

Emanuele Fantini *

Bene comune o business?

Il referendum sulla gestione dell'acqua

Sono un milione e quattrocentomila le firme raccolte a supporto dei quesiti referendari presentati dal comitato «Si acqua pubblica»¹: il triplo di quelle formalmente necessarie, cifra mai raggiunta nella storia del referendum, nonostante la scarsa attenzione dimostrata dal sistema politico e mediatico nazionale. Il dato conferma la **rilevanza del tema dell'acqua nella percezione dell'opinione pubblica**, nonché la vitalità e la capacità di mobilitazione a partire dal livello locale dei movimenti politici e sociali che ne chiedono una gestione pubblica. Un fenomeno non solo italiano, come testimoniato dal successo del referendum tenutosi di recente a Berlino, con cui il 98% dei votanti si è espresso contro la privatizzazione della società di gestione dei servizi idrici della città².

Il 12 gennaio scorso la Corte Costituzionale ha approvato due dei tre quesiti referendari in materia di «modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica» e «determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in base all'adeguata remunerazione del capitale investito». Dietro all'apparenza squisitamente tecnica dei quesiti, il corpo elettorale italiano sarà chiamato a pronunciarsi su due visioni politicamente opposte in merito alla natura dei servizi idrici. Da un lato il modello di gestione consolidatosi nel nostro Paese, tra numerose contraddizioni e varianti, a partire dalla riforma della legge Galli (1994)³ fino alle ultime modifiche previste dal decreto Ronchi (2009)⁴, che considera la distribuzione dell'acqua un **servizio industriale a rilevanza economica**, individuando negli strumenti del mercato — la gara, la

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

¹ Il comitato «Si acqua pubblica» si è costituito nel dicembre 2009. Si occupa del tema dei beni comuni, in particolare l'acqua, e della loro tutela giuridica. Cfr <www.siacquapubblica.it>.

² Cfr «L'acqua torna pubblica a Berlino. Passa il referendum contro la privatizzazione», in <www.ilsole24ore.com>, 14 febbraio 2011.

³ Legge 5 gennaio 1994, n. 36, Disposizioni in materia di risorse idriche.

⁴ Legge 20 novembre 2009, n. 166, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee.

società per azioni e la tariffa — e nel partenariato tra pubblico e privato gli strumenti più idonei per la sua gestione. Dall'altro le istanze dei movimenti sociali promotori del referendum, che declinano la questione dell'acqua in termini di partecipazione e controllo democratico di un **bene comune**: una coalizione variegata e plurale di associazioni ambientaliste, culturali, di cooperazione allo sviluppo, di consumatori, organizzazioni sindacali, studentesche, amministratori locali, comitati territoriali, gruppi di acquisto solidale, *scout*, diocesi, gravitanti attorno al Forum italiano dei movimenti per l'acqua e al Coordinamento nazionale degli enti locali per l'acqua bene comune e la gestione pubblica dei servizi idrici⁵.

La scelta di proseguire la lotta sul terreno referendario rappresenta, al di là delle conseguenze che avrà sull'assetto del settore idrico in Italia, una scommessa di portata più ampia sull'**efficacia dell'istituto referendario come strumento di partecipazione democratica**, che in caso di successo potrebbe contribuire al suo rilancio, oppure, qualora il *quorum* non venisse raggiunto per l'ennesima volta — come accaduto nelle ultime 24 consultazioni dal 1997 ad oggi — sancirne la definitiva crisi.

1. La situazione attuale: un servizio a rilevanza economica

La Legge Galli ha ridisegnato la mappa dell'acqua in Italia in 92 ambiti territoriali ottimali (ATO), nella maggior parte dei casi coincidenti con le Province: ad oggi, 69 di questi si sono dotati di un piano d'ambito e hanno affidato la gestione delle loro acque complessivamente a 114 società, di cui 7 private, 22 a capitale misto con *partner* selezionato tramite gara, 9 controllate da società quotate in borsa e ben 58 interamente pubbliche⁶.

Le ultime modifiche alla normativa introdotte dal presente Governo con il **decreto Ronchi**, convertito in legge dal Parlamento nel novembre 2009, riprendono l'art. 23 *bis* della legge n. 133 del 2008⁷, che introduce per gli enti locali l'obbligo di ricorrere alla gara per l'affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica — tra cui quelli idrici — a favore di società di capitali, «comunque costituite». Tra queste, il decreto Ronchi inserisce la forma della società mista, con scelta del socio privato attraverso procedure a evidenza pubblica e con una partecipazione non inferiore al 40% del capitale. Mentre l'affidamento diretto *in house*, ovvero a società a capitale pubblico controllate dagli enti locali, diventa un'eccezione autorizzata solo nei casi di «situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e

⁵ Tra i sostenitori del referendum c'è anche il Jesuit Social Network Italia. Materiali e aggiornamenti sulla campagna referendaria sono disponibili sui siti <www.acquabenecomune.org> e <www.referendumacqua.it>.

⁶ Cfr COMITATO PER LA VIGILANZA SULL'USO DELLE RISORSE IDRICHE, *Rapporto sullo stato dei servizi idrici*, Roma 2009, in <www.governo.it>.

⁷ Legge 6 agosto 2008, n. 133, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*.

geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato»⁸. Come regola, le attuali gestioni *in house* dovranno cessare alla data del 31 dicembre 2011, o in alternativa alla scadenza prevista dal contratto di servizio, purché le amministrazioni cedano a nuovi soci privati almeno il 40% del capitale entro la fine del 2011. Le società a partecipazione pubblica già quotate in borsa potranno cessare alla scadenza prevista nel contratto di servizio, a condizione che la partecipazione pubblica si riduca a una quota non superiore al 40% entro il 2013 e al 30% entro il 2015.

L'obbligo per decreto di coinvolgere i privati è stato interpretato da diversi osservatori come una mossa disegnatrice per soddisfare gli appetiti delle principali società di gestione dei servizi idrici quotate in borsa, nate da processi di acquisizione e fusione tra imprese ex municipalizzate e pronte a spartirsi il mercato aperto dal decreto Ronchi: ACEA di Roma; IREN, frutto dall'alleanza tra Torino, Genova, Parma, Piacenza e Reggio Emilia; A2A nata tra la fusione delle aziende di Milano e Brescia; la bolognese HERA. Accanto agli enti locali, tra i principali azionisti di queste società figurano banche e fondazioni bancarie, gruppi privati come le multinazionali francesi Suez-Gas de France e Veolia Environnement, fondi di investimento come il Fondo per le infrastrutture italiane-F2i, la cui origine dei capitali è solo in parte conosciuta⁹, e infine imprese di costruzione quali Impregilo o il gruppo di Francesco Gaetano Caltagirone¹⁰. Non a caso a far gola a queste società sembrano essere non tanto i profitti derivanti dalla gestione dell'acqua — frenati dal tetto del 5% all'incremento delle tariffe — quanto piuttosto la torta dei 64 miliardi di euro di investimenti programmati nei prossimi trent'anni per ammodernare acquedotti, fogne e impianti di depurazione di tutto il Paese¹¹.

Per contrastare il decreto Ronchi, più di cento consigli comunali e provinciali hanno approvato delibere e ordini del giorno in cui dichiarano i **servizi idrici «privi di rilevanza economica»**, con l'obiettivo di sottrarli all'obbligo di gara e di ingresso di capitali privati; diverse Regioni (Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Trento) ne hanno impugnato di fronte alla Corte Costituzionale l'art. 15, considerandolo una lesione dell'autonomia e dei poteri degli enti locali assegnati alle Regioni dal Titolo V della Costituzione.

La Corte Costituzionale si è pronunciata in merito a dicembre 2010, riconoscendo la costituzionalità del decreto Ronchi e vanificando di fatto le mosse

⁸ L. n. 166/2009, art. 15, c. 3.

⁹ Cfr MARTINELLI L., «Il fondo onnivoro», in *Altreconomia*, 124 (2011), <www.altreconomia.it>.

¹⁰ Cfr ID., *L'acqua è una merce. Perché è giusto e possibile arginare la privatizzazione*, Altreconomia Edizioni, Milano 2010.

¹¹ Cfr LIVINI E., «La battaglia dell'acqua. Così la privatizzazione gonfia le nostre bollette», in *la Repubblica*, 21 gennaio 2011.

degli enti locali per una «ripubblicizzazione per via amministrativa»¹². La Corte ha infatti confermato che **la disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica spetta allo Stato**, in virtù del principio della «tutela della concorrenza», materia che l'art. 117 della Costituzione, così come riformato nel 2001, affida alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. La Corte ha inoltre «escluso che gli enti infrastatali possano soggettivamente e a loro discrezione decidere sulla sussistenza della rilevanza economica del servizio, in quanto l'attribuzione della competenza ad apprezzare se in concreto sussistano le condizioni per attribuire la rilevanza economica avrebbe finito con lo svuotare la competenza statale in materia di concorrenza»¹³.

In nome di una nozione ambigua quale quella di «rilevanza economica», facendo prevalere il principio costituzionale della tutela della concorrenza (art. 117) su quello della prevalenza dell'utilità sociale e dei fini sociali sulla libertà di iniziativa economica privata (artt. 41-43), la Corte ha così confermato l'obbligo per gli enti locali di esternalizzare i servizi pubblici locali come la gestione dell'acqua o lo smaltimento dei rifiuti, ovvero «quelle attività che rientrano tra i fini stessi dell'ente e che — secondo quanto afferma lo stesso Legislatore (art. 112 del d.lgs. 267 del 2000¹⁴) — sono «rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali»¹⁵. Sancendo così per legge un fenomeno diffuso in tutto il mondo dalle logiche della globalizzazione neoliberale: quello della privatizzazione intesa come nuova modalità di governo e di rappresentazione del politico, attraverso il ricorso al mercato e a intermediari privati, in cui i processi di delega, negoziazione, controllo e conflitti di interesse contribuiscono a ridisegnare le relazioni, sempre più ambigue, tra pubblico e privato¹⁶.

2. La proposta del referendum: l'acqua come bene comune

In alternativa a questo modello, **il referendum si propone di ricreare le condizioni giuridiche e istituzionali per un governo pubblico dell'acqua**. L'iniziativa referendaria si situa nel solco delle mobilitazioni ispirate dall'«economia morale dell'acqua bene comune»¹⁷ che negli ultimi dieci anni hanno animato numerose vertenze nazionali e locali. In particolare trova il suo *humus* più squisitamente tecnico e giuridico — che assume ovviamente una notevole

¹² IANNELLO C., *La gestione pubblica dell'acqua dopo la sentenza della Corte Costituzionale*, 13 dicembre 2010, in <www.fondfranceschi.it>.

¹³ *Ivi*.

¹⁴ Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*.

¹⁵ *Ivi*.

¹⁶ Per una descrizione di queste logiche e processi nel contesto della gestione dell'acqua nel nostro Paese cfr FANTINI E., «La privatizzazione dell'acqua in Italia. Ambiguità, resistenze e questioni aperte», in *Aggiornamenti Sociali*, 4 (2010) 251-262.

¹⁷ Anche per l'applicazione alla mobilitazione civile per l'acqua in Italia del concetto di «economia morale», così come elaborato dallo storico britannico Edward Thomposon a proposito delle rivolte per il pane nell'Inghilterra del Settecento, cfr FANTINI E., «La privatizzazione dell'acqua in Italia» cit., 259.

carica politica — nei lavori della Commissione presieduta da Stefano Rodotà, che da giugno 2007 a febbraio 2008 ha lavorato su incarico del Ministro della Giustizia per redigere uno schema di disegno di legge delega per la riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici, risalenti al 1942¹⁸. Il testo elaborato dalla **Commissione Rodotà** — le cui proposte non hanno al momento avuto seguito — 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. Innanzitutto, quella di «bene comune» per qualificare «le risorse naturali, come i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi [...]: si tratta di beni che per loro natura si sottraggono alla logica della proprietà, sia pubblica che privata, ed esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo delle persone»¹⁹ e dei quali pertanto la legge deve garantire la fruizione collettiva, diretta e da parte di tutti, anche in favore delle generazioni future. La commissione propone inoltre di distinguere, all'interno dei beni pubblici tra «beni ad appartenenza pubblica necessaria», cioè quei beni che «soddisfano interessi generali fondamentali, la cui cura discende dalle prerogative dello Stato e degli enti pubblici territoriali»; «beni pubblici sociali», che «soddisfano esigenze della persona particolarmente rilevanti nella società dei servizi, cioè le esigenze corrispondenti ai diritti civili e sociali»; e «beni pubblici fruttiferi», categoria residuale per i beni che non rientrano in quelle precedenti e «sono alienabili e gestibili dai titolari pubblici con strumenti di diritto privato».

Nell'applicare questi principi al governo dell'acqua, gli estensori del referendum²⁰ — tra cui figurano diversi membri della Commissione Rodotà stessa — si proponevano di «ripubblicizzare il servizio idrico integrato, ponendolo al di fuori delle regole del mercato ed affidando ad un soggetto “realmente” pubblico la gestione»²¹, attraverso la formulazione di tre quesiti per **abrogare le norme che prevedono l'obbligo di affidare tramite gara i servizi locali, la forma societaria per i gestori del servizio idrico e la remunerazione dei capitali investiti attraverso la tariffa**. Questo obiettivo è stato in parte inficiato dalla mancata approvazione del secondo quesito.

¹⁸ Gli atti del seminario di presentazione dei lavori della Commissione sono raccolti in MATTEI U. – REVIGLIO E. – RODOTÀ S. (edd.), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Accademia Nazionale dei Lincei, Roma 2010. Si veda anche IDD., *Invertire la rotta: idee per una riforma della proprietà pubblica*, il Mulino, Bologna 2007.

¹⁹ Questa e le citazioni seguenti sono tratte dalla *Relazione di accompagnamento al Disegno di legge delega* elaborato dalla Commissione Rodotà, disponibile all'indirizzo <www.governo.it/backoffice/allegati/38954-4768.pdf>.

²⁰ Estensori dei quesiti referendari sono stati i giuristi Stefano Rodotà, Gaetano Azzariti, Gianni Ferrara (Università La Sapienza di Roma), Alberto Lucarelli (Università Federico II di Napoli), Ugo Mattei (Università di Torino), Luca Nivarra (Università di Palermo).

²¹ *Campagna referendaria nazionale per l'acqua pubblica*, Relazione introduttiva preliminare alla bozza di quesiti referendari elaborata col contributo di Gaetano Azzariti, Gianni Ferrara, Alberto Lucarelli, Ugo Mattei, Stefano Rodotà, 7, disponibile in <www.siacquapubblica.it>.

Con il primo quesito approvato, intitolato «Modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica» si chiede infatti l'abrogazione dell'art. 23 *bis* della L. n. 133/2008, così come modificato dal cosiddetto decreto Ronchi. Nella pratica l'abrogazione di questo articolo produrrà un riequilibrio tra le tre forme societarie oggi possibili — pubblica, privata e mista — **facendo in particolare cadere l'obbligo per gli enti locali di cedere ai privati la maggioranza delle quote nelle società per azioni di gestione dell'acqua**. Non sarà tuttavia abolita la forma societaria dei gestori del servizio idrico né lo strumento della gara come procedura per la loro individuazione. Nell'intenzione degli estensori, infatti, l'abrogazione dell'art. 23 *bis* avrebbe dovuto essere completata dall'abrogazione — richiesta dal quesito non approvato dalla Corte Costituzionale — dell'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006²² (c.d. Codice dell'ambiente) in cui sono previsti i tre modelli di gestione societaria. La soppressione di questo articolo avrebbe infatti comportato la possibilità di affidamento della gestione del servizio idrico a un ente sostanzialmente e formalmente pubblico, come ad esempio le aziende speciali.

Il secondo quesito approvato, intitolato «Determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in base all'adeguata remunerazione del capitale investito» propone infine l'abrogazione dell'art. 154 del d.lgs. n. 152/2006, limitatamente a quella parte del comma 1 che prevede che la tariffa del servizio idrico integrata sia determinata tenendo conto dell'«adeguatezza della remunerazione del capitale investito», attualmente fissata al 7%. Nell'intenzione dei promotori del referendum, che sottolineano come l'obbligo di remunerazione sia «assolutamente scollegato da qualsiasi logica di reinvestimento per il miglioramento qualitativo del servizio»²³, la sua abolizione dovrebbe **impedire la gestione a scopo di lucro dei servizi idrici**, facendo venir meno l'interesse dei privati a parteciparvi, nell'impossibilità di ottenere profitti. Nella pratica, l'impatto di questo quesito resta difficile da prevedere. L'economista Antonio Massarutto sostiene ad esempio che il divieto di remunerare il capitale investito, in assenza di risorse adeguate in mano alla finanza pubblica, favorirà l'influenza delle banche sulle strategie di investimento o gli interessi di quegli azionisti quali ad esempio le imprese di costruzione, che cercheranno di spostare la realizzazione di profitti nella fornitura ai gestori di beni, servizi, opere e impianti a condizioni di favore²⁴.

3. Le possibili conseguenze del referendum

In caso di successo, il referendum, pur non garantendo un ritorno automatico alla gestione pubblica dell'acqua, contribuirà comunque a spargliare le

²² Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale.

²³ Cfr Campagna referendaria nazionale per l'acqua pubblica, cit, 9.

²⁴ Cfr MASSARUTTO A, «Guerre sane contro nemici sbagliati», in <www.lavoce.info>, 27 gennaio 2011.

carte su un tavolo già abbastanza confuso. A un quadro normativo oggetto di continue revisioni negli ultimi anni, l'attuale Governo ha introdotto ulteriori elementi di incertezza attraverso le ambiguità del decreto Ronchi e l'abolizione degli ATO, in assenza di indicazioni chiare in merito a chi rileverà le loro competenze. Queste continue revisioni da un lato hanno avuto come conseguenza quella di paralizzare gli investimenti: soltanto il 56% degli interventi originariamente previsti dai piani d'ambito è stato finora realizzato²⁵. Dall'altro non sono riuscite a individuare gli **strumenti più adeguati per garantire una regolazione del settore efficace e indipendente**, così come i **finanziamenti** necessari agli investimenti per adeguare la rete idrica italiana agli standard europei, ponendo fine alla vergogna di un sistema che perde un terzo dell'acqua e lascia a secco 8 milioni di cittadini per diversi periodi dell'anno.

Se una riforma organica e coerente del settore è dunque invocata da più parti, dall'esito del referendum, al di là delle sue conseguenze tecniche immediate, dipenderanno quindi le modalità e l'orientamento che questo processo potrebbe seguire. Innanzitutto, da un punto di vista procedurale il mancato raggiungimento del *quorum* o, ancor di più, la bocciatura dei quesiti referendari, finirà per legittimare la strada finora percorsa per legiferare in materia di acqua: a colpi di norme spesso nascoste in decreti legge *omnibus* (ovvero che interessano materie diverse), su cui, come nel caso del decreto Ronchi, il Governo ha imposto la fiducia, privando dunque il Parlamento della facoltà di entrare nel merito del dibattito e di modificare il testo. Al contrario **l'eventuale successo del referendum contribuirà a rafforzare le richieste di partecipazione e consultazione** che provengono dai movimenti sociali e dalle amministrazioni locali, sottolineando l'esigenza di un processo di riforma democratico e trasparente, in cui il Parlamento ritrovi la sua centralità. A rigor di logica, ciò dovrebbe tradursi soprattutto nella ripresa dell'*iter* della legge di iniziativa popolare per la ripubblicizzazione dell'acqua, presentata dagli stessi promotori del referendum e sottoscritta da 406mila cittadini, che giace ferma in commissione ambiente della Camera dal 10 luglio 2007.

Da un punto di vista dei contenuti, l'esito del referendum contribuirà a indicare i principi a cui l'auspicabile riordino della normativa in materia di servizi idrici dovrà essere ispirato. Le indicazioni del referendum saranno in particolare determinanti per capire dove far pendere la bilancia nella sintesi necessaria tra le esigenze da un lato della gestione efficace dei servizi idrici, realtà industriali che richiedono competenze tecniche e conoscenze specialistiche, e dall'altro **del controllo e della partecipazione popolare, soprattutto in materia di beni comuni e diritti fondamentali** quali l'acqua, che rappresentano uno dei fondamenti della democrazia.

²⁵ SANTILLI G., «Acqua: rischio paralisi fino al 2012», in *Il Sole 24 Ore*, 16 maggio 2010.