

CONSIGLIO PROVINCIALE

PROVINCIA DI TORINO

DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO PROVINCIALE

(proposta dei cittadini titolari dei diritti di partecipazione ai sensi dell'articolo 23 dello Statuto della Provincia e dell'articolo 8 del Testo Unico degli Enti Locali)

OGGETTO: PROPRIETA' E GESTIONE PUBBLICA DEL SERVIZIO IDRICO

L'acqua è fonte di vita. Senza acqua non c'è vita. L'acqua costituisce pertanto un bene comune dell'umanità, un bene irrinunciabile che appartiene a tutti. Il diritto all'acqua è un diritto inalienabile: dunque l'acqua non può essere proprietà di nessuno, bensì bene condiviso equamente da tutti.

L'acqua è una grande ricchezza del nostro territorio, ricco di montagne innevate che alimentano fiumi importanti, torrenti e una profonda falda che tende a portarsi in superficie dando origine a fontanili utilizzati a scopi irrigui. Uno sguardo alle carte idrografiche piemontesi consente di datare intorno all'anno 1000 l'origine della rete idrica costituita da canali, bealere, rivi e fossi che tanta parte ebbe negli insediamenti e nello sviluppo delle attività agricole.

Risale al 1233¹ la risoluzione di una controversia tra i monaci dell'Abbadia di Stura e i signori di Settimo causata dallo scavo di una bealera attraverso le terre del monastero. L'Archivio del Consorzio Bealera di Rivoli² ci parla delle Patenti Regie che ne autorizzavano i lavori di scavo nel 1314. La bealera di Grugliasco fu costruita nel XV secolo partendo da Alpignano e quella di Orbassano risale al XVI secolo. Le successive bonifiche delle zone paludose trasformate in pascoli per l'allevamento del bestiame suscitano elogiative osservazioni di esperti e viaggiatori per il "sistema di canali che scorrono tra le campagne ridenti e ben coltivate".

Da quei canali e bealere attingono in seguito gli opifici di fine ottocento per produrre la forza motrice di mulini, filatoi, industrie di trasformazione. Mentre a Torino la Società privata delle Acque Potabili attinge in zona Millefonti ed in Val Sangone l'acqua da portare nelle abitazioni del centro cittadino, un canale derivato dalla bealera di Grugliasco si immette nel Cotonificio Leumann, alimenta la turbina che produce energia per la fabbrica e anche elettricità per tutto il Villaggio. Nel 1904 vengono inaugurati il servizio di estrazione e l'impianto di distribuzione dell'acqua potabile donati da Napoleone Leumann non soltanto al Villaggio ma a tutta Collegno.

Negli anni seguenti, si inaugurano l'acquedotto della Val Sangone e quello di Venaria, mentre nel 1922 si posano a Torino le condotte di adduzione dell'acqua del Pian della Mussa. Nel 1926 la costruzione dell'acquedotto municipale è completata e l'Amministrazione può dichiarare che "[...] con l'esercizio del proprio acquedotto il Comune ha raggiunto tutti gli scopi che si proponeva, ha assicurato alla città una dotazione idrica buona e sufficiente, ha favorito lo sviluppo industriale ed edilizio e quello dei pubblici servizi anche in Comuni contermini, ha risolto annosi problemi igienici, portando l'acqua in tutto il territorio, non escluse le regioni più eccentriche e meno redditizie ed ha funzionato energicamente da calmiera sul prezzo dell'acqua [...]" infatti

¹ R.Zangheri, *Agricoltura e contadini nella storia d'Italia*, Torino, Einaudi, 1977

² Archivio Storico del Comune di Rivoli, Fondo dell'Archivio del Consorzio della Bealera

“[...] il Comune, alieno da ogni intento speculativo, ha messo in seconda linea i criteri puramente industriali quando contrastavano con quelli di utilità pubblica [...]” per concludere che “[...] il Comune ha sempre ritenuto che l’acqua non debba formare oggetto di speculazione, e quindi ha ragguagliato le sue tariffe di vendita al prezzo di costo, tenendo giusto conto degli interessi sul capitale investito ed accantonando inoltre rilevanti ammortamenti³”.

La ricostruzione del dopoguerra, l’intensa industrializzazione del cosiddetto “miracolo economico”, la conseguente forte immigrazione e uno sviluppo urbano privo di coerente programmazione, provocano un grave degrado delle risorse idriche. Torino non può più attingere l’acqua dai pozzi cittadini, tutti profondamente inquinati, e deve andarla a cercare fuori città o prelevarla dal Po. Un rapporto va quindi creato con il resto del territorio circostante per realizzare le opere necessarie all’approvvigionamento idrico e alla raccolta e trattamento delle acque reflue.

Prende così forma l’attuale Sistema Idrico Integrato con la costruzione, ad opera del Consorzio Po Sangone, dei collettori intercomunali e del depuratore di Castiglione Torinese: grandi opere ambientali che riducono grandemente l’inquinamento del Po da parte dell’area torinese.

Ora che il grande ciclo dell’industrializzazione appare volgere al termine, e che il prelievo di acque di falda ad uso industriale progressivamente diminuisce, comincia a verificarsi un innalzamento della falda stessa tale da provocare interferenze negative con infrastrutture e insediamenti civili. Basti pensare, come il già citato toponimo “Millefonti” faceva presagire, all’inattesa difficoltà nei lavori di scavo e realizzazione della linea 1 della metropolitana di Torino lungo la Via Nizza. Ma non per questo migliorerà la qualità dell’acqua, il cui inquinamento non sarà smaltito che nel lungo periodo.

Malgrado l’abbondanza della sua falda acquifera, la Città di Torino - per il proprio approvvigionamento idrico - dovrà quindi dipendere ancora a lungo da chi ha saputo meglio proteggere e conservare quella preziosa risorsa naturale che è l’acqua. Gli statuti dei Consorzi delle bealere sono la prova che i nostri antenati hanno sempre considerato l’acqua un bene di tutti, da utilizzare con parsimonia nell’interesse della collettività e delle generazioni future.

Ma a questa cultura del bene comune si sta tentando di sostituire il suo opposto: imperversano infatti pressioni, ai vari livelli decisionali (internazionale, nazionale e locale), finalizzate ad affermare la privatizzazione e l’affidamento al cosiddetto libero mercato della gestione della risorsa idrica, pressioni trasversali alle diverse culture politiche ed amministrative.

Le istituzioni economiche, finanziarie e politiche che per decenni hanno incoraggiato il consumo e il degrado delle risorse naturali e l’impoverimento idrico di migliaia di comunità umane oggi dicono che l’acqua è un bene prezioso e raro e che solo il suo valore economico può regolare e legittimare la sua distribuzione.

Noi riteniamo che non sia così. Dopo decenni di ubriacatura neoliberista, la stessa crisi finanziaria internazionale sta imponendo un generale ripensamento sul ruolo pubblico in economia. In particolare, gli effetti della messa sul mercato dei servizi pubblici e dell’acqua, anche negli Ambiti Territoriali in Italia dove ciò è avvenuto, sono quelli di un generale aumento tariffario a fronte di mancati nuovi investimenti e della perdita decisionale della comunità rispetto al bene acqua, consegnato alle scelte a porte chiuse dei consigli d’amministrazione delle società di gestione. Si possono citare, tra i casi più eclatanti di privatizzazione inefficiente e costosa per le bollette dei cittadini, quelli di Latina, Arezzo e Aprilia, mentre in positivo Milano e due esempi piemontesi: la città di Torino e il Consorzio del Monferrato come gestioni pubbliche efficienti ed oculate. Sono solo alcuni degli esempi che confermano come solo una proprietà pubblica ed un governo pubblico

³ Municipio di Torino, *L’Acquedotto Municipale, Cenni sugli impianti e sull’esercizio*, Arti Grafiche L. Giachino, Torino 1926

e partecipato dalle comunità locali possano garantire la tutela della risorsa, il diritto e l'accesso all'acqua per tutti e la sua conservazione per le generazioni future.

Ciò deriva anche dalla specificità, tra i servizi, di quelli pubblici “a rete” dei quali l'acqua fa parte: per i servizi di acquedotto e fognatura, ha poco senso invocare a sproposito le virtù della concorrenza, dato che si tratta di monopolio naturale e il cittadino non sceglie da quale acquedotto vuol essere servito. E quando c'è un monopolio, è preferibile che esso sia pubblico e sottoposto al controllo popolare piuttosto che in mano a un privato che si assicurerebbe un comodo serbatoio di profitto senza rischio imprenditoriale. E' quest'ultimo regalo ciò che chiedono le associazioni degli industriali, quando rivendicano, direttamente o per bocca di forze politiche, la necessità di liberalizzare ciò che resta dei servizi pubblici locali.

Inoltre, i presunti capitali apportati dal privato per gli investimenti – che sarebbero, questi sì, necessari per risanare le reti idriche “colabrodo” - derivano alla fine quasi sempre da prestiti bancari a tassi ben superiori a quelli che un ente pubblico gestore può ottenere dalla Cassa Depositi e Prestiti, tassi cui vanno aggiunte le remunerazioni del capitale a vantaggio del privato stesso. Tutte voci che poi gravano sulla tariffa del servizio idrico.

Esiste anche, e potrà aggravarsi ulteriormente in futuro, un problema enorme di democrazia e di concentrazione delle risorse, se si considera che tramite la privatizzazione capillare a livello locale, meno di dieci grandi multinazionali mirano a controllare l'intero patrimonio di acqua potabile del pianeta.

Per questo affermiamo che arrestare i processi di privatizzazione dell'acqua assume, nel XXI secolo, sempre più le caratteristiche di un problema di civiltà, che chiama in causa politici e cittadini, che chiede a ciascuno di valutare i propri atti, assumendosene la responsabilità rispetto alle generazioni viventi e future.

D'altra parte si sta ormai largamente diffondendo la consapevolezza delle popolazioni riguardo alla necessità di non mercificare il bene comune acqua e non esiste quasi più territorio che non sia attraversato da vertenze per l'acqua.

Le lotte per il riconoscimento e la difesa dell'acqua come bene comune hanno acquisito in questi anni una rilevanza e una diffusione senza precedenti. Sono state il motore di cambiamenti sociali e politici epocali in un continente come l'America Latina (basti pensare alla Bolivia che oggi, primo paese al mondo, ha un Ministro per l'Acqua o all'Uruguay che ha deciso, attraverso referendum, di inserire l'acqua come diritto umano e bene comune nella Costituzione). Anche in Europa, a partire dai nostri vicini d'oltralpe, progredisce rapidamente il processo di ripubblicizzazione del servizio idrico, avviato dal Comune di Grenoble nel marzo del 2000 e giunto ora alla capitale: il Comune di Parigi sta riprendendo la gestione diretta del servizio idrico alla scadenza ormai prossima della concessione alle società Veolia e Suez⁴.

Anche nel nostro Paese l'importanza della questione acqua ha raggiunto nel tempo una forte consapevolezza sociale e una capillare diffusione territoriale, aggregando culture ed esperienze differenti e facendo divenire la battaglia per l'acqua il paradigma di un altro modello di società.

E' un percorso che parte dal 2003, dichiarato dall'ONU Anno mondiale dell'acqua, quando si tenne proprio a Firenze il Forum Mondiale Alternativo dell'Acqua che, ispirandosi al concetto di acqua come bene comune necessario alla vita, bocciò le politiche fondate sulla trasformazione dell'acqua in merce, respinse l'introduzione del cosiddetto “partenariato pubblico-privato”, chiedendo invece con forza la proprietà e la gestione pubblica come garanzia di libero accesso per tutti.

Da allora sono state decine e decine le vertenze e le iniziative per un nuovo governo pubblico e partecipato dell'acqua: nel 2007, solo nella nostra Provincia sono state raccolte più di 20

⁴ *Le Monde Diplomatique*, novembre 2008

mila firme in calce alla proposta di legge nazionale di iniziativa popolare per la ripubblicizzazione dell'acqua, attualmente all'ordine del giorno delle competenti Commissioni parlamentari.

La presente proposta di deliberazione di iniziativa popolare si colloca nel quadro dei principi di quella proposta di testo legislativo e ne proietta i contenuti a livello territoriale. Si propone infatti di inserire nello Statuto della Provincia un articolo apposito a tutela della risorsa acqua, a garanzia della sua proprietà e gestione pubblica, come premessa a un potenziale modello gestionale di diritto pubblico e basato sulla democrazia partecipativa.

Si tratta quindi di una svolta radicale rispetto alle politiche, trasversalmente condivise negli ultimi vent'anni, che hanno considerato l'acqua una merce e fatto del mercato il punto di riferimento per la sua gestione. Ma coerente con la storia del territorio torinese e con la scelta con cui gli enti locali della Provincia di Torino, riuniti nell'assemblea dell'Autorità di Ambito Territoriale Ottimale, nel recente 2004 scelsero di gestire il servizio idrico con un'azienda a totale partecipazione pubblica.

Solo un'informazione lacunosa, incompleta o di parte, peraltro analoga a quella che vi è stata per altri settori privatizzati, è riuscita finora a nascondere il totale fallimento degli obiettivi promessi da una martellante campagna di promozione comunicativa in ordine ai benefici della privatizzazione e del cosiddetto partenariato pubblico-privato: i cui vantaggi tanto sbandierati - più qualità, più economicità, maggiori investimenti e analoghe possibilità di controllo - alla prova dei fatti si sono rivelati totalmente inconsistenti.

Piuttosto si sono creati effetti quali: degrado e spreco della risorsa, precarizzazione del lavoro, peggioramento della qualità del servizio e dei rapporti con l'utenza, aumento delle tariffe, stasi o riduzione degli investimenti, diseconomicità di molte gestioni, espropriazione dei saperi collettivi, mancanza di trasparenza e di democrazia.

Solo un'informazione ideologizzata e fuorviante è riuscita a far credere che la privatizzazione dell'acqua sia imposta dal Trattato UE e dalle direttive europee. La verità è che l'Unione europea, come ribadito ancora recentemente dalla Commissione al Parlamento europeo, riconosce che “[...] *le autorità pubbliche competenti sono libere di decidere se fornire in prima persona un servizio di interesse generale o se affidare tale compito a un altro ente (pubblico o privato)*”⁵.

L'articolo 14 del Trattato UE, tanto invocato a sostegno delle privatizzazioni, nulla dice in proposito⁶. Viene ripreso nel Protocollo n. 26⁷ facente parte integrante del Trattato di Lisbona – che non è entrato in vigore in seguito alla vittoria del No nel referendum irlandese⁸ - ma solo per introdurre la distinzione tra servizi di interesse economico generale (articolo 1) e servizi di interesse generale non economico (articolo 2) senza peraltro entrare nel merito di quali servizi appartengano al primo o al secondo gruppo. Finora è stata la Corte Europea di Giustizia a stabilire di volta in volta la linea di demarcazione tra attività economiche di servizio e servizi non economici. Essa ammette che un servizio non abbia carattere economico quando corrisponde a una missione di un'istituzione pubblica ed è finanziato prevalentemente da fondi pubblici. Il concetto è ripreso con chiarezza nella recente sentenza sul caso “Brutélé”: “*Si riconosce, infatti, che un'autorità pubblica ha la possibilità di adempiere ai compiti di interesse pubblico ad essa incombenti mediante propri strumenti, amministrativi, tecnici e di altro tipo, senza essere obbligata a far ricorso ad entità esterne non appartenenti ai propri servizi (sentenza Stadt Halle e RPL Lochau, cit., punto 48)*”⁹.

⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo COM(2004) 374

⁶ Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C 115, 9 maggio 2008, pag.54

⁷ Ibidem, pag. 308

⁸ Nel Referendum, svoltosi in Irlanda il 12 giugno 2008 il No ottennero il 53,4% dei voti.

⁹ Sentenza Corte Europea di Giustizia: C-324-08 del 13.11.08 , punto 48

Da parte sua il CNEL, nel documento *“Tutela delle risorse idriche”* approvato nell’Assemblea plenaria del 5 giugno 2008, afferma nell’introduzione che: *“L’acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale”* e più specificamente al capitolo 3.12. (Il gestore del servizio idrico), scrive testualmente: *“I soggetti gestori delle grandi adduzioni e trasferimento d’acqua è opportuno che vengano configurati, per la natura stessa dei loro compiti istituzionali, come Enti Pubblici [...]*

In questo quadro, per il fatto di essere risorsa indispensabile alla vita, limitata in natura e per la quale va garantita l’accessibilità in termini universali, l’acqua va considerata come bene comune “fondamentale” e, dunque, di proprietà e gestione pubblica, al pari della salute, istruzione e sicurezza [...]

In questo quadro è opportuno che, fermo restando il carattere pubblico del servizio ed il regime demaniale delle reti idriche, la decisione relativa alla tipologia di questo soggetto rimanga nella piena titolarità degli EELL, costituiti nell’assemblea di ATO, assumendo i criteri basilari della necessaria crescita dimensionale delle aziende ed il loro radicamento nelle realtà territoriali e nelle comunità locali.¹⁰”

La decisione del Governo italiano, tradotta nell’articolo 23 bis della Legge 133/2008, di imporre sostanzialmente agli Enti Locali di mettere sul mercato i loro Servizi Pubblici – acqua compresa – ignora quindi le opzioni offerte dalla normativa UE in materia di Servizi Pubblici Locali, la giurisprudenza della Corte di Giustizia europea e l’autorevole parere del CNEL per quanto riguarda l’acqua in particolare. Inoltre, tale scelta invade e annulla le specifiche competenze in materia attribuite dall’articolo 117 della Costituzione alle Autonomie Locali, tanto che alcune Regioni, tra cui il Piemonte, hanno già presentato ricorso per incostituzionalità dell’articolo 23 bis in questione.

In presenza di questi tentativi di privatizzare un bene essenziale come l’acqua, la nostra Provincia può dichiarare formalmente nella sua Carta fondamentale che tale bene, essenziale per la vita e perciò di inestimabile valore per gli esseri umani, la natura e l’ambiente, non è una merce e non è soggetto alle regole del mercato.

Affermare questo principio nello Statuto della Provincia (come hanno fatto altri enti come il Comune di Bassiano (LT) e la Provincia di Gorizia) sarebbe un atto di coerenza con principi in vigore nell’UE e largamente condivisi dai torinesi, per i quali l’acqua è un bene comune non mercificabile e si devono mantenere in mano pubblica sia la proprietà delle reti, sia la gestione del servizio idrico integrato.

Nell’intento di far sì che tale cultura diventi politica concreta ed esperienza consolidata, i sottoscritti cittadini hanno deciso di ideare e di fornire all’Amministrazione provinciale lo strumento normativo che affermi il quadro della svolta auspicata: la presente proposta di deliberazione d’iniziativa popolare che passiamo di seguito a illustrare.

Si propone di modificare l’articolo 2 dello Statuto, denominato “Finalità”: si riconosce che il diritto all’acqua potabile costituisce elemento essenziale di una buona qualità della vita e dello sviluppo armonioso della persona umana e della società. Per questo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali e del principio di sussidiarietà, si introduce esplicitamente tra le finalità della Provincia quella di assicurare il diritto di accesso all’acqua potabile sia attraverso la fornitura domestica dei servizi di acquedotto per la totalità dei cittadini del territorio provinciale, sia anche

¹⁰ CNEL, *Osservazioni e Proposte su “Tutela delle risorse idriche”*, approvato dall’Assemblea plenaria del 5 giugno 2008

attraverso la salvaguardia e la valorizzazione delle tradizionali fontanelle (a partire dai notissimi toretti), che oltre a costituire un elemento piacevole e apprezzato di arredo urbano, offrono acqua, con la medesima generosità, ai cittadini lontani dalla propria abitazione e ai forestieri.

Nell'ambito del Capo VIII “Servizi pubblici”, si propone poi l'inserimento di un nuovo articolo, il 63 bis, denominato “Servizio idrico”, e quello di un nuovo comma all'articolo 64, denominato “Forme di gestione”.

L'articolo 63 bis si compone dei commi di seguito illustrati.

Al comma 1, il servizio idrico integrato viene dichiarato servizio pubblico locale senza scopo di lucro. Tale specificazione trova fondamento nell'opportunità di sottrarre l'acqua in ogni caso, conformemente alla normativa europea, ai meccanismi legislativi che riguardino la messa sul mercato dei servizi pubblici, come l'articolo 23 bis della Legge 133/2008. Sull'acqua non si specula: una gestione virtuosa del servizio, da perseguire con intransigenza e scelte oculate, deve produrre esclusivamente benefici economici per la comunità locale.

Al comma 2, viene esplicitata la principale e logica conseguenza della scelta operata al comma 1: si afferma la necessità di una gestione unitaria e pubblica del servizio idrico integrato e si conferma la proprietà pubblica e inalienabile della rete di acquedotto. Tali principi fondamentali informano le scelte e le posizioni della Provincia in particolare nella partecipazione all'Autorità di Ambito Territoriale Ottimale (AATO) che ha la responsabilità dell'affidamento della gestione del servizio idrico.

Il terzo comma, infine, muove da un concetto cardine della proposta di legge popolare nazionale: l'acqua potabile, per la sua natura peculiare di bene essenziale alla vita, deve differire dalle altre forniture “a rete” come gas, energia elettrica, telefonia. E' un atto di civiltà riconoscere in concreto il diritto all'acqua, nella Carta fondativa dell'Ente, operando affinché sia assicurato gratuitamente un quantitativo minimo vitale per ogni cittadino - che l'OMS ha quantificato in 50 litri per persona al giorno¹¹ - i cui costi siano a carico di coloro che rientrano nelle fasce di consumo più elevate e di chi ne fa usi diversi da quello potabile. Proprio la consapevolezza della gratuità di un quantitativo che, per i livelli attuali di consumo, è complessivamente modesto, riteniamo possa indurre nei cittadini una maggiore vocazione al risparmio.

All'articolo 64, che stabilisce i criteri per scegliere le forme di gestione di servizi organizzati dalla Provincia, da sola o in cooperazione con altri enti, si esprime la logica conseguenza della disciplina speciale del precedente articolo 63 bis che riguarda il servizio idrico, la cui gestione deve rimanere interamente pubblica.

Con le presenti modifiche, infine, il Consiglio impegna la Giunta e il Presidente a rendere pienamente attuati i principi espressi, mediante la proposta di modifica dei regolamenti incompatibili e soprattutto mediante la richiesta di scelte politiche coerenti nell'assemblea dell'Ambito Territoriale Ottimale e in SMAT.

Tutto ciò premesso,

¹¹ “The right to water”, pubblicazione World Health Organization, Francia, Febbraio 2003

IL CONSIGLIO PROVINCIALE

Visto il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali, approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, nel quale, fra l'altro, all'articolo 42 sono indicati gli atti rientranti nella competenza dei Consigli Comunali;

Dato atto che i pareri di cui all'articolo 49 del suddetto Testo Unico sono:

.....

Con voti.....

DELIBERA

1) di modificare lo Statuto della Provincia nel seguente modo:

- all'articolo 2 – Finalità, comma 1, aggiungere alla fine il seguente punto:

“i) assicurare il diritto universale all'acqua potabile attraverso la garanzia dell'accesso individuale e collettivo dei cittadini alla risorsa”;

- dopo l'articolo 63, aggiungere il seguente articolo 63 bis:

“Articolo 63 bis – Servizio idrico

1. Per tutti i fini previsti dalla legislazione vigente, il servizio idrico integrato è dichiarato servizio pubblico locale senza scopo di lucro.

2. In attuazione del comma precedente, la Provincia opera per garantire che la proprietà della rete di acquedotto e distribuzione sia pubblica e inalienabile e che la gestione della rete di acquedotto e l'erogazione del servizio idrico, tra loro indivisibili, siano attuate esclusivamente mediante enti o aziende interamente pubblici.

3. La Provincia opera affinché sia assicurata ai cittadini dei Comuni del territorio provinciale la disponibilità domestica gratuita di un quantitativo minimo vitale giornaliero per persona.”

- all'articolo 64 – Forme di gestione, aggiungere il seguente comma 5 bis:

“5 bis) La Provincia partecipa, in cooperazione con gli altri enti territoriali, all'organizzazione del servizio idrico integrato e opera per garantirne la gestione esclusivamente mediante enti o aziende interamente pubblici.”

2) di impegnare il Presidente e la Giunta a proporre al Consiglio Provinciale le modifiche ai regolamenti che risultassero in contrasto con la presente modificazione statutaria.