

Costruire le gestione partecipativa e democratica dell'acqua

Note preparatorie a cura del Comitato ABC di Reggio Emilia

Le origini e gli sviluppi. Qualche cenno storico e dato di contesto

La **democrazia partecipativa** ha le sue prime significative forme di sperimentazione e diffusione nel movimento altermondialista, a partire dall'esperienza del Bilancio Partecipativo del Comune di Porto Alegre in Brasile. Pur essendo nato nel 1989 a Porto Alegre a seguito di una decisione della giunta, in particolare di alcuni settori del PT (il Partito dei lavoratori brasiliano), il **bilancio partecipativo** non è affatto una costruzione dall'alto: alla base della sua fondazione e sperimentazione stanno forti movimenti urbani e organizzazioni di vicinato che nel 1983 si unirono nella UAMPA (Unione delle Associazioni di Quartiere di Porto Alegre) e le cui elaborazioni ispirarono il programma che portò alla vittoria la coalizione del Fronte Popolare.

Si è trattato di un **processo conflittuale** che ha visto le resistenze della burocrazia municipale, delle classi egemoni (rappresentate dall'opposizione, maggioritaria nel Consiglio comunale) e da parti della stessa coalizione politica vincente, originate dal timore di perdere il controllo sulle principali decisioni amministrative. A causa di tali resistenze l'amministrazione impose dei limiti alla discussione del bilancio rispetto alle richieste, molto più articolate, avanzate dai movimenti sociali: il bilancio partecipativo era limitato alle 'spese di capitale', ovvero ai nuovi investimenti in opere pubbliche, acquisti di beni e contrazione di prestiti.

La **pressione dei movimenti sociali** e dei soggetti attivi che hanno preso parte al processo del BP ha però consentito **l'ampliamento degli spazi di decisione, passando da un'iniziale 3,2% del bilancio al 25% dello stesso**, ha fatto sì che il consiglio comunale, in cui il Fronte Popolare era in minoranza, accettasse le proposte delle assemblee del BP e ha permesso che il BP continuasse a funzionare anche dopo la sconfitta del Partito dei lavoratori.

Ci spiega con grande efficacia Raul Pont, ex sindaco di Porto Alegre (e tra coloro che ha contribuito alla creazione del bilancio partecipativo in quella città), che tipo di concezione sta dietro questo istituto di democrazia: "(...) concepire la democrazia come qualcosa di ben più partecipativo del chiamare i cittadini a esercitare il diritto di voto e delegare (...). Per noi la questione democratica doveva implicare partecipazione popolare diretta e una nuova forma di pianificazione della gestione municipale. Una gestione diversa da quella esclusivamente basata sugli specialisti, sui tecnici, sulle equipe che coadiuvano il lavoro di un assessore, di un sindaco (...) cercare una forma di partecipazione in cui i cittadini si appropriassero dei dati e delle informazioni e avessero il diritto, la sovranità di decidere senza delegare".

Nelle pratiche politiche correnti si tende spesso, purtroppo, ad assimilare impropriamente **democrazia partecipativa** e **democrazia partecipata**, non cogliendone le profonde differenze e le implicazioni operative che tali differenze hanno sulle pratiche e sui dispositivi di democrazia.

La democrazia partecipativa mette in primo piano la partecipazione diretta e attiva dei soggetti e implica che questa determini effetti reali. Nella democrazia partecipata, il cui fine è generalmente la composizione di interessi in origine diversi, la partecipazione è solo uno degli aspetti e si può benissimo coniugare con forme meramente consultive o mediate tramite soggetti associativi.

Non a caso 'partecipato' fa riferimento a qualcosa di passato, di compiuto, mentre 'partecipativo' allude ad

un processo in continuo divenire.

Primi esempi di democrazia e gestione partecipativa del servizio idrico in America Latina: Porto Alegre e Cochabamba

PORTO ALEGRE

Il processo per il bilancio partecipativo in Porto Alegre si struttura in **due tornate di assemblee popolari**. Nella prima tornata gli abitanti sottopongono a **revisione critica i risultati dell'anno precedente**, verificando l'attuazione di quanto deliberato.

Nella seconda tornata vengono avanzate le **proposte per il bilancio successivo**.

Tra le due tornate si tengono le **assemblee tematiche e territoriali**, che eleggono anche **2 consiglieri per il consiglio del bilancio partecipativo** e **i delegati per i forum tematici** (a cui partecipano anche le associazioni) e **territoriali**. **I consiglieri sono revocabili** in ogni momento da parte dei forum con un voto a maggioranza qualificata.

I consiglieri si riuniscono con gli assessori per delineare le priorità del bilancio e successivamente organizzano **riunioni popolari** per discutere di quanto emerso. Infine l'esecutivo avanza al consiglio una proposta di bilancio, sulla scorta delle priorità emerse.

Le diverse assemblee del bilancio partecipativo hanno visto crescere costantemente la partecipazione, sino a 15.000 persone.

In questa esperienza il processo del bilancio partecipativo non è neutrale, le priorità sono pesate in modo da **favorire le zone con meno infrastrutture necessarie**.

Per evitare che un istituto che si caratterizza per la partecipazione dal basso possa essere regolamentato nel suo funzionamento dalla maggioranza pro tempore, **il bilancio partecipativo non è formalizzato da atti del Comune**. Nei primi due anni di sperimentazione del dispositivo non esisteva neppure un regolamento interno.

Il servizio idrico è ricompreso nel percorso del bilancio partecipativo. Vengono designati **rappresentanti dei cittadini che seguono tutto il processo di realizzazione degli investimenti**. La società che gestisce il servizio, la DMAE, è dotata di **un Consiglio deliberante, che vede la presenza di diversi settori della società civile**. Il Consiglio è composto da **un rappresentante per ciascuna di queste associazioni**: Associazione del Commercio di P.A., Associazione d'Ingegneria del Rio Grande do Sud, Centro delle Industrie del RGdS, Università Federale del RGdS, Istituto degli Avvocati del RGdS, Sindacato dei lavoratori municipali di Porto Alegre, Associazione della stampa del RGdS, Società di Economia del RGdS, Dipartimento di Statistica e studi socio-economici, Associazione medica del RGdS, Associazione dello Stato per la Protezione dell'Ambiente, Unione delle Associazioni di Vicinato di Porto Alegre, Unione degli Intermediari Immobiliari e Amministratori di Condominio del RGdS.

Ogni componente rimane **in carica tre anni e ogni anno viene rinnovato 1/3 dei componenti**.

Il Consiglio ha il compito di approvare i Piani di lavoro, i capitolati, contratti ed accordi, tariffe, proposte di Budget, rapporti finanziari annuali, operazioni finanziarie, dismissioni di proprietà e materiali, politica del personale e delle risorse umane (quando richiesto dal CEO o Amministratore delegato). I suoi poteri non comprendono i contratti con i lavoratori.

COCHABAMBA

Un altro esempio riguarda uno dei casi più famosi di lotta contro la privatizzazione dell'acqua, la città di Cochabamba in Bolivia. Dopo la vittoria nella "guerra dell'acqua" e la ripubblicizzazione di SENAPA, l'impresa che gestiva il servizio idrico, veniva eletto per gestirla un **Direttorio provvisorio** composto da **due rappresentanti della Coordinadora del Agua, un rappresentante dei lavoratori dell'impresa, due rappresentanti del Municipio**.

Nel 2001 viene approvata dal Municipio una modifica della composizione dello statuto di SENAPA, basata essenzialmente sulla proposta dell'Ordine dei Professionisti di Cochabamba, che prevedeva **un assetto diverso del Direttorio: il sindaco, il vicesindaco, un rappresentante della Prefettura, uno dell'Ordine degli**

Ingegneri della Bolivia, uno dell'Ordine dei Professionisti, due del Consiglio degli utenti (composto solo da coloro che usufruiscono del servizio idrico, escludendo i non connessi).

Nel 2005, dopo accuse di nepotismo nella gestione dell'impresa lanciate dalle organizzazioni sindacali, il Direttorio sospende il rappresentante dei lavoratori dalla partecipazione e nel 2006 viene aggiunto un rappresentante del governo. Si passa quindi dalla prevalenza dei soggetti sociali che avevano lottato contro la privatizzazione dell'acqua alla **predominanza di elementi istituzionali e "tecnici"**.

Le più recenti elezioni per i "Direttori cittadini" hanno registrato una **scarsa partecipazione** e i rappresentanti dei cittadini lamentano sempre più spesso difficoltà nell'operare a causa della difficoltà di ottenere informazioni tecniche, legali ed amministrative indispensabili per valutare i progetti di sviluppo dell'impresa.

Un altro ordine di critiche sull'esperienza di Cochabamba si concentra sul sistema tradizionale di rappresentanza utilizzato, che 'concede' ai rappresentati il solo voto periodico di qualche delegato.

Le organizzazioni sociali stanno lavorando per **rafforzare i processi partecipativi** e tutta la vicenda dimostra che la vittoria contro la privatizzazione non è il punto finale delle lotte: il conflitto permane e si scontra non solo con la gestione privata ma con le burocrazie e un sistema sociale ed economico che favorisce comportamenti privatistici e tende comunque a restringere gli spazi democratici.

Esempi di democrazia partecipativa nel campo della pianificazione della gestione delle risorse idriche

KERALA (INDIA)

Nel Kerala vi sono esperienze di **progettazione partecipativa** a seguito di lotte popolari, come a **Olavanna**. Gli abitanti si sono riuniti in **comitati di beneficiari**, che si sono presi carico della progettazione e della gestione del servizio idrico. Per tutte le attività, compresa la realizzazione dei progetti e la gestione delle pompe dell'acqua, vengono utilizzate persone delle comunità, non si è fatto ricorso a specialisti.

RECIFE (NORD EST BRASILE)

A **Recife**, città di 1,5 milioni di abitanti, si è dato vita ad un esperimento di pianificazione partecipativa che si è basato sulla **Conferenza Municipale dell'acqua** e della depurazione. La conferenza è consistita in **20 riunioni di quartiere** con la partecipazione di **4000 abitanti** che hanno eletto **400 rappresentanti**, a cui sono state fornite in vario modo le informazioni necessarie per poter partecipare a una **sessione deliberativa** che ha assunto più di 160 decisioni.

Tra queste vi è la creazione di un **Consiglio municipale del servizio idrico composto per il 25% da rappresentanti del governo, per un altro 25% da rappresentanti dei sindacati dei lavoratori e per il 50% da rappresentanti votati dalla società civile**, sia rappresentanti individuali che di organizzazioni.

Anche nella **città di Recife** è stato introdotto il **Bilancio partecipativo**. La battaglia non è però conclusa: il Consiglio municipale del servizio idrico non è ancora del tutto operativo e delle 163 decisioni prese solo il 30% è stato attuato.

CARACAS (VENEZUELA)

A **Caracas**, dopo l'elezione di Chavez, è stato creato un **Consiglio Comunale dell'Acqua**, comprendente **rappresentanti dell'impresa che gestisce il servizio, rappresentanti del governo locale e rappresentanti della società civile** nella forma di rappresentanti delle **mesas** (organizzazioni comunitarie territoriali).

Il Consiglio ha il compito di organizzare programmi di lavoro e monitorare l'attività della Compagnia statale dell'acqua. Il ruolo delle mesas consiste nella supervisione dello stato delle reti e nel formulare piani per le riparazioni, la manutenzione e lo sviluppo, promuovere un uso responsabile dell'acqua e il pagamento regolare. Grazie alla pressione delle mesas la copertura del servizio idrico è salita dall'82% del 98 al 89% del 2001, la fognatura dal 64% al 72%.

A differenza di quanto è avvenuto a Recife, a Caracas **forti movimenti sociali** sono riusciti a rendere effettivo il **processo partecipativo**. Il sistema si è diffuso e nel 2007 si contavano in Venezuela **2800 tavoli**

tecnici dell'acqua, costituiti dalle comunità, dai rappresentanti delle imprese gestrici e dai rappresentanti delle municipalità, come nell'esperienza della capitale venezuelana.

BOLIVIA

In **Bolivia** esistono anche cooperative che gestiscono i servizi pubblici, come la SAGUAPAC, che cura il servizio idrico a Santa Cruz de la Sierra (1,3 milioni di abitanti). Tutte le persone servite ne sono socie ed eleggono i **consiglieri** dei sei distretti in cui è divisa l'erogazione del servizio. I Consigli eleggono i componenti dell'**assemblea dei delegati**, che approva ogni decisione importante e nomina i **Consigli d'amministrazione e vigilanza**. Gli eletti di tutti gli organi rimangono **in carica 6 anni con un rinnovo di un terzo dei componenti ogni due anni**. La SAGUAPAC ha problemi di reperimento di risorse e di bassa copertura del servizio di depurazione.

ARGENTINA

In **Argentina** una consociata ENRON, che gestiva l'acqua in 70 città con pessimi risultati, è stata sostituita da un'impresa con azionariato a maggioranza pubblica (90%) e con la restante quota del 10% in mano ai lavoratori tramite il loro sindacato. La Compagnia è diretta da un **presidente nominato dal governo** e da **4 direttori, due di nomina governativa, uno in rappresentanza dei lavoratori, uno degli utenti**.

Cooperative sono diffuse anche in Argentina, dove coprono circa l'11% delle gestioni del servizio idrico, prevalentemente in aree periferiche e piccole realtà.

Due esempi di democrazia e gestione partecipativa del servizio idrico in Europa: Eau de Paris e ABC Napoli

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-Normandie , 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.

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.

Da approfondire le modalità di elezione/selezione/sorteggio (differenti per le diverse tipologie di rappresentanti) e lo stato dell'arte della costituzione del Comitato (è completo, manca ancora qualche componente?)

Azienda Speciale e gestione partecipativa del servizio idrico

Caratteristiche dell'azienda speciale

L'azienda speciale viene definita dall'art. 114 del Testo Unico come "ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale". I connotati caratteristici di questo modello gestionale sono **la strumentalità, la personalità giuridica e l'autonomia imprenditoriale**.

La qualificazione dell'azienda speciale quale **ente strumentale** dell'ente locale rivela l'esistenza di un collegamento inscindibile tra l'azienda e l'ente locale. "Strumentalità" sta a significare che l'ente locale, attraverso l'azienda che pure è dotata di personalità giuridica ed è soggetto diverso dall'ente locale, realizza una forma diretta di gestione del servizio che si esprime sia nel momento istitutivo (istituzione ed approvazione dello statuto dell'azienda da parte dell'ente), sia durante il suo funzionamento (approvazione degli atti fondamentali, nomina degli organi). L'ente locale, dunque, si serve dell'azienda speciale per la gestione di un servizio pubblico e, quindi, per soddisfare un'esigenza della collettività: in quest'ottica spetta esclusivamente ad esso la fase "politica" della determinazione degli obiettivi e della vigilanza sul perseguimento e raggiungimento di questi.

L'attribuzione della **personalità giuridica**, che costituisce il secondo elemento caratterizzante il modello aziendale, rende quest'ultima un soggetto a sé stante: essa dunque non appare più come un organo dell'ente locale a legittimazione separata, come era l'azienda municipalizzata prevista dal T.U. n. 2578/25.

L'attribuzione dell'**autonomia imprenditoriale** costituisce il terzo elemento caratteristico del modello aziendale. Con essa il legislatore ha voluto evidenziare che l'azienda non deve essere vista come un organo di esecuzione delle determinazioni dell'ente locale, ma come un'impresa alla quale si applica, salvo eccezioni, la disciplina del codice civile. L'art. 114 del T.U.E.L. stabilisce anche che l'azienda speciale deve avere un proprio statuto, ma che questo deve essere "approvato dal consiglio comunale o Provinciale"; lo statuto ed i regolamenti disciplinano, nell'ambito della legge, l'ordinamento ed il funzionamento dell'azienda. La gestione dell'azienda deve essere improntata a criteri di efficacia, efficienza ed economicità. Sussiste altresì l'obbligo di perseguire il pareggio del bilancio attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi. Per di più l'art. 114 stabilisce che l'ente locale conferisce il capitale di dotazione, determina le finalità e gli indirizzi, approva gli atti fondamentali, esercita la vigilanza, verifica i risultati della gestione, provvede alla copertura dei costi sociali. Atti fondamentali - come tali soggetti all'approvazione dell'ente locale - devono essere considerati, ai sensi dell'art. 114:

il piano programma comprendente un contratto di servizio che disciplini i rapporti tra l'ente locale e l'azienda speciale;

i bilanci economici di previsione pluriennale ed annuale;

il conto consuntivo;

il bilancio d'esercizio.

In generale, alla luce delle indicazioni legislative, si comprende come l'autonomia imprenditoriale dell'azienda sia limitata non solo dalle peculiarità proprie dell'attività che essa svolge (servizio pubblico), ma anche dal ruolo che l'ente locale riveste nella formazione dello statuto, mediante il quale è regolato il funzionamento dell'azienda. Organi della azienda speciale sono il Consiglio d'amministrazione, il Presidente ed il Direttore.

Modelli di gestione. Opinioni e proposte

Alberto Lucarelli ha scritto 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, come già detto, agli **artt. 113 e 114 del TUEL** 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.

Un'ulteriore ipotesi di gestione partecipativa (esempi sono già in funzione in qualche Comune per la gestione dell'energia elettrica da fonti rinnovabili) potrebbe essere quello della creazione di una cooperativa di gestione del servizio idrico i cui soci siano tutti i cittadini, con un C.d.A. chiaramente eletto dall'assemblea dei soci. Questa soluzione sarebbe probabilmente più complicata da proporre ad una classe politica come la nostra e da attuare in condizioni di emergenza gestionale e finanziaria come quella attuale, ma avrebbe forse il vantaggio di mettere insieme in un'unica soluzione gestione pubblica del bene comune, gestione industriale, e gestione partecipata in un'azienda non pubblica. Quest'ipotesi metterebbe insieme gli interessi della proprietà con quelli degli utenti e dei lavoratori. Questa soluzione presuppone il rilancio della formazione e informazione dei cittadini sul problema della cooperazione, della condivisione delle scelte, della solidarietà. Sarebbe un'ipotesi da approfondire sia in linea teorica sia sperimentale.

Alcune considerazioni di sintesi

Dalle diverse esperienze di democrazia partecipativa 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 asettica 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 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 mercantili.**

RIFERIMENTI E FONTI
