

Luigi Agostini

6. Note critiche

Per un nuovo modello di sviluppo: Acqua Bene Comune

I prossimi referendum si prospettano come una occasione formidabile per definire, attraverso una consapevole partecipazione democratica, gli orientamenti popolari su due questioni basilari di un nuovo modello di sviluppo: l'acqua e l'energia. Tra i tre referendum, inoltre, quello sull'acqua, bene comune, propone tre questioni, su cui può essere particolarmente produttivo sviluppare una riflessione approfondita per implicazioni di diverso ordine: merito economico-sociale, merito politico, soggetto promotore .

Il soggetto promotore

Partendo da quest'ultimo, il Comitato Promotore rappresenta nel panorama nazionale una novità degna di essere sottolineata. Il Comitato non è emanazione di nessun partito, ma rappresenta un insieme, una rete di organizzazioni sociali e territoriali estesissima, plurale, orizzontale, una rete formidabile di presenze ed energie; questa modalità di organizzazione spiega, almeno in parte, anche il successo nella raccolta delle firme, il più alto numero mai raccolto. Una forma di organizzazione, che richiama alla memoria le antiche Camere del lavoro di tradizione latina, una rete aperta di singolarità autonome ed eguali, radicata nelle realtà territoriali, che avrà probabilmente un suo seguito anche nelle lotte future, territoriali e nazionali. Al di là di come andrà il referendum. Una coalizione quindi di comitati territoriali e di organizzazioni sociali che, attorno al tema dell'acqua bene comune, è stata capace di esprimere una nuova soggettività sociale, assumendo progressivamente il carattere e il connotato di un inedito movimento sociale.

Il merito economico-sociale

Non c'è acqua per tutti nel mondo; sembra impossibile eppure è così. Secondo le stime dell'ONU nel 2025 due terzi della popolazione mondiale avranno moderati o gravi problemi di disponibilità d'acqua. Già oggi le cifre non scherzano: un miliardo e 200 milioni di persone non dispongono di acqua potabile, e per vivere, sono costrette a raccoglierla da pozzanghere o da fiumi inquinati. Ci troviamo, perciò, a fronteggiare una situazione drammatica, a cui nessuno però è riuscito a dare il giusto peso. Al contrario di altri problemi (quali l'effetto serra, l'inquinamento atmosferico, il cambiamento del clima), la carenza idrica non ha le stesse conseguenze ogni giorno, in qualunque angolo del globo. È forse per questo che sentiamo questo problema come distante da noi e non riusciamo realmente e capirne la portata. Eppure i problemi legati all'acqua sono tanti e spaziano in diversi ambiti, da quello ambientale a quello politico, da quello economico a quello sociale.

La nostra società sta chiedendo più acqua di quanto la Terra possa offrirci. Se dovessimo garantire a tutti i suoi abitanti un uguale livello di consumo, si supererebbe oggi del 20% la quantità di rifornimenti disponibili. E se i consumi continuassero a crescere a ritmi odierni il deficit idrico sarebbe del 56% nel 2025. Come affermare che la metà del mondo sarebbe senz'acqua. La commissione mondiale dell'acqua ha fissato a 40 litri il diritto minimo quotidiano all'acqua (in

realità, per poter parlare di condizioni di vita accettabili ne occorrono non meno di 50 litri al giorno). Con 40 litri in Italia, si fa una doccia; con la stessa quantità in Madagascar, si può sopravvivere quattro giorni e più. In ventinove paesi il 65% della popolazione è al disotto del fabbisogno idrico vitale. Ora come ora però, non sono solo i Paesi in via di sviluppo a dover fare i conti con questa emergenza: anche gli altri stati considerati ricchi si trovano da qualche tempo a dover far fronte al razionamento dell'acqua e alla sua mancanza: è il caso dell'Inghilterra, della Spagna e dell'Italia. Il nostro paese vive in una situazione per certi versi contraddittoria: è il paese che consuma più acqua in Europa. La disponibilità media giornaliera è di 300 litri. Ma bisogna anche tener conto del fatto che otto milioni di italiani (soprattutto nel Mezzogiorno) per tre mesi l'anno sono sotto il fabbisogno idrico minimo. Colpa di una rete d'acquedotti, dove l'età media delle tubature è di trent'anni, nei cui meandri si disperde un terzo dell'acqua potabile disponibile nel nostro paese; ma anche di una cattiva gestione delle nostre risorse idriche. La maggior parte dell'acqua utilizzabile per le attività umane è impiegata per usi agricoli, e l'Italia in questo non fa eccezione. Per poter realmente far fronte a questo problema è dunque necessario un miglioramento nella gestione dell'acqua ma, prima di tutto, una presa di coscienza collettiva della sua importanza.

Secondo la ricerca *Water footprints of nations* (2007), ogni italiano consuma in media 2.332 metri cubi d'acqua l'anno (equivalenti a 2 milioni e 332 mila litri). Sul nostro livello sono anche Spagna e Grecia. Davanti ci sono solo gli Stati Uniti (2.423 metri cubi). La media mondiale è di 1.243, mentre nelle maggior parte dei paesi poveri i consumi scendono sotto i mille metri cubi. Ma oltre il consumo reale gli esperti parlano di "acqua virtuale", quella cioè nascosta nei cibi, nei vestiti, nei servizi. Ogni italiano usa in media 215 litri di acqua al giorno per bere e per lavarsi. Il valore più alto al mondo dopo quello degli Stati Uniti. E solo il 30% di quell'acqua proviene da risorse italiane. La gran parte (70%) arriva dall'estero, incorporata nei prodotti che viaggiano sulle rotte del commercio internazionale. Il nostro Paese è il quinto importatore d'acqua del pianeta.

Almeno il 50% degli italiani si difende dal timore di bere dell'acqua di cattiva qualità comprando l'acqua in bottiglia e adoperando quella del rubinetto solo per usi domestici. Di fatto le acque minerali non sono poi tanto diverse da quelle degli acquedotti comunali, se non per un particolare: costano in media 330 volte di più. Ma questo non sembra fermare il fiume d'acqua da quasi 12 miliardi d'euro che scorre in Italia ogni anno, un fiume sotto forma di bottiglie di vetro, ma soprattutto di plastica. Dalla sorgente ai supermercati, lungo le autostrade. Considerando il volume complessivo, l'Italia è il quinto maggior consumatore d'acqua in bottiglia al mondo. Se si passa al consumo pro-capite siamo al terzo posto dopo Emirati Arabi e Messico e al primo posto in Europa. Ma quanto costa in termini di inquinamento, la diffidenza verso il rubinetto? Legambiente ha dato una risposta a questa domanda nel dossier un paese in bottiglia. Il rapporto cita un dato fornito da Mineracqua, associazione delle imprese di acque minerali: per produrre le bottiglie di plastica messe in commercio nel 2006 sono state utilizzate 350 mila tonnellate di Pet, plastica per alimenti (per produrre un kg di Pet servono poco meno di 2kg di petrolio). Legambiente stima che ci sia stato un consumo di 665 mila tonnellate di petrolio e un'emissione di gas serra complessiva di circa 910 mila tonnellate.

Paesi	Produzione litri	Consumi individuali	Vetro %	PET %
Italia	10.650	172	22	77
Germania	8.096	104	75	24
Francia	6.506	137	20	80
Spagna	3.487	104	10	89
Belgio	1.307	128	21	61
Austria	642	85	48	52
Svizzera	527	106	23	73

La legge italiana sancisce che l'acqua è un bene pubblico e deve essere governato e utilizzato secondo i principi della solidarietà e del risparmio idrico, garantendo prioritariamente l'uso umano,

quindi quello agricolo e poi quello industriale. Circa il 60% delle risorse oggi disponibili è destinata a colmare il fabbisogno dell'agricoltura, il 20% soddisfa gli usi civili e il rimanente 20% è impiegato nell'industria. La ripartizione dei consumi per area geografica e settore evidenzia nelle regioni del Nord-Ovest la quota più significativa dei prelievi delle risorse, pari al 39%, con particolare riferimento agli usi industriali e agricoli, rispettivamente pari al 44% e al 41% del totale nazionale. Particolarmente contenuto il consumo agricolo nelle regioni centrali, mentre si presenta dominante nelle regioni meridionali e delle isole maggiori. Il 40% dell'acqua per irrigazione si perde lungo le tubazioni dalle sorgenti, dagli invasi alle prese e agli idranti, inoltre il riciclo e il riutilizzo dell'acqua in Italia non sono praticati.

Prelevi annui d'acqua dolce in Italia

Area geografica	Civili %	Industriali %	Irrigui %	Totale %
Nord Ovest	6	8	20	39
Nord Est	4	4	13	27
Centro	4	4	2	10
Sud	4	2	9	15
Isole	1	3	5	9
Italia	19	21	49	100

Fonti della ricerca: Protezione civile, Green Cross Italia, Regione Valle d'Aosta.

Tra il 1993 e il 2001, 117 milioni di azioni pubbliche sono state vendute al mercato. Tra queste vi sono aziende municipalizzate attive nella gestione di servizi idrici quali ACEA, AEM, AMGA. La completa privatizzazione delle società di gestione di acqua, energia e gas, tuttavia non è stata ancora compiuta, in alcuni casi per la resistenza di cittadini e di consumatori.

Storicamente, la proprietà e la gestione dei servizi idrici urbani in Italia si sono caratterizzate secondo tendenze simili a quelle degli altri paesi europei, basate su politiche comunali che risalgono alla fine del 19° secolo.

Nel 1880 furono realizzate le prime imprese comunali italiane, incaricate della gestione del servizio idrico nella maggioranza delle provincie italiane.

Per tutto il 20° secolo, benché il settore privato partecipasse in qualche misura nella gestione dei servizi idrici, il ruolo del settore pubblico rimase dominante.

Alla fine degli anni '80 il settore privato gestiva non più del 4.5% dell'intero settore. Se la storia europea sembra aver influito sui modelli di proprietà dei servizi idrici italiani, la distribuzione territoriale delle aziende idriche e le loro dimensioni non possono che essere ricondotte alla storia italiana caratterizzata dalla tarda formazione dello stato nazionale e da un forte localismo politico. Di qui la frammentarietà caratteristica dell'industria idrica italiana (8.000 aziende idriche nel 1994). Le conseguenze di questo quadro sono ancora visibili nel sistema idrico italiano e sono una delle cause dell'alta disparità in termini di qualità del servizio fra nord e sud del paese.

L'Italia ha una fisionomia geologica molto differenziata e anche se la disponibilità di acqua è mediamente maggiore che in altre parti di Europa, grandi sono le differenze all'interno del paese. Come risultato, un italiano su tre non ha accesso a una quantità sufficiente di acqua potabile, anche se l'Italia ha il tasso di consumo pro capite domestico di acqua più alto fra i paesi dell'Unione Europea. La mancanza di un accesso garantito all'acqua è un problema per molti abitanti del sud e delle isole dove in alcune zone è garantita soltanto alcuni giorni della settimana e a volte soltanto per alcune ore.

Il settore idrico, negli ultimi vent'anni, ha vissuto cambiamenti considerevoli, in particolare con la legge Galli del 1994. Essa ha ratificato alcuni principi essenziali, ovvero che l'acqua è un bene pubblico, che deve essere protetta per garantire i diritti delle generazioni future e che il consumo domestico ha priorità sul consumo agricolo. La legge Galli ha introdotto due importanti cambiamenti istituzionali: in primo luogo la creazione dei SII (Sistema Idrico Integrato), incaricati

di tutte le funzioni di gestione delle acque; in secondo luogo, la formazione in ogni regione degli ATO (Ambito Territoriale Ottimale), organi territoriali incaricati della gestione del servizio idrico integrato. Gli ATO includono solitamente più comuni e province.

Conseguentemente alla ratifica della legge sono stati aggiunti diversi emendamenti che hanno contribuito a creare un quadro di insieme assai confuso. La legge finanziaria del 2002 ha imposto la privatizzazione totale dei servizi pubblici locali, col risultato che le aziende municipalizzate italiane non sarebbero sopravvissute alla riforma. Questo provvedimento ha incontrato opposizioni a molteplici livelli. L'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) ne ha chiesto la cancellazione e molte regioni (Toscana, Emilia Romagna, Umbria, Basilicata e Campania) hanno contestato la costituzionalità della legge. La Commissione Europea ha inviato una lettera al Governo italiano - la lettera n.1999/2184 C(2002)2329 - aprendo la fase preliminare di una procedura di infrazione in cui contestava al Presidente del Consiglio i casi di affidamento diretto. Due anni dopo la legge finanziaria del 2004 ha restituito ai comuni la possibilità di mantenere il servizio idrico pubblico contraddicendo la legge finanziaria del 2002 e la conseguente privatizzazione forzata dei servizi pubblici.

Da un punto di vista teorico la legge Galli rappresenta uno dei rari tentativi di riformare di il sistema idrico italiano. Al fine di migliorare il funzionamento politico ed economico, sono state introdotte alcune disposizioni volte a separare i ruoli fra i soggetti responsabili della progettazione e regolazione del servizio, da una parte, e la gestione operativa dall'altra. Questo era necessario per ridurre la "commistione" tra partiti politici e gestione dei servizi pubblici che, negli anni '80 aveva raggiunto livelli elevati. La grave inefficienza che il sistema idrico italiano si trova ad affrontare oggi è dovuta, almeno in parte, all'insoddisfacente ruolo che ha giocato storicamente il settore pubblico e alla corruzione che spesso l'ha caratterizzato. Il malaffare statale, storicamente endemico in Italia, ha trovato nuova linfa negli anni '80.

Questo regime di illegalità venne pubblicamente alla luce nel 1992, con l'inchiesta "mani pulite", che denunciò quel sistema di corruzione diffusa conosciuto come Tangentopoli. Il fenomeno Tangentopoli ha contribuito alla diffusione della convinzione che l'apertura al privato nella gestione dei servizi pubblici fosse necessaria per evitare la corruzione e aumentare l'efficienza del sistema. A seguito dell'inchiesta "Mani Pulite" il passaggio alla privatizzazione si è svolto in un clima emozionale favorevole, e quasi a sancire il principio che il privato fosse sinonimo di efficienza.

La gestione dei servizi idrici si è così aperta alle aziende private e con la progressiva messa in atto della legge Galli le autorità locali hanno via via delegato tali servizi ai privati. D'altra parte, sostenere che la trasparenza nel servizio pubblico sia stata finora un fattore trascurato non implica sostenere che la gestione privata sia automaticamente migliore. Al contrario, i servizi privatizzati non solo non riducono la corruzione, ma suscitano diversi interrogativi sulle conseguenze che essi hanno sul piano sociale e ambientale. L'enfasi sulla necessità di incrementare le tariffe, senza le necessarie misure sociali, può trasformarsi in un pericolo reale per i meno abbienti.

Poiché la privatizzazione delle aziende idriche è un fenomeno molto recente, molto frammentato al proprio interno e nelle diverse zone del paese, è tutt'oggi difficile disegnare un quadro completo del fenomeno.

La privatizzazione prende infatti forme diverse e spesso ci si trova di fronte a un partenariato tra il settore pubblico e il settore privato, sapendo bene che la forza che decide è quella di chi ha in mano la gestione. Tuttavia ci sono alcuni dati disponibili, particolarmente per regioni quali Toscana, Abruzzo, Campania e Lazio. Qui i cittadini hanno espresso le loro contrarietà, visto i pessimi risultati del settore idrico privato, tanto sul piano ambientale quanto su quello sociale. Una delle regioni che sta procedendo in maniera più spedita nella strada per la privatizzazione è la Toscana. In quasi tutta la regione la multinazionale francese Suez-Lyonnaise des Eaux, attraverso propri partners quali Acea, possiede una parte considerevole (40-45%) nella gestione dei servizi idrici.

Secondo il "Tavolo Toscano dell'Acqua", la privatizzazione (sotto la forma del partenariato pubblico-privato) sta avendo risultati negativi riassumibili in: aumento delle tariffe, peggioramento della qualità dell'acqua per consumo domestico, peggioramento del servizio. In particolare:

nell'ATO2 (Basso Valdarno) le tariffe sono aumentate mediamente del 24% e del 120% in alcuni comuni. Nell'ATO3 (Medio Valdarno) hanno raggiunto picchi mai visti in parecchi comuni. Nell'ATO4 (Alto Valdarno-Arezzo) le tariffe sono di gran lunga superiori a quelle delle vicine Marche, dove i servizi idrici sono gestiti dall'azienda pubblica Consorzio Idrico Intercomunale del Piceno. Oggi ogni utente deve pagare come tariffa minima, l'equivalente di 100 mc d'acqua all'anno. Anche se l'utente usa meno acqua, deve pagare come tariffa minima l'equivalente di 100 mc d'acqua all'anno, al di là del consumo reale.

Anche nel Lazio i cittadini si sono trovati a fronteggiare problemi relativi alla qualità dell'acqua. Nell'ATO4 (la cui gestione è stata affidata a privati nel 2004) per parecchi mesi l'acqua è stata contaminata dal virus della salmonella e dall'enterovirus nelle sorgenti di Capodacqua (Spigno Saturnia), Mozzocolo (Formia), Fiumicello (Priverno). Queste sorgenti forniscono acqua a quasi 100.000 abitanti nel basso Lazio. Nel parco del Circeo il livello dell'acqua si è abbassato di quattro-cinque metri.

In queste regioni però, nonostante le tariffe siano aumentate costantemente, non c'è stato nessun investimento volto ad affrontare le questioni ambientali ma, al contrario, un aggravarsi della tendenza storica di danneggiamento ambientale e del peggioramento dello stato delle infrastrutture.

Dai ventisei ambiti che hanno accettato la privatizzazione sono cresciuti quattro colossi: l'ACEA di Roma che ha comprato l'acqua Toscana; l'AMGA di Genova che si è alleata con la SMAT di Torino e ha dato via all'IRIDE; la HERA di Bologna che cresce in tutta la Padania; la A2A nata dalla fusione dell'AEM milanese e dall'ASM bresciana. In tutte, una forte presenza di multinazionali come Veolia e Suez, banche e imprenditori italiani. Questo cartello è ora pronto a comprarsi tutto il mercato grazie all'articolo 23 bis del decreto legge n.112 del 25 giugno 2008. Infatti dietro a queste quattro aziende esiste lo stesso intreccio finanziario e lo stesso collegamento con i partiti, i quali hanno votato questa legge in perfetta unanimità.

Con l'acqua che diventa un pacchetto azionario c'è il rischio persino che un bene primario della nazione passi in mani altrui. In paesi come la Francia e la Svizzera, che pure sono la sede di molte multinazionali (Suez e Veolia o la Nestlé) che imbottigliano fonti italiane, l'acqua è protetta come fattore strategico e tenuta ben fuori dal mercato.

Sul territorio italiano sono nate numerose coalizioni in difesa dell'acqua pubblica. Seguendo i primi enunciati nel Manifesto dell'Acqua, in Toscana il forum dei movimenti per l'acqua ha raccolto, per primo, 42.932 firme per richiedere una legge popolare di ripubblicizzazione dell'acqua.

La legge chiedeva di dichiarare l'acqua bene comune non privatizzabile e quindi delle forme di gestione private o di partenariato pubblico privato dal 1 agosto 2008, ma sia sotto il governo Prodi, sia sotto quello di Berlusconi non si è trovato un relatore, nemmeno di opposizione, capace di esaminare e illustrare la volontà dei cittadini così massicciamente espressa. Anzi, il parlamento, il 6 agosto 2008, ha approvato una norma (l'unica in Europa) che obbliga i Comuni a mettere le loro reti sul mercato entro il 2010, e ciò anche quando i servizi funzionano perfettamente e i conti tornano: è l'articolo 23 bis, legge 133 firmata da Tremonti. Non è solo una guerra per l'acqua, ma per la democrazia. Con il 23 bis i comuni perdono contemporaneamente una fonte di entrate e la sorveglianza sul territorio. Il 23 bis è stato modificato dall'art. 15 del decreto 135/09 e convertito in legge dalla legge n.166 del 20 novembre 2009, ma i contenuti rimangono gli stessi.

Nei primi mesi del 2010, a partire dal Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua, si è andata costituendo una vasta coalizione sociale (il costituendo Comitato Promotore) con il fine di promuovere referendum abrogativi di tutte le norme che hanno privatizzato l'acqua in Italia: il 1° quesito richiede l'abrogazione dell'art. 23 bis Legge 133/08 e sue successive modifiche introdotte con l'Art. 15 del D.L. 135/2009; il 2° quesito richiede l'abrogazione dell'art. 150 del Decreto Ambientale 152/06; il 3° quesito richiede l'abrogazione della parte dell'art. 154 del Decreto Ambientale 152/06 relativa alla remunerazione del capitale investito.

In tre mesi tra il 22 aprile e il 19 luglio sono state raccolte 1.402.035 firme a sostegno dei tre quesiti. Un risultato assolutamente straordinario che fa di questa campagna referendaria quella che ha raccolto il maggior numero di firme nella storia del nostro Paese.

Il merito politico

Sinteticamente, con la campagna referendaria sull'acqua bene comune, la tematica dei beni comuni realizza un salto di qualità: la tematica dei beni comuni infatti propone un terreno straordinario di riflessione e di azione ad un arco esteso di forze che vogliono rifondare sul concetto di bene comune un nuovo modello di sviluppo, un nuovo ruolo del Pubblico, un nuovo modello di consumo: di fronte alla diffusa saturazione dei consumi privati nelle società dell'Occidente, cresce la consapevolezza e la necessità di spostare l'accento sulla espansione di consumi pubblici e sociali, che sono in grado proprio per la loro natura di svolgere una doppia funzione, di essere cioè allo stesso tempo fattore di sviluppo e strumento di difesa degli strati più deboli della popolazione.

L'acqua, bene comune, può quindi diventare un primo progetto nazionale, in cui combinare natura e gestione pubblica del monopolio naturale acqua, piano di investimenti di lungo periodo in grado di affrontare la ristrutturazione e l'ammodernamento della rete idrica, utilità sociale collettiva di un bene strategico per la vita di una intera comunità.

Si può affermare che i movimenti sui beni comuni siano, ad oggi, oltre a tante reazioni difensive, la più forte e originale risposta, in termini di movimento sociale, alla grande crisi del liberismo, esplosa nell'agosto del 2007 e alle attuali politiche di austerità, adottate da tutte le classi dirigenti dell'Occidente, e di cui la trasformazione in merci di tanti beni comuni sembrano diventare il necessario corollario. Beni soggetti alla logica del mercato come tutti gli altri, beni da inserire progressivamente, direbbe Zygmunt Bauman, nel processo di valorizzazione del capitale.

Tali movimenti, non solo difensivi ma propositivi, hanno un comun denominatore politico: di fronte alla finanziarizzazione dell'economia, con il suo seguito di speculazione, di corruzione, di disegualianza e di crisi, riportare lo sviluppo alle sue ragioni sociali, e a nuove forme di controllo democratico e di partecipazione popolare le scelte di fondo. Il vicolo cieco a cui ha portato la crisi del liberismo, se non si vuol ripetere in peggio la storia recente, impone e propone come non mai la ricerca di un nuovo modello di sviluppo, di cui un nuovo modello di consumi è parte essenziale.

A fronte del fallimento storico a cui hanno portato gli spiriti animali del privatismo, che ha dominato la scena degli ultimi decenni, si apre la possibilità concreta che un altro Occidente prenda la parola: l'Occidente che ha scoperto - nucleo centrale della eredità dell'Illuminismo - che nel corso della storia gli uomini si possono educare, e che per questa via possono incrementare la potenza del vivere e del pensare sia a livello individuale che a livello collettivo.

I due sì nel referendum sull'acqua, bene comune, possono aprire una nuova via.

5 maggio 2011