CHIARA GIORGI E UGO MATTEI

DI CHI È L'ACQUA

I BENI COMUNI NEL DIBATTITO GIURIDICO

Il conflitto per l'acqua bene comune si inquadra nella lunga tradizione dei movimenti nati e cresciuti con l'obiettivo di affermare i «right of common».

La questione del diritto di accedere ai cosiddetti beni comuni, con le sue numerose declinazioni in termini giuridici e pratici, rinvia alla più complessa e antica vicenda dello scontro tra logiche e poteri fondati sul diritto individuale proprietario da un lato e diritti della collettività di godere, ad esempio, del patrimonio ambientale dall'altro. I cosiddetti diritti di uso pubblico rappresentano un precedente storico e giuridico fondamentale per inquadrare la questione dei «common right», inserendosi in un contesto assai più ampio di quello italiano[1].

COCHABAMBA

L'esempio più importante dei movimenti contro la privatizzazione dell'acqua e in positivo per la rivendicazione dell'acqua bene comune è quello di Cochabamba degli inizi del nuovo secolo. Le lotte contro la privatizzazione dell'acqua hanno inizio in questa città della Bolivia, dove il servizio idrico era stato privatizzato nel 1999. In quell'anno infatti, per accedere a un prestito della Banca mondiale, il governo locale aveva affidato la gestione delle risorse idriche a una multinazionale che in breve tempo ha innalzato le tariffe in maniera esponenziale (giunte a incidere per il 20% sul salario medio del lavoratore boliviano). Nel 2001, dopo una serie di manifestazioni di piazza, l'amministrazione locale è stata costretta ad abrogare la disciplina che prevedeva la privatizzazione del servizio idrico. Il caso di Cochabamba si inscrive in un contesto preciso: la Bolivia, come altri paesi del sud del mondo, si caratterizzava per una scarsa capillarità del sistema idrico del paese, determinata da un atteggiamento elitario nella fase coloniale, a cui era seguito un periodo di espansione, frutto dei finanziamenti erogati dalla Banca mondiale in cambio dell'avvio di processi di privatizzazione. In particolare all'inizio degli anni novanta la Banca mondiale aveva suggerito un piano di riforma della gestione del servizio idrico basato sull'affidamento dello stesso a operatori privati. Il modello proposto dalla Banca mondiale sacrificava sull'altare dell'efficienza economica e tecnica il ruolo attivo dello stato il quale, decentralizzando la gestione agli enti locali,

[1] Su questo vedi Filippo Valguarnera, *Accesso alla natura tra ideologia e diritto*, Giappichelli, 2010. Per il contesto italiano vedi Paolo Grossi, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, 1977.

si limitava ora a definire la cornice regolatoria; contemporaneamente esso rafforzava il ruolo dell'operatore privato che, acquistando una decisa autonomia rispetto al potere politico, poteva d'ora in avanti operare con una piena logica imprenditoriale. La promozione di questo modello venne condotta dall'organizzazione internazionale in modo efficace, grazie anche all'offerta di finanziamenti destinati ai governi che avessero accettato il percorso proposto. Così, nel triennio 2004-2007 i prestiti annui concessi raddoppiarono, con il risultato che oggi la Banca mondiale ha un impegno per circa 20 miliardi di dollari in progetti idrici in più di cento paesi. Nel 1996 la Banca mondiale ha dato vita al Consiglio mondiale sull'acqua, un'organizzazione che, nata con l'obiettivo di risolvere i problemi legati alla gestione della risorsa acqua, vede al suo interno la presenza di numerose multinazionali e imprese attive nel campo delle infrastrutture idriche, ossia di enormi interessi in conflitto tra loro. A rendere paradigmatica la lotta contro la privatizzazione dell'acqua è comunque la capacità espressa in numerosi contesti e angoli del mondo di porre in discussione il modello di sviluppo sinora seguito, in nome di una necessaria revisione delle istituzioni del mercato e della stessa rappresentanza politica delegata.

D'altra parte proprio dall'esempio di Cochabamba e più in generale da altri che provengono dal sud del mondo a partire soprattutto dal nuovo secolo, emerge la natura reale dei numerosi conflitti politici presenti nel mondo[2]. Si tratta di conflitti sulle risorse, fatti passare invece spesso per conflitti etnici e religiosi.

In questi conflitti rivestono un ruolo fondamentale sia gli attori delle mobilitazioni dirette, sia la giustizia dei tribunali internazionali e delle corti.

Al fondo di queste mobilitazioni vi è la critica alla proprietà privata e alla gestione delle risorse collettive da parte degli stati; vi è la rivendicazione, sulla base dell'esperienza storica, della gestione, della conservazione e della raccolta idrica da parte delle comunità; vi è la critica all'idea di sviluppo che usurpa le comunità di ogni potere e porta a modificare il ciclo dell'acqua, in direzione di un regime di scarsità crescente; vi è la decostruzione del concetto di proprietà di un bene pubblico, che – nel caso di risorse vitali – necessita una gestione comune; e vi è, infine, la rivendicazione dei diritti di usufrutto (detti diritti ripari, fondati su usufrutto, proprietà comune e uso ragionevole)[3].

IL CASO ITALIANO: LA LEGGE GALLI E IL DECRETO RONCHI

In Italia, l'introduzione di una logica industriale nella gestione del servizio idrico è dovuta alla legge 36/1994, nota come legge Galli. Tale legge ha riformato il servizio idrico riorganizzandolo sulla base di cinque fina-

[2] Vandana Shiva, *Le guerre dell'acqua*, Feltrinelli, 2002, pp. 13 ss.
[3] Ivi, p. 35.

lità: superare la frammentazione gestionale; separare l'attività di indirizzo e controllo da quella di gestione; definire un sistema governato da criteri di efficienza, efficacia ed economicità; salvaguardare il patrimonio idrico del paese; migliorare la qualità del servizio idrico. La legge Galli è quindi intervenuta al fine di contenere l'impatto ambientale e di creare un assetto gestionale che fosse più adatto al mercato. Il legislatore, inoltre, ha cercato di disciplinare il settore nell'ottica di eliminare o, quanto meno, ridurre le gestioni dirette da parte dei comuni.

Le novità più rilevanti introdotte dalla legge Galli attengono senza dubbio al profilo organizzativo del servizio idrico. Il legislatore ha infatti sancito la separazione tra funzione di indirizzo e controllo e funzione gestionale; in particolare, rifacendosi al principio di sussidiarietà, le attività di indirizzo, programmazione e controllo sono rimesse agli organi centrali dello stato, mentre le regioni e gli enti locali hanno il compito di definire i criteri organizzativi, modellandoli sulle caratteristiche delle comunità territoriali.

Nella pratica sono stati privilegiati gli affidamenti su base locale, intorno ai quali si sono create fitte reti di interessi, proprio perché tali affidamenti uniscono nel medesimo progetto industriale i comuni intenzionati a "far cassa" e le banche, le finanziarie e i costruttori interessati a un'espansione nel settore. In questo senso, la legge Galli è stata un vero "cavallo di Troia": pur mossa da buoni propositi, essa ha aperto una breccia al privato nel settore idrico, ponendo dunque le basi per una sua espansione a dismisura, con il risultato che un'analisi della situazione attuale rivela un mercato dai connotati oligopolistici, in mano a pochi gestori nazionali (per ricordare i colossi: Acea, Iren, Hera). Il problema principale della legge Galli, così come della successiva disciplina del decreto 135/2009 (decreto Ronchi) è stato quello di credere che la gara fosse la soluzione per segnare una svolta nel settore idrico. Il legislatore non ha considerato, tuttavia, le particolari caratteristiche dello stesso, le quali impongono la concessione di affidamenti molto lunghi (almeno venticinque anni) e richiedono, quindi, una rinegoziazione delle condizioni *ex post*. Proprio questo elemento segna i rapporti di forza tra ente locale e gestore, il quale può aggiudicarsi la gara presentando offerte particolarmente economiche, per ottenerne la revisione una volta vinta la procedura ad evidenza pubblica.

Nel 2006 la legge Galli è stata abrogata ed assorbita con alcune modifiche nel Codice dell'ambiente. Per la prima volta il servizio idrico integrato è stato definito come l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e depurazione delle acque reflue, da gestire secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie.

Tuttavia a intervenire drasticamente nella direzione della privatizzazione iniziata nel 1994, inasprendo «i toni sull'affaire "acqua privata"» è stato il

successivo decreto Ronchi[4]. Se tale decreto si colloca nel solco scavato dalla legge Galli, che ha aperto la strada della gestione del servizio idrico ai privati, esso ha però rappresentato il maggior punto di criticità di un percorso difficile, caratterizzato anche dalla volontà politica di non dare credito alle istanze promosse dalla cittadinanza proprio in materia di gestione dell'acqua ed in particolare al largo consenso raccolto intorno alla proposta di legge ad iniziativa popolare per la ripubblicizzazione del servizio idrico presentata dal Forum italiano dei movimenti per l'acqua nel luglio 2007.

Il primo aspetto da sottolineare è il fatto che il decreto sia stato inserito in un testo di legge che reca «disposizioni urgenti per l'adeguamento della normativa italiana agli obblighi comunitari», nonostante non esista alcun obbligo comunitario che avalli ciò. È poi indubbio che il decreto contenesse norme più favorevoli al settore privato che al pubblico, anche considerato che le dismissioni avrebbero di fatto colpito circa il 90% delle gestioni idriche, determinando quindi una mutazione radicale del volto di questo servizio pubblico.

Nell'assunto di fondo del decreto l'intervento del privato avrebbe portato gli investimenti necessari per l'ammodernamento e il miglioramento delle infrastrutture idriche, mentre l'unico risultato certo sarebbe stato il passaggio da monopoli naturali pubblici a monopoli naturali privati.

LA COMMISSIONE RODOTÀ

In Italia le mobilitazioni per l'acqua bene comune si inseriscono nell'orizzonte più ampio della richiesta di forme nuove di democrazia partecipativa e si articolano intorno ad una istanza inclusiva, fondata su reti, network, coalizioni. Un ruolo fondamentale hanno rivestito, in questa direzione, i lavori della Commissione Rodotà, istituita nel giugno 2007 con l'incarico di proporre una legge delega di riforma del terzo libro del Codice civile italiano dedicato alla disciplina della proprietà, in particolare nella parte relativa alla proprietà pubblica.

Va premesso tuttavia che già poco prima altri gruppi di studio avevano elaborato proposte per un nuovo governo democratico dell'economia. In particolare fin dal 2004 le ricerche dedicate alla proprietà pubblica condotte presso l'Accademia dei Lincei avevano cercato di cogliere gli aspetti critici dei processi di privatizzazione in corso in Italia dai primi anni novanta, proponendo rimedi di lungo periodo, interpretati in chiave ecologica. Il dato di partenza era stata l'analisi del Conto patrimoniale italiano volta sia a rilevare come il patrimonio pubblico italiano valesse il 140% del prodotto interno lordo, sia ad indicare come la proprietà pubblica potesse svolgere un ruolo chiave nelle attività economiche dello stato. Al contempo, un'analisi attenta

[4] Alessandro Zardetto, *H2ORO. Le mani di pochi sul bene di tutti*, Castelvecchi, 2011, p. 24.

dei processi di privatizzazione condotti in Italia aveva reso evidenti risultati inferiori alle aspettative: in molti casi infatti si era esclusivamente realizzato il passaggio da grandi monopoli pubblici a grandi monopoli in mano a gruppi privati, i cui vertici avevano goduto di significativi dividendi a cui però non avevano fatto corrispondere un adeguato livello di investimenti e di garanzie di efficienza e qualità per i cittadini.

Le proposte erano quindi state quelle di un riordino del patrimonio pubblico, di un investimento nella ricerca e lo sviluppo e di un intervento sulle concessioni ai privati di infrastrutture, per le quali lo stato riceveva cifre irrisorie.

Proprio in questo scenario si sono collocati i lavori della Commissione Rodotà. Essa si è trovata a dover affrontare il dilemma dei beni comuni, la cui essenza non può essere colta né dal paradigma della proprietà pubblica né da quello della proprietà privata, poiché entrambi fanno riferimento ad un modello che si basa sull'esclusione e sulla concentrazione del potere di disporre nelle mani di un solo soggetto sovrano. Considerato che i beni comuni sia di natura fisica che di natura culturale producono un'utilità in forza di processi inclusivi, essi devono godere di una disciplina che sappia cogliere il loro valore d'uso piuttosto che quello di scambio. Si rende cioè necessaria una logica di uso qualitativamente responsabile che sappia tenere conto dei diritti delle generazioni future. Così, per la Commissione Rodotà i beni comuni esprimono «utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona»; la loro fruizione è collettiva «nei limiti e secondo le modalità fissate dalla legge». Quando la proprietà dei beni è pubblica, essi sono posti *extra commercium* e possono formare oggetto di concessione solo nei casi previsti dalla legge e comunque per una durata limitata e improrogabile. I beni comuni, in altri termini, valgono per il loro valore d'uso e non per quello di scambio, non sono a consumo rivale, ma al contrario presentano una struttura di consumo relazionale che ne accresce il valore attraverso un uso qualitativamente responsabile (e dunque ecologico).

Se dunque il bene comune sfugge alla logica quantitativa a favore di quella qualitativa, non è un caso che la Commissione Rodotà ne abbia definito l'essenza giuridica ben lontano dalla necessità di incentivare la crescita o lo sviluppo economico. Al contrario, i beni comuni devono essere gestiti con strumenti a vocazione pubblicistica (nel senso ampio di estranei alla logica del profitto privato) al fine primario di soddisfare i diritti fondamentali della persona, costituzionalmente garantiti e informati al principio di eguaglianza e solidarietà anche nell'interesse delle generazioni future. Evidentemente in questo quadro teorico la stessa forma giuridica delle società per azioni, imposta dal decreto Ronchi e consentita dalla legge Galli, risulta strutturalmente inadeguata al governo dei beni comuni. Infine la tutela giurisdizionale preventiva dei beni comuni, sempre secondo le indicazioni della Commissione, deve essere diffusa: tutti devono avere accesso alla giurisdizione

per difenderli. Questo legame con la giurisdizione concretizza, nel governo diffuso dei beni comuni, la loro estraneità non solo all'idea di proprietà privata (e dunque di mercato), ma anche a quella di proprietà pubblica limitata dai confini geografici statuali, proprio perché l'accesso alle corti è aperto a chiunque. I beni comuni sono così collegati (anche se non ridotti) all'idea (globale) di patrimonio comune dell'umanità. Fra gli apparati dello stato sovrano, la giurisdizione è per sua natura aperta a qualsiasi persona, indipendentemente dalla sua cittadinanza, per far valere in giudizio un diritto o un interesse meritevole di tutela. In altri termini, la legittimazione ad agire non è condizionata dalla cittadinanza di chi agisce in giudizio ma soltanto dalla meritevolezza dell'interesse che si vuole tutelare e dalla sua riferibilità a quel dato attore giudiziario. Questa scelta slega ulteriormente la nozione di bene comune da quella di statualità, coerentemente con la vocazione di questi beni a soddisfare bisogni fondamentali della persona. Evidentemente un tale modello innovativo, qualora imitato a livello internazionale, permetterebbe lo sviluppo di un diritto giudiziario globale «dal sotto in su»[5].

Il disegno di legge delega predisposto dalla Commissione Rodotà dopo oltre un anno dalla sua consegna al ministero della Giustizia è stato incardinato in senato su iniziativa della regione Piemonte. Esso ha dato fondamento teorico e spessore tecnico alla piattaforma politico-culturale del movimento referendario sull'acqua bene comune, ricevendone significativa forza politica. In tal modo si è creato in Italia un innovativo rapporto simbiotico fra cultura accademica militante (oggi raccolta nel cosiddetto Comitato Rodotà che ha redatto i quesiti referendari e difeso di fronte alla corte costituzionale le ragioni dell'acqua bene comune) e prassi di movimento (coordinato dal Forum italiano movimenti per l'acqua). È ora importante che la battaglia per l'acqua bene comune non si esaurisca in una "rinazionalizzazione" del servizio idrico integrato (che pure nei vigenti assetti istituzionali sarebbe già un obiettivo molto ambizioso), bensì assuma una valenza costituzionale e si collochi in scelte di lungo periodo.

Il diritto all'acqua e la riflessione sui beni comuni rappresentano in questo senso la via per rafforzare l'eguaglianza dei cittadini e per contribuire alla costruzione di un futuro solidale e sostenibile.

[5] Ugo Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, 2011, p. 85. Cfr. inoltre Elinor Ostrom, *Governare i beni collettivi*, Marsilio, 2006; Salvatore Settis, Italia S.p.A., Einaudi, 2007; Ugo Mattei, Edoardo Reviglio e Stefano Rodotà, *Invertire la rotta. Idee per la riforma della proprietà pubblica*, il Mulino, 2007; Daniel Bensaid, *Gli spossessati. Proprietà, diritto dei poveri e beni comuni*, ombre corte, 2009; Giovanna Ricoveri, *Beni comuni vs merci*, Jaca Book, 2010; Marco Bersani, *Come abbiamo vinto il referendum*, Alegre Edizioni, 2011; Paolo Cacciari, *La società dei beni comuni. Una rassegna*, Ediesse, 2011; Maria Rosaria Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato*, ombre corte, 2012.