazione e di democrazia diretta molto più incisivi rispetto a quelli attualmente previsti, quella che da più parti si comincia a chiamare la “democrazia dei beni comuni” (Lucarelli 2012; Bersani 2011).

