

Comitato ABC di Reggio Emilia

Parte 1

Costruire la gestione partecipativa e democratica dell'acqua. Esperienze, opinioni e proposte

Il Comitato Acqua Bene Comune, mentre a Reggio Emilia ci si accinge a costituire un'azienda pubblica (nell'auspicata forma dell'azienda speciale consortile) per gestire il servizio idrico della provincia e portare così a compimento il processo di ripubblicizzazione ormai in fase avanzata, ha cominciato a riflettere su possibili modelli di gestione partecipativa, analizzando sia esperienze recenti, in qualche caso non ancora consolidate, sia esperienze 'storiche' dagli esiti e dagli sviluppi talora profondamente diversi. Il contributo qui presentato è tratto da **“Costruire la gestione partecipativa e democratica dell'acqua. Note preparatorie a cura del Comitato ABC di Reggio Emilia”**.

Alcune considerazioni svolte da Alberto Lucarelli, in particolare in un citatissimo articolo pubblicato su *Il Manifesto* nell'ottobre del 2010 che, come nel caso dello studio del Comitato ABC di Reggio Emilia, si riferiscono alle possibilità di gestione democratica e partecipativa offerte dalla formula dell'azienda speciale, costituiscono il filo conduttore della riflessione sviluppata sui possibili modelli gestionali partecipativi da mettere in campo, alcuni dei quali già sperimentati e operativi

Lucarelli scrive che, per assicurare la gestione democratica e partecipativa del servizio idrico, è necessario concepire “un modello di governo pubblico partecipato che dia la possibilità ed il potere ai comuni e ai cittadini di riconquistare la sovranità sui beni di loro appartenenza. Ma la vera e forte novità deve essere questa: **accanto alla partecipazione-procedura, occorre prevedere la partecipazione-gestione**. In sostanza, gli organi di governo delle aziende speciali, o di altri eventuali enti di diritto pubblico di riferimento dei comuni, dovranno essere composti anche da rappresentanti dei cittadini, delle associazioni, dei comitati, dei movimenti, dei lavoratori.”

Prendendo in considerazione l'ipotesi dell' Azienda Speciale, è possibile prevedere:

- “1) un **consiglio comunale allargato** alla partecipazione dei comitati, dei movimenti, delle associazioni, dei lavoratori - con potere di voto - ogni qual volta si discutano e si approvino gli indirizzi di governo dell'acqua e gli inerenti impegni di spesa, di bilancio e di investimento;
- 2) un **comitato di sorveglianza** dell'azienda speciale, con poteri di controllo, magari sul modello dell'art. 6 del disegno di legge della giunta pugliese in tema di ripubblicizzazione dell'acquedotto;
- 3) un **consiglio di amministrazione** dell'azienda speciale con la partecipazione, e con poteri non meramente consultivi, delle suddette realtà.”

Afferma ancora Lucarelli “La democrazia deliberativa non può che attuarsi attraverso la **partecipazione-gestione** (cda allargato) che implica in sé altresì la **partecipazione di indirizzo e consultiva** (consiglio comunale allargato) e la **partecipazione-controllo** (comitato di sorveglianza). Per il governo e la gestione dei beni comuni non è più possibile restare ancorati a quel modello di partecipazione introdotto in Italia a partire dalla fine degli anni Ottanta, quando il dibattito intorno ai beni comuni e alla cittadinanza attiva era pressoché inesistente e aveva principalmente l'obiettivo di riequilibrare il rapporto cittadino-amministrazione, uscendo da una visione autoritaria del diritto pubblico. Oggi occorre un modello che, valorizzando le assemblee comunali, metta i cittadini in grado di partecipare, ovvero di proporre, gestire, controllare”.

Dal punto di vista normativo generale si può far riferimento agli artt. 113 e 114 del TUEL (Testo Unico Enti Locali) in cui viene definita la scelta da parte dei Comuni di istituire Aziende Speciali con un determinato Regolamento e Statuto definito e approvato in via esclusiva dal Consiglio comunale. In particolare, ai sensi dell'art. 42 dello Statuto comunale, il Comune decide come gestire i servizi pubblici e, in base all'art. 43, è sempre il Comune a decidere il funzionamento dell'Azienda Speciale che nulla impedisce sia di tipo partecipativo.

È fondamentale a tal fine la strutturazione dello Statuto dell'Azienda e, in particolare, la composizione degli organi di governo e di controllo. Per quanto riguarda il controllo da parte dei cittadini, un riferimento significativo può essere rappresentato dall'**art. 6 del DDL Regione Puglia** in cui si stabilisce tra l'altro:

- l'istituzione di un "**consiglio di sorveglianza con poteri di controllo** basato su modalità di rappresentanza dei lavoratori, delle associazioni ambientaliste, dei consumatori, dei sindacati e di rappresentanti dei comuni e dei comitati dei cittadini su base provinciale";
- la "previsione di meccanismi procedurali e predisposizione di mezzi finalizzati al **coinvolgimento e alla partecipazione dei lavoratori, e su base territoriale della cittadinanza**, rispetto alle decisioni inerenti gli atti fondamentali di pianificazione, programmazione e gestione".

E, cosa ancora più importante, è stabilire **la composizione del C.d.A. dell'Azienda** in cui vengono prese le decisioni in merito alla gestione e alle tariffe. In questo caso sono da studiare i modi e i termini, anche a livello giuridico, delle nomine e delle rappresentanze. Considerato che in genere il C.d.A. di un'Azienda Speciale è nominato dal Sindaco, si potrebbe ipotizzare una forma di nomina che risponda ad un modello alternativo e il più democratico possibile, prendendo ad esempio la composizione della Corte Costituzionale. Come è noto, i membri della Corte Costituzionale, in virtù della sua natura di organo di controllo *super partes*, sono nominati da tutte le 'componenti' che caratterizzano la struttura politica della nazione: alcuni membri sono nominati dal Presidente della Repubblica, altri dal Parlamento, altri dalla Magistratura, in modo tale da formare un *corpus* inattaccabile e auto-controllato. La stessa cosa si potrebbe fare per un C.d.A. di un'Azienda Speciale partecipata procedendo, ad esempio, a suddividere la composizione in quattro parti per un totale, sempre a titolo di esempio, di 8 membri, di cui 2 nominati dal sindaco, 2 dal Consiglio Comunale, 2 dai dipendenti dell'Azienda e 2 dai cittadini, in modo tale da stabilire un'equa ripartizione dei poteri di gestione tra i diversi interessi in campo e garantire allo stesso tempo la funzione tecnico-imprenditoriale dell'Azienda stessa.

Altra ipotesi proponibile potrebbe essere quella di un C.d.A. allargato in cui siedano, oltre ai tecnici che devono garantire il funzionamento dal punto di vista imprenditoriale, anche i rappresentati dei cittadini, non solamente con potere consultivo o di controllo, ma con le stesse prerogative dei consiglieri di amministrazione. In questo caso **la forma giuridica sarebbe più complessa** e sarebbe necessario predisporre uno **studio di fattibilità approfondito**. Il problema fondamentale che comunque si porrebbe è **come scegliere i rappresentanti dei cittadini**, ovvero come definire forme di rappresentanza che non siano quelle pedissequamente utilizzate per le elezioni politico-amministrative, evitando di dar vita a una sorta di 'parlamentino civico' che non risponde alle esigenze e alle logiche della democrazia partecipativa. L'oggetto dello studio di fattibilità dovrebbe vertere su nuove forme di rappresentanza alternative, basate sulla partecipazione autentica e sulla decisionalità diffusa e condivisa, e allo stesso tempo modificabili a seconda delle esigenze economiche sociali e politiche che di volta in volta si verranno a creare. Per procedere in questa direzione i modelli di Aziende Speciali di Eau de Paris e di ABC Napoli, in cui cittadini e associazioni sono presenti, non solo con poteri consultivi, nel C.d.A. dell'azienda, possono costituire un interessante punto di riferimento, ma non esauriscono le potenzialità delle forme e dei dispositivi di democrazia e gestione partecipativa attivabili.

Il caso EAU DE PARIS

A Parigi la nascita di un gestore del servizio idrico interamente pubblico è datata 1° gennaio 2010. **Eau de Paris** è un servizio pubblico locale a carattere industriale e commerciale, che dispone di autonomia finanziaria ed è persona giuridica: assicura tutte le fasi del servizio pubblico dell'acqua (produzione, trasporto e controllo della qualità dal 1° maggio 2009 e distribuzione dal 1° gennaio 2010).

Il servizio pubblico dell'acqua è strutturato intorno a due poli:

- il Comune, autorità organizzatrice del servizio pubblico dell'acqua, definisce la politica dell'acqua, fissa i grandi obiettivi e controlla la gestione;
- Eau de Paris gestisce il servizio pubblico industriale e commerciale dell'acqua e fa capo al Comune. Il **Consiglio d'Amministrazione** dell'Eau de Paris è composto da **13 consiglieri comunali** in rappresentanza della collettività parigina, **2 rappresentanti dei lavoratori**, **3 rappresentanti di associazioni per la difesa dei consumatori e dell'ambiente** (con potere decisionale) e **2 esperti di settore** (con potere consultivo). In tutto **20 componenti**, di cui 11 donne e 9 uomini. Ha la funzione di assicurare un confronto autentico tra tutti i soggetti portatori d'interesse (*parties prenantes* o *stakeholders*) coinvolti nella gestione del servizio pubblico dell'acqua, in funzione delle scelte e delle prese di decisione gestionali e organizzative. Nel 2012 il C.d.A. di Eau de Paris ha approvato 216 deliberazioni.

L'**Osservatorio parigino dell'acqua** è un'istanza di democrazia partecipativa creata dal Comune di Parigi. È composto dai quattro gruppi di rappresentanza: - i rappresentanti delle municipalità (*arrondissement*) e dei gruppi politici del Consiglio comunale di Parigi; - i rappresentanti degli utenti dell'acqua di Parigi (associazioni dei consumatori, degli affittuari, associazioni ambientali, organismi di proprietari e amministratori di beni, locatari sociali, grandi consumatori d'acqua, organismi professionali, unioni dipartimentali dei sindacati);

- gli attori parigini e istituzionali dell'acqua (ambiente, affari sociali, sanità) e un rappresentante per ciascuno dei seguenti organismi: Eau de Paris, SIAAP IIBRBS, Acqua Agenzia Seine-Normandia, DIRENs.
- le università o gli organismi di ricerca specializzati nelle problematiche dell'acqua e della depurazione (CNRS, INRA...).

L'Osservatorio è un luogo di iniziativa e riflessione a carattere consultivo e svolge essenzialmente due funzioni:

- assiste l'esecutivo parigino nella riflessione sul servizio pubblico dell'acqua e della depurazione;
- fornisce il suo parere all'esecutivo per metterlo in grado di rispondere alle attese e alle rimostranze dell'utenza.

L'**Ufficio operativo dell'Osservatorio** è costituito da 18 componenti e la sua partecipazione alla gestione pubblica del servizio idrico è rafforzata dalla presenza di un componente dell'Osservatorio nel C.d.A. di Eau de Paris.

Il caso ABC NAPOLI

ABC- Acqua Bene Comune Napoli è la prima società di diritto pubblico in Italia che gestisce l'acqua e nasce nell'ottobre del 2011. In un anno e mezzo il Comune di Napoli ha trasformato il soggetto gestore del servizio idrico da società per azioni in soggetto di diritto pubblico, contro i cinque anni impiegati dal Comune di Parigi per trasformare la società privata dell'acqua parigina in un ente totalmente pubblico e democratico.

ABC Napoli è un'azienda speciale che gestisce l'acqua attraverso metodi partecipativi e può essere considerato il primo esempio in Italia di una *governance* partecipata nella gestione dei beni comuni, che favorisce e promuove il coinvolgimento dei cittadini.

Nel **Consiglio d'Amministrazione** siedono rappresentanti dei cittadini e delle associazioni ambientaliste (**5 componenti di cui 2 indicati dalle associazioni ambientaliste**) con lo stesso potere dei tecnici, cioè delle figure nominate direttamente dal sindaco; è previsto inoltre un **Comitato di sorveglianza** costituito da **20 componenti (5 esponenti del Consiglio Comunale, 5 rappresentanti dei cittadini-utenti, 5 rappresentanti delle associazioni ambientaliste e 5 rappresentanti dei lavoratori dell'azienda**, con attenzione all'equilibrio di genere).

Il percorso partecipato fa leva principalmente sull'istituzione del **Comitato di Sorveglianza** che, come si legge nel sito di ABC, è un "organo fortemente voluto dal Comune di Napoli" e "rappresenta la sintesi ed il momento di ascolto di ABC nei confronti del territorio (cittadini-utenti, comitati e forum per l'acqua pubblica e gruppi ambientalisti, istituzioni)".

L'iter di istituzione e implementazione del Comitato di sorveglianza è avvenuto con una certa gradualità e non senza incontrare ostacoli e criticità: una prima fase in cui era costituito solo dai 5 rappresentanti del Consiglio comunale e dai 5 rappresentanti dei lavoratori ABC; una seconda in cui sono stati progressivamente inseriti gli altri componenti.

Parte 2

Considerazioni di sintesi sulla democrazia partecipativa

Dalle diverse esperienze di democrazia partecipativa prese in esame dal Comitato ABC emergono alcune considerazioni che crediamo valga la pena richiamare sinteticamente.

Non esiste un modello di democrazia partecipativa replicabile in astratto. Il tipo di soluzione trovata dipende dai movimenti e dai soggetti sociali in campo nella lotta contro la privatizzazione e per la ripubblicizzazione dei servizi e il processo di costruzione dei dispositivi di partecipazione non è statico ma dipende dalla **dinamica conflittuale** e dai **rapporti di forza tra i soggetti sociali**.

Le soluzioni raggiunte sono spesso diverse da quelle richieste dai movimenti, che si scontrano con forti interessi coalizzati, e si rende necessario dare continuità alla dinamica conflittuale per raggiungere gli obiettivi prefissati. D'altra parte sia le lotte contro la privatizzazione e per la democrazia partecipativa sia il processo partecipativo stesso modificano la **consapevolezza dei soggetti coinvolti**, e quindi gli obiettivi che essi si prefiggono nel corso della lotta.

La democrazia partecipativa, intesa essenzialmente come **processo**, è dunque inscindibile dallo sviluppo delle lotte e del movimento per l'acqua pubblica. Si è visto infatti che le forme di democrazia partecipativa costruite dall'alto in assenza di conflitto sociale, che si basano su una maggiore istituzionalizzazione del processo e mantengono come momento centrale le istituzioni tradizionali, non sopravvivono in genere alla maggioranza (o al sindaco o all'assessore) che l'hanno voluta, si pensi al caso di Pieve Emanuele.

La democrazia partecipativa e deliberativa consente anche una **riappropriazione democratica delle conoscenze e delle informazioni**. Il processo decisionale porta in primo piano e valorizza la visione e i saperi dei lavoratori e degli utenti del servizio, che non si sostanziano solo in espressione di bisogni e priorità diverse, ma anche in analisi del funzionamento del servizio idrico da un **diverso punto di vista**.

Una piena realizzazione delle potenzialità della democrazia partecipativa implica un radicale cambiamento degli assetti della società in cui viviamo: non possiamo disgiungere ciò che avviene nel servizio idrico da come è configurata la società più in generale, così come non si possono separare le lotte e i cambiamenti dai movimenti che si sviluppano più in generale nella società e dalle **istanze di cambiamento complessivo**.

Un elemento centrale, come abbiamo visto nelle esperienze internazionali, è la **democrazia partecipativa nella pianificazione del servizio Idrico**. Il movimento per l'acqua pubblica in Italia si è concentrato prevalentemente sul livello aziendale: appare però evidente che, se non si affronta la questione della pianificazione partecipativa, una volta determinata la quantità d'acqua utilizzabile nei suoi diversi usi, gli investimenti e le tariffe, la sola gestione partecipativa nelle imprese si ridurrebbe a come gestire scelte fatte altrove.

Un altro aspetto di primaria importanza è il ruolo di **assemblee a cui possano partecipare direttamente tutti gli abitanti del territorio e i lavoratori delle aziende del servizio idrico integrato**. Questo è d'altronde l'orientamento della legge d'iniziativa popolare presentata dal Forum dei Movimenti per l'Acqua: "Articolo 10 (Governo partecipativo del servizio idrico integrato) 1. Al fine di assicurare un governo democratico della gestione del servizio idrico integrato, gli enti locali adottano forme di democrazia partecipativa che conferiscano strumenti di partecipazione attiva alle decisioni sugli atti fondamentali di pianificazione, programmazione e gestione ai lavoratori del servizio idrico integrato e agli abitanti del territorio. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni definiscono, attraverso normative di indirizzo, le forme e le modalità più idonee ad assicurare l'esercizio di questo diritto."

Le dimensioni aziendali, come in alcune delle esperienze descritte sopra, possono determinare la necessità di prevedere la **rotazione dei delegati** e anche la **revoca dei delegati**, in ogni momento in cui si rendesse necessario, da parte delle assemblee che li hanno eletti, oltre che un **rapporto costante dei delegati con le istanze assembleari** di riferimento, soprattutto in vista delle decisioni finali. Gli istituti di democrazia partecipativa devono **incidere sulle scelte fondamentali** e poter **controllare la realizzazione** delle stesse; il processo deve essere flessibile e regolato dal basso, non da istanze superiori che lo metterebbero in balia delle maggioranze pro tempore.

Un elemento essenziale è l'**autonomia del processo** di democrazia partecipativa. Sarebbe auspicabile evitare forme di coinvolgimento finalizzate all'autosfruttamento o forme di partecipazione che consistono nel redistribuire risorse insufficienti e determinate altrove, ovvero rifuggire da forme sostanzialmente funzionali alla creazione di consenso rispetto a scelte fatte da altri e asservite a interessi estranei al processo. Le esperienze analizzate rendono evidente il pericolo di un ruolo residuale della presenza di rappresentanti di istituti di democrazia partecipativa in consigli composti in maggioranza da esponenti delle istituzioni e tecnici. È fondamentale considerare queste istanze non come luogo di decisione a settica ma come **motore di dinamiche conflittuali** in grado di determinare una **confluenza più larga** rispetto a quella dei soli attivisti del movimento per l'acqua pubblica.

È anche importante distinguere ruoli, responsabilità e livelli di partecipazione tra **associazioni, cittadini e lavoratori**. Nelle esperienze di democrazia partecipativa le organizzazioni hanno avuto un ruolo importante nelle lotte per ottenerla e svolgono un ruolo costante per stimolare e rafforzare la partecipazione (si pensi, ad esempio, al ruolo dei sindacati e dei movimenti urbani a Porto Alegre o della Coordinadora a Cochabamba), ma è auspicabile che le organizzazioni non si sostituiscano ai 'primi' attori della democrazia partecipativa che devono essere in ogni caso i cittadini e i lavoratori. Per quanto riguarda i **compiti partecipativi specifici** attribuibili alle **diverse tipologie di soggetti coinvolti**, si può pensare per i cittadini-utenti a un ruolo più legato alla definizione degli obiettivi, alla determinazione dei programmi, alla costante verifica del processo di attuazione, mentre per i lavoratori a tutto ciò che concerne le forme organizzative e le modalità operative interne.

Considerare la democrazia partecipativa con un processo dinamico vuole anche dire tenere in considerazione lo **sviluppo del movimento**, i rapporti di forza che si creano nel tempo e le modalità per la loro modifica, le caratteristiche delle vertenze sui territori e i soggetti sociali che le gestiscono. Le richieste concrete (ad esempio sulle tariffe o sugli investimenti) e le vertenze che il movimento mette in campo sono quindi un fattore fondamentale per lo sviluppo della democrazia partecipativa, i cui istituti creano uno spazio di costruzione e consolidamento del movimento e aprono nuovi terreni di pratica politica e sociale favorevoli alla gestione partecipativa di tali vertenze.

La dinamicità dei processi di democrazia partecipativa deve essere vista, in prospettiva, anche dal punto di vista settoriale. Perché si possa realmente parlare di democrazia partecipativa nella gestione dell'acqua non ci si può limitare al solo servizio idrico. La questione del **reperimento di adeguate risorse pubbliche** è un fattore fondamentale per raggiungere gli obiettivi prefissati (anche a livello internazionale il principale ostacolo cui si trovano di fronte le esperienze di democrazia partecipativa è il reperimento delle risorse economiche). Si pone qui la necessità di un percorso di **ripubblicizzazione dei settori finanziario e creditizio**, con la creazione di un polo finanziario pubblico che copra l'insieme del settore bancario e sia soggetto a un controllo democratico e a regole rispondenti ai bisogni economici, sociali e ambientali delle comunità locali, ad esempio ridefinendo operativamente il ruolo del pubblico attraverso la **riconversione della Cassa Depositi e Prestiti**. A questo proposito, è assolutamente necessario porre fine all'indipendenza della Banca Centrale Europea con la contestuale predisposizione di un capitolato che la obblighi a praticare una politica monetaria conforme alle aspettative democratiche e che metta **fine al divieto di finanziamento monetario della spesa pubblica**.

La gestione e la pianificazione partecipativa dell'acqua hanno come premessa la **tutela della quantità e della qualità della risorsa acqua**, la lotta contro la siccità, il degrado e l'inquinamento delle risorse idriche. Ciò significa lottare contro le cause del degrado e della scarsità di tale risorsa e tenere conto degli usi più importanti dell'acqua, che a livello mondiale vedono agricoltura e industria impiegare il 90% delle risorse idriche complessivamente utilizzate. È necessario quindi misurarsi:

- con un'agricoltura industrializzata che impone colture e razze d'allevamento non autoctone orientate ai mercati mondiali che richiedono grandi quantità d'acqua (con pesticidi e deiezioni degli allevamenti intensivi che inquinano le falde);
- con un'industria che richiede grandi quantitativi d'acqua per i propri cicli produttivi e scarica sostanze inquinanti (ciò avviene non solamente da parte di industrie che scaricano direttamente nei corsi d'acqua, ma anche attraverso emissioni in altri elementi che poi finiscono nel ciclo idrico);
- con modelli di consumo che incoraggiano lo spreco di questa risorsa e modelli di concentrazione urbana che gravano pesantemente sulle risorse idriche sia come prelievi sia come fonti di inquinamento;
- con un modello di sviluppo generale orientato alla massimizzazione dei profitti che ha determinato un brusco innalzamento del riscaldamento climatico, che tra l'altro, esporrà parti rilevanti dell'umanità al rischio di siccità.

Il campo della democrazia partecipativa, partendo dalle esigenze immediate delle persone, cittadini e lavoratori del servizio, ha la vista lunga e guarda all'orizzonte di un cambiamento generale della società, chiamando in causa le modalità di produzione e distribuzione di beni e servizi vigenti nella nostra società in tutti i settori. Si tratta di creare una dinamica conflittuale permanente con gli interessi dominanti per spostare in avanti questo processo (sapendo non è un processo lineare, che vi possono essere accelerazioni ma anche soste e temporanei arretramenti), generalizzando la pubblicizzazione e **la democrazia partecipativa come strumento per contrapporsi alla logica del mercato, del profitto, delle burocrazie politiche mercantile**.