

Riccardo Petrella*

LA CULTURA DI UNA RIVISTA

Tra resistenza critica e progettazione costruttiva. La trincea dei beni comuni

A partire dalla metà degli anni '80 è iniziata la deriva generale, non solo in Italia, verso l'abbandono della cultura dei beni comuni e dei servizi collettivi pubblici. Al suo posto si è affermata una cultura dei beni economici e dei servizi 'industriali', articolata sulla 'Trinità' della società capitalista di mercato: liberalizzazione, deregolamentazione, privatizzazione.

La 'trinità' della liberalizzazione, deregolamentazione e privatizzazione

Il mondo dell'acqua non è sfuggito alla deriva. Secondo l'ultimo rapporto del Comitato di vigilanza sulle risorse idriche, su 91 AATO (Autorità d'ambito territoriale ottimale) – che, secondo la Legge Galli sull'acqua del 1994, costituiscono i nuovi soggetti istituzionali di decisione, tutela e controllo del Servizio idrico integrato (SII: distribuzione, depurazione, fognatura) – solo 64 hanno identificato il gestore del SII. Di questi, meno di un terzo – 21 AATO – hanno optato per la gestione pubblica detta 'in house'. Tutte le altre AATO hanno scelto la gestione affidata a imprese SpA, soggetto giuridico privato, a capitale interamente pubblico, o misto (pubblico-privato). Da notare che, anche se il capitale dell'impresa è interamente pubblico, il legislatore ha sancito che il regime societario è obbligatoriamente quello della società per azioni, libera di operare sul mercato e non solo sui mercati dei servizi idrici.

La liberalizzazione dei servizi idrici è stata realizzata con l'ab-

* Presidente dell'Acquedotto pugliese, fondatore del Contratto mondiale dell'acqua e dell'Università del Bene comune.

RICCARDO PETRELLA

bandono dei monopoli pubblici nazionali e locali, rimpiazzati da monopoli privati locali, regionali e interregionali rappresentati dalle nuove SpA. Come dimostra l'esperienza di questi dieci anni in Italia, il fatto che il capitale sociale sia pubblico, totalmente o in maggioranza, non rende pubblica la cultura dell'impresa SpA. Per esempio, l'Acquedotto pugliese fu trasformato nel 1999 dal governo D'Alema da ente autonomo pubblico in SpA, e il capitale, di proprietà dello Stato, fu trasferito alla Regione Puglia e alla Basilicata con il mandato di privatizzarlo a breve termine. Il capitale non è stato privatizzato. È rimasto pubblico. Questo, però, non ha impedito ai dirigenti dell'Acquedotto di creare tre società partecipate con il compito di portare sul mercato nazionale e internazionale le operazioni del gruppo Acquedotto pugliese SpA in una logica capitalistica privata di impresa di servizi 'industriali'.

Il carattere 'tragicomico' di queste evoluzioni è che per contaminare la cultura dell'impresa e determinarne le scelte e le priorità in senso privatistico non è nemmeno necessaria la presenza anche parziale del capitale privato ma è sufficiente il semplice statuto di soggetto privato dell'impresa. L'opposto non succede. La proprietà pubblica, in totalità o in maggioranza, del capitale dell'impresa non riesce a contaminare in senso pubblico la parte minoritaria privata del capitale. Questo è il senso profondo della privatizzazione dei servizi idrici intervenuta in Italia. Non v'è privatizzazione dell'acqua solo quando v'è vendita al privato della proprietà delle infrastrutture, delle reti, o del capitale d'impresa. Questa è la forma la più evidente e classica. Oggi la privatizzazione assume forme più articolate, complesse e sottili, ma non per questo meno sostanziali, quali l'apertura parziale al capitale privato, la gestione dei servizi delegata al privato tramite bando, il *project financing*, il PPP (Partenariato pubblico privato), ecc.

La stessa osservazione vale per i processi di deregolamentazione. Apparentemente, lo Stato – soprattutto attraverso i ministeri dei Lavori pubblici, dell'Ambiente, della Salute, attraverso le competenze e i poteri delle Regioni, così come attraverso le Autorità degli ATO – in quanto assemblea di tutti i comuni dell'Ambito, mantiene il potere di regolazione e di controllo. In realtà, allorché i servizi idrici sono affidati a imprese SpA con

UN ALTRO SGUARDO

capitale parzialmente privato, operanti sui mercati liberalizzati e competitivi, allo scopo, tra l'altro, di rimpinguare le finanze locali e promuovere la competitività delle imprese locali e regionali, gli imperativi di *performance* finanziaria e di competitività aziendale diventano i reali principi ispiratori della regolazione del settore anche presso i soggetti pubblici. *De facto*, la regolazione è definita in funzione delle logiche degli attori privati.

Questo slittamento nelle reali dinamiche del potere di regolazione è bene evidenziato dal ruolo svolto dalla Federutility. Come è noto, diventate delle SpA, le imprese del SII aderiscono ormai alla Federazione di categoria, la Federgasacqua, la quale è stata recentemente inglobata in una nuova federazione, la Federutility. Nel contesto dei processi di liberalizzazione, deregolamentazione e privatizzazione, caldamente appoggiati dalla Federutility, questa è diventata sempre meno la federazione delle imprese di servizi pubblici locali, e opera sempre di più come federazione di imprese private *multiutilities* (impegnate simultaneamente in vari settori detti 'industrie di rete': gas, elettricità, trasporti, telecomunicazioni, acqua, rifiuti, *catering*, ecc.).

Di 'pubblico' resta ben poco. Non a caso, le principali SpA idriche o *multiutilities* della Federutility aderiscono in numero crescente alla Confindustria, la grande organizzazione nazionale del capitale privato, indebolendo la Confservizi, la confederazione originaria delle imprese di servizi.

La cultura della Federutility è diventata la cultura di un operatore privato 'industriale' di servizi 'locali'. Ed è con questa cultura che le organizzazioni della Federutility partecipano, con notevole potere d'influenza, sugli organi governativi competenti, alla definizione delle regole in materia di norme, standards, metodi tariffari, contratti di lavoro, sicurezza, formazione.

L'oligarchia del neocapitalismo pubblico privatizzato 'glocale'(globale/locale) e i sindacati

L'affermazione dei processi di liberalizzazione, deregolamentazione e privatizzazione dell'acqua in Italia sono stati significativa-

Q U A L E S T A T O

RICCARDO PETRELLA

mente condizionati sul piano politico-ideologico dalla nuova cultura dell'acqua elaborata dalla Banca mondiale negli anni '80 e imposta, specie nei paesi dell'America latina, dell'Asia e dell'Africa, a partire dagli inizi degli anni '90.

I primi elementi della 'nuova' cultura si ritrovano nella PAS (Politica degli aggiustamenti strutturali), con la quale la Banca mondiale (cioè i governi e le banche dei paesi occidentali) hanno imposto le famose 'condizionalità' alla concessione dei prestiti, di cui la liberalizzazione, la deregolamentazione e l'apertura al capitale privato e alla gestione privata dei servizi pubblici fanno parte essenziale. Gli anni '80 marcano nel settore dell'acqua il trionfo della politica dell'offerta (grandi opere infrastrutturali, grandi dighe, investimenti massicci, ecc.). Su questo, la Banca mondiale trova il sostegno entusiasta delle grandi imprese multinazionali francesi e inglesi dell'acqua, l'appoggio dei grandi paesi occidentali (in particolare Francia, Regno Unito, Svizzera, Svezia, Canada, Giappone), e ottiene l'adesione delle organizzazioni specializzate dell'ONU (FAO, in particolare) e delle associazioni internazionali scientifiche e professionali dell'acqua, dipendenti, per la loro esistenza, dalle sovvenzioni delle grandi imprese private e dai programmi delle agenzie delle Nazioni Unite.

La convergenza di interessi tra questi quattro soggetti principali si concretizza nella formazione, negli anni '90, di una oligarchia mondiale dell'acqua. La base ideologica dell'identità 'culturale' di questa oligarchia è costituita dalle tesi fatte approvare alla Conferenza delle Nazioni Unite sull'acqua a Dublino nel 1992 (riaffermate qualche mese dopo dello stesso anno al primo Vertice mondiale sull'Ambiente a Rio de Janeiro) e nel documento della Banca mondiale, *Integrated Water Resources Management* (IWRM), pubblicato nel 1993. A Dublino, l'oligarchia mondiale impone un nuovo principio, la tesi che l'acqua deve essere considerata principalmente un bene economico. Con il documento del 1993, diventato la 'Bibbia dell'acqua' della Banca mondiale, tutti gli elementi della nuova cultura dell'acqua menzionati in precedenza sono esplicitati e 'validati'. Ed è per questa via che il modello IWRM della Banca mondiale

Q U A L E S T A T O

UN ALTRO SGUARDO

viene usato come modello da applicare e da generalizzare attraverso il mondo.

Così, nel 1996, su iniziativa della vicepresidenza per l'ambiente della Banca mondiale e in sostegno di una proposta dell'*International Water Association* (IWA), vengono create due organizzazioni, il Consiglio mondiale dell'Acqua (*World Water Council*) e il *Global Water Partnership*. Alla prima, è delegata la funzione di elaborare le grandi linee della politica mondiale dell'acqua e, a questo fine, gli si affida il compito di organizzare ogni tre anni il Forum mondiale dell'acqua. Alla seconda, spetta di trasformare in politiche e misure concrete i principi definiti e le priorità identificate dal Consiglio mondiale dell'acqua e approvate dai Forum mondiali dell'acqua. Inutile precisare che i rappresentanti delle imprese multinazionali private dell'acqua occupano posti importanti negli organi direttivi del Consiglio mondiale dell'acqua, del *Global Water Partnership* e del Forum mondiale dell'acqua. La Legge Galli del 1994 in Italia è largamente ispirata dai principi contenuti nell'IWRM

Di fronte a questi processi, i sindacati italiani non hanno brillato per originalità e rigore. Salvo eccezioni di rilievo in certi settori delle organizzazioni sindacali della Funzione pubblica e in certe località, i dirigenti sindacali hanno piuttosto seguito l'onda degli orientamenti e delle scelte dominanti.

Sul piano della privatizzazione della gestione dei servizi idrici, per esempio, non v'è stata, fin verso la fine degli anni '90, nessun grande dibattito interno né forte tensione ideologico-culturale. L'opzione in favore dell'apertura al capitale privato e della trasformazione in SpA, per obbligo, di ogni azienda gestore dei servizi idrici è passata senza grandi resistenze od opposizioni maggiori. Poca attenzione è stata data in Italia, e non solo dai sindacati, alle dinamiche operanti in questo campo a livello internazionale/mondiale. A mia conoscenza, non v'è stato nessun documento o convegno dedicato da un sindacato italiano all'esame delle implicazioni per il mondo dei lavoratori delle politiche messe in atto dal Consiglio mondiale dell'acqua e dal *Global Water Partnership*.

Q U A L E S T A T O

RICCARDO PETRELLA

Segni chiari di un principio di cambiamento da parte dei sindacati sono cominciati ad apparire nel corso degli anni 2001 e 2002. Per esempio, con la loro partecipazione formale al secondo Forum sociale mondiale di Porto Alegre (dove l'opposizione alla liberalizzazione dei servizi voluta dal WTO nel quadro del GATS è emersa come uno dei temi forti comuni al mondo degli altermondialisti) e al Primo Forum alternativo mondiale dell'acqua, tenutosi a Firenze nel marzo 2003 (dove si è lavorato soprattutto per la definizione degli obiettivi e delle misure prioritarie d'azione per una nuova politica di governo pubblico dell'acqua).

L'eccezione rappresentata da «Quale Stato»

La rivista «Quale Stato» è stata fra le rare testate sindacali ad andare contro corrente, come i salmoni (quelli veri).

È sufficiente dare uno sguardo all'indice dei fascicoli pubblicati tra il 2000 e il 2003¹ per rendersi conto della specificità dell'approccio adottato dai responsabili di «Quale Stato».

In nessuna circostanza, la rivista ha messo in evidenza il ruolo fondamentale e ineludibile dei poteri pubblici organizzati – lo Stato, in tutte le sue configurazioni settoriali e territoriali – in quanto responsabili e curatori dei beni e dei servizi comuni indispensabili e insostituibili per garantire a ogni cittadino il pieno diritto di e alla vita. Essa si è regolarmente interrogata sulla maniera di costruire e di far funzionare un 'pubblico' rappresentativo di uno Stato promotore efficace del bene comune e garante dei diritti umani e sociali per tutti, su basi democratiche realmente partecipate².

Gli interrogativi, frequenti, sullo Stato non si sono mai tra-

¹ Si vedano in questo *Catalogo* le pp. 106-120.

² Per verificare nella concreta produzione della rivista la sistematicità di questo orientamento, si vedano in questo *Catalogo*, nell'*Indice tematico*, i contributi indicizzati *sub voce*: BENI COMUNI, BOLKESTEIN, DEMOCRAZIA, SERVIZI E MERCATO, SVILUPPO E MODELLI ALTERNATIVI.

UN ALTRO SGUARDO

dotti in una negazione o messa in dubbio del ruolo strutturante dello Stato, né del carattere pubblico dei beni e dei servizi relativi al campo dei diritti.

La rivista ha resistito alla deriva ideologico-culturale del neo-modernismo sociale della 'terza via'. Non si è fatta soggiogare dalle sirene della 'trinità' del neocapitalismo globale pirata (si pensi al preteso diritto di proprietà intellettuale) e distruttore dei 'tesori' del pianeta Terra (strategia della crescita permanente dei consumi, ecc.). «Quale Stato» non si è fatta, altresì, abbindolare dalla presunta inevitabilità e naturalità dei processi attuali di globalizzazione economica e di esplosione mondiale della povertà³.

In anni durante i quali coloro che ne parlavano erano mosche bianche – mi riferisco al tema e alle problematiche dei beni comuni – la rivista si è fatta promotrice rigorosa e intelligente di riflessioni, analisi, studi e di documentazione sulla crisi dei beni comuni, le prospettive e le soluzioni che, messi insieme, costituiscono un capitale prezioso di conoscenze e di dibattiti sull'argomento. Citiamo fra le sezioni «La Questione», «La Polemica», «Osservatorio internazionale»⁴, e le relative sezioni documentarie («Dossier»).

Infine, sul tema dell'acqua⁵ e dei servizi pubblici idrici, la rivista ha giocato un ruolo di pioniere nel suo settore, dando spazio e rilevanza a una ricca documentazione su fatti, situazioni e strategie in materia di liberalizzazione, deregolamentazione e

³ È perciò utile consultare, nell'*Indice tematico*, gli scritti raccolti *sub voce* GLOBALIZZAZIONE, ISTITUZIONI GLOBALI, LIBERISMO.

⁴ In questa rubrica si è compiuto un lavoro sistematico – come in pochi altri strumenti culturali – di informazione e di riflessione critica sui movimenti, sindacali e di società civile, che in Europa si sono opposti alla dominante tendenza delle istituzioni comunitarie a far prevalere la 'trinità' liberalizzazione, deregolamentazione privatizzazione su tutta l'area dei servizi e dei beni comuni. Fra gli altri, per un aggiornamento su un tema cruciale, tuttora aperto, si veda: E. Bernardo, *Un anno di opposizione alla Bolkestein*, 3-4, 2005, pp. 145 ss.

⁵ Fra i contributi sul tema dell'acqua, si vedano: R. Petrella, *Beni comuni e risorse private. Le principali sfide della globalizzazione*, 2-3, 2001, pp. 201 ss; R. Lembo, *L'acqua come bene comune. La strategia del movimento e il ruolo del sinda-*

RICCARDO PETRELLA

privatizzazione, dando la priorità, negli ultimi anni, ad articoli, note e interventi centrati sulle proposte.

La rivista è stata uno dei luoghi privilegiati di promozione di un dibattito serio su quelle che dovrebbero, e potrebbero, essere le scelte e le priorità di un governo pubblico dell'acqua in Italia, e in Europa.

cato, 2, 2003, pp. 107 ss; D. Hall, (con E. Lobina), *Dal pubblico al privato, e ritorno. Lezioni internazionali sulla rimunicipalizzazione dei servizi di erogazione idrica a Grenoble*, 3-4, 2003, pp. 248 ss; R. Petrella, *Beni comuni dell'umanità*. Report finale al seminario «Fuori programma. Un cantiere sul che fare» (16.1.2005), 4, 2004-1, 2005, pp. 250 ss; Comitato italiano per un Contratto mondiale sull'acqua, *Manifesto italiano per un governo pubblico dell'acqua*, febbraio 2005, 3-4, 2005, pp. 249 ss; R. De La Motte (con D. Hall, E. Lobina), *La resistenza pubblica alle privatizzazioni dell'acqua e dell'energia*, 3-4, 2005, pp. 195 ss; T. Fattori (con V. Striano), *L'acqua bene comune. Il caso della Toscana*, 3-4, 2005, pp. 222 ss; G. Pinna, *Per il governo pubblico dell'acqua. Il caso della Sardegna*, 3-4, 2005; *Ripubblicizziamo l'acqua. La Relazione alla proposta di Legge di iniziativa popolare in Toscana*, 3-4, 2005, pp. 241 ss; M. Santostasi, *Chi ben comincia... Lotte e progetti per il governo pubblico dell'acqua*, 3-4, 2005, pp. 180 ss.

Q U A L E S T A T O