



*Riportare l'acqua in mano pubblica*

*A cura di Martin Pigeon, David A. McDonald,  
Olivier Hoedeman e Satoko Kishimoto*



# Rimunicipalizzazione: Riportare l'acqua in mano pubblica

A cura di Martin Pigeon, David A. McDonald, Olivier Hoedeman e Satoko Kishimoto



Marzo 2012

Publicato dal Transnational Institute, Amsterdam

**ISBN 978-94-6190-831-5**

I contenuti di questo libro possono essere citati o riprodotti per finalità non commerciali, purché accompagnati dalla citazione della fonte.

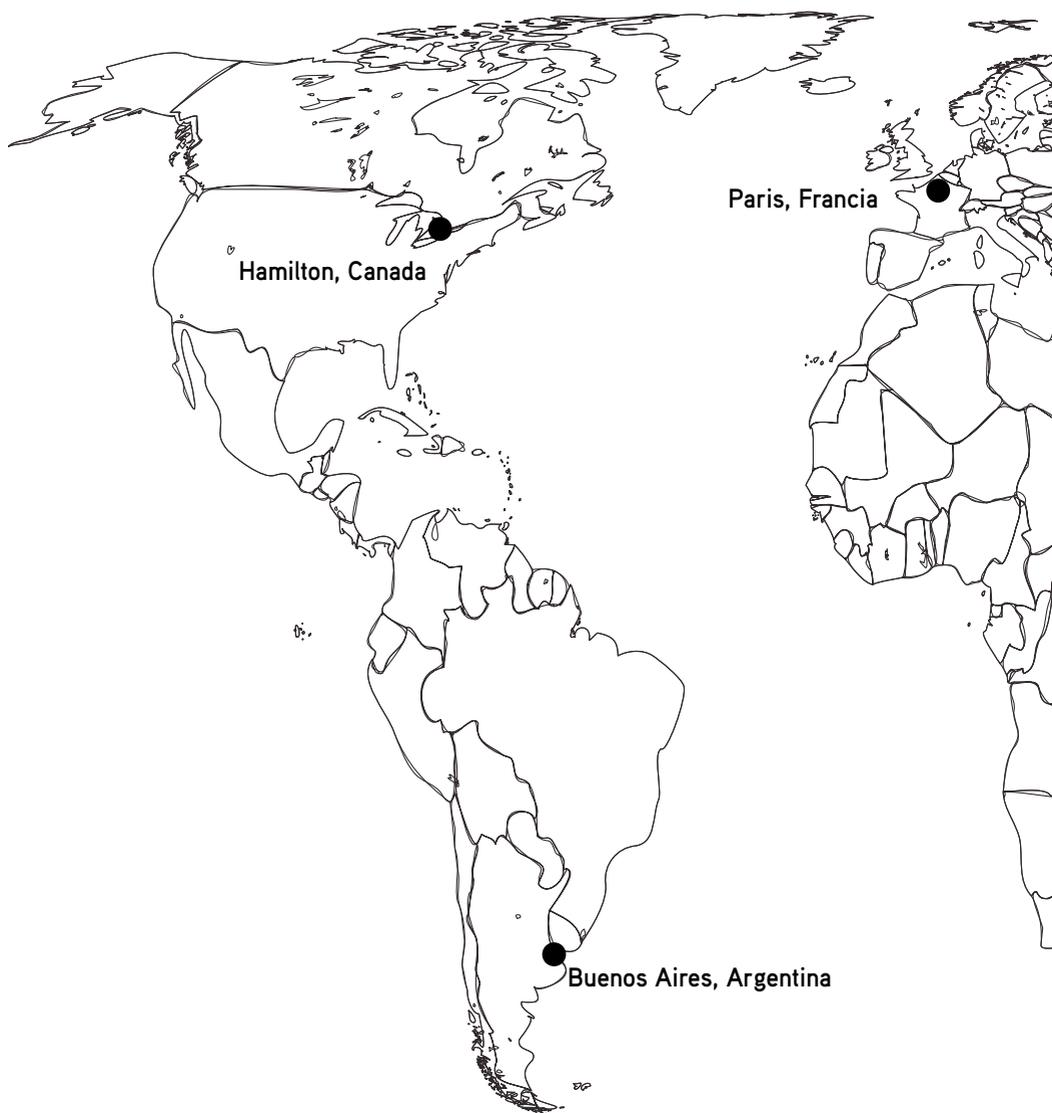
## Ringraziamenti

Desideriamo ringraziare tutti coloro che ci hanno aiutato nelle ricerche per questo libro, per il tempo che ci hanno dedicato per incontrarci di persona, al telefono o via e-mail. Un particolare ringraziamento va a Myanza Mwadhini, Rosemary Mukami Kariuki, Nestory Masswe, Vicky Cann, Laura Hucks, Shelly Gordon, Gus Oliveira, Eric McGuinness, Greg Hoath, Lynda Lukasik, Dan McKinnon, Sam Merulla, Charles Santiago, Anil Netto, Teo Yen Hua, Subramaniam Pillay, Jaseni Bin Maidinsa, Mohd Farid Nawawi, Ratna Devi, Marimuthu Nadason, Mark Sproule-Jones, Marc Laimé, Yves Stefanovitch, Anne Le Strat, François Leblanc e al personale di DAWASCO e DAWASA. Inestimabile è stato l'apporto di Madeleine Bélanger Dumontier per gli aspetti editoriali e di assistenza alla produzione. Ricardo Santos ha curato l'ideazione e la grafica della copertina. Infine: la ricerca è stata finanziata dall' International Development Research Centre of Canada (IDRC), tramite il Municipal Services Project, e da Oxfam Novib, tramite il Transnational Institute. Si ringrazia inoltre il Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua per aver curato l'edizione italiana. La traduzione è a cura di Mariangela Rosolen. Qualsiasi errore nella versione italiana non è in alcun modo imputabile agli autori.

## INDICE

<b>Località dei casi analizzati</b>	6
Capitolo 1	
<b>La rimunicipalizzazione funziona!</b>	8
David A. McDonald	
Capitolo 2	
<b>Un’acqua pubblica per Parigi: simbolismo e successo nel cuore dell’acqua privata</b>	28
Martin Pigeon	
Capitolo 3	
<b>Da Fiasco a Dawasco : la rimunicipalizzazione del sistema idrico a Dar es Salaam, Tanzania</b>	50
Martin Pigeon	
Capitolo 4	
<b>Agua Públicas: Buenos Aires in acque torbide</b>	72
Daniel Azpiazu y José Esteban Castro	
Capitolo 5	
<b>Chi si assume il rischio? La rimunicipalizzazione dell’acqua ad Hamilton, Canada</b>	92
Martin Pigeon	
Capitolo 6	
<b>Politica “inzuppata”: come rendere pubblica l’acqua in Malesia</b>	112
Martin Pigeon	
Capitolo 7	
<b>Guardando al futuro: le prossime rimunicipalizzazioni</b>	132
Olivier Hoedeman, Satoko Kishimoto y Martin Pigeon	
<b>Gli Autori</b>	141
<b>Attivati!</b>	142

# I luoghi dei casi analizzati





## Capitolo uno

# La rimunicipalizzazione funziona!

Di David A. McDonald

Bisogna usare tutte le precauzioni del caso, ma ormai si può affermare che nel settore idrico la rimunicipalizzazione è in una confortante fase di crescita. Intesa come trasferimento del servizio idrico da società private a enti municipali, la rimunicipalizzazione dimostra che la gestione pubblica può essere migliore di quella privata e che può fornire un efficiente servizio idrico in qualsiasi parte del mondo.

Questo libro prende in esame cinque recenti esempi di rimunicipalizzazione –a Parigi (France), Dar es Salaam (Tanzania), Buenos Aires (Argentina), Hamilton (Canada) e una serie di municipalità malesi– e riflette sul perché ciò è avvenuto, su come avviene la trasformazione, sulla qualità del servizio gestito dal pubblico, e sugli insegnamenti derivanti da queste esperienze.

Le ragioni della rimunicipalizzazione sono diverse, ma nascono in buona parte dai fallimenti della privatizzazione dell'acqua.

Persino la Banca Mondiale ha auspicato un “ripensamento” delle politiche di privatizzazione<sup>1</sup>, dopo aver toccato con mano i problemi normativi sorti con le multinazionali dell'acqua e aver constatato le conseguenze sui lavoratori, sui meno abbienti e sull'ambiente di un modello di gestione a scopo di lucro.

Il risultato è stato un rallentamento dei processi di totale privatizzazione dei servizi idrici negli anni 80 e 90. Tuttavia la tendenza alla mercificazione prosegue, soprattutto con il ricorso al partenariato pubblico-privato<sup>2</sup>.

La Banca Mondiale e molte Agenzie delle Nazioni Unite sostengono tuttora la partecipazione del privato nei servizi idrici e continuano ad investire in gruppi di

lavoro, conferenze e pubblicazioni che promuovono e finanziano l'ingresso dei privati nei servizi idrici nel mondo intero<sup>3</sup>.

Non sorprende quindi che continui anche l'opposizione a questa tendenza alla mercificazione. Dalle proteste nelle strade di Cochabamba in Bolivia, che costrinsero le multinazionali dell'acqua ad andarsene dalla città nel 2000, ai movimenti di base a tutela delle falde acquifere e contro le compagnie di imbottigliamento in India e negli USA, fino agli studi e alle pubblicazioni accademiche sul processo di mercificazione, resta forte la mobilitazione contro la privatizzazione delle risorse idriche.

I comuni sono sempre più coinvolti in questa forma di resistenza, anche perché sono testimoni diretti degli effetti delle privatizzazioni. Questo livello di governo del territorio diventa quindi un interlocutore cruciale nel dibattito pubblico-privato. Benché vi siano ancora dei Comuni favorevoli all'ingresso dei privati nella gestione dell'acqua, molti sono mortificati dalle promesse mancate, dal taglio dei servizi ai meno abbienti, dalla mancanza di una programmazione integrata e dalle pressioni delle istituzioni finanziarie internazionali che li obbligano ad appaltare alle imprese private. Col risultato che molti di essi hanno cominciato a tirarsi indietro.

Ma non siamo, ancora, al riflusso totale dell'ondata di privatizzazioni. C'è però un'onda lunga di ritorno che induce professionisti e politici a ricercare una controtendenza all'ideologia liberista della fornitura di servizi basata sul mercato<sup>4</sup>.

Però l'ispirazione non basta. Il dibattito sulla rimunicipalizzazione è stato vivace ma non approfondito, per difetto di comprensione degli elementi comuni tra le varie esperienze e per metodologie di ricerca non chiare ai fini di valutazione dei risultati. Sebbene le singole esperienze di rimunicipalizzazione siano diverse le une dalle altre, è essenziale sviluppare una comprensione comparativa sul perché sono (o non sono) avvenute, come funzionano, e se possano o debbano essere tentate altrove. Con questo libro si compie quindi uno sforzo per far progredire il dibattito accademico e politico sul servizio idrico pubblico, rendendo più stringente il nostro concetto di rimunicipalizzazione e collocando il discorso all'interno di una più corposa letteratura sulle "alternative alla privatizzazione".

Un altro obiettivo è l'essere "criticamente positivi" sulla rimunicipalizzazione, come dire che vogliamo esaltare il servizio pubblico dell'acqua, ma in modo

da evidenziare i vincoli e i limiti del ritorno al pubblico, nella speranza di individuare i mezzi con cui la rimunicipalizzazione possa avere maggiore successo. In tutte le esperienze di rimunicipalizzazione riportate in questo libro non mancano certo i motivi di preoccupazione, né lo spazio per miglioramenti su diversi fronti. Sarebbe improduttivo ignorare o minimizzare questi problemi. Va anche detto che non è questa la prima volta in cui il mondo assiste a dibattiti sulla (ri)municipalizzazione. La maggior parte dei servizi idrici nel mondo è stata avviata da imprese private (risalenti alla metà dell'Ottocento). Mano a mano che l'inefficienza dei fornitori privati diventava sempre più evidente, e le aziende private negavano l'approvvigionamento idrico ai poveri (contribuendo a focolai di colera e altre malattie), le amministrazioni locali cominciarono a municipalizzare i servizi. La città di Londra, ad esempio, passò da un "monopolio a nove" degli anni '50 dell'Ottocento a un'Azienda pubblica di servizi nei primi anni del Novecento<sup>5</sup>.

Anche un l'economista liberale del calibro di John Stuart Mill criticava l'inefficienza bizantina del settore privato dei servizi, rilevando che "un'impresa di grande importanza pubblica può essere gestita vantaggiosamente soltanto su scala tanto larga da rendere quasi illusoria la libertà di concorrenza... molto meglio amministrarla come una funzione pubblica"<sup>6</sup>. Mill sosteneva che era sbagliato pensare che la concorrenza tra aziende pubbliche potesse davvero portare a una riduzione dei prezzi. Lo sbocco inevitabile era la collusione, non prezzi più bassi.

Il primo importante amministratore locale in Gran Bretagna a condividere questa filosofia e a metterla in pratica è stato il radical-liberista Joseph Chamberlain. Sindaco di Birmingham negli anni '70 dell'Ottocento, si impegnò su un nuovo vangelo laico: "Il monopolio sostenuto in qualsiasi modo dallo Stato deve essere in mano ai rappresentanti del popolo, dal quale deve essere amministrato, e al quale devono andare i profitti."<sup>7</sup>

Chamberlain riuscì a portare gas e acqua sotto il controllo pubblico, il primo in ragione soprattutto dei profitti, la seconda in attuazione di riforme per la salute pubblica a lungo attese.

"Gli acquedotti – diceva Chamberlain – non devono essere fonte di profitto, perché ogni utile deve andare alla diminuzione del costo dell'acqua"<sup>8</sup>. Per certi aspetti il

dibattito odierno sulla rimunicipalizzazione è lo stesso. I comuni devono ancor oggi fare i conti con il potere delle imprese private nei servizi essenziali delle loro città e con le relative implicazioni sul benessere sociale e ambientale. Allo stesso tempo la crisi finanziaria e la crescente concentrazione della ricchezza in mano a pochi contribuiscono a creare un forte scetticismo verso le riforme del mercato in generale e rin vigoriscono la resistenza ai processi di privatizzazioni.

Meno ottimisticamente, il confronto tra quei primi sforzi di municipalizzazione solleva scomodi interrogativi sulla natura dello Stato e in funzione di quale interesse l'acqua "pubblica" viene effettivamente gestita, in particolare quando si tratta di aziende idriche gestite secondo i criteri operativi del settore privato, un punto sul quale ritorneremo più volte nel libro. La motivazione può comunque derivare dal fatto che a quei tempi la privatizzazione era considerata come un triste fallimento a livello municipale, ed oggi ricompare una tendenza analoga.

## La scelta dei casi di studio

Alla scelta di quali luoghi prendere in esame per questo studio hanno contribuito diversi criteri. In prima istanza abbiamo optato per luoghi in cui la rimunicipalizzazione era stata portata a compimento e dove era trascorso un tempo sufficiente per poter trarre ragionevoli conclusioni sul suo esito, benché ciascun caso sia ancora allo stadio di "lavori in corso". In secondo luogo abbiamo scelto degli esempi sparsi nel mondo: Europa (Parigi), Africa (Dar es Salaam), America Latina (Buenos Aires), Nord America (Hamilton), e Asia (Malesia).

Abbiamo infine scelto luoghi in contesti differenti dal punto di vista politico, economico e geografico. La Malesia costituisce un caso a parte: a voler essere rigorosi non rappresenta un vero caso di rimunicipalizzazione, nel senso che è stato realizzato da riforme a livello nazionale che hanno prodotto cambiamenti in molte municipalità e non interventi sparsi, isolati.

L'aver scelto esempi del Nord e del Sud serve ad illustrare la natura globale della tendenza alla rimunicipalizzazione ed alcuni valori universali che ad essa si associano. La messa a fuoco Nord-Sud evidenzia anche i differenziali di risorse disponibili e di potere tra governi dei paesi ad alto o basso reddito, con le città di Hamilton e Parigi dotate di una capacità finanziaria e infrastrutturale per riprendersi l'acqua ben maggiore che non le municipalità dell'Argentina, Malesia e Tanzania dove le

risorse umane e finanziarie per il servizio idrico sono più scarse. Allo stesso modo, organizzazioni non governative e sindacati nel Nord sono tendenzialmente meglio attrezzati per la resistenza alla privatizzazione e per promuovere delle alternative, che non i loro omologhi del Sud, ed hanno spesso maggiore spazio politico per diffondere le loro idee.

Un punto a vantaggio delle città del Sud in questo campo è l'intensità del dibattito sull'acqua e le questioni di vita o di morte legate alla sua privatizzazione.

Le paure di un'infezione da colibatteri nei Comuni canadesi nei primi anni 2000, favorirono il consenso alla rimunicipalizzazione dell'acqua di Hamilton. Nulla in confronto ai costi delle malattie e al taglio dei servizi conseguenti alla privatizzazione dell'acqua in Argentina, Malesia e Tanzania dove gran parte della popolazione non ha accesso, o molto limitato, all'acqua e ai servizi igienico sanitari e dove diarrea, colera e altre malattie rimangono le principali cause di preoccupazione. È in situazioni tragiche come queste che la resistenza alla privatizzazione spesso si infiamma e dove il potenziale per un impegno politico radicale e duraturo per il cambiamento si rafforza.

Una dura opposizione non porta necessariamente a soddisfacenti alternative alla privatizzazione, ma può sicuramente accelerare il cambiamento.

## Metodi di ricerca

Come detto in precedenza, questo è il primo studio completo e comparato sulla rimunicipalizzazione. Ma la novità si accompagna a sfide metodologiche, la più importante delle quali è la mancanza di una consolidata bibliografia sulla rimunicipalizzazione da cui attingere. A complicare le cose contribuisce anche la scarsità di materiale sulle alternative alla privatizzazione in generale, in quanto la grande maggioranza degli scritti contro la privatizzazione consistono in critiche alla privatizzazione stessa ma non nell'esplorazione di possibili opzioni per i servizi pubblici.

Tuttavia le ricerche per questo libro hanno tratto vantaggio da metodologie sviluppate in precedenti lavori compiuti dagli stessi gruppi che hanno coordinato questo studio: il Corporate Europe Observatory (CEO), il Municipal Services Project (MSP) e il Transnational Institute (TNI). Estese ricerche del Reclaiming Public Water Network –coordinato da TNI e CEO, che hanno coinvolto dozzine di organizzazioni nel mondo intero– hanno fornito un ricco contesto di

approfondimenti empirici della rimunicipalizzazione e una vasta rete di contatti<sup>9</sup> mentre lo sviluppo di nuovi metodi di ricerca sulle “alternative alla privatizzazione” davano ulteriore e più ampia coerenza e trasparenza ai nostri studi comparati.<sup>10</sup>

Il punto di partenza nella ricerca era una domanda sulla storia della originaria privatizzazione in ciascuna municipalità, e i fatti e condizioni che avevano portato alla sua fine: una panoramica storica disegnata sulla base di interviste alle persone coinvolte dalla privatizzazione, rassegne di letteratura di seconda mano, valutazione dei dati di bilancio, ecc. Naturalmente le valutazioni in merito alle esperienze di privatizzazione sono oggetto di dibattito, ma in ciascun caso l'evento ha lasciato significative eredità strutturali, finanziarie e ideologiche che hanno indicato la via per la rimunicipalizzazione e coagulato il potenziale per il successo del settore pubblico.

Più difficile la valutazione dell'esperienza stessa di rimunicipalizzazione. Per farla abbiamo predisposto un insieme di “criteri per il successo”, sviluppato per lo studio delle alternative alla privatizzazione di cui si è parlato più sopra.<sup>11</sup>

Ci eravamo dati l'obiettivo di stabilire un insieme di criteri universali rispetto ai quali si potesse valutare il successo di un servizio ripubblicizzato, pur ammettendo differenze tra i vari casi di studio. Come Hachfeld e altri osservano: “non esiste un modello esemplare di gestione dell'acqua pubblica “buono” o “progressista”.<sup>12</sup> Ma è importante stabilire criteri chiari ed espliciti sui quali misurare i risultati della rimunicipalizzazione e confrontare le esperienze di tempo e luogo.

I criteri da noi scelti non dovrebbero sorprendere più di tanto chi è abituato ai dibattiti sulla privatizzazione; molti sono al polo opposto di ciò che è considerato negativo nella privatizzazione, come la mancanza di trasparenza, la disuguaglianza e la non responsabilità. Abbiamo pure usato criteri che sono tipici dei servizi pubblici, come la “morale pubblica” e la “solidarietà”, optando per fattori (come l'equità) dal significato sufficientemente ampio da consentire interpretazioni estensive. Infine, i nostri criteri hanno anche lo scopo di mettere in discussione o escludere molte interpretazioni liberiste di successo, quali la nozione mercantile di “efficienza”, che riducono il discorso sulle prestazioni del servizio alla sola dimensione finanziaria.

I criteri di ricerca da noi usati sono riassunti alla Tabella 1.1. Non tutti sono stati applicati integralmente a ciascun caso, ma le interviste e le rassegne stampa erano

condotte in base a quei presupposti e ci hanno consentito di sviluppare elementi di conoscenza dei principi e delle azioni messi in pratica nella rimunicipalizzazione dei servizi idrici. Ulteriori ricerche potranno fornire informazioni più dettagliate e il carattere ancora precario di alcuni casi fa pensare che i risultati attuali possano modificarsi a breve termine. Le informazioni qui raccolte forniscono tuttavia uno scorcio più chiaro e completo della rimunicipalizzazione di quanto non si sia avuto finora. Il libro va quindi considerato più come una ricerca in-itinere che come un quadro definitivo sulla rimunicipalizzazione.

Infine, quattro casi di studio sono opera di Martin Pigeon di CEO che per le ricerche si è recato a Dar es Salaam, Malesia e Parigi. Il quinto su Buenos Aires è

**Tabella 1.1 Criteri di valutazione delle rimunicipalizzazioni**

Equità	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il servizio è accessibile in termini equi per i diversi gruppi sociali?</li> <li>• Qualità e quantità del servizio sono eque</li> <li>• I prezzi sono equi?</li> <li>• L'equità è formalizzata, legalizzata o istituzionalizzata in qualche modo?</li> </ul>
Partecipazione alla formazione delle decisioni	<ul style="list-style-type: none"> <li>• I livelli di approfondimento e di partecipazione sono adeguati?</li> <li>• Le basi della partecipazione sono eque?</li> <li>• La partecipazione è formalizzata, legalizzata o istituzionalizzata in qualche modo?</li> <li>• Il modello di partecipazione è sostenibile?</li> </ul>
Efficienza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il servizio viene erogato in modo efficiente dal punto di vista finanziario?</li> <li>• Vengono fatti adeguati investimenti per la manutenzione a lungo termine?</li> <li>• Gli aumenti di efficienza pregiudicano altri risultati potenzialmente positivi?</li> <li>• Gli aumenti di efficienza tengono conto di altri servizi e/o livelli di governo?</li> </ul>
Qualità del servizio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La qualità del servizio in generale è buona?</li> <li>• La qualità sta migliorando?</li> </ul>

---

Responsabilità	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gli erogatori del servizio sono responsabili nei confronti degli utenti?</li><li>• La responsabilità è formalizzata, legalizzata o istituzionalizzata in qualche modo?</li></ul>
Trasparenza	<ul style="list-style-type: none"><li>• Il grande pubblico conosce qual è il mandato operativo del fornitore del servizio?</li><li>• Le decisioni sull'erogazione del servizio sono rese pubbliche con regolarità?</li><li>• La trasparenza è formalizzata, legalizzata o istituzionalizzata in qualche modo?</li></ul>
Qualità dell'ambiente di lavoro	<ul style="list-style-type: none"><li>• I lavoratori partecipano alla formazione delle decisioni sul servizio?</li><li>• I lavoratori ricevono un salario buono e altri benefici?</li><li>• Il numero di lavoratori è sufficiente per garantire sicurezza, qualità e sostenibilità?</li><li>• Sono buone le relazioni tra lavoratori, direzione e utenti finali del servizio?</li></ul>
Sostenibilità	<ul style="list-style-type: none"><li>• Le risorse finanziarie disponibili sono sufficienti a garantire una buona continuità del servizio?</li><li>• Ai diversi livelli di governo il sostegno politico alla rimunicipalizzazione è sufficiente?</li><li>• Il servizio impiega risorse naturali in modo sostenibile?</li></ul>
Solidarietà	<ul style="list-style-type: none"><li>• Il servizio contribuisce a creare solidarietà tra i lavoratori, la comunità, la burocrazia, i politici, le Ong e gli utenti finali?</li><li>• Il servizio contribuisce a creare solidarietà tra diversi settori di servizi (es. con i funzionari dell'igiene pubblica)?</li><li>• Il servizio contribuisce a creare solidarietà con altri livelli statali?</li></ul>
Etica pubblica	<ul style="list-style-type: none"><li>• Il modello contribuisce a creare/costruire una forte etica pubblica sull'erogazione del servizio?</li><li>• Il modello promuove la riflessione il dialogo sul concetto di proprietà e controllo pubblico?</li><li>• Il modello si pone esplicitamente agli antipodi della privatizzazione e della mercificazione?</li></ul>
Trasferibilità	<ul style="list-style-type: none"><li>• Il modello si presta a essere trasferito in altri luoghi (in tutto o in parte)?</li></ul>

---

opera di Daniel Azpiazu e José Esteban Castro, con gli stessi riferimenti e in stretta collaborazione di ricerca e redazione con il gruppo. Il lavoro sul campo è iniziato sul finire del 2010 e si è concluso a metà del 2011.

## Risultati chiave della ricerca

Come in ogni sistema complesso, il diavolo sta nei dettagli. Ed è più vero che mai in contesti di grande valenza politica come quello della rimunicipalizzazione dell'acqua. È quindi essenziale dedicare a ciascun caso di studio una lettura attenta nel merito specifico.

Vi sono comunque risultati comuni che possono essere evidenziati qui, riassunti in quelli che noi consideriamo insegnamenti “positivi” e “critici”. I primi mostrano gli aspetti più incoraggianti della ricerca, mentre i secondi illustrano esiti più ambigui, come l'onnipresenza di una logica mercantile nella gestione pubblica dell'acqua. Nessuno dei due elementi è il frutto esclusivo della rimunicipalizzazione ma entrambi aiutano ad approfondire la nostra concezione politica e concettuale di questa tendenza in crescita.

## Insegnamenti positivi

### *La rimunicipalizzazione funziona*

Anche se non perfetti né garantiti per sempre, gli esempi di questo libro dimostrano che i servizi idrici possono essere trasferiti dalla proprietà e gestione privata a quella pubblica con minime interruzioni del servizio e con risultati estremamente positivi. In ogni caso l'ente ripubblicizzato offre più equità, più trasparenza e servizi più efficienti che non il precedente fornitore privato, con una qualità più alta dei servizi e una migliore sostenibilità a lungo termine.

Dal punto di vista finanziario, si sono verificati consistenti risparmi diretti per la maggior parte dei comuni, con i 35 milioni di euro nel primo anno a Parigi e circa 6 milioni di dollari canadesi nei primi tre anni di rimunicipalizzazione ad Hamilton, in parte realizzati subito dopo l'abrogazione della remunerazione del profitto per la gestione privata. Miglioramenti dell'efficienza sono stati realizzati grazie a una buona e sensata direzione pubblica.

Inoltre i risparmi a breve termine hanno fatto aumentare gli investimenti a più lungo raggio nello sviluppo delle infrastrutture

Questo elemento concorrerà a risparmiare in futuro i costi derivanti dai disastri ambientali e sanitari prodotti dalle privatizzazioni, dei quali in passato lo Stato ha dovuto farsi carico. Altrettanto importanti dei risparmi sui costi sono i mutati orientamenti filosofici intervenuti nell'ambito dei servizi idrici. È cambiata la prospettiva: si è passati da una concezione limitata e a scopo di lucro a una che assume una più vasta gamma di obiettivi sociali e politici. Dalla garanzia dell'accesso all'acqua per i poveri di Buenos Aires a una gestione riunificata e coerente dell'intero ciclo dell'acqua a Parigi, molti enti idrici ripubblicizzati hanno dato prova della loro capacità di pensare al di sopra dei confini di settore e degli uffici contabilità, al fine di essere più olistici nella progettazione e nella gestione. Al contrario di quanto sostengono i privatizzatori, ovvero che la politica costituisca un danno per la gestione dell'acqua, gli operatori pubblici hanno dimostrato che la politica fa inevitabilmente e necessariamente parte del processo decisionale e dell'erogazione del servizio. Il problema è la natura delle politiche in questione.

Anche il morale dei lavoratori e dei dirigenti in prima linea è migliorato, in particolare a Buenos Aires e Hamilton. I lavoratori del settore idrico pubblico non vivono più uno stato di frustrazione, causato dall'inadeguatezza delle aziende idriche private, bensì si sono ritrovati a essere più impegnati nella progettazione e nel funzionamento dei servizi idrici di quanto non lo fossero nel passato. Essi si sentono così parte di una più vasta rete di servizi pubblici e della sua etica. Non vogliamo esagerare su questo cambiamento di filosofia: i lavoratori dell'acqua di Parigi non sono stati un gran che influenzati dalla rimunicipalizzazione e in Malesia i sindacati si sono impegnati poco nel dibattito sulle riforme dell'acqua. È peraltro difficile misurare criteri come "gradimento del lavoro" senza tener conto di altri elementi, quale l'intensità dell'adesione dei lavoratori al concetto di "pubblico".

Ciononostante, era palpabile l'orgoglio sulla qualità del lavoro espresso da molti dipendenti intervistati per questa ricerca, indice di un consenso per i servizi idrici pubblici che va ben oltre l'interesse finanziario e tecnocratico dominante nella gestione privata.

*Svolta verso il pubblico nel mondo intero*

Il fatto che la rimunicipalizzazione avanzi in ogni continente serve a dimostrare che può avvenire ovunque. Quella di Parigi è particolarmente degna di nota, dato il ruolo simbolico che quella città aveva assunto nella privatizzazione dell'acqua. Due delle maggior e più potenti società idriche del mondo, Veolia e Suez, hanno sede a Parigi e hanno gestito i servizi idrici della città in fasi diverse fin dal 1860. Non è stata una transizione facile, ma se decenni di inerzia del settore privato e di predominio del potere aziendale possono essere "superati" a Parigi, c'è speranza per molti altri posti in tutto il mondo.

Il fenomeno delle rimunicipalizzazioni in aumento mette anche in discussione il mito che la privatizzazione sia irreversibile. Usata spesso come argomento tattico da chi si batte contro le privatizzazioni per sostenere in prima battuta che l'acqua non deve essere privatizzata, occorre riconsiderare questa argomentazione nel suo complesso. Di più, occorre riconsiderare quello che intendiamo per acqua "pubblica", in particolare nei paesi del Sud del mondo in cui i servizi pubblici sono stati sotto-finanziati, non gestiti secondo equità e trasparenza ma soggetti a corruzione.

In altre parole, la rimunicipalizzazione non va vista come un processo lineare, una strada a doppio senso tra le nozioni polarizzate di fornitura, privato contro pubblico. È piuttosto una ricostruzione e un ripensamento del significato di "pubblico", nonché una rivisitazione di che cosa intendiamo per servizi idrici di successo.

Qui risiede una sfida cruciale per chi vuole ripubblicizzare i propri sistemi idrici. Per quanto sia incoraggiante il fatto che così tante realtà stiano riprendendo in mano i loro servizi idrici dal settore privato, non esiste un modello di come ciò debba essere fatto e i modelli della vecchia scuola della pianificazione da cima a fondo da parte dello stato non sono più visti come esempi di progresso. Ciò non significa che la rimunicipalizzazione sia meno urgente, ma innalza la soglia rispetto a quanto ci possiamo aspettare da una transizione al pubblico ben riuscita.

Va poi sottolineato che l'intera gestione della rimunicipalizzazione può avvenire anche solo a livello locale. Anche se il governo nazionale è stato coinvolto in un secondo tempo nel caso di Dar es Salaam, e ancor di più nel caso delle molte realtà della Malesia, la rimunicipalizzazione può avvenire entro i confini giurisdizionali di un'autorità locale, che rende più facile ai gruppi locali organizzare la mobilitazione e rivendicare il cambiamento.

Anche le città di minori dimensioni e le autorità locali possono riprendersi l'acqua. Bisogna aver ben presente che i bacini idrografici spesso incrociano quelli politico-amministrativi e che le municipalità a corto di risorse hanno un bisogno estremo di capitali e di ricavi operativi, questione che richiede un qualche coordinamento di natura governativa. Ma per una strategia di rimunicipalizzazione a tappeto è anche positivo pensare su scala nazionale o regionale, soprattutto in un'Europa dove dozzine di concessioni a privati verranno a scadenza nei prossimi anni (v. capitolo conclusivo).

### *La privatizzazione è il peggiore nemico*

Favorire la tendenza alla rimunicipalizzazione rappresenta il fallimento della privatizzazione dell'acqua, sotto tutti gli aspetti.

In quattro dei cinque casi citati in questo libro è stato il collasso (imminente) della privatizzazione a mettere in moto la rimunicipalizzazione. La situazione era disastrosa in due casi (Buenos Aires e Dar es Salaam), problematica in altri (Hamilton, Malesia). A Parigi, la fornitura privata dell'acqua non era un fallimento in sé, ma era chiaro che le due società private mietevano profitti che dovevano restare in mano pubblica. In tutti i casi era ovvio che le società idriche private ponevano i profitti a breve ben prima della sostenibilità a lungo termine, le forniture selettive prima dell'equità ampiamente diffusa, trattando i cittadini da clienti e l'acqua come merce.

È significativo che siano stati dei burocrati e dei politici a individuare questi problemi e a cominciare a chiedersi il motivo della privatizzazione dell'acqua. Una presa di coscienza attivata anche da un crescente livello di critica in ambito globale. Tuttavia le pecche locali erano così vistose che anche coloro che in precedenza avevano appoggiato la privatizzazione si sono poi schierati contro. È sintomatico il rifiuto della privatizzazione dell'acqua da parte di molti dei politici più anziani intervistati per questa ricerca e che in precedenza erano stati in generale favorevoli a politiche orientate al mercato e persino fautori delle privatizzazioni in altri settori.

La privatizzazione, in altre parole, è diventato il loro peggior nemico. Le alternative alla privatizzazione però non si presentano subito in maniera chiara ed evidente, il che rende ancora più importante discutere in anticipo i dettagli della rimunicipalizzazione, invece di che arrampicarsi sugli specchi per riempire il vuoto dopo che il sistema privato è crollato.

## Insegnamenti critici

### *Superare la privatizzazione non è facile*

Per quanto incoraggiante sia l'attuale fase di ripubblicizzazione dell'acqua, non vanno sottovalutate le difficoltà tecniche e politiche per l'attuazione di questo cambiamento. Anche dove c'è una forte volontà politica e sono disponibili risorse finanziarie e tecniche, il ritorno alla proprietà e gestione pubblica è irto di difficoltà. La memoria istituzionale perduta, impianti degradati, pillole avvelenate lasciate dalla società privata, sistemi di comunicazione e di contabilità che non dialogano con quelli del settore pubblico, ecc. I casi analizzati in questo libro forniscono i particolari di alcuni di questi problemi, ma rimangono comunque solo degli scorci del panorama molto complicato dei passaggi dal privato al pubblico. Ed è proprio in questi particolari che si annidano i "pericoli" della rimunicipalizzazione. Suscitare mobilitazione politica per avviare il processo è abbastanza difficile. La parte più impegnativa viene con il duro lavoro di base per riuscire a realizzarla. Dalle strutture alle adesioni sindacali, ai cambiamenti culturali rispetto all'erogazione dei servizi, la rimunicipalizzazione richiede centinaia di persone che lavorano tante ore in condizioni difficili su scadenze ravvicinate.

Non è il far politica di resistenza ad alto profilo, ma il macinare laborioso dietro le quinte della riforma istituzionale e ideologica che esige grande attenzione sui dettagli.

Il grave passivo patrimoniale lasciato da molte aziende idriche private significa che i Comuni hanno a che fare con macchinari decrepiti e infrastrutture al collasso che costa di più riparare che non sostituire o costruire *ex-novo*. Le aziende private hanno anche dimostrato che possono pure creare grosse difficoltà politiche, minando la transizione e sabotando il soggetto pubblico. In ciascuno dei casi qui trattati, le società private si sono rifiutate di fornire informazioni sui passaggi critici, hanno tentato di portare in tribunale i Comuni per violazioni contrattuali, o avviato campagne di contro-informazione nello sforzo di togliere credibilità alla iniziativa di rimunicipalizzazione. Il fatto che tutti questi sforzi siano falliti in ogni caso, testimonia *ad abundantiam* a favore dell'impegno di coloro che agivano per la trasformazione. Mette a nudo anche il rozzo interesse privato degli operatori idrici privati e mette in evidenza il principio già citato che –in primo luogo– i servizi

idrici pubblici non devono essere privatizzati (con la condizione ovviamente che se lo sono stati, possono e devono essere ripubblicizzati).

Infine va evidenziato che, per la rimunicipalizzazione, non si può far conto su finanziamenti da donatori. Dopo decenni di generoso (e tuttora operante) sostegno politico e finanziario alla privatizzazione da parte delle istituzioni internazionali e di donatori bilaterali, queste organizzazioni per lo “sviluppo” hanno deliberatamente ignorato la spinta alla rimunicipalizzazione. I finanziamenti dei donatori per la rimunicipalizzazione sono una goccia nel mare rispetto a quanto spendono i donatori per studi e convegni pro-mercificazione, mentre il supporto per la realizzazione di rimunicipalizzazioni è praticamente inesistente (con l’eccezione di piccoli finanziamenti per partenariati pubblico-pubblico da parte di UN-Habitat<sup>13</sup>. In alcuni casi i donatori internazionali hanno persino tentato di sabotare gli sforzi di rimunicipalizzazione, rendendo il passaggio ai servizi pubblici ancora più difficile (vedi il tentativo della Banca Mondiale di bloccare la rimunicipalizzazione a Dar es Salaam, come esposto nel Terzo Capitolo di questo libro).

### *Nessuna garanzia di un’etica pubblica*

Forse l’insegnamento più importante di tutti è quello che la rimunicipalizzazione ci dice circa il significato di “pubblico”. Molti –se non tutti– i funzionari intervistati per questa ricerca restano prigionieri della logica neo-liberista di “nuovo management pubblico” e sono refrattari alla nozione di stato sociale che eroga servizi anche come forma di sostegno per i poveri. Negli ultimi trent’anni, nel mondo intero, si è verificato un profondo cambiamento ideologico nella formazione e nella gestione dei pubblici dipendenti –dovuto in parte all’agenda del “buon governo” della Banca Mondiale. Ciò emerge chiaramente in ciascuno dei casi trattati in questo libro. La fede neo-liberista, trincerata negli incentivi basati sul mercato, negli stanziamenti vincolati, nella rigida formazione dei prezzi e nella concorrenza tra e dei dipartimenti governativi ha trasformato le modalità con cui le persone immaginano e governano i servizi pubblici, alimentando dubbi sul potenziale di riforme profonde del settore<sup>14</sup>.

*Corporatisation*, ovvero aziendalizzazione, è la parola usata per descrivere servizi di totale proprietà e gestione statale, ma operanti secondo i principi del settore privato<sup>15</sup>. Questo tipo di struttura comporta specificamente la creazione di un’Azienda di servizi idrici autonoma, a direzione pubblica ma che opera come un’entità

giuridica separata, dipendente essenzialmente da entrate proprie per funzionare. Vengono scoraggiate sovvenzioni incrociate da parte di altri settori o livelli di gestione, mentre la valutazione delle prestazioni è generalmente condotta in stretti termini di contabilità dei costi e i dirigenti di profilo più alto vengono pagati in base alla salute finanziaria della loro “compagnia”. In certi casi questi manager corporatised sono più dogmatici nell’adesione ai principi di mercato delle loro controparti del settore privato (dovuto in parte alla minaccia di privatizzazione se non dimostrano di essere “efficienti”).

Così fornitori di pubblici servizi arrivano al punto di negare l’acqua a località a basso reddito in ragione degli “alti costi” dell’erogazione, e l’ interruzione del servizio viene spesso usata per punire i morosi. Certi fornitori arrivano a limitare i servizi alle famiglie meno abbienti ad una soglia predefinita di “bisogni elementari”.<sup>16</sup>

Sotto questo aspetto il caso di Dar es Salaam è il più problematico, con i nuovi dirigenti pubblici di DAWASCO che usano linguaggi e politiche molto simili a quelle della società privata che hanno sostituito. È incoraggiante che i servizi idrici siano ritornati in mano pubblica, ma preoccupa moltissimo l’incapacità della direzione della DAWASCO di concepire seriamente principi come equità e impegno pubblico. Le famiglie a basso reddito continuano a essere marginalizzate e i manager sembrano riluttanti a pensare in termini più olistici, arrivando a ricercare metodi per (re)introdurre incentivi di mercato nell’organizzazione da poco ripubblicizzata.

Analoghi orientamenti ideologici sono stati individuati anche negli altri casi analizzati. La maggior parte degli intervistati ha dato come motivi di rimunicipalizzazione non l’equità o la solidarietà collettiva, ma il fatto che fa risparmiare denaro ed è più efficiente del privato. Tutti criteri importanti, ovviamente. E quello di risparmiare soldi non è necessariamente neo liberista. Ma ristrette preoccupazioni finanziarie come queste rivelano tuttavia una mentalità ancora molto permeata dall’ideologia del mercato. Ideologia non cambierà in poco tempo o con riforme tecnocratiche superficiali. Né può essere forzata. Una diversa filosofia del settore pubblico richiede uno sforzo democratico sostenuto, forse di una generazione.

La buona notizia è che in ogni caso è richiesto un profondo ripensamento del significato di pubblico. Come accennato sopra, certi servizi pubblici hanno funzionato male o era come se non ci fossero, rendendo inevitabile un ripensamento.

Ma anche dove il settore pubblico ha funzionato bene –come testimonia la grande maggioranza dei servizi idrici nel Nord del mondo– vi sono buone ragioni per una riforma. I servizi idrici dell'era keynesiana erano spesso verticistici, non partecipativi e raramente efficienti come avrebbero dovuto essere. Erano anche tipicamente parte di un più vasto modello di sviluppo fordista, tendente a favorire la rapida crescita nell'industrializzazione del settore privato e i consumi di mercato, incentivando l'espansione delle compagnie private, a totale pregiudizio della sostenibilità ambientale.<sup>17</sup> Sperimentazioni di partecipazione pubblica nella progettazione dei servizi idrici, cooperative di lavoratori, sistemi idrici comunitari e altri modelli innovativi riguardanti il servizio stanno sfidando questi vecchi modelli di erogazione dell'acqua pubblica, li mettono in discussione e dimostrano che per i servizi idrici esiste un potenziale che sposta più avanti i confini di quello che intendiamo come servizio pubblico.<sup>18</sup>

La rimunicipalizzazione non può essere un acritico ritorno a quel che c'era prima della privatizzazione. Deve essere un miglioramento di quello che si intende per pubblico e un'espansione del termine democratico di impegno.

### *Coinvolgere lo Stato nel lavoro organizzato*

La realtà dei sistemi idrici complessi e costosi è tale per cui i governi devono avere un ruolo cruciale nella riforma dell'erogazione del servizio. La collaborazione fra attori statali e non statali sarebbe facilitata nelle situazioni in cui i vertici aziendali e politici si erano impegnati per un graduale cambiamento. Ma anche dove gli stati sembrano impermeabili a meccanismi di cooperazione per interazioni stato-società, questa è essenziale per la riuscita della transizione verso entità idriche pubbliche.

Anche il coinvolgimento dei lavoratori è un problema. I sindacati della funzione pubblica sono stati relegati in un angolo rispetto al dibattito sulla rimunicipalizzazione, benché i lavoratori in prima linea detengano conoscenze approfondite dei problemi, oltre a opportunità operative, mentre i sindacati del settore pubblico hanno rappresentato l'avanguardia dell'opposizione alle privatizzazioni a livello globale.<sup>19</sup> Relazioni sindacali non buone con la direzione sono uno dei problemi citati in questo testo, ma lo sono a volte anche l'antagonismo tra sindacati e movimenti sociali, con i lavoratori del settore pubblici visti a volte come soggetti interessati a proteggere soprattutto il loro posto di lavoro. Alcuni sindacati hanno

fatto notevoli passi avanti nell'orientare positivamente queste tensioni ed è importante favorire buone relazioni con le collettività e i movimenti sociali.<sup>20</sup>

Si aggiunga un insieme articolato di organizzazioni non governative e di accademici che tentano di intervenire nel dibattito sulla rimunicipalizzazione e diventa chiara la necessità di un migliore coordinamento della mobilitazione a favore del pubblico. Tutto ciò non per suggerire che vi debba essere una sola voce o un semplice consenso su ciò che dovrebbe essere la rimunicipalizzazione. Il dibattito è appena avviato ed è ancora troppo complesso per questo. E non proponiamo nemmeno una sorta di modello di riforma come è stato quello che ispirato la corsa alla privatizzazione.

La rimunicipalizzazione ha ovviamente caratteri diversi nei vari luoghi, e le versioni di "pubblico" possono esprimersi con tonalità molto differenti. Vi è comunque bisogno di maggiore coordinamento e condivisione delle idee. Funzionari governativi, sindacati, movimenti sociali, Ong e altri hanno bisogno di un confronto coordinato.

La ricerca sulla rimunicipalizzazione deve assumere seriamente queste dinamiche politiche interne.

## Conclusioni

La rimunicipalizzazione è uno sviluppo stimolante e promettente del settore idrico. I cinque casi analizzati qui dimostrano il potenziale rivendicativo dell'acqua pubblica e di ristrutturazione del settore pubblico più in generale. Non tutte le lezioni sono positive, ma ciascun caso fornisce approfondimenti su come avviene il passaggio dal privato al pubblico, su che cosa va cambiato o migliorato e su come questi esempi di rimunicipalizzazione possono essere riprodotti altrove.

Più di ogni altra cosa è incoraggiante il fatto che queste trasformazioni stiano avvenendo in luoghi e contesti diversissimi tra loro.

Il successo della rimunicipalizzazione nel settore idrico pone anche la domanda se tale processo possa funzionare anche in altri settori quali sanità, energia e gestione dei rifiuti. Per certi aspetti lo fa già. La privatizzazione ha fallito in tutte queste aree. I cittadini e i vertici aziendali hanno spinto per un ripensamento del modello mercantile. Sono riandati in mano pubblica ospedali e servizi elettrici, mentre in

tutto il mondo si dibatte animatamente su come vari servizi possano ritornare di proprietà e sotto il controllo pubblico. Ogni settore dei servizi porta le sue sfide manageriali, tecniche, geografiche e politiche ma vi è tanto da imparare anche dal dibattito inter-settoriale e dal dialogo. L'acqua può essere il più vasto settore sul quale puntare per la rimunicipalizzazione nel mondo intero, con molto da offrire a politici e attivisti in altre aree, ma anche i vertici aziendali e i ricercatori hanno tanto da imparare dalle riforme della sanità, dell'energia, della gestione dei rifiuti, della scuola, ecc. Dopo tutto, un senso più olistico di erogazione di servizi pubblici integrati richiede il dialogo tra più settori. Se vogliamo sfuggire alla mentalità del compartimento stagno imposta ai servizi dalla logica del mercato, dobbiamo cominciare con l'evitarla nei dibattiti sulla rimunicipalizzazione.

Note

- 1 Nellis, J. (1999) Time to rethink privatization in transition economies. *Finance and Development* 36(2).
- 2 Robbins, P. T. (2003) Transnational corporations and the discourse of water privatization. *Journal of International Development* 15: 1073–1082; Swyngedouw, E. (2005) Dispossessing H2O: The contested terrain of water privatization. *Capitalism Nature Socialism* 16(1): 81-98; Bakker, K. (2010) *Privatizing water: Governance failure and the world's urban water crisis*. Ithica: Cornell University Press.
- 3 Vedere ad esempio il sito: [www.ppiaf.org](http://www.ppiaf.org). Per una rassegna critica v. *Bretton Woods Project* (2010) World Bank assesses water strategy, faces barrage of criticism. 30 September. <http://www.brettonwoodsproject.org/art-566649> (accesso 5 August 2010).
- 4 Per una rassegna e aggiornamento delle località che hanno rimunicipalizzato l'acqua vedi [www.remunicipalisation.org](http://www.remunicipalisation.org).
- 5 Lewis, R.A. (1952) *Edwin Chadwick and the public health movement*. London: Longmans Green, p. 57.
- 6 Mill, J.S. (1872) *The principles of political economy with some of their applications to social philosophy*. Boston: Lee and Shepard, Book 1, Chapter IX, pp. 88-92.
- 7 Marsh, P.T. (1994) *Joseph Chamberlain: Entrepreneur in politics*. New Haven: Yale University Press, p. 84.
- 8 Briggs, A. (1965) *Victorian cities*. New York: Harper & Row, p. 227.
- 9 Brennan, B., Hoedeman, O., Terhorst, P. and Kishimoto, S. (2005) *Reclaiming public water: Achievements, struggles, visions from around the world*. Amsterdam: TNI.
- 10 McDonald, D.A. and Ruiters, G.R. (Eds) (2012) *Alternatives to privatization: Public options for essential services in the global South*. New York: Routledge.
- 11 McDonald, D.A. and Ruiters, G.R. (2012) Weighing the options: Methodological considerations. In McDonald and Ruiters, *op.cit.*, pp. 16-44.
- 12 Hachfeld, D., Terhorst, P. and Hoedeman, O. (2009) *Progressive public water management in Europe*. Discussion Paper for Reclaiming Public Water. Amsterdam: TNI and CEO, p. 4. <http://www.waterjustice.org/uploads/attachments/Progressive%20public%20water%20management%20in%20Europe.pdf> (accesso 2 maggio 2010).
- 13 Vedi *Global Water Operators Partnership Alliance* (GWOPA): [www.gwopa.org](http://www.gwopa.org), anche se questa lodevole iniziativa è influenzata dalla partecipazione del privato
- 14 Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2011) *Public management reform: A comparative analysis – New public management, governance and the neo-Weberian state*. Oxford: Oxford University Press; Mc- Donald, D.A. and Ruiters, G.R. (2005) *The age of commodity: Water privatization in Southern Africa*. London: Earthscan.
- 15 Per maggiore documentazione vedi: Transnational Institute (2006) *Public services year-book 2005/6: Beyond the market. The future of public services*. Amsterdam: TNI.

- 16 van Rooyen, C. and Hall, D. (2007) *Public is as private does: The confused case of Rand Water in South Africa*. Occasional Paper no. 15. Cape Town: Municipal Services Project.
- 17 Burrows, R. and Loader, B. (1994) *Towards a post-Fordist welfare state?* London: Routledge; Taylor-Gooby, P. (2000) *Risk, trust and welfare*. Houndsmill: Macmillan.
- 18 Brennan et al. (2005), *op.cit.*
- 19 Vi sono decine di sindacati locali impegnati a livello comunale o nazionale (per esempio the *South African Municipal Workers Union* e la *Canadian Union of Public Employees*) come pure il Coordinamento internazionale di Public Services International.
- 20 Per una rassegna del ruolo dei lavoratori in questo dibattito vedi: Wainwright, H. (2012) Transformative resistance: The role of labour and trade unions in alternatives to privatization. In McDonald and Ruiters, *op.cit.*, pp. 71-98.
- 21 Per una rassegna della letteratura e delle piattaforme interattive di discussione vedi : [www.municipalservicesproject.org](http://www.municipalservicesproject.org).

## Capitolo 2

# Un'acqua pubblica per Parigi: Simbolismo e successo nel cuore dell'acqua privata

Di Martin Pigeon



Il 24 novembre 2008, il Consiglio comunale di Parigi decise di non rinnovare la concessione municipale di fornitura dell'acqua a Veolia e Suez, le due imprese francesi che dominano il mercato globale dell'acqua nel settore dei servizi pubblici locali. Dal 1985 avevano gestito congiuntamente il servizio idrico della capitale francese. Veolia si occupava anche del servizio dell'emissione delle bollette per l'intero sistema fin dal 1860.

Le autorità municipali costituirono invece Eau de Paris come azienda pubblica, soggetta alla loro supervisione diretta, per gestire il sistema idrico dal 2010 in poi. Il fatto che le due imprese private perdessero un contratto in patria rappresentava per loro una grave sconfitta. Per il sindaco Bertrand Delanoë, invece, il provvedimento rappresentava una sfida di grande rilievo. In campagna elettorale si era infatti impegnato a rimettere in mano pubblica il controllo dell'acqua. Una rimunicipalizzazione di quelle dimensioni del sistema idrico non aveva precedenti in Francia e richiedeva conoscenze che l'amministrazione locale non aveva mai avuto, come quelle relative alla emissione di bollette e al rapporto con l'utenza. Se da un lato le imprese private erano giuridicamente obbligate a trasferire la responsabilità operativa del sistema, certi confini non erano ben definiti, come nel caso dei sistemi di tecnologia informatica.

Inoltre, non era un compito semplice mettere insieme, nella stessa struttura, lavoratori delle più diverse provenienze e dei più svariati inquadramenti.

Le imprese minacciarono ritorsioni e le attuarono.

Era prevedibile che le difficoltà sollevate sarebbero state moltissime, ma il sindaco e la giunta erano convinti di essere in grado di gestire il sistema idrico come i privati, se non meglio. Un anno e mezzo dopo, i risultati hanno dato loro ragione: la trasformazione è stata gestita nei tempi previsti e con risultati economici straordinari.

Per fare un esempio: con il passaggio alla gestione pubblica, Eau de Paris ha fatto risparmiare alla città circa 35 milioni di euro, che si sono tradotti in una riduzione delle tariffe dell'acqua dell'8 per cento rispetto al 2009. L'integrazione di parti separate del sistema idrico ha dato origine a un'organizzazione più efficiente, coerente e sostenibile, a una nuova politica di tutela delle risorse idriche, di ricerca e innovazione e ad attività di sensibilizzazione. Naturalmente sono risultati da valutare nel lungo periodo, ma gli inizi sono promettenti.

## Due giganti dell'acqua e una vecchia rete sotto sforzo

Parigi è una città densamente popolata: i suoi abitanti sono 2,2 milioni, ma se si comprende l'area metropolitana si arriva a 10 milioni. È anche la sede delle più grandi multinazionali mondiali dell'acqua: Veolia Environnement e Suez Environnement. Le due imprese sono state fondate (con nomi diversi) nella seconda metà del Diciannovesimo secolo, sotto l'imperatore Napoleone III. Contrariamente a quanto accaduto nella maggior parte degli Stati occidentali, dove i sistemi idrici urbani erano stati municipalizzati agli inizi del Ventesimo secolo, negli stessi anni le due imprese erano riuscite a conservare numerose concessioni in tutta la Francia. Nemmeno come gestori di un vitale monopolio naturale sono state toccate dalle tre ondate di nazionalizzazioni avvenute nel paese (1936, 1945 e 1981). Il che la dice lunga sul loro potere politico, grazie a solidi legami con tutti i partiti succedutisi al potere.<sup>1</sup>

L'acqua di Parigi ha come particolarità che scorre attraverso due reti: quella dell'acqua potabile e quella delle acque reflue, costruite negli anni '80 dell'Ottocento e completate nei primi anni del Novecento, con un alto livello di modernità grazie a enormi investimenti pubblici.

L'ultima fase dello sviluppo della rete era legata allo sforzo di debellare le epidemie di colera e di febbri tifoidee provocate dal consumo di acqua non potabilizzata della vecchia rete, costruita sotto Napoleone I°. Entrambe le reti sono a tutt'oggi operative: la prima fornisce circa 550mila metri cubici di acqua potabile al giorno ai parigini, metà della quale proviene dalla falda o da sorgenti situate attorno alla città, l'altra metà proviene dalla Senna e dalla Marna, mentre la rete dell'acqua non potabile è usata per innaffiare i parchi, lavare le strade e le fogne.

Un'altra caratteristica del sistema idrico di Parigi è che pochissimi residenti conoscono le tariffe dell'acqua, perché le fatture individuali sono molto poche in quanto il costo dell'acqua è generalmente compreso nelle spese condominiali.

Tuttavia la diminuzione dei consumi,<sup>2</sup> i livelli più alti della depurazione e nuove tasse si sono tradotti in notevoli aumenti del costo dell'acqua negli ultimi due decenni. La sostenibilità della risorsa è minacciata dall'aumento dei livelli di inquinamento, causati dall'industria e dagli scarichi domestici, ma anche dall'agricoltura industrializzata e chimicamente intensiva (nella regione di Parigi legata soprattutto alla coltivazione di cereali).

## Privatizzazione della fornitura, aziendalizzazione nella produzione

Fino al 1984, il sistema idrico parigino era completamente gestito dalla città con una rilevante eccezione: l'emissione delle bollette, che era stata esternalizzata a Veolia (allora *Compagnie Générale des Eaux*) nel 1860, ed era diventata col tempo un affare tanto lucroso da generare un tasso di profitto del 60 per cento nei primi 30 anni.<sup>3</sup> L'efficienza della rete ha visto fasi alterne nel corso del tempo: era in uno stato disastroso dopo la Seconda Guerra Mondiale (perdite del 44 per cento), era migliorato fino al 1966 (22 per cento di perdite) e nuovamente in degrado fino al 1976 (32 per cento di perdite).

Nel 1977, si tengono le prime elezioni comunali dopo un secolo e la situazione cambia: l'efficienza della rete migliora nuovamente e fra il 1980 e il 1984<sup>4</sup> la percentuale media di perdite scende attorno al 20 per cento. Val la pena ricordare che nel dopoguerra la manutenzione della rete idrica non potabile era quasi inesistente.<sup>5</sup> Nel 1984, l'allora sindaco Jacques Chirac firmò una concessione di 25 anni ad aziende controllate da Veolia e Suez (l'amministratore delegato del tempo era Jacques Monod, co-fondatore del partito di Chirac) per la gestione dei servizi idrici di Parigi e per l'emissione delle bollette. La manutenzione della rete idrica non potabile era compresa nella concessione. A Veolia venne assegnata la parte destra della Senna, a Suez quella sinistra. L'accordo di spartizione delle quote dei clienti era di due terzi contro un terzo. In questo modo rifletteva il peso di mercato delle due imprese in Francia.

Fu inoltre costituita una società a statuto speciale denominata Groupement d'intérêt économique (GIE) per la riscossione delle bollette in base alla banca dati dei clienti Veolia.

Nel 1987, il meccanismo di controllo delle due imprese private incaricate della fornitura fu parzialmente privatizzato con la creazione di una società a capitale misto, la SAGEP (Société Anonyme de Gestion des Eaux de Paris). Tra il comune di Parigi e la SAGEP fu firmato un contratto di esternalizzazione il cui capitale era per il 70 per cento in mano all'amministrazione comunale, per il 28 per cento di Veolia e Suez (al 14 per cento ciascuna) e per il 2 per cento della Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), una banca nazionale pubblica di investimenti. La partecipazione azionaria delle due imprese private in SAGEP le poneva in un

chiaro conflitto d'interesse, perché SAGEP aveva un compito di supervisione della concessione, situazione definita in un audit tenutosi nel 2003. Una situazione tale da creare “un ruolo paradossale e una relazione tra soci non favorevole all'esercizio di controllo.”<sup>6</sup> Un primo passo verso la privatizzazione fu compiuto con la struttura interna dell'amministrazione comunale, “il Servizio di Controllo della Qualità dell'Acqua”, divenuto l'ente pubblico indipendente Centre de Recherche et de Contrôle des Eaux de Paris (CRECEP).

Con questo nuovo assetto istituzionale lo spreco idrico scese dal 22 per cento dell'acqua trattata nel 1985 al 17 per cento nel 2003, fino al 3,5 per cento nel 2009. Le tariffe però aumentarono sensibilmente, più del 265 per cento tra il 1985 e il 2009 per la sola acqua potabile, con adeguamenti trimestrali, mentre l'inflazione nello stesso periodo non superò il 75 per cento. Un così alto incremento tariffario diede luogo a forti sospetti di tassi elevati di profitto per le due imprese. Per fare un esempio, le tariffe dell'acqua a Parigi sono cresciute di più del 90 per cento fra il 1991 e il 1997, mentre nello stesso periodo nelle altre città francesi con più di 100mila abitanti l'incremento è stato solo del 51,5 per cento.<sup>7</sup>

L'amministrazione comunale cominciò anche a perdere il controllo sulle conoscenze tecniche del sistema. Prima della privatizzazione, non era stata condotta alcuna valutazione patrimoniale della rete di erogazione e per ottenere informazioni sullo stato della rete le autorità divennero così completamente dipendenti dalle imprese private. Inoltre l'amministrazione comunale incontrò difficoltà nell'accesso a un'informazione finanziaria attendibile. Un audit del 2001 evidenziò che l'ente di riscossione GIE non era mai stati controllato, e la conclusione fu che “il servizio idrico soddisfacente non giustifica un costo così elevato”.<sup>8</sup> Un altro audit da parte della Corte dei Conti regionale sottolineò che la GIE non aveva mai dichiarato le entrate extra ottenute. Da ultimo, ma non meno importante, un altro audit del 2001 su una filiale parigina di Veolia stabilì che quest'ultima era “un'azienda molto redditizia” che “contribuisce al gruppo con un generoso flusso di cassa.”<sup>9</sup>

Il profitto medio annuo ufficiale conseguito dalle due imprese era del 6-7 per cento, ma fonti dell'Eau de Paris dicono oggi che in realtà si avvicinava al 15 per cento, anche se è impossibile provarlo data la mancanza di dati affidabili. Inoltre, molti lavori progettati dalle due società erano poi affidati a loro controllate, un modo classico per ricavare ulteriori profitti tramite sovrapprezzi. Ma anche in questi casi una precisa entità dei profitti rimane sconosciuta, tranne che ai vertici aziendali.

La manutenzione della rete delle acque non depurate, invece, non è stata quasi mai fatta. Le imprese non avevano incentivi economici per farsene carico, in ogni caso le manutenzioni non erano quasi previste dalle concessioni e il controllore SAGEP non era contrario allo smantellamento della rete, nella speranza di vendere più acqua potabile, per compensare così la diminuzione di quella non depurata.<sup>10</sup>

## Verso la rimunicipalizzazione

Nel 2001, il neoeletto sindaco socialista di Parigi Bertrand Delanoë dichiarò che era necessario assumere il controllo dei servizi idrici cittadini.<sup>11</sup> In poco tempo l'amministrazione comunale compì vari passi concreti per riappropriarsi di una serie di competenze e di professionalità interne. Fu costituito un gruppo per seguire e controllare i progetti di costruzione di infrastrutture idriche, fu istituita una commissione consultiva per coinvolgere gli utenti nelle politiche dell'acqua e fu inserita nuovamente a bilancio una voce dedicata all'acqua.

### *2001-2003 : prime trattative*

La nuova compagine eletta al governo della città si rese subito conto di non essere in grado di controllare il servizio fornito dalle imprese private e che l'opacità finanziaria era "totale", almeno stando alle parole di Anne Le Strat, rappresentante dei Verdi nominata Amministratore Delegato di SAGEP. La Le Strat è diventata rapidamente famosa per il suo deciso impegno per la rimunicipalizzazione dell'acqua a Parigi. A Myriam Constantin, socialista, fu invece affidato l'incarico di Vice Sindaco con delega sull'Acqua e i Servizi Igienico Sanitari: la sua posizione era un po' meno radicale. La Constantin dichiarava infatti che "quello che importa è che le autorità pubbliche possano esercitare un vero controllo sui servizi erogati a loro nome",<sup>12</sup> in linea con la posizione sull'argomento del suo partito (in Francia molti servizi idrici privatizzati appartengono a Comuni a maggioranza socialista e anche comunista).

Le trattative tra amministrazione comunale e imprese private per una revisione della concessione partirono quasi subito. Condotte da un piccolo gruppo di dirigenti municipali, furono condotte in gran segreto, tanto che anche molti consiglieri comunali non ne furono informati. Il risultato fu reso pubblico nel 2003: le imprese accettavano di ridurre il loro tasso dichiarato di redditività media dal 6-7 per cento a circa il 4 per cento, di investire 153 milioni dal 2009 per accelerare il

rinnovamento della rete e di sostituire i giunti di piombo in osservanza degli standard europei. Ma le tariffe dell'acqua non diminuirono e gli importi eccessivi pretesi dalle imprese di costruzione subirono un ridimensionamento solo parziale.<sup>13</sup>

Gli allegati al contratto del 2003 avevano cancellato quelli del 1997, ma la relazione illustrativa dei dettagli dell'operazione era stata parzialmente censurata dal Comune prima di essere resa pubblica. Inoltre, l'80 per cento degli investimenti era finanziato da prestiti pubblici senza interessi, un buon affare per le società che avrebbero affidato tutti i lavori alle loro sussidiarie (con prevedibili sovrapprezzi).

Come mai un accordo così favorevole ai privati, e tanta segretezza, dopo anni di critiche pubbliche alle due imprese da parte dei politici parigini di sinistra? I socialisti erano vincolati dalle intese stipulate dai sindaci del passato, in particolare il contratto del 1997, che garantiva un tasso di profitto minimo ai gestori per compensare la diminuzione dei volumi venduti. Ma dovevano anche fare i conti con una scappatoia del contratto che consentiva a Veolia e Suez di ritardare da 6 a 10 mesi il trasferimento del denaro raccolto dalla SAGEP, generando così sostanziosi extra profitti sugli interessi maturati in quel periodo. In poche parole, la ragione per cui i socialisti parigini erano così cauti sulla rinegoziazione era dovuta al fatto che le imprese non avevano violato alcun obbligo contrattuale e che la presenza di oneri eccessivi avrebbe comportato il loro rimborso agli utenti da parte dell'amministrazione comunale! Poi bisognava anche tener conto dei numerosi canali di influenza delle imprese idriche all'interno dell'amministrazione civica e tra i politici. Lo stesso vice sindaco di allora, la socialista Anne Hidalgo, aveva lavorato per Veolia tra il 1995 e il 1997.

### *2003-2007: Capacità imprenditoriale*

Il periodo 2001-2003 è stato un momento di verifica sul campo per la nuova amministrazione civica, dal quale è emerso lo scarso margine di manovra concesso da un contratto di privatizzazione con imprese di quel calibro. Per rafforzare la loro posizione, i politici hanno allora dato il via a una serie di verifiche legali, tecniche e finanziarie e nello stesso tempo adun ampio giro di consultazioni con il personale di Eau de Paris per definire le possibili conseguenze di una rescissione dei contratti. La conclusione è stata che, per ragioni legali e tecniche, era meglio aspettare la loro scadenza, prevista per il dicembre 2009. Un altro risultato ha messo in chiaro che la stipula di un nuovo contratto di partnership pubblico e private sarebbe stata

molto più agevole da gestire per l'amministrazione cittadina. Come ebbe modo di dichiarare François Leblanc, che ha gestito SAGEP nel periodo della transizione:

*la trasformazione dal privato al pubblico non era mai stata sperimentata a quelle dimensioni... Credo che sarebbe stato più semplice indire una nuova gara che non rimunicipalizzare... Non si tratta solo della direzione della rete, ma di tutto: per esempio, il patrimonio è enorme, molti fabbricati e terreni il cui status deve essere cambiato, e poi i diversi regimi di tassazione... Tutto lavoro da fare oltre a quello solito.<sup>14</sup>*

Un insieme di difficoltà che non ha comunque scoraggiato la giunta municipale. Giunta che ha poi “tenuto il passo” del programma stabilito. Il primo importante atto verso la rimunicipalizzazione fu compiuto nel marzo del 2007, estromettendo Veolia e Suez dalla SAGEP, con il voto del Consiglio comunale che obbligava le due imprese a vendere i loro pacchetti azionari –a condizioni vantaggiose–<sup>16</sup> alla banca d'investimenti francese CDC–Caisse de Dépôts et Consignations (che allora era anche il maggiore azionista di Veolia).

Fu sciolta la GIE, l'opaca struttura finanziaria istituita dalle due imprese per riscuotere le bollette; il compito di monitorare le due aziende fu tolto alla SAGEP e riaffidata all'amministrazione cittadina.

Suez e Veolia erano preoccupate, ma si dichiararono lo stesso disponibili a rinnovare i contratti dal 2009.

Il fatto nuovo e risolutivo avvenne il 5 novembre 2007. Nella campagna elettorale per la sua rielezione a sindaco di Parigi, Delanoë s'impegnò, se rieletto, a riprendere in mano pubblica la fornitura e la fatturazione dell'acqua, per un valore di 180 milioni di euro l'anno. Secondo la maggior parte delle persone che abbiamo intervistato, quella decisione è stata presa da una piccola cerchia di persone, se non addirittura personalmente dal candidato sindaco, visto che l'annuncio colse di sorpresa anche i suoi più stretti collaboratori. Le ragioni erano diverse. Una d'ordine finanziario e tecnico: le perizie e gli studi commissionati dalla Città e da SAGEP indicavano che riprendere la gestione diretta del servizio avrebbe consentito sostanziosi risparmi e che una struttura unificata era più funzionale della frammentazione di responsabilità. Questo divenne l'argomento principe: la gestione pubblica dell'acqua può essere più efficiente, e consente all'amministrazione comunale di gestirla come un bene comune e non come una merce privata.

Ma va anche detto che Delanoë a quell'epoca era tentato di entrare nel grande gioco della politica nazionale e che l'anno dopo (2008) si candidò alla segreteria del Partito Socialista Francese, senza però riuscire a vincere.

La decisione di rimunicipalizzare l'acqua può essere interpretata anche come un segnale politico lanciato all'ala sinistra del partito per modificare la sua immagine di dirigente troppo amico degli imprenditori.

Per Veolia e Suez invece si è trattato di una decisione politica, non fondata su basi tecniche o finanziarie. Ad ogni modo il 16 marzo 2008 Delanoë è stato rieletto sindaco di Parigi con una bella maggioranza del 57,7 per cento per la sua coalizione.

### *2003-2009: Tempo di decisioni*

Nel giugno 2008 l'amministrazione comunale fece un altro passo verso la rimunicipalizzazione acquistando il 30 per cento del pacchetto azionario della CDC in SAGEP, che in tal modo diventò un'azienda pubblica al 100 per cento. Ma una decisione ancor più strategica venne assunta il 24 e il 25 novembre 2008, quando il Consiglio comunale di Parigi deliberò che, a partire dal 1° gennaio 2010, l'intero sistema idrico, dalla tutela della risorsa all'utente finale, fosse gestito da un'unica entità pubblica.

Si trattava del primo annuncio ufficiale della rimunicipalizzazione, che dava così il via a una complessa procedura legale che richiese mesi di studi e progettazione. La SAGEP fu liquidata prima della scadenza del contratto, ma non dissolta, e tramite una donazione dei beni, il 21 gennaio 2009 fu creata l'azienda pubblica Eau de Paris, prima della scadenza della concessione a Veolia e Suez.

I gestori privati che avevano pensato che l'impegno del candidato sindaco non fosse altro che una promessa elettorale erano furibondi e si lamentavano di come una decisione del genere danneggiasse la loro immagine pubblica e pregiudicasse la loro posizione commerciale globale. Ma abbassarono presto i toni, passando ad affermare che si trattava di decisioni prettamente politiche ed ideologiche, che nulla avevano a che vedere con le loro prestazioni. Intanto, il 29 gennaio 2009, due membri dell'opposizione di destra – i consiglieri comunali UMP Jérôme Dubus e Jean-François Legart – fecero ricorso in tribunale contro la decisione municipale. A loro avviso la scelta violava i trattati europei, che richiedono alle autorità pubbliche di indire una gara ogni volta che vogliono affidare l'esecuzione

di un'attività economica a un operatore presente sul mercato. Nel maggio 2010, la corte respinse l'accusa, sottolineando che la normativa UE riconosce ai Comuni il diritto di gestire direttamente i servizi destinati alla popolazione.<sup>16</sup> Non esistevano quindi più ostacoli legali per il trasferimento e fu così confermata la decisione definitiva di dar vita a Eau de Paris, formalmente votata dal Consiglio comunale nel novembre 2009.

## Dalla frammentazione all'unità

Appena assunta la decisione di ripubblicizzare, fu costituito un gruppo di lavoro per organizzare la trasformazione. Era un compito immenso, visto che poi c'erano solo 18 mesi di tempo prima della data limite, con gravi "strozzature" da superare.

### *Sistemi informatici: confini di proprietà incerti*

Nella fase di transizione gli operatori privati collaborarono, ma alcuni aspetti si rivelarono di più difficile gestione, come il trasferimento della banca dati degli utenti e i sistemi informativi. I rapporti con gli utenti (misurazioni, fatturazioni, gestione delle procedure e degli interventi) furono esternalizzati fino al 2012 per facilitare la transizione. Utenti e dati tecnici furono poi trasferiti, dal momento che esisteva un obbligo legale in proposito. Molto più problematico si è rivelato il trasferimento degli strumenti sviluppati dalle imprese private per trattare e articolare i vari pacchetti di banche dati, di particolare natura sensibile. L'integrazione dei sistemi informativi tecnici e geografici nell'ex- sistema SAGEP è stata abbastanza semplice. Molto più difficile invece il trasferimento degli strumenti elettronici per i collegamenti strategici con i sistemi commerciali, perché tali strumenti sono importanti fattori di competitività per le imprese.

Ad aggravare le difficoltà sopravvenne il fatto che i sistemi elettronici esistenti non erano compatibili: le due imprese avevano storie diverse e modalità di funzionamento differenti.

"Non riusciamo a parlare con lo specialista competente per la questione, tutto qui!"<sup>17</sup> si lamentava un dirigente di Eau de Paris che seguiva la pratica. Di conseguenza, uno dei primi passi della rimunicipalizzazione consistette nell'identificazione di ciò che –tra quei sistemi centralizzati– ricadeva nel contratto stipulato con l'amministrazione comunale.

Le imprese cominciarono a collaborare, ma solo quando furono sicure di ottenere un contratto di servizio per quel lavoro specifico, con attribuzione di compiti e responsabilità scritte nero su bianco. La fiducia fu un elemento fondamentale in quelle trattative molto tese, nelle quali ciascuna delle parti immaginava gli scenari peggiori.

Alla fine la collaborazione diede i suoi frutti e Eau de Paris sviluppò il proprio sistema informativo, basato su quello messo a punto dalla città francese di Grenoble al momento della ripubblicizzazione dei suoi servizi idrici nel 2000. Il sistema unificato è stato lanciato nell'ottobre 2011. Eau de Paris si è procurata anche del *know how* esterno per creare un dipartimento commerciale che ora occupa dirigenti provenienti in prevalenza da aziende elettriche e telefoniche, i quali hanno apportato nuovi metodi e approcci.

*Lavoratori: da cinque organizzazioni a una*

Uno degli aspetti più delicati della trasformazione ha riguardato i lavoratori: in 6 mesi di trattative su salari, condizioni di lavoro e agevolazioni, bisognava mettere insieme nella stessa azienda 642 lavoratori di Eau de Paris, 228 di Veolia e Suez, 55 di CRECEP e 14 dell'Amministrazione civica, iscritti a 15 sindacati diversi. Le trattative si sono concluse appena in tempo, con un accordo parziale firmato nel dicembre del 2009. Tutti i lavoratori inquadrati in Eau de Paris avrebbero avuto una retribuzione basata su una tabella salariale armonizzata, in vigore dal 1° gennaio 2010. Tuttavia permanevano alcune difficoltà irrisolte. Un problema consisteva nel tipo di lavoratori trasferiti dal gestore privato; a tutti era stata offerta la possibilità di scegliere se rimanere con il vecchio datore di lavoro o passare a Eau de Paris. Entrambe le imprese private fecero in modo di trattenere la stragrande maggioranza dei lavoratori di alto livello: nessun direttore si è trasferito da Suez e molto pochi da Veolia.

Eau de Paris ha cercato di reclutare dei direttori dalle aziende private, ma gli incentivi offerti non sono sembrati appetibili. Ha quindi assunto personale esterno da formare per i livelli direzionali. Una procedura rivela una lunga e delicata.

In linea generale la riorganizzazione dell'intera struttura risultò molto carente e finì per creare notevoli tensioni interne, perché molti lavoratori furono costretti a cambiare mansione.

Ma esisteva una difficoltà ancora più seria: i due sindacati provenienti da Veolia e Suez e quello di Eau de Paris non si unificarono, pur appartenendo alla stessa Confederazione (CGT) e i dipendenti Veolia non riuscirono a mantenere le precedenti condizioni favorevoli, decidendo quindi di battersi per il loro riottenimento.<sup>18</sup> Tutto ciò ha dato la stura a una battaglia legale tra i due sindacati, che si accusavano a vicenda di aver tradito i lavoratori, o perché troppo vicini alla dirigenza di Eau de Paris,<sup>19</sup> o perché strumentalizzati da Veolia e Suez<sup>20</sup> per far fallire la rimunicipalizzazione.

La battaglia interna è continuata e a essa si è aggiunta ulteriore tensione per la scadenza, nel luglio 2011, di alcuni contratti per servizi esternalizzati. Alcuni sindacati hanno minacciato di denunciare Eau de Paris per non aver assunto automaticamente i lavoratori delle ditte esterne.

### *Gestione finanziaria*

I maggiori problemi però si sono registrati con il sistema finanziario, in particolare nel passaggio dalla contabilità privata a quella pubblica e nelle procedure di acquisto.

Come azienda di diritto pubblico, Eau de Paris è soggetta alla norma per cui tutti gli acquisti al di sopra di una certa soglia devono essere decisi da una commissione, le cui raccomandazioni sono fatte proprie dal consiglio di amministrazione. Ne sono derivati ritardi in aree importanti e le procedure amministrative si sono fatte più gravose. Inoltre gli Enti pubblici in Francia sono tenuti per legge a redigere i bilanci in base a specifici metodi contabili. Infine, tutti i pagamenti sono effettuati da un solo pubblico ufficiale, un contabile (*agent comptable*) distaccato presso Eau de Paris dal ministero delle Finanze, ma che rimane legalmente separato dal gestore pubblico ed è responsabile su base personale di qualunque cosa egli firmi.

Si sono dovuti acquisire anche specifici strumenti informatici per gestire migliaia di fatture, un altro ostacolo da superare in quanto il mercato della contabilità informatica destinata alle strutture industriali a gestione pubblica non esiste quasi più, dopo tre decenni di privatizzazioni. Il tutto si traduce in gravi, a volte drammatici ritardi di pagamento ai fornitori.

La situazione sta migliorando. Diversi consulenti sono stati ingaggiati per mettere ordine nei libri contabili e i ritardi dei pagamenti si sono ridotti a una media di

30-35 giorni. Nella nuova struttura istituzionale le procedure di acquisto e di appalto sono chiaramente più gravose rispetto al passato, ma il controllo della spesa è migliorato di molto.

### *Ostacoli ideologici e strutturali interni all'amministrazione cittadina*

Un'ultima difficoltà proveniva da alcuni settori interni alla amministrazione civica. In particolare, quelli dell'Acqua e delle Finanze erano contrari alla rimunicipalizzazione, convinti che le promesse elettorali del sindaco fossero solo propaganda politica, destinata poi a non concretizzarsi.

La conseguenza è stata che quei servizi non hanno anticipato e nemmeno preparato la trasformazione. Un'altra spiegazione può consistere nel fatto che parecchi funzionari pubblici sembravano preferire l'esternalizzazione dei servizi pubblici ai privati, perché così erano esentati dalla gestione di infrastrutture complesse e con personale numeroso. È più semplice organizzare una gara d'appalto e, se necessario, procurarsi un consulente che risolve le questioni legali o faccia il monitoraggio delle prestazioni.

## **Risultati, problemi e prospettive dell'acqua di Parigi**

Malgrado le notevoli difficoltà, Eau de Paris ha iniziato a operare il 1° gennaio 2010, senza visibili differenze di funzionamento del servizio verso gli utenti. Ma tante cose erano ovviamente cambiate, compresa la firma di un contratto di servizio<sup>21</sup> tra la Città e Eau de Paris riguardante gli obiettivi dell'Azienda pubblica, soggetta a un controllo molto più ravvicinato di quanto non lo fossero i fornitori locali del passato, allo scopo di dimostrare che il settore pubblico può essere gestito in modo efficiente e trasparente. Il contratto è stato esaminato e approvato dal Municipio con indicazioni che attribuiscono al Consiglio comunale il monitoraggio delle prestazioni e la comunicazione ai dipendenti e al grande pubblico degli obiettivi politici del nuovo sistema idrico, a partite dall'accesso permanente a un'acqua della migliore qualità possibile a prezzo equo, dalla maggiore trasparenza della gestione con una chiara attribuzione delle responsabilità, dall'aumento della partecipazione degli utenti al sistema gestionale e da accresciute responsabilità sociali e ambientali.

*Eau de Paris* oggi è un'azienda di diritto pubblico, nello specifico un ente semi-autonomo con bilancio separato. È di proprietà pubblica e

controllata dall'amministrazione comunale. Tutti gli incarichi di vertice sono decisi dal Consiglio comunale. Il consiglio di amministrazione è composto da un presidente (Anne Le Strat, rieletta nel 2008 ed attualmente anche vice-sindaco con delega su acqua, servizi igienico-sanitari e canali), dieci membri consiglieri comunali, due rappresentanti dei lavoratori, e cinque "esperti", due dei quali in campo idrico e dei servizi igienico-sanitari, uno di una Ong ambientale, uno di un'organizzazione dei consumatori e uno dell'Observatoire Municipal de l'Eau (Osservatorio comunale dell'acqua).

Con Parigi che gestisce direttamente il suo servizio idrico, sono cresciute le aspettative in Francia e all'estero e l'esperienza viene attentamente valutata da molti nel settore idrico. A 18 mesi dall'inizio della nuova gestione pubblica, è ancora troppo presto per dare una valutazione definitiva, ma si possono già mettere in luce alcuni dei principali risultati e insegnamenti, trattati di seguito.

### *Risparmi economici superiori alle aspettative*

Un ottimo risultato, al di là del semplice fatto di essere riusciti a gestire una trasformazione molto impegnativa in così poco tempo, è il risultato economico. I costi operativi sono inferiori alle attese e al di sotto di quelli delle imprese private, e le stesse spese per la trasformazione sono risultate più basse del previsto. La trasformazione in sé è costata all'incirca il 15 per cento del giro d'affari del primo anno, ma poiché le eccedenze finanziarie hanno toccato i 68 milioni di euro (da bilanciare con il fatto che alcuni investimenti sono stati rinviati) nel complesso Eau de Paris ha risparmiato 35 milioni rispetto ai precedenti costi contrattuali con Suez e Veolia.

Risparmi ottenuti con il recupero da parte dell'azienda dei profitti impiegati in precedenza dalle imprese private per pagare i dividendi agli azionisti, con la sistematica organizzazione di gare d'appalto competitive per lavori che erano prima affidati alle società controllate, e da un regime fiscale più vantaggioso per le gestioni pubbliche dirette invece di quelle private. Sono risparmi che dovrebbero durare nel tempo e che hanno consentito a Delanoë e Le Strat il 5 gennaio 2011 di annunciare la riduzione dell'8 per cento della bolletta dell'acqua potabile (da 1,0464 euro al metro cubo a 0,9627), una vittoria simbolica, ma che ha fatto infuriare molti dell'industria idrica privata, i quali avevano spinto per aumentare le tariffe dell'acqua negli anni precedenti.

L'amministrazione comunale ha promesso ai parigini che le tariffe idriche non subiranno incrementi oltre l'inflazione fino al 2015 (anno delle prossime elezioni amministrative), malgrado un gettito inferiore dovuto ai minori consumi dei residenti.<sup>22</sup>

### *Migliore programmazione a lungo termine*

Un altro risultato è stato la creazione di sinergie con la fusione di tre precedenti operatori in uno solo per la stessa area servita, consentendo così economie di scala, una struttura istituzionale più chiara, con controlli incrociati tra reparti di produzione e di distribuzione dell'acqua e una supervisione centralizzata dell'intero ciclo. Non è stata avvertita alcuna differenza sulla qualità dell'acqua rispetto alla precedente gestione privata, ma la nuova architettura istituzionale consente un controllo della qualità più completo. I ricercatori dell'ex laboratorio pubblico municipale (CRECEP), che era stato chiuso per decisione del governo nazionale al fine di aprire il mercato alla concorrenza nel campo dei test sulla qualità delle acque, sono stati in parte riassunti dal nuovo laboratorio internazionale di Eau de Paris.

Va sottolineato che un centro di ricerca pubblico sull'acqua denominato Aqua Futura è stato lanciato con finanziamenti della municipalità e della regione in partenariato con le vicine università, allo scopo di creare un centro di eccellenza per l'acqua pubblica, indipendente dai grandi gruppi che dominano la ricerca idrica in Europa.

Da notare inoltre che Eau de Paris ha dedicato nuovo interesse alla tutela delle risorse idriche e al problema dell'inquinamento dell'acqua a lungo termine, stabilendo forme di partenariato per bacini idrografici con gli agricoltori, in modo da aiutarli a passare all'agricoltura biologica, o almeno a praticare metodi di coltivazione con meno prodotti chimici –fino agli anni '90 le acque sotterranee che alimentavano il 50 per cento dell'acqua di Parigi non avevano bisogno di essere trattate).

Il programma è una novità e richiederà alcuni anni per essere realizzato, ma diversi agricoltori hanno già iniziato la transizione verso coltivazioni più ecologiche con l'aiuto di Eau de Paris.

Le prestazioni della rete idrica sono ancora di buon livello per l'acqua potabile (grazie anche all'alto livello di manutenzione da parte delle imprese private negli

ultimi anni di concessione, un risultato della revisione contrattuale del 2003), ma l'età della rete resta un fattore preoccupante. C'è una grossa differenza tra mantenere una rete costruita dalle aziende private e rinnovarla, cosa che non è stata fatta, a detta dei dirigenti di Eau de Paris. Sono necessari grandi investimenti, che sono stati anche pianificati, resta però un interrogativo: quanto dureranno ancora queste infrastrutture? Certe competenze di ingegneria sono andate perdute nella trasformazione e devono essere ricostruite. Rimettere in buono stato l'intera infrastruttura, cosa che non è mai stata fatta, è ora un compito che si è assunto l'amministrazione cittadina.

Il destino della rete di trasporto della acqua non trattata è invece molto incerto. Decenni di abbandono richiedono ora grandi investimenti di ristrutturazione, ma anche lo smantellamento sarebbe molto costoso. Adesso la municipalità ha lanciato un dibattito pubblico per decidere a quale struttura dare la priorità. In ogni caso, il costo dell'inazione prolungata sarà comunque alto.

#### *Obiettivi : trasparenza, solidarietà, partecipazione*

Eau de Paris sta investendo in comunicazione e in nuovi strumenti interattivi per consentire agli utenti un monitoraggio più attento dei loro consumi idrici, della qualità dell'acqua nelle loro strade e vicinanze e nella pianificazione degli interventi suscettibili di creare problemi di traffico. Uno sforzo di trasparenza riconosciuto dalla più importante associazione francese di consumatori, la UFC QUE CHOISIR.<sup>23</sup> Il nuovo sito di Eau de Paris offre molti elementi di conoscenza sulla storia del servizio, le ripercussioni sull'ambiente, i programmi sociali e di solidarietà. Eau de Paris ha lanciato anche una campagna di promozione dell'acqua del rubinetto contro quella in bottiglia, per il risparmio idrico e, più in generale, per far crescere la consapevolezza sui problemi legati a questa preziosa risorsa a Parigi e nel mondo intero.

La nuova azienda di diritto pubblico è impegnata anche in interventi di solidarietà: ha aumentato il suo contributo al fondo abitativo della città (da 175mila euro a 500mila), eroga un contributo a 44mila famiglie non abbienti, ha commissionato uno studio sulle fatturazioni progressive,<sup>24</sup> lanciato una campagna per il risparmio idrico e sistematicamente evitato l'interruzione dell'erogazione dell'acqua negli edifici occupati abusivamente. Ma la solidarietà non è limitata agli utenti locali, Eau de Paris è impegnata nella difesa e promozione della gestione pubblica

dell'acqua a livello europeo e internazionale. Ha contribuito alla fondazione di Aqua Publica Europea, federazione europea di operatori dell'acqua che rappresenta e promuove la gestione pubblica dell'acqua a livello UE e sostiene gli operatori pubblici contro le attività di lobbying delle multinazionali.

Aiuta le Ong di migranti africani che intendono creare progetti di erogazione dell'acqua e dei servizi igienico sanitari nei loro paesi d'origine e ha realizzato un accordo di partenariato con l'*Office National de l'Eau Potable* (ONEP) del Marocco per lo sviluppo dell'approvvigionamento idrico in Mauritania. Sostiene finanziariamente<sup>25</sup> anche altri operatori pubblici nei paesi in via di sviluppo<sup>26</sup>.

Quanto alla partecipazione degli utenti al nuovo sistema pubblico, i risultati non sono univoci. La spinta alla rimunicipalizzazione non è venuta dalla società civile, sono stati i politici a tentare un allargamento della *governance* del sistema e a coinvolgere gli utenti nel processo decisionale. L'Osservatorio Idrico della Città è un'assemblea della società civile sull'acqua, creata nel 2006 per mettere insieme consumatori (prevalentemente amministratori immobiliari), Ong ambientaliste, soggetti istituzionali ed esperti idrici e che ora si riunisce sei volte all'anno. Per il momento svolge un ruolo consultivo, anche se Eau de Paris ha preso in considerazione la possibilità di concederle il diritto di voto nel consiglio di amministrazione. Ha anche commissionato uno studio sulla partecipazione degli utenti sperando di individuare pratiche innovative, ma l'esperienza indica che la domanda a Parigi è scarsa. Secondo il dipartimento comunicazione di Eau de Paris, gli utenti si interessano alle questioni della gestione dell'acqua della città se la loro attenzione viene sollecitata, ma siccome vedono di rado le loro bollette a causa del sistema di fatturazione collettivo, hanno una scarsa consapevolezza dei problemi della loro acqua, malgrado il radicale cambiamento di proprietà e di gestione.

D'altro canto, molti dipendenti di Eau de Paris non sono così convinti dell'idea di rimunicipalizzare. Oltre alle divisioni sindacali, la decisione di abbassare le tariffe dell'acqua ha provocato malessere tra i dirigenti, timorosi che la diminuzione degli introiti si ripercuota sulle loro condizioni di lavoro e salariali. Ci vorrà del tempo perché nell'organizzazione si sviluppi una vivace cultura del servizio pubblico dopo tutte le difficoltà create dalla trasformazione. Ma rimane un compito cruciale per la sostenibilità dell'organizzazione stessa.

## Conclusioni

Quello che colpisce nella rimunicipalizzazione dell'acqua di Parigi è il fatto che è stata una scelta altamente politica, assunta nonostante la scarsa pressione o partecipazione popolare.

Alcuni gruppi della società civile avevano fatto pressione affinché il sistema ritornasse in mano pubblica, ma non si sono mai mossi per attirare l'attenzione dei media e il loro potere di lobbying non era nemmeno lontanamente paragonabile e quello di Veolia o Suez.

Benché i Verdi e i Comunisti premessero da tempo per la rimunicipalizzazione, il Partito Socialista era diviso. Probabilmente ciò che ha fatto la differenza nel convincere il sindaco Delanoë, più che gli argomenti sulla gestione dell'acqua "bene comune", sono state le numerose e dettagliate verifiche che confermavano potenziali risparmi finanziari.

La trasformazione è stata difficile, soprattutto dal lato della gestione finanziaria e in termini di personale. Certe competenze hanno dovuto essere ricostruite e ci vorrà del tempo per ripristinare una conoscenza approfondita della struttura. Gli operatori non hanno sabotato la trasformazione, ma non l'hanno nemmeno facilitata oltre agli obblighi di legge, a volte non passando le informazioni per motivi commerciali. E non è stato di aiuto nemmeno che alcuni segmenti dell'amministrazione comunale fossero riluttanti alla rimunicipalizzazione. Anche il processo di riforma ha rivelato dei punti deboli: verticismo, affidato a un ristretto gruppo di persone molto competenti e motivate, che però ha creato tensioni nell'organizzazione.

Ma nonostante queste difficoltà, la trasformazione è stata governata nei tempi dovuti e con risultati finanziari molto interessanti. L'integrazione delle parti separate del sistema idrico potabile ha dato vita a un'organizzazione più efficiente, coerente e pianificata a più lungo termine, come pure a una rinnovata attività dell'impresa nella protezione della risorsa idrica, in attività di ricerca, innovazione e sensibilizzazione. In generale, i principali ostacoli incontrati nella fase di trasformazione sono stati superati in modo efficiente, salvo l'aspra lotta tra i sindacati.

Nel complesso, una prima valutazione è promettente. Il sistema idrico di Parigi è uscito da una gestione opaca, frammentata e di corto respiro per dirigersi verso un approccio più integrato, trasparente, lungimirante e progressivo.

Al di là delle valutazioni sugli esiti, questa enorme ristrutturazione ha creato l'equivalente istituzionale di uno tsunami nel settore idrico, dominato negli scorsi decenni dall'ideologia della privatizzazione. L'idea semplicistica che il privato è meglio attrezzato per gestire i sistemi idrici urbani a Parigi si è dimostrata sbagliata, là dove il duopolio privato di due potenti multinazionali funzionava a danno degli abitanti della città.

Ma questo esempio ha pure dimostrato che ciò che viene fatto dalla politica può essere disfatto dalla politica stessa. Non c'è sicurezza contro una ri-privatizzazione futura di Eau de Paris.

Per evitare un possibile ribaltone nel futuro, non resta che realizzare le migliori prestazioni possibili e coinvolgere il maggior numero di parigini in questo successo.

Il cambiamento, affermatosi soprattutto per ragioni di efficienza finanziaria, può allora condurre a una serie di più profonde ragioni politiche per mantenere ed estendere il carattere pubblico delle acque della città.



Note

1. La riforma francese del finanziamento pubblico ai partiti negli anni '90, ha imposto la pubblicazione dei bilanci dei partiti, che diede origine a numerosi scandali di corruzione. Emerse che le aziende idriche erano state per anni tra i maggiori finanziatori dei partiti di governo e di opposizione. Si veda, per esempio Guinel, J. (1994) *De grandes entreprises en cause: l'eau éclabousse la classe politique française*.
2. Barraqué, B. and Nercessian, A. (2008) *Mieux comprendre comment évolue la consommation d'eau à Paris*. Paris: Agence de l'Eau Seine-Normandie, Mairie de Paris.
3. Stefanovitch, Y. (2005) *L'empire de l'eau*. Paris: Ramsay, p. 93.
4. Barraqué and Nercessian (2008), *op. cit.*
5. Guillerme, A. (2010) Paris perd ses eaux. *Le Monde*, 5 April.
6. Mairie de Paris, Inspection Générale (2003) *Le contrôle par la Ville de Paris de sa filière eau (production-distribution)*. IG-00-06 (June). Paris: Mairie de Paris, p. 141.
7. Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) (1999) *Enquête sur le prix de l'eau-1991/1997*, quoted in Main, P. (1999) L'économie de l'eau: Quelle tuyauterie à la française? *H2O magazine* (April). <http://www.h2o.net/magazine/quotidien-le-prix-de-l-eau/l-evolution-du-prix-de-l-eau-de-1991-a-1997.htm> (accesso 13 Gennaio 2012).
8. Ville de Paris (2003) *Gestion du service commercial des Eaux de Paris*. Fascicule 0: Synthèse et conclusions, October. Paris : Ville de Paris, p. 23.
9. Author translation of text quoted in Laimé, M. (2007) Paris va éjecter Veolia et Suez de la SEM Eau de Paris. *Les eaux glacées du calcul égoïste*, 22 March. <http://www.eauxglacees.com/Parisva-ejecter-Veolia-et-la-Suez> (accesso 12 Dicembre 2011).
10. Mairie de Paris, Inspection Générale (2003), *op.cit.*, pp. 70-74.
11. Delanoë, B. (2001) *Pour une gestion citoyenne et durable de l'eau à Paris*. Communication de M. le Maire de Paris 37-2001, DPE 147, 19 November. Paris: Mairie de Paris.
12. Laimé (2007), *op.cit.*
13. Stefanovitch (2005), *op.cit.*
14. François Leblanc, former director at SAGEP and current managing director at Eau de Paris, author interview and translation, September 2010.
15. *Global Water Intelligence* (2007) Suez and Veolia exiled by Eau de Paris, April.
16. Tribunal Administratif de Paris, n°0901127/6-1, 2009.
17. François Leblanc, author interview and translation, September 2010.
18. CGT Veolia (2010) Communiqué de presse sur Epic Eau de Paris, les ratés sociaux de la municipalisation Delanoë, 8 January.

- 19 Vedere l'intervista a Claude Danglot, precedente Direttore del CRECEP in *Contretemps* (2011) *L'eau comme bien commun ? Un retour sur l'expérience parisienne de remunicipalisation*. <http://www.contretemps.eu/interviews/leau-comme-bien-commun-retour-sur-lexp%C3%A9rienceparisienne-remunicipalisation> (accesso 12 dicembre 2011).
- 20 Accuse ribadite pubblicamente da un ex sindacalista di Veolia, diventato fiero critico dell'Azienda, Jean-Luc Touly.
- 21 Mairie de Paris (2009) *Contrat d'objectifs du service public de l'eau à Paris 2010-2014*. Paris: Mairie de Paris.
- 22 I consumi sono diminuiti annualmente dell'1.17 per cento nel 2008 e dell'1.9 per cento in 2009, complessivamente un caduta del 25% dal 1990 (storico picco dei consumi)
- 23 Coing, H. (2011) *Baisse du prix de l'eau à Paris*. UFC Que Choisir? <http://ufc-quechoisirparis-nord-est.org/l-eau-a-paris.php> (accesso 12 dicembre 2011).
- 24 Barraqué, B. (2009) Abonnements individuels à l'eau en appartements à Paris: éclairages international et national. *Flux* (76/77): 82-93.
- 25 Il partenariato di solidarietà tra SAGEP/Eau de Paris e la Phnom Penh Water Supply Authority è iniziato nel 2003.
- 26 Binayak, D., Ek Sonn, C., Chea, V., Ganesh, P. and Simpson, R. (2010) *Sharing the reform process. Learning from the Phnom Penh Water Supply Authority (PPWSA)*. Bangkok: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, Asia Regional Office and Phnom Penh Water Supply Authority, p. 20.

### Capitolo 3

# Dal fiasco a DAWASCO: Rimunicipalizzazione del sistema idrico a Dar es Salaam, Tanzania

Di Martin Pigeon



Il sistema idrico e fognario di Dar es Salaam era in pessime condizioni quando il governo della Tanzania lo privatizzò con un accordo firmato con City Water Services (CWS) –una joint-venture tra Biwater (UK) e Gauff (Germania). In seguito si aggiunse anche Superdoll, impresa privata della Tanzania. Ma la gestione privata non ha migliorato per nulla la situazione, tanto che la Banca mondiale ha giudicato le prestazioni dell'operatore privato addirittura peggiori di quelle del suo predecessore.

Nel 2005, è subentrato un nuovo operatore pubblico: la “Dar ES Salaam Water and Sewerage Corporation” (Dawasco).

Da allora, la Dawasco ha operato in modo da ampliare l'area fornita e superare le criticità nell'erogazione del servizio idrico, dimostrando che tali servizi possono essere gestiti in maniera ottimale anche dallo Stato e possono essere migliori rispetto a quelli garantiti dal privato sotto molti aspetti. Tuttavia i risultati complessivi sono controversi, anche perché la Dawasco ha iniziato a operare secondo criteri privatistici, puntando sul recupero totale dei costi e non rispettando gli obblighi di fornitura alle zone più povere della città. A essere sinceri, le enormi difficoltà affrontate da Dawasco dopo la rimunicipalizzazione sono parte del problema: infrastrutture in stato di abbandono, dati della clientela inaffidabili, risorse idriche degradate e condizionamenti rigidi anche se non necessariamente pertinenti imposti dai donatori internazionali per l'accesso ai fondi di investimento. Per comprendere la portata di queste difficoltà bisogna ripercorrere i lasciti post coloniali della Tanzania nel loro complesso, ma anche le conseguenze delle privatizzazioni fallite. Senza dimenticare un'analisi degli assunti ideologici che continuano a ispirare l'attività politica nel paese.

## Cenni storici

Dopo l'indipendenza del 1963 dalla Gran Bretagna e la parziale fusione con Zanzibar, il Tanganika è diventato Tanzania, guidata dalla carismatica figura di Julius Nyerere e dal suo Partito Rivoluzionario (Chama cha Mapinduzi, CCM).

I primi 25 anni di indipendenza sono stati caratterizzati da un originale regime politico di ispirazione socialista alla ricerca di una indipendenza ideologica sia dal capitalismo che dal marxismo di stile sovietico, attraverso il “socialismo africano” (Ujamaa), improntato sull'egualitarismo, sul riuscire a contare sulle proprie forze e sull'agricoltura cooperativa.

Molte banche e industrie furono nazionalizzate, i tassi di alfabetizzazione e di accesso alle cure sanitarie migliorarono sensibilmente, lo Stato riuscì a impedire scontri etnici, mentre ai dirigenti politici fu giuridicamente impedito di accumulare ricchezze e potere.<sup>1</sup> Tuttavia il governo fu chiamato lo stesso ad affrontare tremende difficoltà.

La collettivizzazione dell'agricoltura si rivelò un disastro: il crollo della produzione provocò una pesante dipendenza dalle importazioni alimentari. Milioni di contadini re-insediati furono costretti a tornare all'agricoltura di sussistenza. La crisi economica della fine anni '70, combinata con l'intervento militare del 1979 per scacciare Idi Amin Dada dall'Uganda, ebbero pesanti conseguenze sull'economia nazionale. All'inizio degli anni '80 l'industria operava solo al 30 per cento della sua capacità produttiva.<sup>2</sup> Il sistema del partito unico diede anch'esso segnali di esaurimento con il diffondersi della corruzione.<sup>3</sup> Nel 1985, Nyerere si dimise, lasciando un paese tra i più poveri e più dipendenti dagli aiuti internazionali di tutta l'Africa.<sup>4</sup> Molti tanzaniani ricordano ancora quel sistema misto con un'economia centrale pianificata e una vasta burocrazia statale. Da allora molte conquiste sociali come l'alfabetizzazione, l'assistenza sanitaria e l'approvvigionamento idrico sono state compromesse.<sup>5</sup> Il paese ha dovuto piegarsi alle dure condizioni dei prestiti stabilite dalle istituzioni finanziarie internazionali, che hanno portato alla privatizzazione della maggior parte delle aziende parastatali<sup>6</sup> per poter accedere alla riduzione del debito. Come vedremo, questa imposizione ha giocato un ruolo chiave nel nostro caso.

Dar es Salaam è la più grande città della Tanzania e il maggiore centro industriale e commerciale del paese. La popolazione ufficiale è di 2,5 milioni, e raggiungerà i 3,5 milioni nel 2015.<sup>7</sup> Stime ufficiose valutano in 3 milioni gli abitanti nel 1999 e fino a 5 milioni quelli attuali, con un aumento annuo del 7-10 per cento.<sup>8</sup> Il clima della città è tropicale, caldo e umido per quasi tutto l'anno. Si registrano grandi piogge fra marzo e i primi di maggio precipitazioni meno intense fra ottobre e dicembre.

Queste grandi piogge stagionali stanno diventando ancor più gravi a causa del cambiamento climatico e si ripercuotono in forti variazioni della portata dei fiumi, fatto di grande rilevanza dato che la città preleva più del 90 per cento della sua acqua dai fiumi. L'approvvigionamento idrico di Dar es Salaam si basa su due grandi fonti: gli impianti a monte e a valle del fiume Ruvu (circa 60 chilometri a nord-ovest della città), costruiti nel 1950 e nel 1976, e un piccolo impianto

di superficie più vecchio, nella parte sud della città, completato sotto il governo coloniale nel 1952. Circa 35 pozzi sparsi in tutta la città riforniscono la rete idrica, eredità di quelli scavati in emergenza durante le grave siccità del 1984-5 e del 1997. La rete di tubature è stata dapprima posata in centro città negli anni '20 e '30. Importanti estensioni sono state realizzate negli anni '50, mentre l'ultima risale agli anni '70, quando il sistema funzionava al meglio (la maggior parte delle famiglie collegate disponeva d'acqua 24 ore su 24).

Dopo l'indipendenza, l'erogazione fu gestita direttamente dal ministero dell'Acqua e dell'Energia. Nel 1977, il dipartimento competente fu trasformato nell'azienda parastatale National Urban Water Authority (Nuwa). Fino al 1991, chi aveva una proprietà direttamente collegata con il sistema idrico doveva pagare la fornitura d'acqua, mentre quella dei chioschi era gratuita. La riforma del 1997 ha trasformato Nuwa in Dar ES Salaam Water and Sewerage Authority (Dawasa), entità semi-indipendente, tendente all'autonomia finanziaria e che unificava per la prima volta acquedotto e fognatura. Ma gli ultimi importanti investimenti nel sistema risalgono agli anni '70 e non sono stati mai seguiti da manutenzioni appropriate, ristrutturazioni o espansioni per far fronte al fabbisogno di una popolazione urbana in rapido aumento.

Così all'inizio degli anni '70 il sistema iniziò a versare in condizioni disastrose. Si era alla rovina più totale, con una contabilità inesistente, gravi perdite finanziarie, lavoratori demotivati e un'area servita di dimensioni molto ridotte. Criticità di così lunga data e dimensioni estese comportano che i dati relativi alla produzione dell'acqua, all'adduzione e all'erogazione debbano essere presi con la massima cautela. Le misurazioni non sono mai state effettuate con continuità e non sono quindi attendibili. Era inoltre risaputo che i dati erano politicamente sensibili, essendo gli indicatori cruciali delle prestazioni per i dirigenti aziendali e hanno avuto un ruolo centrale nel conflitto sulla privatizzazione.

I dati qui presentati devono quindi essere intesi come indicatori di tendenza e non come un'esatta rappresentazione delle condizioni delle aziende idriche della città.

## **La privatizzazione fallita**

Nell'agosto del 2003, la Banca Mondiale ha garantito un finanziamento di 164,6 milioni di dollari per privatizzare i servizi idrici di Dar es Salaam sotto l'insegna

della Dar es Salaam Water Supply and Sanitation Project (DWSSP).<sup>9</sup> L'iniziativa fu salutata con favore e sollievo dalle autorità locali e dagli organi d'informazione, che vedevano il lancio di un programma di investimenti infrastrutturali a lungo atteso e drammaticamente necessario.<sup>10</sup> Una delle rigide condizioni del finanziamento consisteva nell'assegnazione del contratto di concessione a un operatore privato. A parte la locuzione in apparenza progressista, ben poco peso fu in realtà riservato alla consultazione pubblica, ai bisogni dei poveri o al dibattito politico.<sup>11</sup> Il contratto fu mantenuto segreto anche al Parlamento. L'esperienza non durò a lungo: a 21 mesi dalla concessione, il governo tanzaniano pose fine al contratto con l'operatore idrico privato, i cui dirigenti furono arrestati dalla polizia e subito espulsi dal paese.

Col senno di poi ci si rende conto che le premesse che avevano portato alla privatizzazione avevano preso più tempo che non l'esperienza in sé. Già nel 1997, l'esecutivo della Tanzania aveva consultato imprese idriche internazionali private per un contratto di concessione che non riuscì a concludere perché nessuno degli interpellati era disponibile a investire denaro in un sistema idrico in stato di abbandono da 20 anni. Vi era pure disaccordo circa la "migliore" opzione di privatizzazione. Alla fine la Banca mondiale ritornò alla carica con una revisione dell'appalto che richiese minori investimenti da parte del settore privato. Il governo rispose con la proposta di una "concessione operativa decennale", con la quale il privato si sarebbe assunto la responsabilità della fatturazione, della riscossione delle tariffe, della gestione generale e della manutenzione ordinaria. Secondo questo schema, la Dawasa manteneva la proprietà dei beni, facendosi carico della ristrutturazione, dell'espansione della rete e del monitoraggio delle prestazioni dell'operatore. A una prima gara risposero Vivendi (ora Veolia), Saur e Biwater, ma fu cancellata per le condizioni da esse proposte. Seguì una seconda fase di gara, ma le due imprese francesi ritirarono le loro offerte, convinte a quanto pare che i loro concorrenti inglesi sarebbero stati preferiti, indipendentemente dalle proposte.

Vinse la gara la CWS, una joint-venture appena costituita tra Biwater e Gauff Tanzania, che in seguito si consorziarono con Superdoll Trailer Manufacture Company Ltd (STM), investitore tanzaniano con un pacchetto di minoranza del 49 per cento. I rischi del consorzio furono attenuati da una serie di "facilitazioni", consistenti in prestiti e contratti di costruzione da parte dei donatori per far accettare, per i primi cinque anni della concessione, tariffe dell'acqua inferiori al completo recupero dei costi (benché STM non abbia poi tratto vantaggi da tali contratti).

L'idea iniziale del contratto di concessione era quella di porre in capo a Dawasa il capitale di rischio e a CWS quello operativo, ma la suddivisione si è complicata per l'aggiunta di contratti di costruzione per 40 milioni di dollari che rappresentavano una fonte di profitto più sicura per le imprese europee.

Non appena avviata la fase operativa i problemi aumentarono, al punto che nel gennaio 2004 –ad appena cinque mesi dall'inizio del contratto– la CWS interruppe il pagamento del canone mensile di concessione dovuto alla Dawasa, la CWS investì solo la metà del capitale che avrebbe dovuto versare (8,5 milioni di dollari) e i ricavi dell'azienda calarono di un terzo tra l'agosto del 2003 e il maggio del 2005. L'efficienza della fatturazione crollò. A volte i nuovi clienti non furono nemmeno registrati nel nuovo sistema di fatturazione, mentre i vecchi si avvantaggiavano dei tempi lunghi dei pagamenti. Le prestazioni tecniche non erano migliori, con lunghi tempi di attesa per i nuovi allacciamenti e per l'avvio dei contratti di costruzione. Come se non bastasse, una relazione del ministero dell'Acqua<sup>12</sup> del 2006 rivelava che durante il periodo la CWS non aveva mai consegnato un rendiconto finanziario alla Dawasa. Diverse relazioni e dichiarazioni di dipendenti, sindacalisti e dirigenti convergevano su tre ragioni principali del fallimento della CWS: Per primo, una sorprendente mancata conoscenza sui dettagli dei contratti di concessione da parte dei vertici della CWS, che sembravano convinti che le condizioni chiave dei contratti fossero ancora negoziabili. Così, sulla questione cruciale delle tariffe, per esempio, furono rifiutati due aumenti tariffari alla CWS in ragione delle sue pessime prestazioni tecniche.

In secondo luogo, la situazione di impiegati e tecnici “poco formati e attrezzati”, “mal pagati e non adeguatamente controllati”,<sup>13</sup> trasformatasi poi in corruzione diffusa e malversazioni da parte dei dipendenti. Nella sua unica importante riforma organizzativa, la CWS provò a ridurre del 40 per cento la forza lavoro esternalizzando parti del contratto di concessione, nonostante le promesse fatte ai sindacati di non tagliare posti di lavoro. Il contratto è stato comunque rescisso prima che la CWS potesse procedere.

In terzo luogo, il principale obiettivo della CWS era quello di migliorare la riscossione delle entrate mediante un migliore sistema di fatturazione e banca dati dei clienti. Per farlo introdusse un nuovo software, ma la sua applicazione risultò lentissima e mai terminata. Una priorità era stata anche quella dei contatori in

rete, ma non si tenne conto che molti contatori giravano sia con l'aria che con l'acqua, problema serio in una rete caratterizzata dal razionamento e dalla bassa pressione. A molti utenti a contatore è stata fatturata una notevole quantità di aria che passava nelle tubature.

Miglioramenti tecnici nelle prestazioni sono stati anch'essi impediti da fattori esterni come la scarsa attendibilità dei dati (la CWS credeva che la Dawasa avesse gonfiato i dati degli allacciamenti e delle forniture), i dubbi legali irrisolti sull'interpretazione del contratto di concessione e i notevoli ritardi per altri aspetti nell'applicazione da parte del DWSSP. Il mancato pagamento del canone di concessione e la non realizzazione dell'investimento promesso dalla CWS finirono per aumentare la tensione nei suoi rapporti con la Dawasa, pregiudicando il potenziale lavoro comune. La situazione peggiorò anche tra gli azionisti, perché Biwater e Gauff si stavano aggiudicando i più importanti contratti d'appalto, mentre l'investitore locale STM aveva una scarsissima voce in capitolo nelle politiche decise dal consorzio. Si arrivò al punto che la STM provò di vendere le proprie azioni e si rifiutò di versare la seconda metà del suo investimento in capitali, suggerendo agli altri investitori di fare lo stesso e aggravando così la crisi finanziaria della CWS.

Da ultimo, ma non per ciò meno importante, la CWS era operativa sebbene l'autorità indipendente Ewura non fosse ancora entrata in funzione. Ciò significava che la sovrintendenza e il monitoraggio delle prestazioni erano condotti dalla Dawasa e dal ministero dell'Acqua benché entrambi fossero parti in causa. Il governo della Tanzania aveva sì garantito il prestito alla DWSSP ma, oltre ai propri obblighi contrattuali, aveva pochi altri incentivi a cui ricorrere per aiutare la CWS. Lo fece solo nella fase iniziale, concedendo alla CWS dilazioni di pagamento. Il conflitto tra la Dawasa e la CWS peggiorò. Fu nominato un facilitatore e redatto un elenco di questioni cruciali da risolvere, ma prima che la procedura di conciliazione fosse terminata l'esecutivo comunicò la rescissione del contratto di concessione. Sembra che avesse raccolto prove sufficienti che la CWS non avrebbe vinto la causa che ne sarebbe derivata e che i finanziatori non avrebbero smesso di pagare. Ecco perché alcuni sostengono che il fallimento della CWS fosse politicamente conveniente per il governo, che avrebbe così fatto ricadere il biasimo generale per i problemi idrici della città sull'azienda, ponendovi rimedio proprio negli ultimi mesi precedenti le elezioni presidenziali.<sup>14</sup>

L'azienda madre della CWS (Bewater-Gauff) non ha poi vinto le cause legali promosse contro la Tanzania davanti alla United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) e all'International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) della Banca Mondiale. Per quest'ultimo il governo della Tanzania è ritenuto colpevole di rescissione illegale del contratto, ma non è obbligato ad alcun risarcimento finanziario.

L'UNCITRAL invece valuta la situazione in modo diverso e condanna la CWS al pagamento di una multa di 3 milioni di dollari.<sup>15</sup> Sanzione che andrà inevasa, perché nel frattempo CWS fa bancarotta.

## Ritorno al pubblico

Subito dopo la risoluzione del contratto con la CWS nel 2005, il governo della Tanzania assunse il controllo di tutta la struttura aziendale –beni e dipendenti– e nominò presidente e amministratore delegato un alto funzionario del ministero dell'Acqua e dell'Irrigazione della nuova Dar es Salaam Water and Sewerage Corporation (DAWASCO).

Quest'ultima è un'azienda pubblica parastatale posseduta e finanziata dallo stato tanzaniano, il cui consiglio d'amministrazione è di nomina ministeriale. I suoi compiti più urgenti al momento della costituzione sono l'aumento della copertura del sistema, l'affidabilità e la produzione di introiti.

### *Miglioramento della copertura e dell'accesso*

Forse il problema più urgente da affrontare per la Dawasco è il livello eccessivamente alto delle perdite idriche e la non contabilizzazione dell'acqua nel sistema, stimata a circa il 76 per cento circa dei volumi in uscita dagli impianti di trattamento.<sup>16</sup> La situazione migliora non appena la Dawasco viene costituita. La percentuale passò al 56,5 per cento nel 2009, ma anche questa cifra era inaccettabilmente alta e si auspicò che dei lavori finanziati da donatori per la riduzione delle perdite potessero comportare una differenza più significativa.<sup>17</sup>

L'estensione della copertura era un'altra priorità. Delle stime valutavano che tra il 62 per cento e il 68 per cento dei residenti urbani usassero l'acqua potabile, ma che solo l'8 per cento la ricevesse al rubinetto di casa. Un dato che rappresentava comunque una crescita del 12,7 per cento degli allacciamenti tra il 2006 e il

2009, con la copertura in continua crescita stando alle interviste a funzionari della Dawasco. Nel 2008, gli utenti connessi ricevevano un servizio medio di 8 ore al giorno, con un leggero miglioramento rispetto al 2006, ma da allora non c'è stato alcun ulteriore progresso.<sup>18</sup> Nel complesso tuttavia la Dawasco ha fatto in modo di aumentare la copertura della rete, risultando in una posizione migliore per rispondere all'incremento della domanda di acqua in una città in espansione. L'azienda rese noto di aver anche migliorato in maniera sensibile la misurazione, dal 45 per cento di utenti collegati nel 2006 al 67 per cento nel 2009. Per gli utenti fatturati la tariffa ufficiale dell'acqua era aumentata del 30 per cento nel luglio 2006, pari a 0,46 dollari al metro cubo, rimanendo in vigore fino all'agosto 2009, quando subì un nuovo incremento a 0,56 dollari (ma ritorneremo su questo punto). In termini di rapporti con gli utenti, La Dawasco ha fatto notevoli sforzi nella gestione dei reclami per migliorare le prestazioni e aprire canali di comunicazione.

La capacità di produzione giornaliera di acqua è di circa 273mila m<sup>3</sup>, oltre a una media di 5mila m<sup>3</sup> di acqua non depurata estratta dai pozzi. Quantità comunque molto al di sotto della domanda complessiva, stimata nel 2007 in circa 450mila m<sup>3</sup> al giorno.

Va aggiunto che le cifre della produzione sono un massimo teorico: i volumi d'acqua che arrivano alla rete di distribuzione cittadina sono infatti molto più bassi, con il 43 per cento di perdite o prelievi illegali (soprattutto per l'agricoltura) lungo le condotte tra il fiume Ruvu e i serbatoi urbani.<sup>19</sup> Come già accennato, va poi tenuto conto anche delle perdite del sistema di distribuzione urbano. Il tutto per dire che il volume totale di acqua che arriva agli utenti della città è prossimo ai 100mila m<sup>3</sup> al giorno. Di conseguenza le capacità di stoccaggio sono poco utilizzate e diversi quartieri sono serviti poco o nulla.

Il reddito medio nelle aree più povere della città si aggira sui 30 dollari al mese. Per le famiglie più indigenti il costo ufficiale dell'acqua è molto alto, mentre è sostenibile per quelle residenti nel centro urbano. Vista però la scarsa affidabilità del sistema e la limitata copertura del territorio, gli abitanti di Dar es Salaam devono ricorrere ad altre fonti per integrare o sostituire la rete convenzionale, il che è meno conveniente e più costoso, per esempio:

- Il 38 per cento delle famiglie comprano acqua da rivenditori che la "prendono" dagli allacciamenti familiari e la vendono ai loro vicini, spesso a prezzi gonfiati.

- Vi sono famiglie che usano allacciamenti illegali, provocando ulteriori inefficienze e problemi di affidabilità della rete.<sup>20</sup>
- Ci sono chioschi installati in parte dalla rete, ma il più delle volte gestiti da privati, che praticano tariffe superiori a quelle ufficiali della Ewura.<sup>21</sup>
- Dei pozzi privati vengono scavati per approvvigionare i quartieri più ricchi.
- Le cisterne private servono a tamponare irregolarità dell'erogazione.
- Molte famiglie ricorrono all'acqua in bottiglia.

Questa privatizzazione di fatto di parte consistente della rete provoca grandi disuguaglianze, con le tariffe che variano a seconda della lunghezza della catena di fornitura. Dall'analisi si ricava che gli abitanti più poveri della città spendono la maggior parte del loro reddito e sopportano la maggior fatica fisica per procurarsi l'acqua.<sup>22</sup> La disuguaglianza economica si accompagna alla disuguaglianza nello spazio ereditata dal passato della città: la rete idrica fu dapprima costruita per i colonizzatori europei ed estesa in seguito dopo l'indipendenza alle aree di residenza delle élite economiche a medio e alto reddito. Da allora lo sviluppo della rete è stato sempre guidato da interessi economici specifici (es. industrie, alberghi). L'impianto di depurazione del Lower Ruvu (70 per cento della capacità produttiva del sistema) serve soprattutto gli utenti situati nelle ricche aree della costa, il centro urbano e i quartieri sud. Il rimanente 30 per cento proviene dall'impianto dell'Upper Ruvu, da quello di Mtoni e dai pozzi ed è indirizzato verso le zone più povere della città (l'area industriale a sud e le zone a nord-ovest).

### *Finanziamento delle infrastrutture*

Nel 1995 è stato calcolato che almeno 600 milioni di dollari erano necessari per riparare ed estendere la rete idrica di Dar es Salaam per soddisfare adeguatamente la domanda stimata.<sup>23</sup> Una cifra che è continuata a crescere finché i primi lavori di costruzione finanziati da DWSSP iniziarono nel 2003. Recentemente il governo ha promesso di investire ulteriori 436 milioni di dollari per un ulteriore miglioramento della rete. Considerato che nel 2010 il bilancio dello Stato Tanzano era di 4,66 miliardi di dollari si tratta di uno sforzo notevole.

La prima fonte di finanziamento per le infrastrutture è stata il governo nazionale, che è prevalentemente ricorso al denaro dei donatori internazionali. Ciò

soprattutto per il fatto che la Dawasco, pur aumentando gli introiti del 7,8 per cento l'anno tra il 2007 e il 2009 e del 24,3 per cento tra il 2008 e il 2010, non copriva ancora i costi operativi ed è tuttora lontana dal disporre di capitali di investimento. Per esempio, nel 2009 la Dawasco ha incassato 10,5 milioni di dollari, ma ha dovuto far fronte a spese operative per 19 milioni di dollari. L'obiettivo rimane quello di raggiungere introiti sufficienti per far fronte agli investimenti operativi e in conto capitale, ma è chiaro che l'esecutivo continuerà ancor per anni a fornire il grosso dei finanziamenti per infrastrutture.

### *Costi e ricavi*

La Dawasco spiega le sue difficoltà nell'incrementare le entrate economiche con il fatto che alcune istituzioni pubbliche non saldano le bollette dell'acqua (in particolare l'esercito) e che, in generale, molti utenti insoddisfatti ritengono di non dover pagare per un servizio di qualità scadente, non si fidano dei contatori o, più semplicemente, non hanno soldi per pagare. La riscossione delle bollette è aumentata da quando la Dawasco è diventata operativa, ma non ha tenuto il passo con l'impennata delle spese di gestione, in particolare con quelle dovute all'aumento dei costi dell'energia, che pesano per il 25 per cento sull'operatività del servizio. La manutenzione scadente della rete e il convogliamento su lunghe distanze costringono la Dawasco a utilizzare grandi quantità di energia per pompare l'acqua in città. Le importazioni di prodotti chimici rappresentano anch'esse una voce di spesa non indifferente. Nel complesso l'incidenza delle spese sulle entrate è diminuita costantemente tra il 2006 e il 2008,<sup>24</sup> facendo pensare a progressi nell'efficienza organizzativa ed economica della Dawasco, ma questi sforzi vengono annullati dalle impennate dei prezzi dell'energia, per cui le perdite accumulate ammontano a oggi a più del 230 per cento del valore patrimoniale dell'azienda. Risultato è che non è realistico attendersi generazione di reddito da parte della Dawasco per finanziare il fabbisogno operativo e di investimenti. Dei grandi investimenti da parte del governo centrale diventeranno una ineludibile necessità.

### *Qualità dell'acqua*

La qualità dell'acqua ai punti di prelievo lungo il fiume Ruvu continua a peggiorare. È sempre più torbida di anno in anno per effetto di precipitazioni più concentrate e della devastazione ambientale nel bacino fluviale. Fino al completamento dei lavori di costruzione legati al contratto di privatizzazione, l'acqua prodotta negli impianti

di Ruvu rispondeva agli standard dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (ad eccezione dei più alti residui di cloro allora permessi). Tuttavia la qualità peggiorava nelle sezioni finali della rete urbana a causa delle perdite e degli allacciamenti abusivi e non era buona da bere se non ulteriormente trattata. Le pessime condizioni della rete fognaria aggravano il problema, contaminando le acque sotterranee e a volte anche compromettendo l'erogazione dell'acqua potabile convogliata. Per risolvere il problema sarebbero necessari nuovi investimenti ai punti terminali della rete, ma allo stato attuale questi sono concentrati solo sugli impianti di produzione.

### *Condizioni di lavoro*

Le condizioni di lavoro dei dipendenti sono cruciali per l'efficienza della Dawasco. L'esperimento della CWS è stato descritto da molti intervistati come un enorme disastro organizzativo: la dirigenza era diffusamente percepita come non legittima, i lavoratori delle categorie inferiori si sentivano trascurati e l'ethos collettivo dell'organizzazione seriamente danneggiato. La situazione non sembra essere gran che migliorata con la ripubblicizzazione. Seguendo le istruzioni del consulente aziendale Ernst & Young, un terzo dei lavoratori è stato licenziato nel 2007, mentre sono stati assunti nuovi funzionari inseriti in posizioni dirigenziali. Un'occorrenza che ha provocato risentimento tra i funzionari più anziani, che ritenevano di meritare quei posti per l'esperienza acquisita. La questione salariale è pure un problema, dato che le retribuzioni sono congelate dal 2007, mentre l'inflazione è cresciuta in media di un 10 per cento annuo.<sup>25</sup> La permanenza in azienda di personale competente diventa quindi un problema e si sono verificati parecchi casi di tecnici che hanno lasciato l'azienda dopo una (costosa) formazione.

Questa incapacità, o non disponibilità dell'organizzazione a offrire salari adeguati e/o condizioni di lavoro più motivanti, alimenta un altro grave problema: la corruzione. Sembra che la maggior parte degli allacciamenti illegali sembra essere stata fatta da dipendenti della Dawasco.<sup>26</sup>

L'introduzione di valutazioni delle prestazioni individuali è un tentativo di aumentare il controllo sui dipendenti. L'esperimento è partito dai responsabili di zona, che hanno visto indicizzare parte dei loro emolumenti sulla realizzazione degli indicatori di performance, compresa la riscossione delle entrate. Lo schema si sta ora estendendo a tutti i dipendenti, ma con scarso successo, considerato che crea un lavoro d'ufficio sproporzionato ai possibili vantaggi.

Affrontare questi problemi è tanto più difficile in un'organizzazione con al vertice una maggioranza di ingegneri che tendono a inquadrare i problemi in termini tecnici, il che presumibilmente non favorisce un approccio flessibile con le risorse umane o buone relazioni con interlocutori non specializzati.

### *Ammettere un aiuto esterno*

Nella fase iniziale di ripubblicizzazione, la Dawasco ha ricevuto molta assistenza dall'ugandese Kampala's National Water and Sewerage Corporation (NWSC), tramite la sua Unità di Assistenza Esterna, in materia di miglioramento della gestione finanziaria, del controllo delle perdite e dei rapporti con l'utenza, collaborando in particolare alla stesura dei primi programmi lanciati dai vertici della compagnia. Il primo era un piano di salvataggio in 100 giorni preparato nel 2005 per rovesciare la tendenza di scarso rendimento. La Dawasco sostiene che con questo piano la riscossione delle entrate è aumentata del 36 per cento, è cresciuto il numero degli allacciamenti al contatore e del controllo efficace sulle perdite.<sup>27</sup> Stranamente, adesso il ruolo della NWSC viene minimizzato da molti dirigenti della società tanzaniana, che sottolineano i differenti contesti idrologici e socio-economici delle due città.

## **Guardando al futuro**

### *Proprietà pubblica, processo decisionale privato*

Per certi aspetti, le due sole sostanziali differenze tra la Dawasco e il suo predecessore privato sono la trasformazione in proprietà pubblica e la sostituzione del vertice aziendale. L'architettura istituzionale disegnata per l'operatore privato rimane grosso modo la stessa, con la Dawasa (l'ente pubblico semi-indipendente) proprietaria dell'infrastruttura e la Dawasco (azienda parastatale) che agisce come una società priva di asset e opera sulla base di un contratto di servizio.

Di fatto, i termini di riferimento del contratto fra le due società sono quasi uguali a quelli esistenti prima tra la Dawasa e la CWS.

Questo inusuale assetto istituzionale era stato creato per due ragioni: era la soluzione più facile e praticabile in tempi brevi per garantire la continuità operativa e la Banca Mondiale (e vari dirigenti del ministero dell'Acqua) volevano mantenere

il nuovo operatore sotto la pressione della concorrenza per essere in linea con il loro orientamento favorevole al mercato.

Lo stesso governo, negli anni 2005 e 2006, aveva cercato di sostituire il contratto con i privati con un altro, ma nessuna impresa idrica internazionale si dimostrò interessata e così prevalse lo status quo.

Un'evenienza che ha portato a una situazione assurda e costosa. Sia la Dawasa che la Dawasco sono controllate dal ministero dell'Acqua, ma la prima ha rifiutato di riconoscere nella seconda un'autorità di sorveglianza, la scavalca e fa riferimento diretto al ministero. Il risultato di questa reciproca sfiducia comporta il pagamento da parte di Dawasa di circa 120mila dollari l'anno (circa l'1 per cento dei ricavi annui) per i servizi di una ditta di audit esterna incaricata di monitorare le prestazioni, che poi la Dawasco si rifiuta di riferire alla Dawasa. L'andamento insoddisfacente della Dawasco ha indotto la Dawasa a imporre pesanti sanzioni (tra i 50mila e i 100mila dollari l'anno), che però sono rimaste simboliche in quanto la stessa Dawasa nel dicembre 2005 ha accettato di attendere 5 anni prima di esigere il pagamento delle sanzioni previste dalla concessione e premi o penalità relative alle prestazioni.

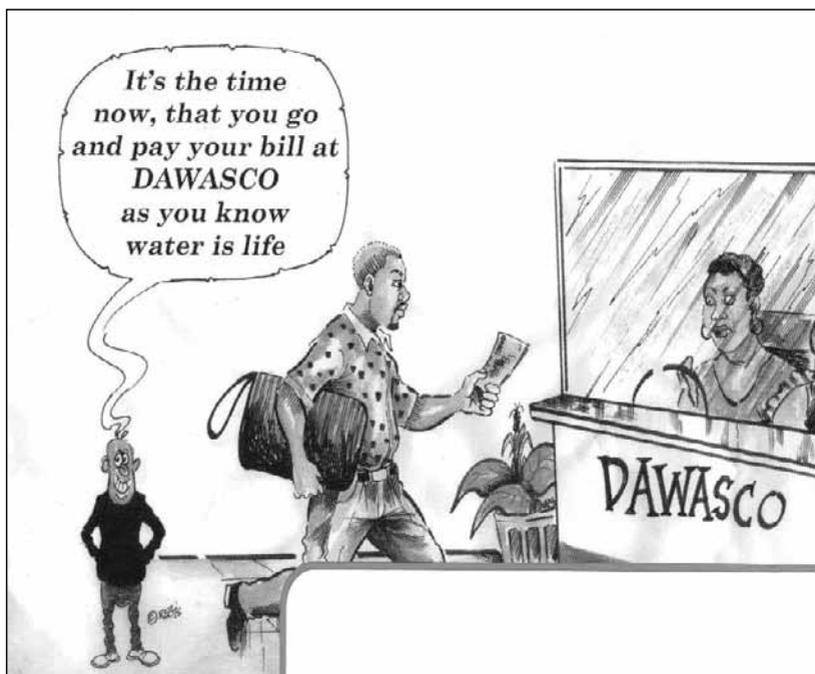
Le cose hanno cominciato a migliorare con la nomina del nuovo direttore generale della Dawasco, il cui atteggiamento conciliante ha reso possibile un rapporto di maggiore collaborazione, per cui i rispettivi vertici sono ora in costante contatto. Benché molti dirigenti di entrambi gli Enti si pronuncino ora a favore di una fusione tra i due enti, la Banca Mondiale rimane d'idea contraria e l'ipotesi non è all'ordine del giorno nemmeno del ministero. Proseguono invece le trattative tra le parti per una revisione del contratto di concessione.

### *Una cultura di gestione mercantile*

L'assetto istituzionale della Dawasco come società autonoma stava a significare che l'assoluta priorità era ed è l'aumento dei ricavi per i servizi idrici e di fognatura prestati. Il che si è tradotto in enormi sforzi per ripulire la banca dati degli utenti, aggiornare il sistema di fatturazione con l'acquisto di un nuovo e costoso software (978mila dollari) e diversificare le opzioni di pagamento (tramite cellulari, supermercati, internet ecc). Un programma di ammodernamento ostacolato dalla scarsa affidabilità dell'intero sistema, l'erogazione dell'acqua irregolare e le misurazioni dubbie, che nell'insieme mettono in discussione la legittimità delle bollette. Il

ricorso ai grandi mezzi di comunicazione, ad avvisi pubblici e anche a tattiche intimidatorie, come distacchi delle forniture di interi quartieri, per convincere gli utenti a pagare l'acqua hanno contribuito all'aumento del 37 per cento degli introiti dal 2007-2008 al 2009-2010,<sup>28</sup> ma nello stesso periodo la Dawasco si è caricata sulle spalle una mole di spese operative. Con il risultato che il deficit è aumentato. La situazione ora è così grave che alcuni dirigenti della compagnia stanno pensando di aprire nuovi rami di attività in grado di generare utili per l'impresa.

Quello che colpisce nelle interviste con i dirigenti della Dawasco è proprio il loro desiderio di funzionare "bene come il settore privato", dichiarazione ricorrente, specie nelle discussioni riguardanti le difficoltà economiche dell'azienda. Il concetto di "funzionamento" si richiama a quello del settore privato: efficienza finanziaria e redditività sono considerate pre-condizioni rispetto ai miglioramenti da apportare ad altre aree dei servizi: affidabilità, qualità, sicurezza e accessibilità.



“E’ ora di pagare la bolletta a di DAWASCO, come sapete l’acqua è vita”.

Fonte: *Dawasco News*, N°2, Luglio-Settembre 2007

Difficile dire se questo atteggiamento improntato sul mercato sia il risultato di una crescente influenza liberista nel paese, o sia addebitare all'avversione al settore pubblico dovuta alla eccessiva burocrazia statale del passato, oppure a entrambi i fattori. Certo l'ossessiva ricerca della redditività è anch'essa un prodotto del fatto che le sole entrate legittime dell'azienda provengono dalle bollette dell'acqua.

I contributi finanziari (cruciali) del governo nazionale e della Dawasa che consentono alla Dawasco la sopravvivenza operativa, e a questo sono destinati, sono però associati a un messaggio ripetuto e umiliante di "fallimento". Altro segnale di crescente prevalenza di una cultura aziendalistica è il ricorso sistematico a consulenti privati<sup>29</sup> a sostegno delle principali scelte della direzione (cassa integrazione, monitoraggio delle prestazioni, ecc) e ai principali strumenti di gestione aziendali, quali le valutazioni delle prestazioni individuali per i dipendenti.

### *Chi decide sono i Partner per lo sviluppo*

La situazione idrica di Dar es Salaam è un argomento ricorrente nell'agenda politica nazionale ed è stata in primo piano nelle elezioni presidenziali del 2010.<sup>30</sup> Il presidente rieletto Jakaya Kikwete chiese il voto per risolvere i problemi idrici della città in un importante discorso del luglio del 2010, promettendo di espandere la capacità produttiva idrica a 710 milioni di litri al giorno entro il 2013-2014 con finanziamenti provenienti dalla Millennium Challenge Corporation (MCC), di aggiungere ulteriori fondi governativi per sviluppare gli impianti di trattamento delle acque e di sfruttare le profonde falde acquifere costiere a sud della città.<sup>31</sup> La storia insegna a essere cauti. Kikwete aveva fatto promesse elettorali simili nella sua campagna presidenziale del 2005<sup>32</sup>, ma il solo grande investimento pubblico realizzato fu per un progetto di adduzione idrica dal Lago Vittoria alla regione di Shinyanga, dove c'era un boom di miniere d'oro.<sup>33</sup> Ciò nonostante, questa volta il governo sembra impegnato, con l'appoggio del Parlamento, ad aumentare del 15 per cento il bilancio 2011<sup>34</sup> del ministero dell'Acqua e a lanciare un programma di 436 milioni di dollari per l'ammodernamento delle infrastrutture idriche di Dar es Salaam.<sup>35</sup>

Bisogna però guardare oltre alla retorica politica e andare all'origine di questi finanziamenti. Essi provengono per la maggior parte da agenzie per lo sviluppo e sono erogati a condizioni molto precise. I "partner per lo sviluppo" internazionali hanno determinato le decisioni strategiche per il sistema idrico di Dar es Salaam

fino agli ultimi anni '90. Il prestito di 164 milioni di dollari offerto dalla Banca mondiale alla DWSSP nel 2003, che imponeva la privatizzazione, è scaduto solo nel 2010 e viene ora sostituito dal Progetto di Supporto al Settore Idrico (WSSP) nel quale la World Bank collabora con altri donatori internazionali (tra i quali la Banca africana di sviluppo, una banca tedesca e la cooperazione norvegese e statunitense).<sup>36</sup> Questa potente influenza politica, incomprensibile a livello locale, esacerbò molti dirigenti della Dawasco, almeno quelli che si sentivano abbastanza sicuri per parlare esplicitamente della questione. È diffusa la sensazione che i donatori internazionali abbandonino la nave quando ci sono problemi, ma poi tendano a rivendicare i successi quando ci sono. Gli specialisti stranieri vengono considerati dai più soggetti che prendono dal paese quel che gli serve prima di andarsene. Un'accusa più precisa alle istituzioni finanziarie internazionali è che i prestiti consentono di tenere il paese sotto il loro controllo e obbligano i Tanzaniani a dover abbracciare un modello di sviluppo imposto dall'alto. "Per liberarsi di loro bisogna restituire il denaro prestato. Ma nel frattempo sei diventato di loro proprietà",<sup>37</sup> ha sintetizzato in maniera molto esplicita un dirigente della Dewasco.

Un altro intervistato lamenta di aver dovuto perdere tanto tempo in riunioni nelle quali il suo ruolo era quello di sorseggiare caffè, sgranocchiare biscotti, annuire di tanto in tanto ed essere usato come prova che "i soggetti locali hanno partecipato al progetto".<sup>38</sup>

Il coinvolgimento della proprietà e dei dirigenti è inquinato dalla dipendenza politica e finanziaria. Un esempio significativo è fornito dal programma di lavoro di uno dei più attivi donatori odierni: la MCC. Quest'ultima è un'agenzia USA per lo sviluppo, costituita nel 2004 dall'ex presidente George W. Bush allo scopo di favorire la crescita economica dei paesi in via di sviluppo attraverso "buone" politiche economiche.<sup>39</sup> Con un prestito di 207 milioni di dollari alla WSSP, MCC finanzia due progetti in Dar ES Salaam: l'espansione dell'impianto di depurazione del Basso Ruvu e un programma per la riduzione del problema dei mancati introiti sull'acqua.

L'espansione ha lo scopo di incrementare del 50 per cento la capacità dell'impianto fino a 270 mila m<sup>3</sup> al giorno.<sup>40</sup> Il problema è che la portata del fiume Ruvu nella stagione secca a volte è già troppo bassa per consentire la piena capacità produttiva. Il fenomeno è peggiorato negli ultimi decenni per effetto dei cambiamenti climatici e della deforestazione. Il che significa che il progettato aumento della capacità

produttiva non servirà a nulla, finché non verrà completata la costruzione della grande diga a monte (Kindula) che dovrebbe partire nel 2011-12 e durare tre anni. Il progetto dello sbarramento è però datato, risale agli anni '90 ma l'agenzia giapponese per la cooperazione che intendeva sostenerne la costruzione fece poi marcia indietro per i danni socio-ecologici e altri inconvenienti che l'opera avrebbe causato.<sup>41</sup> Al momento la Banca mondiale sta finanziando l'iniziativa, sebbene diversi esperti idrici puntino su altre fonti possibili e più sostenibili. Il governo della Tanzania ha chiesto di costruire una diga più piccola a valle,<sup>42</sup> ma il cantiere è già stato aperto ed è poco probabile un ripensamento. Le condizioni per accedere ai fondi MCC pongono un'altra serie di criticità. Benché si tratti di contributi e non di prestiti, essi sono accompagnati da un elenco di rigidi requisiti politici. Il pacchetto 2008 stabilisce che "le autorità idriche e delle fognature dovranno proporre tariffe miranti a raggiungere la sostenibilità finanziaria nel settore operativo e in quello delle manutenzioni, come pure una tendenza sostenibile per il recupero degli ammortamenti."<sup>43</sup> Tra le righe si può leggere l'esigenza di rientrare del tutto delle spese. Lo conferma il *Monitoring and Evaluation Document* allegato al pacchetto fiscale, che cita come rischio primario del progetto l'incapacità del governo di applicare una "riforma delle tariffe che comprenda il recupero dei costi".<sup>44</sup> Il che significa che, con gli attuali livelli tariffari molto al di sotto del totale rientro delle spese e con i previsti nuovi investimenti, le tariffe dell'acqua di Dar es Salaam sono destinate a crescere del 250-300 per cento.<sup>45</sup>

Le tariffe sono decise dall'ente indipendente Ewura, che nel 2010 ha respinto per ben due volte gli aumenti. Come può l'esecutivo garantire che le bollette subiranno un incremento, come richiesto dalla MCC, senza violare l'indipendenza di Ewura? Nel prossimo futuro si profila un contenzioso non da poco. Da una parte il presidente Kikwete ribadisce che vuole mantenere basse le tariffe dell'acqua, dall'altra parte l'art. 3.4, (c) della legge stabilisce che "il governo non farà ricorso ad alcuna norma interna per giustificare o consentire il mancato rispetto degli impegni previsti dal pacchetto fiscale".<sup>47</sup>

Questa breve panoramica del funzionamento interno della Dawasco del contesto istituzionale e politico nel quale opera fa solo capire, che sebbene sia un'azienda formalmente di proprietà del governo e di natura pubblica, essa è ben lungi dall'essere un ente pubblico che risponde sia sotto l'aspetto politico che quello gestionale agli utenti. Ma tutto ciò esula quasi del tutto dal controllo della compagnia. Il

governo tanzaniano ha l'obbligo di legge di applicare le raccomandazione e le condizioni poste dai donatori internazionali, anche se ciò comporta un danno nei confronti della popolazione, su cui ricadono tali decisioni.

## Conclusioni

L'esperienza della privatizzazione della CWS imposta dai donatori internazionali è stata un enorme fallimento, causato dalla scarsa preparazione degli operatori privati, dai difficili rapporti tra i dirigenti e dalle lotte interne degli azionisti. Il fatto che il governo tanzaniano abbia anticipato la rescissione del contratto in modo precipitoso e la abbia usata per acquisire consensi nell'imminente campagna elettorale presidenziale non è comunque bastato ai privati per vincere le due cause legali intentate contro la Tanzania davanti all'UCITRAL e all'ICSID, due corti arbitrali solitamente ben disposte verso gli interessi degli investitori privati.

Alla luce di questi risultati, va a favore della Dawasco l'inversione della tendenza aziendale con l'aumento dell'area servita delle entrate, sebbene parziali. Ma non è bastato concentrarsi tenacemente sulla copertura dei costi, il mancato apporto di miglioramenti radicali al sistema ha indotto al ricorso di strumenti controversi. Le forniture continuano a essere precarie e irregolari, gli allacciamenti diretti alla rete riguardano ancora esigue minoranze, residenti nelle zone più ricche della città, mentre la maggior parte della popolazione si deve accontentare di un accesso indiretto a prezzi molto più alti.

I miglioramenti concreti dipendono dalle grandi opere finanziate dal governo centrale, che a sua volta si appoggia molto sulle istituzioni internazionali. Queste ultime impongono condizioni che strutturano l'evoluzione del sistema, sotto l'aspetto tecnico e ideologico, senza doverne rispondere agli utenti. In questo senso la ripubblicizzazione dell'acqua a Dar es Salaam è avvenuta per difetto, in seguito al fallimento di un contratto privato, e non è il risultato di una strategia guidata dalle istituzioni politiche del paese. Se la sovranità politica è condizione di sostenibilità, allora le ridotte possibilità di scelta imposte dai condizionamenti dei donatori devono essere considerate uno dei principali ostacoli alla soluzione dei problemi idrici di Dar es Salaam.

## Note

- 1 Podesta, J.J. (2006) Julius Nyerere. Farmington Hills (MI): Gale Contemporary Black Biography, Gale.
- 2 Banco Mundial (2000) *Report and recommendations on the programmatic structural adjustment credit for Tanzania (P-7376-TA)*. Washington, DC: Banco Mundial.
- 3 *The Guardian* (1999) Julius Nyerere, 15 Ottobre. <http://www.guardian.co.uk/news/1999/oct/15/guardianobituaries> (accesso 12 Dicembre 2011).
- 4 Skinner, A. (2005) Tanzania & Zanzibar. London: Cadogan Guides, p. 19.
- 5 Munyaga, M. (2000) *Participatory approach revives adult education in Tanzania*. Presentazione al Forum Mondiale dell'educazione convocato da UNDP, UNESCO, UNFPA, UNICEF e Banca Mondiale, Dakar, Senegal. <http://www.unesco.org/education/wef/en-news/tanzania.shtml> (accesso 12 Dicembre 2011).
- 6 Harrison, G. (2004) The World Bank and Africa: *The construction of governance states*. London and New York: Routledge.
- 7 National Bureau of Statistics, Republic of Tanzania (2002) *Population and Housing Census*. Dar es Salaam: NBS.
- 8 Dongus, S. (2000) *Vegetable production on open spaces in Dar es Salaam—Spatial changes from 1992 to 1999*. Freiburg: Albert-Ludwigs-University of Freiburg/Germany, Institute of Physical Geography. <http://www.cityfarmer.org/daressalaam.html> (accesso 12 Dicembre 2011).
- 9 Il dato è suddiviso come segue: 61,5 milioni di dollari dall'IDA, 48 milioni dalla banca Africana di Sviluppo, 34 milioni dalla BEI, 12,6 milioni da DAWASA e 8,5 milioni dall'operatore privato CWS.
- 10 Kjellén, M. (2006) *From public pipes to private hands: Water access and distribution in Dar es Salaam, Tanzania*. Stockholm: Department of Human Geography, Stoccolma: Dipartimento Geografia Umana, Università di Stoccolma.
- 11 Action Aid UK (2004) *Turning off the taps: Donor conditionality and water privatisation in Dar es Salaam, Tanzania*. Londra: ActionAid UK.
- 12 United Republic of Tanzania, Ministry of Water and DAWASCO Review and Restructuring Committee (2006) *Options for public-private partnerships in DAWASCO—Draft final report*. Dar es Salaam: Republic of Tanzania.
- 13 WaterAid Tanzania (2008) *Why did City Water fail? The rise and fall of private sector participation in Dar es Salaam's water supply*. Dar es Salaam: WaterAid. p. 10
- 14 *Ibid.*, p. 13
- 15 *The Guardian* (2008) Tanzania wins £3m damages from Bewater subsidiary, 11 January. <http://www.guardian.co.uk/business/2008/jan/11/worldbank.tanzania> (accesso 12 Dicembre 2011).
- 16 WaterAid Tanzania (2003) *Prospects for the poor: Water reforms and private sector participation in Dar es Salaam, Tanzania*. Dar es Salaam: WaterAid Tanzania. [http://www.wateraid.org/documents/prospects\\_for\\_the\\_poor\\_1.pdf](http://www.wateraid.org/documents/prospects_for_the_poor_1.pdf) (accesso 12 Dicembre 2011).
- 17 Mwakalebela, L. (2011) 600bn/- to end Dar es Salaam water woes. *Daily News*, 15 March. <http://dailynews.co.tz/home/?n=18111> (accesso 12 Dicembre 2011).

- 18 EWURA (2010) Annual report of Urban Water Supply and Sewerage Authorities (UWSAs) for the period of 2008/09. Dar es Salaam: EWURA. <http://ewura.go.tz/annualreportswaterreg.html> (accesso 12 Dicembre 2011).
- 19 WaterAid Tanzania (2003) *Prospects for the poor: Water reforms and private sector participation in Dar es Salaam, Tanzania*. Dar es Salaam: WaterAid Tanzania. [http://www.wateraid.org/documents/prospects\\_for\\_the\\_poor\\_1.pdf](http://www.wateraid.org/documents/prospects_for_the_poor_1.pdf) (accesso 12 Dicembre 2011).
- 20 Kjellén (2006), *op.cit.*
- 21 Uwazi (2010) *Water prices in Dar es Salaam: Do water kiosks comply with official tariffs?* Policy brief TZ09/2010E, September. Dar es Salaam: Uwazi. <http://www.uwazi.org/uploads/files/Water%20kiosks%20in%20DSM%20Englsh.pdf> (accesso 12 Dicembre 2011).
- 22 Kjellén, M. (2006) *Generalization of price and effort in water acquisition, by service mode and household wealth*, p. 243.
- 23 Boyd, G. (2001) *An overview of private sector participation in the Dar es Salaam Water and Sanitation Authority: A report for WaterAid-Tanzania*. Dar es Salaam: WaterAid Tanzania, pp. 19-20, citing Howard Humphreys Tanzania Ltd (1995) *Feasibility report on the rehabilitation of the Dar es Salaam Water Supply System*. Dar es Salaam: WaterAid Tanzania.
- 24 EWURA (2010), *op.cit.*
- 25 Index Mundi (2011) Tanzania inflation rate (consumer prices). [http://www.indexmundi.com/tanzania/inflation\\_rate\\_%28consumer\\_prices%29.html](http://www.indexmundi.com/tanzania/inflation_rate_%28consumer_prices%29.html) (accesso 12 Dicembre 2011).
- 26 *Business Times* (2011) Dawasco accused of swindling millions via inflated water bills, 11 February. [http://www.businesstimes.co.tz/index.php?option=com\\_content&view=article&id=717:dawasco-accused-of-swindling-millions-via-inflated-water-bills&catid=1:latest-news&Itemid=57](http://www.businesstimes.co.tz/index.php?option=com_content&view=article&id=717:dawasco-accused-of-swindling-millions-via-inflated-water-bills&catid=1:latest-news&Itemid=57) (accesso 12 Dicembre 2011).
- 27 DAWASCO (2006) *Annual plan for 2006-2007*. Dar es Salaam: DAWASCO, p. 7.
- 28 DAWASCO (2010) *Technical report 2009-2010*. Dar es Salaam: DAWASCO.
- 29 Generalmente uno dei “grandi 4”: KPMG, Ernst & Young, PriceWaterhouseCoopers and Deloitte.
- 30 Mgamba, R. (2010) Judgment Day. *Guardian on Sunday*, 31 October. <http://www.ippmedia.com/frontend/index.php/oi.poc/6live/?l=22614> (accesso 12 Dicembre 2011).
- 31 *Daily News* (2010) End of Dar es Salaam water blues in sight, 20 July.
- 32 *The Guardian* (2005) Kikwete promises to end Dar water woes, 25 Novembre.
- 33 See map on the Tanzanian Chamber of Mines website: <http://www.chamberofmines-tz.com/>.
- 34 Alvar Mwakyusa, K. (2011) Solve Dar water woes, MPs urge. *Daily News*, 30 March. <http://dailynews.co.tz/home/?n=18551>; Mwakalebela (2011), *op.cit.*
- 35 Semberya, D. (2011) \$436m approved to end Dar water woes. *East African Business Week*, 20 March. <http://www.busiweek.com/11/news/tanzania/684-436m-approved-to-end-dar-waterwoes> (accesso 12 Dicembre 2011).
- 36 World Bank (2011) Water Sector Support Project, Tanzania. <http://web.worldbank.org/external/projects/main?Projectid=P087154&theSitePK=40941&piPK=64302772&pagePK=64330670&menuPK=64282135&Type=Financial> (accesso 12 Dicembre 2011).

- 37 DAWASCO executive, author interview, 12 Novembre 2010.
- 38 DAWASCO executive, author interview, 4 Novembre 2010.
- 39 Millennium Challenge Corporation (n.d.) About MCC. <http://www.mcc.gov/pages/about> (accesso 12 Dicembre 2011).
- 40 Millenium Challenge Account – Tanzania (2009) *Capacity of Lower Ruwu water treatment plant to be expanded*. Press release, Dar es Salaam, 12 Maggio.
- 41 Rustagi, D. (2005) *What the Kidunda dam will destroy: Ecological and socio-economic value of Gonabis, Selous Game Reserve, Tanzania*. Tanzania Wildlife Discussion Paper no. 45. Dar es Salaam: GTZ Wildlife Programme in Tanzania, Wildlife Division.
- 42 United Republic of Tanzania, Ministry of Water and Irrigation (2008) *Terms of reference for consultancy services for preparation of feasibility study, detailed design and environmental and social assessment for Kidunda dam*. Dar es Salaam: MoWI. [http://www.wildlife-baldus.com/download/KIDUNDA\\_WB\\_COMMENTS\\_REVISIED\\_NOV\\_2008.pdf](http://www.wildlife-baldus.com/download/KIDUNDA_WB_COMMENTS_REVISIED_NOV_2008.pdf) (accesso 12 Dicembre 2011).
- 43 Allegato I, D, 6 – Sustainability Section of the Millennium Challenge Compact between the United States of America acting through the Millennium Challenge Corporation and the Government of the United Republic of Tanzania acting through the Ministry of Finance, 17 Febbraio 2008.
- 44 United Republic of Tanzania, Ministry of Finance and Economic Affairs –Millenium Challenge Account– Tanzania, *Monitoring and Evaluation Plan*, Marzo 2010, p.23.
- 45 DAWASA financial manager, author interview, Novembre 2010.
- 46 Mwakyusa, A. (2011) Kikwete pledges more funds to water sector. *Daily News*, 24 March. <http://dailynews.co.tz/home/?n=18376&cat=home> (accesso 12 Dicembre 2011).
- 47 Millennium Challenge Compact (2008), *op.cit.*

## Capitolo 4

# Aguas Públicas: Buenos Aires in Acque Torbide

Di Daniel Azpiazu<sup>1</sup> e José Esteban Castro



Nel 1993, il consorzio privato Aguas Argentinas SA (AASA), con a capo la multinazionale francese Suez, ha ottenuto una concessione trentennale per la gestione dei servizi integrati idrici e fognari dell'area metropolitana di Buenos Aires. All'epoca era la più grande concessione a privati del mondo intero, con circa 9 milioni di utenti. Il contratto era zeppo di clausole di stampo liberista e veniva sbandierato come il vessillo delle privatizzazioni, da riprodurre in altri paesi.<sup>2</sup> Negli anni, successivi l'operatore privato non è riuscito a rispettare gli obblighi contrattuali, ma le autorità argentine hanno chiuso un occhio. Nel 2006, però, il governo ha annullato la concessione alla AASA e l'allora presidente Nestor Kirchner ha restituito al pubblico la titolarità dei settori idrico e fognario.

A dire il vero, la de-privatizzazione di AASA non è un caso di "rimunicipalizzazione". Intanto perché la concessione è stata assegnata dall'esecutivo e non dalle autorità municipali. Poi perché è subentrata un'azienda di nuova costituzione, la Agua y Sanamientos Argentinos (AySA), controllata dal governo nazionale. Il servizio idrico funziona comunque a livello municipale e gli insegnamenti tratti da questo caso sono importanti rispetto ai contenuti di questo libro. Si può infatti dedurre quanto la privatizzazione dei sistemi idrici e fognari renda poi difficile la loro ristrutturazione per finalità pubbliche, specie quella che richiede di subordinare il profitto a priorità sociali più alte, affinché tutti abbiano accesso a servizi idrici di qualità.

Nella prima parte del capitolo passiamo in rivista gli aspetti chiave della concessione alla AASA per contestualizzare la cancellazione del contratto privato. Poi ci occupiamo dell'analisi del lungo e tormentato processo di rinegoziazione del contratto, durata dal 2002 al 2006, che ha coinvolto non soltanto il governo centrale, il Congresso (ovvero il Parlamento) e l'operatore privato, ma anche esecutivi stranieri, tribunali internazionali, sindacati (soprattutto i sindacati della sanità della Grande Buenos Aires, Segbatos), oltre a organizzazioni non governative e istituzioni pubbliche indipendenti. Nella terza parte trattiamo dei problemi connessi alle istituzioni legislative derivanti dalla rinazionalizzazione e dalla creazione della AySA, del funzionamento e delle principali caratteristiche dell'operatore pubblico. Concludiamo quindi con gli insegnamenti da trarre dalla disastrosa esperienza di Buenos Aires con la privatizzazione e di come essa determini la svolta verso i servizi idrici pubblici.

## Approfittare delle prestazioni scadenti

La brutta storia della concessione AASA si può dividere in due periodi: dal 1993 al 2002 e dal 2002 al 2006. Il primo periodo è stato contrassegnato da continue modifiche contrattuali, il più delle volte associate ad aumenti delle tariffe e a ricorrenti proteste del governo per l'incapacità della AASA di tener fede agli impegni in merito agli investimenti, agli obiettivi di espansione, alla tutela dell'ambiente e alla qualità del servizio, per non parlare del resto. Certo, le autorità hanno dimostrato clemenza verso la strategia finanziaria adottata dall'operatore privato, che ha poi comportato conseguenze disastrose. Il segno distintivo di questo periodo è la sistematica subordinazione della autorità all'interesse dell'operatore privato e un governo inizialmente compiacente e poi riluttante a pagare il prezzo politico dell'interruzione di un emblematico disegno privatizzatore. Il secondo periodo riguarda invece il prolungato processo di rinegoziazione contrattuale innescato dall'abbandono della parità fissa del peso argentino con il dollaro Usa.

Le condizioni della concessione originaria, le principali modificazioni introdotte successivamente e i criteri ispiratori della strategia del concessionario aiutano a comprendere le dinamiche di questi due periodi. In poche parole, il contratto originale impegnava l'operatore a: 1) universalizzare l'accesso entro il 2023 (copertura al 100 per cento per l'acqua rispetto al 70 per cento del 1993; e al 95 per cento rispetto al 58 per cento per le fognature); 2) miglioramento della qualità del servizio al livello degli standard internazionali; 3) adozione di nuove tecnologie per il trattamento delle acque reflue. Il tutto da realizzare mantenendo a livelli "ragionevoli" le tariffe del servizio, con una riduzione iniziale del 26,9 per cento della tariffa allora in vigore.<sup>3</sup>

Il contratto originale suddivideva la durata della concessione in sei lustri, mentre le revisioni contrattuali dovevano aver luogo alla fine di ciascun periodo per verificare il rispetto degli obiettivi di espansione, di investimenti e il congelamento tariffario che nel bando originale era assoluto. I primi dieci anni di concessione sono stati però esentati dall'obbligo del congelamento tariffario, come richiesto dal privato nella sua offerta.

Il controllo di conformità doveva essere condotto congiuntamente dal Regolatore del Servizio e dalla Tripartite Entity for Sanitary Works and Services (ETOSS nell'acronimo spagnolo), secondo il quadro normativo stabilito con il decreto 999/1992.

Riguardo alla qualità dell'approvvigionamento dell'acqua e dei servizi fognari, il contratto aveva assunto i parametri fisico-chimico-biologici raccomandati dall'Organizzazione mondiale della sanità. Erano concordati specifici interventi di tutela ambientale, che richiedevano la costruzione da parte del concessionario di impianti di trattamento delle acque reflue, con l'obiettivo di eliminare progressivamente l'inquinamento delle fonti idriche. Le norme tariffarie erano basate su un utile medio "per utente" per l'operatore privato, mentre ETOSS avrebbe potuto chiedere riduzioni tariffarie qualora l'utile avesse superato una determinata soglia. Come molte altre condizioni del contratto originale, anche questo criterio è stato modificato nei negoziati degli anni successivi, a grande vantaggio della società privata.

Il contratto prevedeva anche due possibilità di adeguamenti tariffari, quella "ordinaria" e quella "straordinaria". La prima si sarebbe presa in considerazione nella fase di analisi delle prestazioni alla fine del periodo di cinque anni, mentre la seconda poteva essere concessa in caso di cambiamenti nei costi operativi dell'azienda rapportati a un certo indice. Prima ancora della scadenza del primo lustro della concessione, l'AASA chiese una "revisione straordinaria" della tariffa, col pretesto di aver subito impreviste perdite operative. L'ETOSS riconobbe un aumento del 13,5 per cento oltre a un incremento notevole dei "costi infrastrutturali" fissi, riscossi sui nuovi allacciamenti.<sup>4</sup>

Da allora in poi, la concessione alla AASA si è caratterizzata per un record di inadempienze contrattuali, riguardanti in particolare la tempistica degli investimenti, l'estensione della copertura e la qualità dei servizi. È stata anche contrassegnata dall'incessante pressione dell'operatore per spremere ulteriori concessioni dalle autorità, come la richiesta di esprimere in dollari la tariffa e affrontare il fenomeno diffuso del mancato pagamento degli oneri infrastrutturali da parte dei nuovi utenti allacciati. Il governo ha risposto favorevolmente alle richieste della società e nel 1997 ha avviato una fase di rinegoziazione del contratto di concessione, che ha portato a modifiche sostanziali delle condizioni iniziali (decreti 149/97 e 1167). Le trattative sono andate avanti dal 1997 al 1999, col risultato di ulteriori modifiche rispondenti agli interessi dell'operatore privato. Le nuove pattuizioni contrattuali comprendevano: l'effettiva espressione in dollari della tariffa agganciata direttamente all'andamento dell'indice dei prezzi Usa, l'eliminazione del principio normativo che indicava l'utile medio per utente, la norma di "revisione

straordinaria” annuale del contratto e la cancellazione o il posticipo degli impegni di investimento concordati all’origine.

In tale contesto, la prima revisione quinquennale inizialmente prevista per il 1998 è stata rinviata al 2001, quando è stato rinegoziato a porte chiuse tra l’AASA e l’ETOSS un nuovo piano quinquennale. Esso contemplava aumenti tariffari, come richiesto dall’operatore per rispettare gli obiettivi di investimento, compresi nuovi costi fissi.

L’ETOSS stima che nel periodo 1993-2002 l’AASA abbia realizzato solo il 60,9 per cento degli obiettivi contrattuali di investimento e di espansione, prestazione davvero scarsa se si considera che la cifra è ricavata sulla base degli impegni minimi di investimento rinegoziati. Quanto alla tutela ambientale, l’AASA non ha rispettato nemmeno questi impegni. Le sostanze tossiche come arsenico, cianuro, metalli pesanti e nitrati continuano a rimanere a livelli superiori a quelli ammessi dall’Organizzazione mondiale della sanità.

Un caso emblematico: l’AASA non ha valutato il potenziale impatto ambientale della decisione di chiudere un certo numero di pozzi d’acqua sotterranei nella zona sud della Grande Buenos Aires, costringendo la municipalità ad alimentare il servizio idrico con l’acqua pompata dal fiume La Plata. La decisione ha provocato un innalzamento della falda, che a sua volta ha determinato l’allagamento di case e strade nelle municipalità di Lomas de Zamora, Quilmes e Morin. Nel 2001, la municipalità di Berazategui ha denunciato l’AASA per inadempienza degli impegni contrattuali originali, perché non aveva costruito gli impianti di trattamento per le fogne, che invece continuano a essere scaricate senza essere trattate nel fiume La Plata. Successivamente, le prove di questo tipo di impatto ambientale negativo delle attività della AASA ha contribuito alla rescissione del contratto.<sup>5</sup>

Il mancato rispetto degli impegni originari si riflette anche nell’obiettivo fallito di estensione della rete, che doveva aumentare la copertura dal 58 per cento al 70, ma non ha superato il 63. Il che ha significato che nel 2002 erano ancora 800mila le persone senza accesso all’acqua potabile e più di un milione quelle prive di fognature. Cifre ancor più alte se si considerano gli obiettivi originari per il trattamento primario delle acque reflue che l’AASA ha realizzato solo al 7 per cento, privando quindi di questo servizio più di 6 milioni di persone.<sup>6</sup> Un altro indicatore delle sue pessime prestazioni è il continuo peggioramento della tariffa. In un primo tempo, fra il maggio del 1993 e il gennaio del 2002, la tariffa

media dei residenti è aumentata dell'87,9 per cento mentre nello stesso periodo l'inflazione è cresciuta solo del 7,3 per cento.

In secondo luogo, durante le rinegoziazioni del contratto sono stati rimossi vari criteri di tariffa progressiva, che consentivano un certo livello di sovvenzioni incrociate a sostegno dei redditi più bassi, con ripercussioni diverse dell'andamento delle tariffe sulle varie categorie di utenti. In quello stesso periodo, la tariffa base è cresciuta del 177 per cento e la bolletta media del 62, ma per i grandi consumatori l'aumento è stato solo del 44 per cento.<sup>7</sup>

In condizioni del genere l'impresa privata incassava un profitto medio superiore al 20 per cento del patrimonio netto e di circa il 13,3 per cento dei ricavi aggregati tra il 1994 e il 2001.

La flessibilità della domanda a basso prezzo e la relativa stabilità dei consumi, unita all'assenza di rischi garantita dalla compiacenza e dall'indulgenza delle autorità competenti, hanno consentito alla AASA di realizzare grandi profitti e di non rispettare gli obblighi contrattuali. Ha così potuto ridurre al minimo il ricorso a risorse proprie e accumulare un livello sproporzionato di debito per finanziare gli investimenti: fra il maggio del 1993 e il dicembre del 2001 solo il 2,6 per cento del totale degli investimenti dell'AASA proveniva da fondi propri. La compagnia ha accumulato grandi debiti, ben oltre il massimo consentito dal contratto originale, per lo più nei confronti di organismi finanziari multilaterali a tassi di interesse molto più bassi di quelli offerti dal mercato locale. Strategia che alla fine ha condotto a risultati disastrosi, anche perché l'AASA ha trascurato il rischio potenziale di future svalutazioni. Così, quando nel 2003 è stata abolita la parità peso-dollaro, l'operatore privato si è ritrovato con un debito di 700 milioni di dollari, equivalente a più di tre anni di reddito lordo e a più di 20 volte il valore netto della società. Questo spiega anche perché nel 2002 il disavanzo era del 13 per cento superiore al totale del fatturato di quell'anno.

Riassumendo: il primo periodo della concessione è stato segnato da una serie di modifiche contrattuali, riguardanti per lo più aumenti tariffari, e dal mancato rispetto degli impegni di investimento, degli obiettivi di espansione, della tutela ambientale e della qualità del servizio. E intanto l'impresa accumulava profitti e debiti.

## La saga della rinazionalizzazione

L'approvazione della legge "Economic Emergency and Exchange Regime (legge n. 25561), all'inizio del 2002, ha comportato la cancellazione del contratto dell'AASA. Ha posto fine alla parità peso-dollaro e stabilito un nuovo contesto operativo per le aziende privatizzate nel corso degli anni '60. In particolare, ha abrogato il meccanismo di indicizzazione applicato in precedenza per aumentare le tariffe dei servizi pubblici e le ha riconvertito in valuta locale (*pesificación*). Ha inoltre stabilito anche che tutti i contratti con società private sono soggetti a rinegoziazione, durante la quale gli operatori privati non possono sospendere o alterare i loro obblighi contrattuali.

In tale contesto le rinegoziazioni con l'AASA sono entrate in una fase complessa. La reazione immediata dell'azienda è stata quella di premere sul governo, direttamente e tramite i suoi azionisti esteri, soprattutto appellandosi all'International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) della Banca mondiale.<sup>8</sup> In aggiunta, i governi dei paesi in cui hanno sede gli azionisti, specialmente la Francia, si sono schierati con il Fondo monetario internazionale per esercitare pressioni sull'Argentina e risolvere la controversia in modo favorevole alla AASA. Sviluppi che hanno imposto rigide restrizioni e peggiorato le condizioni nelle quali si svolgeva il processo di rinegoziazione del contratto, a lungo rinviato e divenuto ormai conflittuale.

L'AASA non ha cambiato atteggiamento fino agli anni '90, non mostrando disponibilità alcuna ad accettare la perdita dei privilegi goduti per quasi un decennio. A pochi giorni dall'entrata in vigore della legge, l'AASA ha approntato un piano di emergenza e rivolto una serie di richieste al governo: fornire un'assicurazione retroattiva a copertura dei suoi debiti esterni di circa 700 milioni di dollari, garantire la parità peso-dollaro per le sue importazioni (per lo più transazioni interne fra filiali estere e locali della aziende del Consorzio), e poter sospendere in maniera indiscriminata e unilaterale ogni investimento.<sup>9</sup>

Quando però Nestor Kirchner è salito alla presidenza della Repubblica nel 2003, l'esecutivo da lui guidato ha preso in seria considerazione la possibilità di rescindere il contratto. Era forte la convinzione che le privatizzazioni, specie quella dell'AASA, avessero comportato pesanti costi sociali. Una quantità di rapporti ufficiali<sup>10</sup> e di testimonianze raccolte dalle organizzazioni di base, compresi gruppi

di utenti e consumatori e Ong, hanno dimostrato che le inadempienze contrattuali erano sufficienti per rescindere il contratto. Furono avanzate anche altre possibili opzioni, quali per esempio la gestione privata (preferibilmente con una diversa struttura azionaria) con un maggiore intervento dello Stato per la pianificazione e lo sviluppo delle infrastrutture, o un apposito contratto per facilitare la “gestione” privata dell’azienda trasferendo però al governo l’intera responsabilità dello sviluppo delle infrastrutture e della manutenzione. In seguito al default sul debito pubblico nel 2002, una delle priorità del governo è stata l’individuazione di una soluzione che evitasse di farsi carico delle onerose pendenze economiche dell’AASA e che scongiurasse forti pressioni internazionali.<sup>11</sup> L’esecutivo ha quindi firmato un accordo che confermava i livelli tariffari in vigore, sospendeva le multe per inadempienze contrattuali e si impegnava a stanziare denaro pubblico in opere infrastrutturali, vincolando nel contempo l’AASA a sospendere la sua richiesta di arbitrato davanti all’ICSID e a produrre un piano di ristrutturazione del suo debito esterno.

La rinegoziazione prese però un’altra piega nell’ottobre del 2004, quando l’AASA avanzò una proposta quanto mai controversa. Essa comprendeva una serie di passaggi finalizzati alla ricostruzione dell’equilibrio economico finanziario della concessione: un aumento delle entrate del 60 per cento a partire dal gennaio del 2005, interventi statali per l’ottenimento di un prestito di 250 milioni di dollari da restituire in 18 anni a un tasso di interesse del 3 per cento con un periodo di sospensione di 3 anni, l’impegno del governo a farsi carico del 48 per cento dei futuri investimenti in infrastrutture e l’esenzione dall’imposta sul reddito.

Proposta che le autorità argentine giudicarono inaccettabili, segnando un punto di svolta nella rinegoziazione. Il processo divenne ancor più conflittuale nei mesi successivi, probabilmente perché i principali azionisti dell’operatore privato avevano la sensazione che l’ICSID si sarebbe pronunciato in loro favore contro l’Argentina.<sup>12</sup>

Finalmente, dopo tensioni crescenti, nel marzo del 2006 il governo approvò i Decreti di Necessità e Urgenza 303/2006 e 304/2006 per abrogare la concessione all’AASA e creare l’Azienda pubblica AySA, con un assetto societario che riservava il 90 per cento del capitale allo Stato, il 10 per cento ai sindacati dei lavoratori e si assumeva immediatamente la responsabilità dell’erogazione dell’acqua e dei servizi igienico-sanitari.

## Un progetto istituzionale imperfetto

Il caso AySA è rimasto unico nel quadro delle rinazionalizzazioni attuate dal governo Kirchner, per il fatto che esso tende a consolidare in norme giuridiche il contesto operativo-istituzionale della nuova azienda.

Il quadro normativo presentato al Congresso nel novembre del 2006 stabiliva apposite regole per l'acqua e i servizi igienico-sanitari, inserite in un legge nazionale e non in uno speciale decreto dell'esecutivo, come era stato di regola durante tutti gli anni '90. Sembrava inoltre che avrebbe consentito un più ampio dibattito sull'acqua, sui servizi igienico-sanitari e sui beni comuni. Sfortunatamente l'effetto di una così ben intenzionata iniziativa è stato limitato per una serie di fattori. Al Congresso, come nella società, la discussione è stata breve, poiché il governo è riuscito a far approvare la legge rapidamente grazie alla maggioranza che deteneva in entrambi i rami del Parlamento.<sup>13</sup> La legge del marzo del 2007 era carente sotto diversi aspetti importanti, in rapporto agli standard e alle altre esperienze presenti a livello internazionale. Non vi figurava ad esempio nessuna disposizione in merito alla consultazione pubblica sul processo di rinazionalizzazione della AASA, anche se non vi era stata in precedenza una grande mobilitazione di massa per porre fine alla concessione ai privati, ad eccezione delle proteste organizzate dal Coordinamento delle Assemblee di Quartiere contro Aguas Argentinas.

La nuova legislazione ha creato un organismo di regolamentazione, monitoraggio e controllo: il Water and Sanitation Regulatory Entity (ERAS) all'interno del ministero della Pianificazione Federale, degli Investimenti Pubblici e dei Servizi (MINPLAN). I tre direttori sono stati nominati dall'esecutivo federale senza concorso pubblico e consultazione con il Congresso. È stato quindi chiaro fin dall'inizio che l'autonomia del nuovo ente regolatore era gravemente compromessa. La legge ha disposto anche la creazione dell'Agenzia di Pianificazione (APLA), anch'essa all'interno del MINPLAN, con compiti di "valutazione, studio, pianificazione, progettazione, esecuzione e controllo degli investimenti".<sup>14</sup> Il Sottosegretariato alle risorse idriche (SSRH) divenne l'autorità per l'attuazione, con il compito di stabilire le tariffe dell'acqua e dei servizi igienico sanitari e il suo direttore è lo stesso dell'APLA.

Quanto sopra evidenzia come, malgrado gli importanti passi in avanti compiuti con la creazione di un nuovo ente pubblico, le carenze istituzionali di AySA fossero

significative. Esse andavano dalla delimitazione piuttosto vaga delle attività affidate ai singoli comparti, aggravata dalla moltiplicazione di agenzie governative coinvolte, ai limiti posti al ruolo dell'Ente regolatore, circoscritti a funzioni di monitoraggio e controllo, alla concentrazione dell'autorità per l'attuazione, pianificazione e regolazione nelle mani del MINPLAN.

La nuova legge inoltre non obbligava a consultazioni pubbliche sulle modifiche sostanziali del sistema (ad es: mutamenti del sistema tariffario o obiettivi di espansione).

La partecipazione era limitata alla consultazione organizzata dal sindacato degli utenti, organismo operante su basi di volontariato e costituito da organizzazioni riconosciute a difesa gli interessi degli utenti. La legge stabiliva anche la costituzione di un Osservatorio di Sorveglianza dei consumatori in rappresentanza degli utenti nelle audizioni pubbliche o nelle procedure amministrative e giudiziarie. Alla sua guida fu nominata una persona scelta con concorso in base alle competenze professionali. La procedura è partita solo alla fine del 2010.

È chiaro che gli utenti hanno ben poche o nessuna possibilità di partecipare alle decisioni importanti quali la definizione delle tariffe o la pianificazione delle infrastrutture.

Quando diverrà finalmente operativo il tanto rinviato inserimento nell'ERAS della rappresentanza degli utenti tramite l'Osservatorio dei consumatori e in misura minore tramite il sindacato degli utenti, il suo effetto sarà meramente simbolico, a meno che non vengano introdotti notevoli cambiamenti.

In sostanza, la creazione dell'AySA ha consentito grandi passi avanti, in particolare mettendo in atto un quadro normativo specifico per il settore dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari atto a facilitare il controllo e il monitoraggio. Ma la concentrazione nelle mani dell'esecutivo della funzione di regolazione e di altre funzioni diverge dalla migliore prassi internazionale. Attualmente l'ambito operativo e istituzionale dell'AySA è frammentato e tutto il potere decisionale è centralizzato.

## **Valutazione delle prestazioni di AySA**

Anche se l'AySA è relativamente giovane, è utile valutare le sue prestazioni sotto l'aspetto dell'efficienza. La concezione classica, tradizionale di efficienza considera

prioritario il tasso di profitto di un'organizzazione autonoma. A nostro avviso invece è necessario andare oltre confini così ristretti e recuperare un significato più ampio di efficienza che comprenda l'aiuto dello Stato nell'erogazione di beni pubblici e servizi essenziali e riconosca i vantaggi sociali e ambientali di investimenti, che travalicano il singolo ente o settore.

Se dovessimo accettare la concezione neoliberista, dovremmo considerare altamente efficiente la prestazione dell'AASA tra il 1993 e il 2001, quando produsse un profitto medio superiore al 20 per cento sul patrimonio netto. Per contro, l'efficienza di AySA sin dalla sua costituzione verrebbe considerata negativa. Pur ricevendo trasferimenti diretti dal bilancio dello Stato equivalenti al 60 per cento del reddito lordo, il suo bilancio patrimoniale del 2010 denuncia perdite del 18,5 per cento del reddito lordo e del 6,6 per cento sul patrimonio netto.<sup>15</sup>

Se invece diamo priorità analitica a indicatori come l'estensione dell'accesso all'acqua e ai servizi igienico sanitari per raggiungere obiettivi sociali essenziali, allora ad oggi le prestazioni dell'AySA dovrebbero essere considerate molto più "efficienti" di quelle del suo predecessore. Quando, nel marzo del 2006, l'AySA entrò in funzione, il deficit in copertura del servizio era del 16 per cento (1,5 milioni di persone) per l'acqua potabile e del 36 per cento (3,5 milioni di persone) per le fognature.

La risposta della AySA è consistita nel Piano di Azione Immediata (PIA), che comportava investimenti infrastrutturali di circa 40 milioni di dollari. Il PIA è composto di varie parti ed è indirizzato principalmente a: 1) ripristinare la qualità dei servizi (Piano Nitrati) che si erano deteriorati in alcune zone a causa dell'insufficiente gestione ambientale della AASA; 2) aumentare la capacità di trattamento e trasporto dell'acqua potabile e incrementare l'accesso di nuovi utenti e 3) ristrutturare e rinnovare le infrastrutture, per garantire l'erogazione del servizio anche in coincidenza con picchi della domanda. Nell'ottobre del 2006, il presidente Kirchner ha lanciato un programma più completo: il Water Supply and Sanitation Master Plan 2006- 2020 (WSMP), che affida alla AySA l'obiettivo prioritario di assicurare al più presto l'accesso universale all'acqua e ai servizi igienico- sanitari. Il WSMP è stato suddiviso in due fasi, il piano quinquennale (2007-2011) e il periodo post-2012. Il Piano quinquennale mira a completare l'universalizzazione dell'accesso all'acqua (allacciando 1,5 milioni di nuovi utenti entro il 2012 ed estendendo la copertura delle fognature all'80 per cento della popolazione (con 1,4 milioni

di nuovi utenti). Fissa inoltre obiettivi di miglioramento della qualità dell'acqua potabile e di ristrutturazione dell'infrastruttura. Per il 2020 il WSMP progetta di estendere la rete fognaria al 95 per cento della popolazione, provvedendo alla manutenzione e al rinnovamento delle infrastrutture e al miglioramento della salute ambientale. Il WSMP ha investito circa 5,7 miliardi di dollari. La responsabilità del finanziamento è condivisa con l'AySA (52 per cento) e con il governo nazionale (38 per cento), mentre la Città Autonoma di Buenos Aires concorre con il 5 per cento, così come la giunta provinciale di Buenos Aires e l'area metropolitana.

Bisogna però ricordare che le prestazioni economico-finanziarie dell'AySA non possono prescindere dalla sua *raison d'être*, che non consiste nel fare profitti, generare valore per gli azionisti privati o diventare un servizio idrico e igienico sanitario in grado di competere sui mercati internazionali. La missione della AySA è di rendere universale l'accesso all'acqua nell'area metropolitana di Buenos Aires entro il 2020. Per questo costituisce parte di un programma politico le cui priorità sono la salute e il benessere delle persone e dell'ambiente. Per raggiungere questi obiettivi il governo nazionale si è impegnato in grandi investimenti, consapevole che le entrate dell'AySA non sarebbero state sufficienti. L'esecutivo ha stanziato più fondi, che nel 2009 ammontavano a circa 137 milioni di dollari, per arrivare a 340 milioni nel 2010.

Dovranno essere assunte decisioni politiche cruciali tra una presunta autosufficienza economico finanziaria dell'azienda e gli alti obiettivi sociali posti dal WSMP per il 2020. È importante valutare criticamente il modello economico-finanziario attuale per poter anticipare potenziali problemi che potrebbero pregiudicare le prestazioni future del servizio e di conseguenza la capacità del governo di raggiungere l'obiettivo. Tra i fattori chiave che incidono sulle possibilità dell'AySA di conseguire gli obiettivi ci sono i programmi infrastrutturali finanziati dall'Ente nazionale per gli Impianti Idrici e Igienico-sanitari (ENOHSA) e le politiche tariffarie che trattiamo qui di seguito.

### *Politiche tariffarie*

La WSMP dà esplicitamente atto che gli introiti AySA non sono sufficienti per finanziare gli investimenti necessari al conseguimento dei suoi ambiziosi scopi, come evidenziato fin dal 2007, quando le entrate si erano rivelate molto inferiori ai costi operativi.<sup>16</sup> Una tale situazione richiede un'analisi critica della struttura

tariffaria attuale. Una revisione delle tariffe può favorire l'introduzione di maggiore equità e solidarietà tra gli utenti, indurre a un uso più razionale della risorsa acqua e consentire la riduzione del contributo richiesto al bilancio statale, che può così riassegnare risorse ad altre priorità.

Va ricordato che nel gennaio del 2002 le tariffe per l'acqua e dei servizi igienico sanitari sono state congelate, mentre al novembre dello stesso anno l'indice dei prezzi al consumo era aumentato del 150 per cento. È evidente che la decisione ha avuto un effetto significativo sulle entrate dell'azienda. Per di più, la struttura tariffaria era stata ereditata dalla AASA che, come detto sopra, presentava una serie di distorsioni dovute a spese fisse introdotte durante la rinegoziazione del contratto originario. Un risultato inatteso della decisione di mantenere la struttura tariffaria precedente è stato il rafforzamento di disegualianze inaccettabili, che sono ancora peggiorate per effetto del congelamento delle tariffe. Lo evidenzia in modo particolare il caso del cosiddetto "rubinetto libero" (*canilla libre*), applicato ad alti volumi di consumo e a utenti ad alto reddito. Oltre alla doverosa e da lungo tempo dovuta revisione di tutti i costi fissi introdotti al tempo della concessione alla AASA, sarebbe stato importante aggiornare ed estendere il valore di alcune componenti tariffarie in grado di garantire un più alto livello di correttezza nel sistema. In particolare, i coefficienti della formula tariffaria "Z" (condizioni socio-economiche dell'area indicative della capacità di pagamento dell'utente) ed "E" (qualità ed età del fabbricato), avrebbero dovuto essere riviste perché si sono rivelate inadeguate. In altre parole, c'era bisogno di aggiornare ed estendere il sistema delle sovvenzioni incrociate che era parte dell'originaria struttura tariffaria adottata al momento della privatizzazione, ma poi abbandonata con le successive rinegoziazioni contrattuali.

Questo è importante non solo per stabilire un sistema di oneri più equo, ma anche per indurre a un utilizzo più razionale del servizio, visto che il congelamento della tariffa ha portato una sostanziale caduta del costo dell'acqua e dei servizi igienico sanitari per gli utenti, tendendo a incentivare lo spreco nell'utilizzo dell'acqua particolarmente da parte degli utenti più ricchi. Finché le strutture tariffarie non saranno rivalutate e non saranno rilevati i consumi effettivi, non si vede come possano diventare efficaci le campagne dell'AySA per il risparmio idrico.

Certo, si sono fatti sforzi per correggere gli squilibri nella struttura tariffaria ereditata dagli anni '90. Ad esempio, la prima revisione contrattuale "ordinaria"

con la AASA, avvenuta nel 2001, ha introdotto una Tariffa Sociale applicata l'anno successivo. Era destinata alle famiglie in difficoltà, che non riuscivano a pagare il costo dei servizi e la sua applicazione ha coinvolto un insieme di soggetti che andavano dall'acquedotto, al regolatore, alle rappresentanze dei consumatori e delle associazioni di quartiere fino alle autorità locali. La tariffa consisteva in un sussidio variabile a seconda dei bisogni e delle caratteristiche della famiglia. Fino al 2008, il numero dei beneficiari andava dalle 100mila alle 120mila famiglie, ma nel 2009 il numero è crollato a 57,329, per un sussidio mensile di 2,90 dollari.<sup>17</sup> A determinare la flessione era stato il risultato congiunto del calo delle tariffe per effetto del loro congelamento e del miglioramento delle condizioni economiche della famiglie più povere registrato negli anni recenti. La tariffa sociale è comunque solo uno dei molti programmi destinati a rispondere ai bisogni degli utenti più poveri, inizialmente adottata per controbilanciare gli effetti della privatizzazione.

### *Infrastruttura e diffusione dell'accesso*

Le attuali iniziative infrastrutturali e per l'accesso all'acqua sono il frutto della prima revisione quinquennale, che il contratto di privatizzazione dell'AASA aveva in origine programmato per il 1998, ma che è stata completata solo nel 2001, e che ha portato a rinegoziare aspetti chiave dell'accordo. Anzi, il processo ha messo in moto un certo numero di nuove iniziative allo scopo di compensare i mancati adempimenti della compagnia rispetto agli obiettivi inizialmente convenuti negli accordi riguardanti l'estensione della rete alle zone a basso reddito. Iniziative che dovevano essere finanziate dal pubblico oppure basate su prestazioni lavorative e risorse fornite dalle stesse comunità locali. Per esempio nel 2003 è stato avviato il Modello di Gestione Partecipativa (MPG), noto anche come Piano per i Quartieri Poveri, mentre l'anno successivo si è proceduto con il Piano Acqua+Lavoro finanziato da Enohsa, preso in carico dalla AySA nel maggio del 2007.

Il Modello di Gestione Partecipativa si organizza con il lavoro condiviso della AySA, dei comuni e delle comunità di quartiere, che forniscono la forza lavoro in cambio di sconti sulle tariffe dell'acqua e dei servizi igienico sanitari. Il finanziamento è coperto quasi integralmente dalla AySA, che assicura anche la supervisione tecnica dei lavori. L'obiettivo è quello di portare l'acqua e i servizi igienico-sanitari anche alle comunità più povere. Gli effetti del MPG sono stati

abbastanza modesti, ma hanno comunque permesso l'allacciamento alla rete idrica di circa 44mila persone e di almeno la metà a quella fognaria.

Quel che più conta è che negli ultimi anni il Piano Acqua+Lavoro ha assunto un ruolo di rilievo nell'espansione della rete idrica. Esso ha obiettivi molteplici, ivi compresa la riduzione dei rischi sanitari che colpiscono le popolazioni che non hanno accesso ai servizi idrici e igienico-sanitari, la riduzione dei costi degli allacciamenti ai quartieri a più basso reddito e l'incentivo alla creazione di nuovi posti di lavoro attraverso la costituzione di cooperative. Queste ultime sono formate da residenti dei quartieri titolari di assistenza sociale o da disoccupati privi di integrazioni del reddito. Anche la Segbatos ha un ruolo importante nella formazione dei lavoratori delle cooperative, mentre i comuni hanno il compito di gestire i progetti.

Dalla creazione dell'AySA nel 2006, il Piano Acqua+Lavoro ha contribuito ad allacciare alla rete idrica oltre 330mila persone e altre 550mila dovrebbero connettersi grazie a progetti avviati alla fine del 2009.<sup>18</sup> È un importante contributo al raggiungimento degli obiettivi posti dal governo con il Piano WSMP. Forti di questo successo, nel 2008 è stato lanciato il nuovo progetto per connettere alle fognature 16mila abitanti della conurbazione di Buenos Aires.<sup>19</sup>

Caratteristica comune di questi programmi è il coinvolgimento diretto degli abitanti, per lo più di comunità a rischio e la loro formazione tecnica per estendere la rete idrica fognaria e migliorare l'accesso ai servizi forniti da AySA. Essi danno un notevole impulso verso gli obiettivi centrali stabiliti dal governo nel piano quinquennale (2007-2011) come primo passo verso l'universalità del servizio per il 2020. Alla fine del 2009, l'AySA è stata in grado di allacciare alla rete idrica oltre 540mila persone. Con gli altri progetti stimava di estendere il servizio ad altre 415mila persone entro la fine del 2011. Per le fognature, invece, gli allacciamenti alla fine del 2009 avevano raggiunto 77.285 utenti e ben 525mila dovevano essere collegati entro il 2011.<sup>20</sup>

### *I lavoratori nella stanza dei bottoni*

Le prestazioni della AySA dipendono in maniera evidente dalla collaborazione del sindacato Segbatos, che ebbe un ruolo attivo nella privatizzazione del servizio negli anni '90 e al quale venne promessa una partecipazione del 10 per cento nell'azienda privatizzata. Il presidente della società, Carlos Ben, è strettamente legato al

sindacato: faceva parte del comitato incaricato del programma di privatizzazione ed è diventato successivamente direttore aggiunto della AASA.

Questo forte coinvolgimento di Ben e del sindacato nell'affare della privatizzazione è continuamente richiamato dai critici che vedono una continuità preoccupante con il passato nell'azienda ora rinazionalizzata. Sono questioni difficili da ignorare. Il governo ha cercato di respingere queste critiche, soprattutto con il discorso pronunciato da Kirchner per l'annuncio pubblico del WSMP il 12 ottobre 2006: *“Non ho alcun dubbio che i lavoratori dell' AySA, lavorando con il popolo, con i fornitori, e nelle gare pubbliche che indiremo, sapranno dare un chiaro esempio di quanto gli argentini sono capaci di fare. Ne sono assolutamente convinto.”*<sup>21</sup>

Va notato che la forza lavoro dell' AySA era aumentata costantemente, da 2.058 addetti nel 2006 a 4.596 nel 2009, non distante dalle cifre raggiunte nel periodo della privatizzazione con 4.267 dipendenti nel 1998.<sup>22</sup> Valutando il livello di produttività in base al rapporto metri cubi di acqua non trattata prodotta al giorno/ numero di lavoratori, le prestazioni mostravano una tendenza positiva: poco sopra i 1000m<sup>3</sup> per lavoratore, paragonati ai 968,4 m<sup>3</sup> registrati dalla AASA nel 1998.<sup>23</sup>

I tecnici e gli specialisti dell' AySA hanno beneficiato di una varietà di programmi formativi organizzati con la partecipazione attiva di Segbatos e riguardanti aspetti tecnici, commerciali e amministrativi. Altri laboratori formativi sono destinati a saldatori, meccanici e altre qualifiche. Le ore di formazione previste in questi programmi per i dipendenti dell' AySA sono notevolmente aumentate: da 21.874 nel 2006 a 60mila nel 2009.<sup>24</sup> Appare inoltre evidente che l' AySA ha curato lo sviluppo di migliori condizioni di lavoro in termini di sicurezza e di igiene.

## Conclusioni

La recente esperienza nell'ambito dei servizi idrici e igienico-sanitari dell'area metropolitana di Buenos Aires fornisce utili insegnamenti per la ricostruzione di servizi pubblici all'indomani della privatizzazione.

Il caso argentino ha una valenza particolare per i bruschi cambiamenti intervenuti nel contesto macroeconomico, sociale e politico, che ci obbligano a esaminare le rotture e le continuità tra il neoliberismo degli anni '90 e le politiche economiche e sociali decise dallo stato negli anni successivi al 2002.

Una grande messe di letteratura è dedicata ai risultati della AASA, di cui abbiamo qui riportato solo alcuni aspetti chiave. Le principali conclusioni sono che l'azienda privatizzata non è riuscita ad adempiere agli obblighi contrattuali e ha perseguito una strategia finalizzata alla ricerca del massimo profitto. Strategia che è stata un successo per l'AASA nel periodo di stabilità forzata della valuta argentina (1993-2001), ma che è implosa con il crollo nel 2002 del modello neoliberista.

I costi economici, finanziari, ambientali, politici e sociali della privatizzazione del sistema idrico e igienico-sanitario di Buenos Aires non sono ancora del tutto chiari, ma è evidente che sono stati molto alti e hanno compromesso la capacità dell'Argentina di garantire l'universalità dei servizi pubblici essenziali entro il 2020.<sup>25</sup>

Un esempio a questo proposito delle condizioni strutturali (e strutturanti) che costituiscono i lasciti del periodo neoliberista sono i diversi accordi vincolanti firmati da paesi come l'Argentina per proteggere gli investimenti stranieri, in particolare quelli bilaterali di promozione e protezione degli investimenti (IPPA).<sup>26</sup> Sono intese che hanno permesso alle multinazionali private come Suez di citare in giudizio i governi che decidono di rescindere i contratti di privatizzazione, anche nei casi in cui sia giustificata dalle inadempienze del privato. La sola Argentina deve far fronte a dozzine di denunce del genere presentate all'ICSID, comprese quelle di grandi gruppi come la Enron, coinvolta in processi per corruzione e riciclaggio di denaro sporco negli Stati Uniti, ma che grazie agli IPPA hanno il diritto di cercare compensazioni nei paesi del Sud del mondo.

Dal 2006 i risultati della AySA sono quindi segnati dalla tensione tra i lodevoli sforzi del governo nazionale di dare priorità all'universalità del servizio idrico da un lato, e il peso delle eredità lasciate dalla privatizzazione. Che sia l'inerzia dei vertici aziendali a suo tempo coinvolti nella privatizzazione, che continuano a esercitare la loro influenza sulle politiche e sulla gestione, oppure la struttura tariffaria irrazionale ereditata dalla AISA, o ancora gli effetti ambientali negativi dovuti alle inadempienze contrattuali, resta il fatto che il quadro istituzionale adottato per il fornitore del settore ha limitato gli effetti positivi dell'aver riportato i servizi in mano pubblica.

Vi è bisogno di migliorare le attività di pianificazione strategica della AySA, incorporando tutte le più importanti dimensioni dei servizi idrici, in particolare quelle ambientali, i quali formalmente sono integrati ma in pratica sono trascurati.

Crescono le pressioni sulla AySA perché assuma un ruolo più attivo nella gestione integrata dei bacini fluviali metropolitani, che sono stati storicamente abbandonati e sono ora gravemente inquinati. Una sentenza della Suprema Corte, pronunciata nel 2008, ha ordinato al governo di adottare le misure necessarie per ripulire il bacino Matanza-Riachuelo, talmente inquinato da provocare un aumento esponenziale dei costi nella gestione dell'acqua per l'area metropolitana di Buenos Aires e notevoli danni anche al di fuori di essa. La decisione è intervenuta dopo una lunga mobilitazione delle organizzazioni di cittadini, utenti, autorità locali e gruppi ambientalisti. Avrà notevoli implicazioni per il futuro delle strutture manageriali e per le prestazioni della AySA, e il servizio pubblico dovrà prendere in considerazione le richieste di strumenti e di forme di vera partecipazione degli utenti per democratizzare la gestione dell'acqua nel paese.

Malgrado tutti questi problemi, la rinazionalizzazione del servizio idrico e igienico sanitario di Buenos Aires ha portato con sé trasformazioni importanti e necessarie nel modo in cui il servizio stesso viene diretto e gestito. Esse offrono utili insegnamenti per altri progetti di rinazionalizzazione o rimunicipalizzazione altrove. Il mandato della AySA proviene da una decisione politica del governo nazionale, che ha introdotto cambiamenti significativi nello status dei servizi idrici e igienico sanitari. Ora essi sono formalmente riconosciuti come diritti umani e beni pubblici che non possono essere trattati come merci soggette alle logiche di mercato. Ma restano ancora enormi problemi che l'esecutivo, insieme all'azienda, sta cercando di superare per raggiungere la piena universalità dei servizi essenziali. Il caso AySA racchiude molti insegnamenti riguardo alle sfide e alle opportunità per quei governi ai quali tocca ora mettere insieme pezzi e bocconi ereditati dai processi di privatizzazione debolmente regolati, per riuscire a fornire quel servizio universale e di qualità richiesto nel 21° secolo.

## Note

1. Daniel Azpiazu è mancato poco dopo aver completato questo capitolo. Ricercatore impegnato nella difesa del bene pubblico, ha fornito un apporto sostanziale alla comprensione delle cause all'origine delle disuguaglianze e ingiustizie in Argentina, comprese quelle connesse alla privatizzazione dei servizi pubblici essenziali.
2. Idelovitch E. and Ringskog, K. (1995) *Private sector participation in water supply and sanitation in Latin America*. Washington, DC: World Bank.
3. La Risoluzione 155/1992 del Secretariat of Public Works and Communications (SOPyC) assegnò a concessione ad AASA: fu confermata con Decreto 787/1993 del Governo Nazionale.
4. ETOSS (Ente Tripartito per Opere e Servizi Sanitari), Risoluzione 81/1994
5. Decreto di Necessità e Urgenza 303/2006.
6. ETOSS (2003) *Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A.*, Nota UNIREN, no. 73. Buenos Aires: ETOSS.
7. CRCOSP (Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos) (2003) *Informe del equipo técnico y análisis, sector agua y saneamiento sobre el procedimiento de documento de consulta de Aguas Argentinas S.A.* Buenos Aires: CRCOSP [http://www.mecon.gov.ar/crc/inf\\_doc\\_cons\\_aguas.pdf](http://www.mecon.gov.ar/crc/inf_doc_cons_aguas.pdf) (accesso 12 Dicembre 2011).
8. I maggiori azionisti di AASA depositarono le loro denunce come Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. e Vivendi Universal S. contro la Repubblica Argentina (ICSID Case No. ARB/03/19); Altri, come Anglian Water Limited, li hanno presentati alla United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL).
9. AASA (Aguas Argentinas S. A.) (2002) *Respuesta a la información solicitada por el Ministerio de Economía por medio de la guía de procedimientos*. Resumen Ejecutivo. Buenos Aires: AASA; Azpiazu, D. and Porcinito, K. (2004) Historia de un fracaso: La privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires. In Azpiazu, D., Catenazzi, A. and Forcinito, K. (Eds.), *Recursos Públicos, Negocios Privados. Agua Potable y Saneamiento Ambiental en el AMBA*. Los Polvorines, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
10. Si veda ad esempio AGN (Auditoría General de la Nación) (2003) Resolución 185. Buenos Aires: AGN. <http://www.agn.gov.ar/informes/Aguas.PDF> (accesso 12 December 2011); CRCOSP (2003), op.cit.; DPN (Defensor del Pueblo de la Nación) (2003) *Informe sobre el servicio de agua potable y cloacas*. Buenos Aires: DPN. <http://www.dpn.gob.ar/areas.php?id=58&cms=area4> (accesso 12 Dicembre 2011).
11. Azpiazu, D., Schorr, M., Crenzel, E., Forte, G. and Marín, J.C. (2005) Agua potable y saneamiento en Argentina. Privatizaciones, crisis, inequidades e incertidumbre futura. *Cuadernos del CENDES* 59(22): 45-68.
12. Il ricorso presentato da AASA davanti all'ICSID (Case No. ARB/03/19) è ancora in attesa di giudizio alla data di chiusura del presente documento (Aprile 2011).

- 13 CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) (2007) *Derechos humanos en Argentina*. Buenos Aires: CELS-Siglo Veintiuno Editores Argentina; il dibattito al Congresso ha comunque aiutato a chiarire la natura della nuova azienda pubblica ed evitare così potenziali conflitti di interpretazione. Portò all'approvazione del Decreto 373/06 in cui AySA è chiaramente definita come Azienda pubblica di interesse sociale e le sue azioni possedute dallo stato sono dichiarate non trasferibili.
- 14 Decreto 373/06.
- 15 AySA (Agua y Saneamientos Argentinos S. A.) (2009a) *Informes anuales*. Buenos Aires: AySA.
- 16 AySA (2009b) *Informes al usuario*. Buenos Aires: AySA.
- 17 *Idem*.
- 18 *Idem*.
- 19 AySA (2009a), *op.cit.*
- 20 *Idem*.
- 21 Kirchner, N. (2006) Discorso del Presidente Nestor Kirchner in occasione dell'annuncio pubblico della creazione del Piano Direttore delle Acque e dei Servizi Igienico-Sanitari Argentini.
- 22 Senén González, C. (2000) *Privatizaciones y relaciones laborales en empresas privatizadas de la Argentina. Los casos de las telecomunicaciones, el agua y el saneamiento*. Buenos Aires: University of Buenos Aires.
- 23 *Idem*; le cifre sono state elaborate dall'autore sulla base di AySA (2009a), *op.cit.*
- 24 AySA (2009a), *op.cit.*
- 25 Castro, J.E. (2009) Systemic conditions and public policy in the water and sanitation sector. In Castro, J.E. and Heller, L. (Eds.), *Water and sanitation services: Public policy and management*, pp. 19-37. London and Sterling, VA: Earthscan.
- 26 Benchè questi tipi di contratto esistessero ovviamente anche prima del periodo neoliberale, la loro crescita numerica e di contenuti, a partire dagli anni 1980, non ha precedenti. Un solo paese come il Cile ha stipulato centinaia di questi accordi i quali, secondo gli esperti, limitano, anche per decenni a seguire, il potere del governo di assumere decisioni sovrane anche in materie strategiche.

## Capitolo 5

# Chi assume i rischi? La rimunicipalizzazione dell'acqua ad Hamilton, Canada

Di Martin Pigeon



Nel 2004, la città canadese di Hamilton decise di non rinnovare il contratto firmato 10 anni prima con una società idrica privata locale, Philip Utilities Management Corporation, per la manutenzione e la gestione dei suoi impianti idrici e di depurazione. All'epoca della firma, questo era il più grande contratto pubblico-privato del Nord America e alimentava grandi speranze per lo sviluppo della città. Premesse andate presto deluse con grande disappunto e disorientamento: il contratto passò di mano più volte, la forza lavoro fu ridotta a meno della metà e le disfunzioni del servizio si accumularono senza sosta. Malgrado tutti questi elementi negativi, non fu cosa semplice arrivare alla decisione di non rinnovare il contratto. La maggioranza dei consiglieri comunali rimaneva favorevole al coinvolgimento del settore privato. Quel che faceva la differenza era la forte campagna dei gruppi della società civile locale e di alcuni politici contro gli aspetti negativi del precedente contratto e le carenze del servizio fornito. Una crescente consapevolezza di tali problemi produsse un cambiamento nella valutazione dei rischi per il settore, rendendo economicamente poco appetibile per gli operatori privati concorrere alla nuova gara. Dato che nessuna società era interessata a farsi carico di tutte le responsabilità connesse al contratto, alla città non rimase altra scelta che riprendersi il servizio *in-house*.

In questo capitolo si spiega come e perché si è scelto dapprima di privatizzare, si illustra successivamente in modo dettagliato l'avvio della campagna di rimunicipalizzazione e si conclude con una valutazione dei risultati ottenuti e delle prossime sfide per il sistema idrico.

## Hamilton e il suo sistema idrico

Hamilton è una città portuale di 490mila abitanti, situata a sud-ovest del lago Ontario in Canada, a metà strada tra Toronto e la frontiera degli Stati Uniti. Fondata agli inizi del 19° secolo, la città è diventata un centro dell'industria pesante, nelle cui grandi acciaierie veniva prodotto il 60 per cento dell'acciaio del Canada. Tuttora incombenti sul panorama e nella composizione dell'aria di Hamilton, le acciaierie e gli stabilimenti sussidiari non hanno più l'importanza di una volta in termini occupazionali e di contributo al benessere della regione. La città sta attraversando una fase di transizione segnata dall'eredità dell'inquinamento industriale, dall'alta disoccupazione e da una relativa povertà (ha il reddito medio per famiglia più basso di tutta la provincia). Vi si può osservare

una certa polarizzazione sociale tra i quartieri operai della vecchia città sulle rive del lago Ontario e quelli benestanti relativamente più recenti arroccati sul Niagara Escarpment. Nel 2000-2001 la città si è fusa con i sei paesi confinanti, in seguito alle pressioni del governo provinciale dell'Ontario allo scopo di ridurre i costi amministrativi.

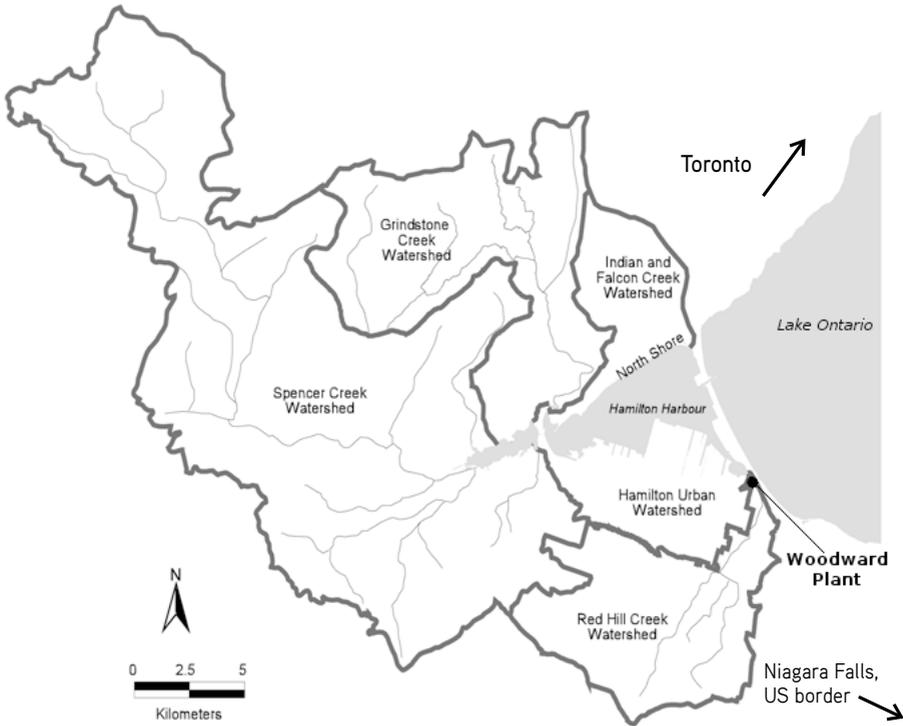
Hamilton riceve quasi tutta la sua acqua da una condotta di aspirazione del lago Ontario, a una certa distanza dalla riva. La qualità dell'acqua dei Grandi Laghi non è buona –il Lago Erie è stato dichiarato biologicamente morto già negli anni '70– ma, secondo i responsabili odierni del sistema idrico della città, la qualità alla fonte è ora soddisfacente e l'acqua abbisogna soltanto di un trattamento batterico per essere potabile. Storicamente la quantità di acqua disponibile non è mai stata un problema, anche se la crescente captazione dai Grandi Laghi ha contribuito a ridurne i livelli, con possibili ripercussioni su Hamilton in futuro.

Caratteristica unica del sistema idrico di Hamilton è il fatto che quasi tutta l'acqua potabile e le acque reflue sono trattate nell'impianto combinato di Woodward, presso la diga situata tra il lago Ontario e il porto di Hamilton (vedi mappa).

Costruito nel 1860, fornisce da allora l'acqua a tutti gli Hamiltoniani e ha sostenuto la prosperità industriale della città. Il suo lato negativo è di essere diventato una delle principali fonti di inquinamento nel porto, indicato come Area Critica dei Grandi Laghi nel Protocollo del 1987 dell'Accordo Usa-Canada per la Qualità dell'Acqua.<sup>1</sup>

Nel 1994, la crisi economica ha messo in grosse difficoltà finanziaria la municipalità, peggiorando una già pesante eredità: le cattive condizioni delle infrastrutture idriche e fognarie dovute a mancanza di investimenti e di manutenzione da parte dei precedenti amministratori. C'era un disperato bisogno di riparazioni e sostituzioni, ma gli stanziamenti previsti erano insufficienti e l'aumento delle tasse non è mai una decisione politica facile, tanto meno nell'anno delle elezioni comunali. Questa era la situazione che i consiglieri comunali si trovarono ad affrontare quando vennero contattati da una locale società di gestione dei rifiuti e riciclo dei metalli con quasi nessuna esperienza nel campo della gestione idrica, la Philip Environmental, che propose di rilevare la gestione, la conduzione e la manutenzione degli impianti idrici e fognari. La Philip Environmental promise

Figura 1 Spartiacque del porto di Hamilton



Fonte: adattamento da *Rapporto sul Piano di Azioni Correttive del Porto di Hamilton*, aggiornamento al 2010

risparmi di esercizio e la creazione di una azienda idrica *leader* a livello mondiale tramite il più grande partenariato pubblico-privato nel settore idrico nordamericano di quel tempo.<sup>2</sup>

Attratti dalla prospettiva di esternalizzare il problema a un “terzo”, convinti dall’azione di lobbying condotta anche da “consulenti indipendenti” e sedotti dall’idea di potenziali guadagni personali,<sup>3</sup> il 30 dicembre 1994 i vertici della municipalità firmarono un contratto decennale per 189 milioni di dollari, malgrado l’opposizione dei sindacati<sup>4</sup> e della maggior parte dei dipendenti del servizio idrico.

## 1994-2004 : Uno studio sugli aspetti negativi della privatizzazione dell'acqua

L'accordo pubblico-privato fu firmato dalla Regione di Hamilton-Wentworth con la nuova società Philip Utilities Management Corporation (PUMC) posseduta al 70 per cento dalla Philip Environmental e al 30 per cento dall' Ontario Teachers' Pension Plan Board. Era il risultato di un intenso lavoro di tessitura politica. Alla presidenza della PUMC fu nominato l'ex presidente del Partito liberale provinciale Stuart Smith, che in precedenza era a capo di un centro federale di ricerca privatizzato che si è poi fuso con la Philip Environmental, il Wastewater Technology Centre. È stato il primo contratto del genere in Canada ed è stato siglato senza gara d'appalto né pubblico dibattito. Esso conferiva alla PUMC il compito di gestire, amministrare e mantenere l'impianto di trattamento dell'acqua, i tre impianti di trattamento delle acque reflue e le 129 stazioni di pompaggio, mentre il resto delle infrastrutture (rete di distribuzione e laboratori) rientravano nella gestione pubblica. L'idea ispiratrice era che la Regione di Hamilton-Wentworth avrebbe aiutato la PUMC a diventare un soggetto globale nel settore idrico, nella speranza che la città ne avrebbe tratto vantaggio.

Come ha dichiarato l'allora capo del servizio idrico regionale, “la base dei negoziati era essenzialmente la stipula di un contratto, che avrebbe consentito alle ditte locali di sviluppare competenza ed esperienza nella conduzione degli impianti idrici e fognari delle grandi città, fornendo nel contempo alla regione uno strumento di sviluppo economico”.<sup>5</sup>

Dato che il contratto era concepito con spirito di reciproca collaborazione e non per creare un rapporto di vera concorrenza, conteneva numerose clausole che prevedevano vantaggi inusuali per il socio privato. Per esempio si stabiliva che le uscite superiori ai 10mila dollari canadesi fossero considerate spese in conto capitale senza bisogno di altre specificazioni; le caratteristiche richieste per le relazioni da fornire alla città e alla provincia erano vaghe e non era obbligatorio di rendere pubblico alcun tipo di queste spese. La città doveva prendere a proprio carico il costo della maggior parte degli investimenti di capitale, ma i benefici ritornavano alla PUMC.

Altro punto importante erano le esenzioni di responsabilità. È stato documentato<sup>6</sup> che la PUMC non era ritenuta responsabile per incidenti provocati da fattori quali

i “limiti di capacità, qualità degli effluenti o inadempienza della città nel sostenere “spese per investimenti di capitali, di regolamentazione o di emergenza.”<sup>7</sup>

In cambio, la società prometteva di trasferire la sua sede centrale ad Hamilton, di sviluppare centri per il *business* ambientale e la formazione internazionale, di creare 100 nuovi posti di lavoro nella regione (clausola riguardante solo la Philip Environmental, società madre) e di mantenerli negli impianti per almeno 18 mesi. Ma questa visione di reciproca collaborazione è risultata ingenua nel migliore dei casi, con il comportamento della PUMC che si è dimostrato apertamente opportunistico.

Dalla prima valutazione del governo regionale è emerso che: nel primo anno di operatività contrattuale, i risultati della PUMC sono stati molto inferiori alle aspettative. Le relazioni sono state costantemente conflittuali, difficili, tese e frustranti. Secondo noi l'interesse centrale della PUMC in questo accordo è passato da uno spirito collaborativo di sviluppo aziendale ed economico a quello di puro profitto.<sup>8</sup>

Negli anni successivi le pratiche di gestione non sono di certo migliorate. Nell'aprile del 1996, la forza lavoro è stata dimezzata, passando da 120 a 60 addetti. Intanto, nel gennaio di quell'anno, si era verificato il più grave sversamento di acque reflue nella storia dell'impianto. Nel porto di Hamilton e nelle aree circostanti si riversarono 180 milioni di litri di liquami, danneggiando abitazioni e attività economiche. Eppure la PUMC sfuggì a qualsiasi responsabilità grazie alle ampie esenzioni contrattuali e i costi di disinquinamento furono sostenuti dalla città. Negli anni seguenti sono occorsi diversi altri sversamenti, senza che la PUMC se ne curasse in alcun modo.

Incidenti come questi non devono essere considerati sfortunate eccezioni, ma come parte di una pratica deliberata di gestione dei rischi che la PUMC ha semplicemente rivestito in forma legale, istituzionale e tecnica per estrarre il massimo profitto possibile dai 18 milioni di dollari canadesi che ogni anno riceve dalla municipalità per funzionare.

La PUMC era responsabile degli impianti, dei serbatoi e delle stazioni di pompaggio, ma non della rete di condotte. Ha quindi ottimizzato i suoi costi per riempire i serbatoi pompando più velocemente nelle ore non di punta, quando l'elettricità costa meno. Ma così facendo ha aumentato la pressione nei tubi a livelli in cui non

c'erano più margini di sicurezza. Nello stesso tempo si sono verificate numerose rotture di rilievo nella rete di condotte, compresa una che ha colpito un ospedale e costretto alla parziale evacuazione dei pazienti, evento a cui ha fatto seguito una causa legale contro le autorità cittadine.<sup>9</sup>

Ulteriori prove di stratagemmi tecnici studiati per abbattere i costi sono riportate in interviste realizzate per questa ricerca, molte delle quali concordano nell'affermare che la PUMC ha lasciato che piccoli problemi di manutenzione (come l'illuminazione) peggiorassero al punto di rendere la loro riparazione tanto costosa (per es.: oltre la soglia di 10mila dollari canadesi) da farla rientrare tra le responsabilità contrattuali della città.

Dal punto di vista dei lavoratori, le garanzie occupazionali della PUMC sono sempre state a breve termine. La massiccia riduzione del personale ha lasciato scoperte diverse posizioni importanti nell'ambito delle infrastrutture, ritardando gli interventi nelle emergenze.

Nel caso degli sversamenti di liquami, le autorità pubbliche hanno più volte lamentato di non essere state avvertite in tempo.<sup>10</sup>

Dal punto di vista ambientale, durante la gestione della PUMC non si è verificato alcun miglioramento nella qualità degli effluenti. Al contrario, tra il 1992 e il 1998<sup>11</sup> sono aumentati i livelli di ammoniaca e di solidi sospesi nel porto di Hamilton e così pure la frequenza degli sversamenti di liquami.

In merito alla responsabilità e alla trasparenza, i bilanci certificati forniti dalla PUMC alla città non erano pubblici, impedendo così ai cittadini di prendere loro visione.

I rappresentanti sindacali hanno inoltre denunciato che i registri operativi per il monitoraggio del funzionamento degli impianti continuavano a sparire.<sup>12</sup> Alla fine, la sola promessa mantenuta dalla PUMC è stata quella di trasferire ad Hamilton il suo quartier generale e di espandersi nel mercato Nord Americano dei servizi idrici municipali. Fra il 1994 e il 1999, ha acquisito 18 altre compagnie, per lo più negli Stati Uniti. La città di Hamilton però sembra aver tratto scarso beneficio dalla crescita del Gruppo.<sup>13</sup>

A detta di un consigliere comunale intervistato nel 1988, la PUMC non aveva ancora pagato un solo dollaro di tasse. Malgrado gli alti profitti, la società madre

(il cui nome nel frattempo è cambiato in Philip Service) denunciava grosse perdite, nell'ordine di 1,6 miliardi di dollari nel solo 1998, tra le peggiori nella storia delle aziende canadesi).

La Philip Service è cresciuta rapidamente, utilizzando la sua buona reputazione sui mercati finanziari per acquisire diverse altre aziende, ma su uno dei suoi massimi dirigenti gravano sospetti di frode che hanno provocato un forte perdita del valore azionario dell'azienda, costringendola a vendere delle attività e a presentare istanza di fallimento nel 1999.<sup>14</sup> Nel marzo di quell'anno, la Philip Services ha venduto la PUMC per 67 milioni di dollari statunitensi alla Azurix corporation, una filiale del gigante dell'energia Enron,<sup>15</sup> creata in seguito all'acquisto nel 1998 della britannica Wessex Water. Quest'ultima era stata lanciata sul mercato dei servizi pubblici nel giugno del 1999 con grandi ambizioni per il comparto idrico.

Ambizioni che si sono rivelate però di breve durata. Gli obiettivi di crescita erano stati sovrastimati, la direzione era composta da persone non esperte del mercato idrico, inadeguata di fronte a più sperimentati e ben introdotti concorrenti internazionali.<sup>16</sup> Nel novembre del 2001, qualche settimana dopo lo scoppio dello scandalo Enron,<sup>17</sup> il ramo nord americano di Azurix fu venduto alla compagnia a stelle e strisce American Water Works (AWW) poi a sua volta acquistata, nel febbraio del 2002, dalla Thamnes Water di Londra, il gruppo idrico della conglomerata tedesca dell'energia RWE.<sup>18</sup>

A ogni nuova acquisizione l'amministrazione cittadina di Hamilton doveva approvare un cambiamento di partner ma il contratto *“non prevedeva clausole di possibilità di opzione in caso di fusioni o acquisizioni da parte di altre società”*,<sup>19</sup> mentre le promesse della PUMC si sono perse per strada. Tuttavia il ripetersi dei problemi, i successivi cambiamenti di proprietà e l'arrivo di multinazionali al governo dell'acqua della città, hanno fatto crescere la consapevolezza pubblica sui problemi connessi alla gestione idrica e fognaria cittadina.

## La campagna per la rimunicipalizzazione

Nel 2004, quando il decennale contratto pubblico-privato giunse al momento del rinnovo, la situazione cambiò in maniera molto netta. Il contratto, pensato in origine come un partenariato di cooperazione tra la città e un'azienda locale, a quel punto era gestito da una grande multinazionale. Per di più, la forza lavoro

era stata ridotta da 120 a meno di 54 addetti, la manutenzione era pessima e la qualità dell'acqua nel porto di Hamilton non era affatto migliorata. Correva voce che i rapporti tra l'amministrazione cittadina e l'AWW avessero preso una piega più costruttiva con l'avvicinarsi della data del rinnovo.

Nel gennaio 2004, i dirigenti del comune hanno presentato due distinte proposte al Comitato Acqua Pubblica e al Consiglio Comunale di Hamilton: stipulare un nuovo contratto a lungo termine con un operatore privato dopo aver bandito una gara, oppure riprendersi la gestione diretta del sistema idrico e fognario. La netta maggioranza del Consiglio comunale scelse la prima opzione, sulla base dei tipici argomenti a favore dell'efficienza, dell'innovazione e della competenza del settore privato. Anche i dirigenti comunali si dissero a favore della stessa opzione, il che non sorprende, visto che la fusione di Hamilton con i paesi confinanti aveva portato alla nomina nei vertici aziendali di dirigenti provinciali schierati per la privatizzazione.<sup>20</sup> C'era comunque l'impegno a predisporre un contratto che meglio tutelasse gli interessi della città e fu così conferito l'incarico allo Studio Legale Gowling Lafleur Henderson LLP di redigere una richiesta di proposta (RFP) e un Bozza di Contratto di Servizio (DSA).

Nel nuovo contratto la città intendeva sborsare all'operatore dai 12 ai 17 milioni di dollari canadesi l'anno, rispetto ai 18 milioni del contratto precedente. Inoltre, le società partecipanti alla gara avrebbero dovuto far propri tutti i criteri contenuti nella RFP e nella DSA, e avrebbero potuto sottoporre una contro-proposta solo in un secondo momento. Le pressioni lobbistiche del settore privato si intensificarono, con l'appoggio di vari esperti privati provenienti da altre parti del Canada e dall'estero (in particolare dalla casa madre della AWW, la Thames Water, ma anche da potenziali concorrenti come Velia) per sostenere i consiglieri e i dirigenti comunali in merito alla loro decisione sul rinnovo del contratto.

Nel frattempo i dipendenti comunali addetti all'ispezione degli impianti presentarono una serie di reclami interni sul deterioramento delle strutture e sull'incapacità delle autorità cittadine di intervenire. L'Unione Canadese del Pubblico Impiego (CUPE), che criticava la privatizzazione, investì risorse in una campagna di pressione nei confronti del Consiglio comunale affinché rivedesse la decisione di rivolgersi ai privati. I consiglieri progressisti espressero un chiaro dissenso, compreso Sam Merulla, rappresentante del Distretto 4 di Hamilton, dove si trovava il complesso Woodward.

Fu anche creata una Coalizione della società civile denominata Hamilton Water Watch Committee, di cui facevano parte rappresentanti di organizzazioni non governative (Canadian Environmental Law Association, Council of Canadians, Canadian Catholics for Development and Peace, Environment Hamilton), organizzazioni sindacali (CUPE e il locale Labour Council), Sheila Copps,<sup>21</sup> parlamentare di Hamilton Est, cittadini e accademici raccolti in un gruppo denominato WATER (Watershed Action Toward Environmental Responsibility).

La Coalizione era presente ai dibattiti consiliari, organizzava iniziative per favorire la presa di coscienza e attirare l'attenzione dei media sul problema. Tuttavia l'interesse manifestato dai consiglieri comunali e dai mezzi d'informazione sulla materia si rivelò alquanto scarso e la coalizione favorevole al servizio pubblico non riuscì a dar vita a uno movimento significativo per raccogliere il sostegno dei cittadini.

L'Hamilton Water Watch Committee decise allora di cambiare strategia e concentrare gli sforzi nella documentazione dei difetti del precedente contratto, premendo sui decisori affinché redigessero un capitolato di gara molto rigoroso, così da limitare almeno il danno economico.

Per esempio, la Coalizione appoggiava il consigliere Merulla nella richiesta di accesso alla documentazione<sup>22</sup> relativa ai costi sostenuti per il funzionamento dell'acquedotto e della fognatura negli anni dal 1991 al 2004, soprattutto per verificare in quale misura l'operatore privato avesse abusato della clausola dei 10mila dollari canadesi, il limite cioè tra spese correnti e investimenti. I dati furono forniti con molto ritardo e risultarono di difficile interpretazione, ma l'iniziativa ha poi convinto i consiglieri ad aumentare il tetto a 20mila dollari canadesi, con altre specifiche condizioni che hanno reso più difficile all'operatore privato addossare alla città i costi delle manutenzioni.

Altra tattica importante della campagna è stata quella di portare al centro dell'attenzione le responsabilità ambientali, argomento sensibile nella regione dopo che nel 2000 l'incidente della contaminazione batterica nell'acqua della vicina città di Walkerton aveva provocato la morte di sette residenti. Una gestione responsabile dei problemi ambientali relativi all'acqua è quindi sempre stata all'ordine del giorno e ripetuti sversamenti di liquami hanno generato pubblicità negativa sull'imprenditore privato. A loro volta i funzionari comunali hanno sollevato il problema nella richiesta di proposta, imputando in parte le responsabilità

all'operatore privato e chiedendo un più alto livello di assicurazione e risarcimento in caso di incidenti.

Alla fine, sette imprese hanno risposto alla Richiesta di Qualificazione della città, una preselezione per identificare i concorrenti più interessanti. Quattro di esse sono state scelte poi scelte. Hanno risposto in tre: l'operatore ancora in carica AWW, la società francese Veolia e una società di costruzione canadese denominata Ateco (con sede ad Albert e di proprietà dell'azienda globale di energia Centrica). L'offerta della Ateco è arrivata in ritardo ed è stata respinta. L'offerta della Veolia non rispettava tutti i requisiti sulla richiesta di proposta ed è stata perciò cassata. L'offerta della AWW rispettava invece tutte le specifiche tecniche, ma proponeva un canone annuo di 39 milioni di dollari canadesi –due o tre volte superiore a quanto la città si aspettava, cioè un canone di 12-17 milioni! Anche questa offerta è stata così esclusa. A quel punto la AWW ha presentato un' "offerta alternativa" per 13 milioni di dollari, che rispettava le specifiche tecniche, ma che richiedeva anche che le responsabilità ambientali e la manutenzione venissero accollate alla città. Altrimenti il premio richiesto per la copertura dei loro rischi si sarebbe aggirato sui 23 milioni di dollari, cifra superiore al valore stimato del contratto.

A questo punto non c'era più nessuna società privata in gara. L'amministrazione comunale non poteva prendere in considerazione l'"offerta alternativa" di AWW perché si sarebbe esposta a cause legali da parte degli altri partecipanti alla gara per infrazione alle regole della RFP. A quel punto i dirigenti comunali consigliarono di riprendere *in-house* la gestione dell'acquedotto e delle fognature alla scadenza del contratto con AWW. Il 13 settembre 2004, il Comitato Lavori Pubblici, Infrastrutture e Ambiente votò 7 a 1 a favore di questa opzione. I vertici dell'amministrazione comunale, dapprima molto favorevoli alla ripetizione della gara, avevano preso molto male (a detta di un funzionario comunale addentro alla vicenda) la compensazione finanziaria dei rischi richiesta dalle società private. E questo li ha convinti che potevano farlo loro, a prezzi molto più bassi, con la gestione diretta comunale. Questa prospettiva, coerente con la forte rivendicazione dell'Hamilton Water Watch Committee, spiega forse perché il Consiglio comunale abbia resistito alle pressioni della Veolia e della AWW per rivedere le proprie decisioni.

È stata una grande vittoria per l'Hamilton Water Watch Committee e per il CUPE, che hanno visto scegliere l'opzione della rimunicipalizzazione da parte di

un consiglio, inizialmente ostile ad essa. Esercitando pressioni sulla città perché riconsiderasse seriamente i costi e le responsabilità, ha contribuito a rendere la gara economicamente meno interessante per gli operatori privati. La loro contrarietà a farsi carico dei rischi ha certamente aiutato. È stata una vittoria anche del consigliere Merulla, che così si esprime: “Sono orgoglioso di dire che quando presentai la prima mozione su questo problema nel 2001, non trovai nemmeno un altro firmatario a sostegno, ma nel giro di tre anni sono riuscito a fare un grande lavoro insieme a un grande numero di gruppi nati in maniera spontanea sul territorio. Abbiamo fatto abbastanza pressione affinché le autorità comunali riconoscessero l'importanza di riportare l'acqua in mano pubblica, non solo per ragioni ideologiche, ma anche per ragioni di sicurezza e fiscali”.<sup>23</sup>

È stata una vittoria che ha dovuto essere difesa. Il consiglio non era soddisfatto, era ideologicamente dubbioso sulla gestione pubblica e ha accompagnato la sua decisione con la richiesta di una verifica dell'operatività aziendale su base annua, usando come riferimento lo stesso documento che era parte della gara di privatizzazione, il DSA. Sosteneva che una verifica doveva essere comunicata annualmente al consiglio in modo sintetico e comprensibile e che una qualsiasi non conformità avrebbe innescato un processo di revisione del contratto.

## Ritorno in mano pubblica

### *Prestazioni tecniche e finanziarie*

Per colmo di ironia, la revisione condotta per la RFP si è rivelata un utile strumento che ha permesso al consiglio di seguire il funzionamento degli impianti in modo ravvicinato una volta ritornato sotto controllo del pubblico, sulla scorta di una relazione annuale con indicatori stabili nel tempo. I dati sono riportati in termini chiari e trasparenti. Anno dopo anno le relazioni hanno documentato risultati straordinari:

- La relazione del 2005 descrive come i dipendenti pubblici si siano organizzati per raggiungere la migliore prestazione nell'arco degli ultimi 15 anni negli impianti di trattamento, producendo a costi inferiori a quelli assegnati a bilancio (27,7 milioni di dollari) e facendo risparmiare alla città 1,2 milioni di dollari. In base al DSA, un analogo livello di prestazione nel trattamento

di acqua e fognature sarebbe costato alla città 195mila dollari come premio di produttività all'operatore privato.

- Il rapporto di attività del 2006 indica che i risparmi sono in continua crescita: altri 185.000 dollari canadesi in premi di produttività e 950mila dollari canadesi su un bilancio di 27,9 milioni.
- Nel 2007 sono ancora aumentate le prestazioni e l'efficienza dei costi: 215.000 dollari risparmiati in tariffe varie e 2,4 milioni di dollari di minori spese sul bilancio approvato di 30,2 milioni di dollari.

La Relazione annuale non è più stata fatta dopo il 2008 perché gli investimenti nell'impianto lo hanno sensibilmente modificato rispetto a quello che era nel passato. Ma le Relazioni generali per il periodo dal 2005 al 2008 documentano risparmi totali di 5,66 milioni di dollari sui bilanci di esercizio. Il Dipartimento dell'Acqua è ora autosufficiente dal punto di vista economico, con bilancio separato da quello della città. I risparmi sono stati possibili anche dopo che l'amministrazione comunale ha assunto più di 20 lavoratori per compensare l'insufficienza del personale addetto. Attualmente il funzionamento dell'impianto in condizioni lavorative normali è assicurato da 75 lavoratori. La dedizione del personale è ora molto forte, malgrado le difficoltà di reclutamento di nuovi lavoratori ad alta qualificazione, problema comune a tutto il settore idrico.

Anche la qualità dei flussi è migliorata. Gli obiettivi produttivi erano stati deliberatamente fissati ai livelli tecnici più alti possibile per ragioni politiche, per accelerare le compatibilità con gli obiettivi dell'Hamilton Harbour Remedial Action Plan e ottenere la cancellazione del porto dalla Great Lakes Area of Concern. Fra il 2004 e il 2007 i livelli di ammoniaca nei flussi dell'impianto di Woodward sono stati ridotti della metà, raggiungendo un minimo storico.<sup>24</sup> Alla gestione della struttura idrica è stato aggiunto un programma di risanamento del Porto di Hamilton e di protezione delle risorse in generale. Secondo Merulla: "Ogni decisione presa deve essere rispondente a un determinato obiettivo sociale, sanitario e ambientale e ciò comprende ovviamente anche la capacità operativa degli impianti idrici e fognari".<sup>25</sup>

Naturalmente non tutto è stato risolto in un batter d'occhio. La gestione delle acque reflue pone continui problemi a causa del sistema collettore combinato di acque piovane e acque reflue nella città bassa che, in occasione di forti precipitazioni,

immette nelle fogne quantità maggiori di quelle che l'impianto può trattare. Si è così costretti a rilasciare nel porto acque reflue non sufficientemente trattate.

Gli effetti dei cambiamenti climatici –con fenomeni meteorologici eccezionali– sono sempre più avvertiti e gettano nuova luce sui limiti del sistema.<sup>26</sup>

La posizione al momento prevalente nell'agenda del consiglio comunale sulla questione acqua e fognature è evidenziata nel vasto programma di investimenti nel quale si è impegnato con l'aiuto delle autorità provinciali e nazionali: a partire dal 2010 500-600 milioni di dollari sono stati indirizzati alla ristrutturazione dell'impianto e all'aumento della sua capacità a partire. Denaro che rappresenta una quota parte dei 1,5 miliardi di dollari<sup>27</sup> che si ritiene necessario investire tra il 2007 e il 2017 per affrontare i problemi più urgenti del sistema idrico di Hamilton. L'aumento della capacità è necessario affinché l'impianto possa trattare anche le acque reflue provenienti dai nuovi insediamenti residenziali e commerciali a sud del centro urbano. La gestione delle acque reflue sarà migliorato anche grazie a investimenti nel "trattamento terziario", con la costruzione di uno dei più grandi impianti a membrane del mondo e sarà coordinato con un secondo impianto termico combinato, funzionante con il biogas prodotto dai fanghi. Si è stabilito un accordo di partenariato tra il Dipartimento idrico della città e l'Università McMaster di Hamilton per la creazione di un centro ricerche sul trattamento delle acque reflue con tecnologie a membrana. Progetti non privi tuttavia di controindicazioni. Il nuovo impianto di trattamento delle acque reflue richiederà il doppio della corrente oggi necessaria, e questo crea timori sugli impatto ambientale. Oltre a ciò, il sistema di trattamento delle acque reflue centralizzato comporta anche una concentrazione di inquinanti da fanghi, un costante aumento dei costi di pulizia e lo stesso smaltimento dei fanghi costituisce comunque un problema. A partire dal 1996, quando l'inceneritore della città fu chiuso, i fanghi venivano sparsi sui terreni agricoli ma, come in molti paesi industriali, i contadini erano sempre più restii ad accettarli per la crescente consapevolezza dei loro contenuti a rischio. Questa resistenza locale, e le voci di imminenti normative provinciali tese a vietare quel tipo di utilizzo dei fanghi, hanno alimentato il dibattito sull'opportunità di costruire un apposito inceneritore e prodotto due progetti concorrenti. Nel primo primo i responsabili del dipartimento acque reflue hanno progettato un potenziamento del reattore a biogas per generare energia dai bio-solidi dei fanghi, che ridurrebbe in parte il fabbisogno di energia e i problemi di smaltimento dei

fanghi stessi. Nel secondo una compagnia privata, la Liberty Energy, ha ideato un progetto di inceneritore che potrebbe servire anche altri comuni, che veicolerebbero i loro fanghi ad Hamilton. Al momento della scrittura di questo testo (fine 2011), il dibattito è ancora infuocato,<sup>28</sup> con argomenti che vanno dal rifiuto di ulteriori forme di inquinamento, ai dubbi sui costi di un altro partenariato pubblico-privato, ai timori sui danni che un'etichetta di "capitale dei fanghi" può recare all'immagine pubblica della città, fino ai problemi relativi alla trasparenza e alla sicurezza dello spargimento dei fanghi sui terreni agricoli.

### *Trasparenza, affidabilità, solidarietà*

Come dimostrato, i resoconti sui servizi idrici pubblici sono molto migliorati, sono meglio leggibili e quindi più affidabili. Anche l'accesso pubblico alle informazioni è molto buono, con una straordinaria e vasta gamma di dati sui servizi, pubblicati sul sito dell'amministrazione comunale.

La maggiore trasparenza è anche fonte di risparmi. In un modello *in-house*, una valutazione non opaca delle prestazioni consente di adeguare gli stanziamenti anno per anno, mentre nei contratti pubblico-privato il canone annuo dell'operatore è stabilito in un'unica soluzione per l'intero periodo di validità del contratto. Con presupposti giuridici di questo genere, era più difficile verificare la bontà delle prestazioni di un operatore privato. Elemento che va a suo esclusivo vantaggio, non a quello della città.

Anche la comunicazione è diventata una priorità del servizio. *"Non riesco ad immaginare un'altra comunità che faccia più comunicazione con il pubblico di noi: Penso che siamo proprio bravi in questo"*<sup>29</sup> ha dichiarato un responsabile del servizio e la sua affermazione è confermata dai fatti e anche da un po' di premi ricevuti negli ultimi anni.<sup>30</sup>

Tra le molte attività di comunicazione messe in atto, alcune sono piuttosto significative:

- apertura di un call-center per informazioni e reclami;
- in considerazione dell'aumento di eventi atmosferici che provocano inondazioni, sono stati adottati programmi sanitari di protezione per incoraggiare la gente a scollegare il pluviale della casa (collegamento tra lo scarico del tetto e la fogna) e per cercare di ridurre i volumi di acqua piovana immessa nella rete

fognaria in caso di forti piogge. È stato impostato un programma di istruzione e sensibilizzazione “occhio all'inondazione”, che suggerisce come prevenire allagamenti e porvi rimedio.

Nel 2010, per celebrare i 150 anni di attività del servizio, la città ha lanciato una campagna per incoraggiare i cittadini a bere acqua del rubinetto, un'iniziativa davvero meritevole dati gli enormi costi finanziari e ambientali dell'acqua in bottiglia.

Più in generale, il dipartimento dell'acqua sostiene i valori del servizio pubblico, per esempio nel *business plan* del 2010 si citano: “l'accesso equo di tutti i cittadini ai servizi”, “l'onestà, la trasparenza e l'affidabilità per il Consiglio e per la comunità” e “l'assunzione delle decisioni in modo responsabile, integrato e inclusivo”.<sup>31</sup>

Rimangono lo stesso dei problemi. È stato chiuso l'ente consultivo destinato alla comunicazione con i quartieri vicini all'impianto principale (Community Liaison Committee, CLC) e gli utenti sostengono di non riuscire più a trovare un interlocutore per i loro reclami. La direzione dichiara che ciò è dovuto al fatto che il CLC era diventato “*la via maestra di certuni per lamentarsi di tutto*” e che si era stancata di dover far fronte a critiche sistematiche quando invece riteneva di fare del proprio meglio: “*non andava mai abbastanza bene*”.<sup>32</sup>

Secondo un militante ambientalista locale: “per ironia della sorte: forse andava meglio quando c'era l'operatore privato perché gli era imposto di incontrarsi regolarmente con la gente dei dintorni all'impianto... C'era un Comitato di Collegamento che funzionava bene, facilitando la comunicazione, che con la rimunicipalizzazione è stata interrotta. Ora vengono organizzate una o due giornate all'anno di ‘porte aperte nell'impianto’, un canale di comunicazione con la comunità molto più limitato”.<sup>33</sup>

La città sviluppa comunque programmi di solidarietà. Gestisce un fondo di aiuto ai poveri per pagare le bollette dell'acqua, propone prestiti e sussidi per aiutare i proprietari di vecchie case nella città bassa a sostituire gli allacciamenti e le tubature in piombo (ma il fondo è modesto, ogni anno vengono sostituiti solo 500-1000 allacciamenti, sui circa 24mila che ne avrebbero bisogno).

È stata poi lanciata ed è tuttora in corso una campagna internazionale di solidarietà, diretta dal Dipartimento dell'Acqua, per sviluppare la fornitura di acqua

potabile nelle aree rurali di Haiti. Alcuni tecnici idrici messicani hanno inoltre frequentato il Dipartimento per la Formazione.

### *Servizio pubblico?*

Al momento in cui si scrive, non è in vista alcuna campagna per la ri-privatizzazione dei servizi idrici. Al contrario, tutti gli intervistati dicono che una tale ipotesi è altamente improbabile, essendo ancora ben presenti nella memoria i fallimenti del gestore privato e gli evidenti vantaggi acquisiti dalla città nel riprendere *in-house* i servizi, operazione che ha goduto di un'ampia copertura mediatica.

Malgrado questo apparente spostamento verso un ethos pubblico, altri servizi municipali, come la raccolta dei rifiuti, continuano ad essere esternalizzati oppure affidati a partenariati pubblico-privato, e l'adesione ideologica alla privatizzazione rimane latente. Esiste anche una notevole tendenza verso la mercificazione del servizio idrico. Nel 2001, il reparto fatturazione è stato assorbito dalla Horizon Utilities Corporation (HUC), un'azienda elettrica che serve Hamilton e la vicina St. Catherines, della quale l'amministrazione comunale ha acquisito una quota del 65 per cento tramite la sua azienda pubblica Hamilton Utilities. Ora la HUC riscuote le bollette dell'acqua e dell'energia, con il risultato che diversi abitanti non si rendono conto che la loro acqua è gestita dal pubblico, dato che la HUC si comporta e comunica in modo molto simile a quello di una ditta privata. Il passaggio al privato era stata giustificato dalle autorità con il risparmio sui costi. I sindacalisti sostengono invece che questa trasformazione abbia provocato problemi di condivisione di competenze e di informazioni tra i tecnici dell'acqua e gli esattori delle bollette, diminuendo nel complesso l'efficienza dell'organizzazione.

Per la verità, il fatto che la gestione della struttura sia pubblica non è dovuto tanto allo spostamento ideologico a favore della proprietà pubblica, o della responsabilità democratica, quanto ai buoni risultati tecnici e finanziari dell'impianto. La maggioranza del consiglio comunale di Hamilton è ancora favorevole all'ingresso del privato nei servizi pubblici, o alla mercificazione di quanto è gestito dal pubblico.

## **Conclusione**

Nonostante queste preoccupazioni, la rimunicipalizzazione del sistema idrico di Hamilton è stata un grande vittoria del movimento per l'acqua pubblica. Non ha

solo contribuito a far luce sulle realtà spesso opache, non democratiche e predatorie della privatizzazione, ma ha ridato speranza a coloro che si battono per il servizio pubblico contro le potenti multinazionali e i politici ideologicamente ostili, dimostrando loro che le evidenze economiche sono dalla nostra parte, una volta che l'assunzione dei rischi e dei profitti sia chiaramente definita. L'esperienza di Hamilton ha anche chiarito quanto possa essere efficace ed efficiente una gestione pubblica del sistema idrico e come le cose possano cambiare rapidamente in presenza di una volontà politica e di una resistenza organizzata.

Il sistema idrico di Hamilton è ancora lungi dall'essere perfetto e un approccio tecnocratico alla gestione può mettere in pericolo la sua natura pubblica. Estendere queste riforme e approfondire l'impegno democratico tra i cittadini di Hamilton costituisce un elemento cruciale per sostenere e sviluppare la natura pubblica della gestione dell'acqua e per resistere alle pressioni di mercificare il sistema: proprietà pubblica e dedizione dei lavoratori sono molto importanti, ma di importanza altrettanto cruciale è la gestione pubblica che sa andare oltre i ristretti limiti del recupero dei costi .

Questo impegno per la dimensione pubblica è tanto più importante in considerazione delle sfide infrastrutturali a lungo termine di Hamilton nel settore idrico, e delle difficoltà finanziarie ad esse connesse. Grandi lavori di ristrutturazione hanno comportato notevoli aumenti tariffari (7-8 per cento l'anno dal 2005 al 2008 e 4 per cento a partire dal 2009) ma il fatto che i servizi idrici siano finanziariamente vincolati rende difficile pensare a strategie di investimento a lungo termine e a come possano essere finanziate. Il fatto che acqua e servizi igienico-sanitari tocchino ogni aspetto della vita e si colleghino ad altri servizi gestiti dalla città ad altri livelli di gestione, rende ancora più importante e necessaria una visione avanzata della natura del "servizio pubblico".

La rimunicipalizzazione dell'acqua può dunque essere utilizzata per suscitare la consapevolezza che non bisogna considerare i servizi pubblici come compartimenti stagni di attività, scorporati come società indipendenti. Da questo punto di vista, il successo della gestione pubblica del sistema idrico di Hamilton può essere impiegato come una pedana di lancio per un dialogo più ampio sul significato di "pubblico" e per resistere con maggiore efficacia alla mercificazione e alla privatizzazione di altri aspetti della nostra vita.

## Note

- 1 International Joint Commission, United States and Canada (1978) *Great Lakes water quality agreement*. <http://www.ijc.org/rel/agreee/quality.html> (accesso 12 Dicembre 2011).
- 2 Anderson, J. (1999) Privatising water treatment: *The Hamilton experience*. Report prepared for the Canadian Union of Public Employees (CUPE), January; Loxley, S. (1999) *An analysis of a public private sector partnership: The Hamilton-Wentworth-Philips Utilities Management Corporation PPP*. CUPE Report, September. <http://cupe.ca/updir/Utilities-Hamilton-Wentworth%20P3.doc> (accesso 12 dicembre 2011).
- 3 Several of the region's management staff who helped negotiate the initial contract moved to Philip after the deal was struck, see Anderson (1999), *op.cit.*
- 4 I due sindacati erano: *International Union of Operating Engineers* (IUOE), che rappresentava la maggioranza dei dipendenti, e CUPE.
- 5 Leo Gohier, Acting Commissioner, Regional Environmental Department, quoted in Anderson (1999), *op.cit.*; Loxley (1999), *op.cit.*
- 6 Anderson (1999), *op.cit.*; Loxley (1999), *op.cit.*
- 7 Contratto tra Regional Municipality of Hamilton-Wentworth e PUMC and Philip Environmental Inc., section 3:04, citato in Anderson (1999), *op.cit.*
- 8 Tratto da *Performance Appraisal of the Philip Utilities Management Corporation*, January 1, 1995 to December 31, 1995, citato in Loxley (1999), *op.cit.*
- 9 *The Hamilton Spectator* (1998) HHSC sues city, region: Water leak caused hospital evacuation, 20 ottobre.
- 10 Anderson (1999), *op.cit.*; Loxley (1999), *op.cit.*; *The Hamilton Spectator* (1999) Sewage spill has mayor fuming: Addison upset that region didn't inform Dundas staff, 12 January.
- 11 Remedial Action Plan for Hamilton Harbour (1998) 1998 *Status report-Summary*, September. [http://www.hamiltonharbour.ca/RAP/documents/reports/Status\\_Report\\_1998/Status\\_Report\\_Summary\\_1998.pdf](http://www.hamiltonharbour.ca/RAP/documents/reports/Status_Report_1998/Status_Report_Summary_1998.pdf) (accesso 12 dicembre 2011).
- 12 G. Hoath, Hamilton's representative for the *International Union of Operating Engineers*, intervista all'autore, 29 settembre 2010.
- 13 Anderson (1999), *op.cit.*; Loxley (1999), *op.cit.*
- 14 Answers.com (n.d.) *PSC, LLP*. Hoover's company profile. <http://www.answers.com/topic/philip-services-corp> (accesso 12 Dicembre 2011).
- 15 Business Wire (1999) *Philip Services enters into definitive agreement to sell its interest in Philip Utilities Management Corporation*, March. <http://www.waterindustry.org/New%20Projects/philip.htm> (accesso 12 dicembre 2011).
- 16 Frost & Sullivan (2001) *Azurix: what went wrong?* 25 January. <http://www.frost.com/prod/servlet/market-insight-top.pag?docid=RTOS-4U75H5> (accesso 12 dicembre 2011).
- 17 L'Enron fu dichiarata fallita nell'ottobre del 2001, dopo che fu rivelata una serie di irregolarità fiscali che avevano determinato vere e proprie frodi.

- 18 *Global Water Intelligence* (2002) AWW shareholders approve merger with RWE, February. <http://www.globalwaterintel.com/archive/3/2/general/aww-shareholders-approve-merger-withrwe.html> (accesso 12 Dicembre 2011).
- 19 Ohemeng, F.K. and Grant, J.K. (2008) When markets fail to deliver: An examination of the privatization and de-privatization of water and wastewater services delivery in Hamilton, Canada. *Canadian Public Administration* 51(3): 475-499.
- 20 *The Hamilton Spectator* (2004) Copps warns of water woes; Contracting out of water and sewage treatment plants puts 'public health at risk' says Hamilton East MP, 27 January.
- 21 *The Hamilton Spectator* (2004) Group helps fund Merulla's FOI request, 22 May.
- 22 Sam Merulla, Councillor, Hamilton City Council, author interview, November 2010.
- 23 Hamilton Harbour Remedial Action Plan (2010) *Contaminant loadings and concentrations to Hamilton Harbour: 2003-2007*. Update, January.
- 24 Sam Merulla, author interview, *op.cit.*
- 25 Dan McKinnon, Director of Water and Wastewater Operations, Public Works, City of Hamilton, author interview, 4 October 2010.
- 26 City of Hamilton (2007) *2007 Rate book & Services overview*. Hamilton: City of Hamilton. <http://www.hamilton.ca/CityDepartments/PublicWorks/WaterAndWasteWaterDev/Rates/2007Rate.htm> (accesso 12 Dicembre 2011).
- 27 *The Hamilton Spectator* (2011) City council is up to its neck in sludge, 16 May.
- 28 Dan McKinnon, author interview, *op.cit.*
- 29 Hamilton's Water and Wastewater department received awards for the quality of its communication material, planning and reporting in 2008, 2009 and 2010, see <http://www.hamilton.ca/CityDepartments/PublicWorks/WaterAndWasteWaterDev/Contact+Us/AwardAndRecognition.htm> (accesso 12 Dicembre 2011).
- 30 City of Hamilton (2010) *Water and wastewater business plan 2010-2012*. Hamilton: Hamilton Public Works Department.
- 31 Dan McKinnon, author interview, *op.cit.*
- 32 Lynda Lukasik, Director of *Environment Hamilton*, author interview, 1 October 2010.

## Capitolo 6

# Politica inzuppata: Come rendere pubblica l'acqua in Malesia

Di Martin Pigeon



Nel 2005-2006, il Parlamento federale della Malesia ha modificato la Costituzione, approvando due leggi di radicale riforma del settore idrico. Esse permettevano al governo di espropriare tutti i beni appartenenti a operatori idrici locali, sia pubblici che privati, e accelerarne lo sviluppo con finanziamenti pubblici. Agli operatori sarebbero stati in seguito offerti contratti di affitto a breve termine per gestire i beni così rivitalizzati, ma l'obiettivo era di portare il sistema idrico nazionale sotto stretto controllo e supervisione pubblica.

È ancora troppo presto per un commento esaustivo sui risultati di questo piano di ristrutturazione a lungo termine, ma da approfondite interviste fatte a importanti protagonisti, emerge una serie di insegnamenti sia positivi sia negativi e interrogativi sulla strategia praticata e sulle ipotesi alla base del cambiamento di linea politica.

Con questa riforma, la Malesia ha cercato di creare una gestione pubblica nazionale del sistema idrico, anche per rimediare a una serie di carenze delle aziende idriche del settore. Nel contempo, si propone di creare concorrenza tra gli operatori, elemento che può essere vista come un modo per facilitare le forze di mercato all'interno di un quadro di *governance* unificato e apparentemente de-politicizzato in tutto il paese. Come tale, la presente ricerca condotta a livello nazionale sulla rinazionalizzazione dell'acqua in Malesia, è diversa dagli altri casi a livello municipale riportati in questo libro, ma i suoi effetti si ripercuotono a livello locale e propongono interrogativi analoghi sull'ideologia e sulle scelte politiche che hanno portato a trasferire l'acqua dalla mano privata a quella pubblica.

Il capitolo inizia con una rassegna del contesto in cui si colloca la riforma idrica della Malesia e delle dinamiche politiche in gioco. Un quadro che aiuta a capire come, prima del 2006, il sistema idrico fosse caratterizzato da una buona copertura, ma da prestazioni tecniche irregolari e dai controversi precedenti delle concessioni ai privati. Proseguiamo poi con l'esame delle riforme federali intervenute nel settore idrico e degli ambiziosi obiettivi fissati per rendere l'acqua "pubblica". A questo proposito si sono ottenute alcune importanti conquiste, ma non mancano aspetti preoccupanti sul permanere nel paese di una concezione mercantile della gestione dell'acqua e di ipotesi irrealistiche sulla sua depoliticizzazione.

## Il contesto politico: democrazia dominata dal partito unico

Dopo l'indipendenza dal dominio britannico nel 1957, il paese è diventato una monarchia costituzionale federale, composta da 13 stati e tre distretti federali. Fin dall'indipendenza, la vita politica è stata dominata da una sola coalizione di partiti su base etnica denominata Fronte Nazionale (Barisan Nasional, BN), che ha cambiato più volte il nome, nella quale uno dei partiti membri, lo United Malays National Organisation (UMNO) ha sempre conservato un ruolo chiave (fino a oggi tutti i primi ministri facevano parte di questa realtà politica). La Malesia è un paese altamente multiculturale, nel quale i Malesi controllano il sistema politico, ma rappresentano poco più della metà della popolazione, mentre le altre due maggiori comunità sono quella Cinese (24 per cento, storicamente l'élite economica e degli affari) e Indiana (7 per cento, prevalentemente Tamil).

La vita politica è condizionata da questi dati demografici, con alcune scelte pro-Malesi (politiche Bumiputera) che innescano risentimenti nelle altre comunità.

Il governo malese è stato descritto dai suoi critici come autoritario e basato su un eccessivo clientelismo.<sup>1</sup> I mezzi di informazione tradizionali sono controllati dall'esecutivo e dai partiti del BN. Tuttavia le comunicazioni internet sono legalmente protette dalla censura e sembrano aver avuto un ruolo nel rafforzamento dell'opposizione, che nelle elezioni del 2008 ha conquistato 5 stati, compreso quello chiave di Selangor. Esiste una società civile e movimenti sociali, ma con organizzazioni ancora piccole e concentrate nelle grandi città di Kuala Lumpur e Penang, con aderenti perlopiù non-Malesi.<sup>2</sup>

Traendo vantaggio dalla sua posizione strategica nello stretto di Malacca, una delle più importanti vie del commercio globale (su cui passa un quarto delle merci scambiate nel mondo), fin dall'indipendenza la Malesia è stata una delle economie asiatiche in più rapido sviluppo, con una crescita media annua del 6,5 per cento negli ultimi 50 anni. Avviata inizialmente dall'esportazione delle risorse naturali, l'economia si è andata sviluppando in una struttura multi-settoriale, con il ruolo trainante dell'industria fin dagli anni '80. La crescita e la diversificazione sono state orientate dallo stato, ma sono state seguite di recente da vaste privatizzazioni. Una parte crescente della popolazione è urbana e appartiene alla classe media, con un indice di sviluppo umano relativamente alto per la regione.

## Prima della riforma del settore idrico

In Malesia l'acqua è ampiamente disponibile, vi si trovano alcune delle più antiche foreste pluviali del pianeta e i livelli di precipitazioni sono tra i più alti del mondo. Nel 2009, l'85,3 per cento dell'approvvigionamento d'acqua non depurata proveniva dai fiumi,<sup>3</sup> percentuale che sta lentamente calando per effetto di un maggior numero di dighe di stoccaggio e di progetti di sfruttamento delle acque sotterranee in corso. La sua qualità sta peggiorando a causa della devastazione ambientale nei bacini di utenza, della deforestazione e dell'inquinamento prodotto dall'industria e dalle monoculture (in particolare l'olio di palma). La quantità disponibile diminuisce anche per effetto dei cambiamenti climatici. Fino al 2005, la responsabilità di fornire i servizi idrici ai propri cittadini competeva esclusivamente agli stati locali, e questa era spesso una delle loro maggiori prerogative. Complessivamente, lo sviluppo delle infrastrutture idriche nel paese è stato tecnicamente valido e socialmente avanzato. Fin dall'indipendenza il governo ha dato la priorità all'erogazione universale dell'acqua a prezzi accessibili come obiettivo chiave dello sviluppo e, a partire dal 1966, le infrastrutture idriche sono state incluse in tutti i piani quinquennali di sviluppo. L'accesso all'acqua potabile è così passato dal 23 per cento della popolazione nel 1950 al 91,6 nel 2009 (96,8 di utenze urbane, 86,5 rurali).<sup>4</sup> Una copertura così ampia ha potuto essere completata grazie ai prestiti a tasso zero ai governi degli stati per investimenti di capitale e ai sussidi per mantenere basse le tariffe.

Si dice però che vi siano stati degli abusi da parte di alcuni stati, che avrebbero aggirato gli accordi sui prestiti e utilizzato i finanziamenti per altri scopi, contribuendo così ad aumentare l'indebitamento del settore.<sup>5</sup> Nello stato di Pahang, ad esempio, nel 2009 lo spreco idrico era ancora del 59,9 per cento, quasi il doppio della media nazionale.<sup>6</sup>

La "sensibilità politica" delle tariffe dell'acqua ha dissuaso molti di questi stati dall'imporre aumenti tariffari –alcuni per tutti gli anni '80 non hanno toccato le tariffe– creando così un circolo vizioso di alto indebitamento e di minore affidabilità del sistema, dato che gli introiti tariffari erano la principale fonte di finanziamento delle manutenzioni.

Altri stati, dovendo far fronte ai crescenti fabbisogni economici dell'industria in rapida espansione e incapaci (o non disposti) a investire al ritmo desiderato,

hanno cavalcato l'onda privatizzatrice che ha investito il paese alla fine degli anni '80, assegnando contratti di concessione a operatori idrici locali, in particolare negli stati più ricchi e popolati come il Selangor e lo Johor. Ciò ha consentito veloci ristrutturazioni delle infrastrutture, ma ha provocato anche ripetuti e impopolari aumenti tariffari, una segretezza generalizzata sulla normativa inerente il servizio idrico (soprattutto nei contratti di concessione) e un debito crescente delle compagnie private, che non riuscivano a convincere la autorità pubbliche ad imporre tariffe abbastanza alte da consentire il recupero totale dei costi. Inoltre, l'evidenza empirica dimostra che in questi sistemi privati l'efficienza non è affatto aumentata.<sup>7</sup>

Nel corso di questo periodo, alcuni sistemi pubblici hanno dato ottimi risultati. Il migliore è stato il *Perbadanan Bekalan Air Pulau Pinang* (PBAPP) nello stato di Palau Pinang, un'azienda provata ma controllata dal pubblico, la cui eccellente gestione ne fa la pietra di paragone per l'intero paese: eroga l'acqua al prezzo più basso di tutto il Sud Est asiatico e realizza i migliori risultati nazionali in termini di controllo delle perdite, servizio agli utenti e politiche a favore dei poveri.<sup>8</sup>

Le crisi finanziarie del 1997 hanno impresso una svolta decisiva al settore idrico malese. Aggravate dall'eccezionale siccità provocata da el Niño nel 1997-1988, hanno rivelato che i sistemi non erano così robusti dal punto di vista ambientale ed economico come si pensava. Ne è uscita confermata la diagnosi di una diminuzione della quantità e della qualità delle acque superficiali, di un'efficienza tecnica irregolare, di indebitamenti e inadempienze rispetto ai contratti di concessione. Nel paese si è così innescato un dibattito su un'ampia riforma dell'intero settore.

### Box 1 Il fallimento della IWK

La privatizzazione dell'acqua tramite contratti di concessione è diventata impopolare nel paese per l'entità degli aumenti tariffari che ha provocato e per la disastrosa esperienza dell'Indah Water Konsortium (IWK).

Prima del 1993, i sistemi fognari del paese erano gestiti dai governi locali e in generale erano in condizioni pessime per mancati investimenti e

manutenzioni. L'IWK, l'azienda creata da uno dei più ricchi uomini d'affari del paese, Vincent Tan Chee Yioun, che si dice sia stretto parente dell'allora primo ministro Mahathir Mohamad, propose al governo la ristrutturazione delle fognature a fronte di una concessione nazionale. E infatti nel 1993 la concessione fu assegnata senza gara. Poiché non era chiaro su quale base legale l'IWK poggiasse la fatturazione agli utenti, moltissimi si sono rifiutati di pagare, pregiudicando la sostenibilità finanziaria dell'impresa e inducendo il governo ad abbassare le tariffe della fognature. Alla fine sono stati iniettate centinaia di milioni di *ringgits* (1RM=0,25 dollari Usa, al tasso del 1998) in prestiti agevolati, mentre agli azionisti dell'IWK il governo garantiva per contratto un tasso minimo di profitto.<sup>9</sup> Nei suoi primi quattro anni di esistenza, la società ha cambiato proprietà tre volte, finché nel 2001 il governo ha dovuto ricomprarla dalla Prime Utilities, una società malese quotata in borsa nella quale Vincent Tan continuava a detenere il 30 per cento delle azioni.<sup>10</sup> Il debito della IWK ammontava allora a 700 milioni di RM ed era dovuto per la maggior parte al governo, che aveva prestato all'azienda più di un miliardo.

Ciò nonostante il governo ha versato altri 200 milioni per riacquistarla, cifra molto più alta di quella incassata dal contratto iniziale di concessione.<sup>11</sup> L'azienda è tuttora amministrata dal ministero delle Finanze.

## La riforma: ambizioni politiche e tabella di marcia

La Malaysia Water Association (MWA), associazione nazionale professionale del settore idrico, nel 2001 è stata la prima a spingere per una riforma del settore, collaborando con funzionari federali dell'Unità di pianificazione economica del dipartimento del Primo Ministro per suggerire una serie di provvedimenti al governo federale.<sup>12</sup> Alcuni sono stati recepiti nell'Ottavo Piano (2001-2005), ma il tentativo nel suo complesso non è andato a buon fine, date le "sensibilità" circa le competenze dello Stato. Le trattative con gli stati sono comunque proseguite fino a raggiungere un accordo di principio. Nel 2004 il neonato ministero dell'Energia, dell'Acqua e delle Comunicazioni –quello per l'acqua diventa così un ministero

con portafoglio per la prima volta in Malesia– lancia una serie di riforme per affrontare i problemi già individuati dalla MWA. Nell'agosto del 2004, il ministero incarica un consulente della KPMG di condurre una consultazione con i seguenti obiettivi, così formulati dal consulente stesso:

- proporre una struttura industriale praticabile e a basso costo per i servizi idrici e fognari del paese,
- aiutare il governo federale a mettere in atto un quadro di politiche e di normative per uno sviluppo ordinato e sostenibile dell'industria del servizio idrico.
- Condurre studi comparativi basati su quelli di altri organismi internazionali di regolazione dell'acqua, per fornire linee guida in vista dell'istituzione di una Commissione Nazionale sui Servizi;
- Condurre studi per emendare la Costituzione nel caso in cui il governo Federale assuma direttamente la funzione di regolamentazione dei servizi idrici al posto degli stati;
- predisporre due disegni di legge: una legge per l'industria dei servizi idrici, per governare l'industria idrica, e una legge per istituire una commissione nazionale sui servizi idrici per la formazione dell'organismo di regolamentazione.<sup>13</sup>

La riforma proposta consisteva nell'unificazione e nella regolamentazione a livello federale delle politiche idriche e fognarie e nella predisposizione di un modello di gestione che consentisse la transizione economica verso il pieno recupero dei costi come obiettivo a lungo termine, pre-condizione per porre fine alla dipendenza del settore idrico dall'incertezza dei finanziamenti dovuta alle decisioni politiche. Concentrarsi sui “servizi idrici” piuttosto che sull’ “acqua” in generale ha rappresentato già una rilevante limitazione della risposta alla diagnosi iniziale della crisi, nel senso che la gestione della risorsa idrica non veniva inclusa nella riforma e rimaneva di sola responsabilità degli stati. Questi in realtà non volevano perdere il controllo delle aree di captazione idrica per motivi economici e politici (alcuni avevano attività economiche redditizie in quelle zone, industria del legname in particolare). Un altro inconveniente della riforma era il rifiuto degli stati orientali di Sabah e Sarawak (nelle isole del Borneo) di partecipare al processo.

Malgrado tutto, la riforma è partita: il primo passo è stato compiuto con un emendamento alla Costituzione Federale, approvato da entrambi i rami del Parlamento nel gennaio 2005, che trasferiva l'erogazione dell'acqua e dei servizi dalla Lista delle competenze esclusive dello Stato alla Lista delle responsabilità condivise tra stato federale e stati locali e spostava gli introiti dell'acqua dagli stati al governo federale. La sola modifica alla regolamentazione sulle risorse idriche è consistita nella creazione del Consiglio nazionale sulle risorse idriche, presieduto dal Primo Ministro, con compiti di coordinamento.

Il passo successivo nel processo di riforma ha riguardato l'adozione di due leggi nel 2006: il Water Services Industry Act (Act 655, WSIA), un testo legislativo organico con i dettagli della riforma, e il National Water Services Commission Act (Act 654) che istituisce un'autorità nazionale indipendente con ampi poteri di monitoraggio e di applicazione: la Suruhanjaya Perkhidmatan Air Negara (SPAN). Fu poi creata una nuova azienda pubblica sotto l'autorità del ministero delle Finanze: Pengurusan Aset Air Berhad (PAAB), il cui compito principale era facilitare il reperimento delle risorse per l'intero settore idrico nazionale ai tassi più bassi possibile.

Scopo della riforma era di usare i "vantaggi interni" sia del settore pubblico che di quello privato, vale a dire accesso a buon mercato ai finanziamenti da parte del settore pubblico ed erogazione efficiente, commercialmente solida del servizio da parte del settore privato.

Da una parte, PAAB avrebbe avuto il compito di ricercare finanziamenti sul mercato, dall'altra avrebbe acquistato tutti i beni idrici del paese dagli operatori esistenti (salvo che in Sabah e Sarawak) per affittarli in seguito agli stessi operatori. Con la differenza che sarebbero diventati gestori di un ente pubblico federale, sarebbero stati trasformati in *corporations*, se ancora non lo fossero stati, e sarebbero stati messi in concorrenza tra loro (per la breve durata triennale della concessione).

La speranza era che questi provvedimenti avrebbero spinto alla fornitura di un servizio efficiente. In teoria, ci si aspettava che la PAAB coprisse la spesa in conto capitale e gli operatori privati i costi operativi. E cioè: la PAAB avrebbe gestito i grandi progetti quali dighe, impianti e grandi opere di sviluppo per nuovi beni o per la loro sostituzione, mentre gli operatori si sarebbero fatti carico dei progetti di piccole infrastrutture, oltre agli interventi di manutenzione e gestione.

## Box 2 La Commissione Nazionale per i Servizi Idrici

La Commissione Nazionale per i Servizi Idrici (*Suruhanjaya Perkhidmatan Air Negara*, SPAN) fu creata nell'aprile 2007 per diventare il regolatore indipendente, cardine della nuova architettura istituzionale costruita dal 2006 con le riforme per l'acqua. È composta da 8 a 10 persone, oltre al Presidente, tutte nominate per una durata di due anni dal ministro per l'Energia, l'Acqua e le Telecomunicazioni. I membri attuali sono funzionari pubblici (3), dirigenti di imprese di costruzione private (2) avvocati civilisti (2) e un rappresentante di una Ong dei consumatori. Si riunisce una volta al mese.

La Commissione si avvale di 149 dipendenti (dati del 2009), con 4 uffici regionali e la sede centrale a CyberJaya, a mezz'ora d'auto da Kuala Lumpur. Il ruolo della SPAN è strategico in quanto co-emette (insieme al ministero per l'Energia) le licenze e regola tutte le attività nel settore dell'acqua (imprese di servizi idrici, fornitori idrici pubblici e privati, gestori e appaltatori pubblici e privati di impianti fognari, produttori, fornitori e persino idraulici). Le licenze hanno valore legale in quanto la WSIA prescrive che chiunque operi nel sistema idrico senza licenza è sanzionato con pesanti ammende e persino con il carcere.

Fondamentalmente lo scopo della SPAN è quello di delineare un “quadro robusto, stabile e trasparente per la periodica revisione delle tariffe”.<sup>14</sup> Il sistema attualmente in vigore obbliga gli operatori a rapportarsi ai costi di riferimento del settore industriale, determinati dal regolatore al fine di mettere gli operatori stessi sotto pressione concorrenziale. Il che significa che le tariffe vengono riviste con criteri tecnici e non politici.

Gli operatori del settore idrico, pubblici e privati, devono presentare un *business plan* per ottenere la licenza e stipulare un contratto di concessione con la PAAB che consente loro di gestire il sistema. La SPAN li controlla nel tempo in base a indicatori chiave di prestazione basati sulla qualità dell'acqua, sulla dispersione idrica, sulla pressione e sui servizi agli utenti, con un approccio di analisi comparativa. Importanti sono anche i poteri di controllo di SPAN, con la potestà giuridica di emettere provvedimenti fino alla sostituzione dell'intera direzione aziendale dell'operatore che ripetutamente non rispetti

gli obiettivi assegnati. Anche per il monitoraggio della SPAN si basa sulle informazioni provenienti direttamente dagli utenti, con un intero dipartimento dedicato alla ricezione e gestione dei reclami, in stretta collaborazione con un organismo dei consumatori costituito *ad hoc* e finanziato da SPAN: il Malaysian Water Forum.

Il ruolo di SPAN è essenziale per la tutela della dimensione pubblica, sociale e ambientale, attraverso il monitoraggio degli operatori costituiti in aziende con il solo obiettivo strutturale di raggiungere almeno l'equilibrio finanziario dei propri conti. La logica generale è che l'efficienza operativa scaturisce dalla stretta relazione tra regolatore e operatori, e che questa efficienza diventa la fonte di legittimazione per procedere verso il recupero integrale dei costi.

Una delle caratteristiche più notevoli di questa riforma era l'ambizione di sviluppare una nuova struttura istituzionale *ad hoc* per il settore idrico, un elemento di rottura rispetto ai modelli precedenti. Dato' Sri Dr Lim Keng Yaik, ministro dell'Energia, dell'Acqua e delle telecomunicazioni dal 2004 al 2008, dichiarò che “il modello di riforma nel quale ci stiamo impegnando è unico e spero che serva da guida ai paesi sviluppati e a quelli in via di sviluppo”,<sup>15</sup> L'attuale amministratore delegato e direttore generale della SPAN, Dato' Teo Yen Hua, ha chiarito il fondamento logico che ispira il cambiamento di politica nel settore: “In generale, le concessioni di privatizzazione a lungo termine non sono adatte al settore idrico. La stessa Banca Mondiale ne conviene. E non c'è una soluzione unica valida per tutti i casi. Non esiste un modello in grado di rispondere alle esigenze di tutti i paesi”.<sup>16</sup> Il presidente della MWA Ahmad Zahdi Bin Jamil ha dato un'idea più precisa delle ambizioni riposte dall'industria idrica del paese nella riforma che, egli dice, mira a far sì che la Malesia diventi il punto di riferimento delle politiche dell'acqua per i paesi in via di sviluppo.<sup>17</sup> E ancora: il consulente KPMG Chin Yoong Kheong, che ha avuto un ruolo di primo piano nel delineare la riforma e facilitare il processo di consultazione, l'ha descritta anche lui con toni vibranti:

“in breve, abbiamo fatto in modo di ritagliare un modello di attività praticabile per un'azienda che non è ancora in grado di recuperare tutti i costi (o è in perdita secondo la contabilità tradizionale) perché possa accedere a

finanziamenti a lungo termine con un rating AAA. Con la PAAB abbiamo fatto crescere in ampiezza e profondità il mercato obbligazionario specificamente per l'industria idrica, evitando indebiti carichi finanziari per il governo federale. La PAAB è un'iniziativa di partenariato pubblico-privato che fa leva sulla forza di entrambi i settori, pubblico e privato. Stiamo entrando in territori inesplorati e sappiamo di avere un piano strategico vincente.”<sup>18</sup>

In verità, se il concetto di partenariato pubblico-privato non è nuovo, è inedita l'idea di estendere la sua applicazione ad un intero paese in modo sistematico. Il campo di applicazione di una tale riforma e la sua ambizione erano motivo di orgoglio per la maggior parte delle persone intervistate per questa ricerca, in particolare le organizzazioni dei consumatori, alle quali è attribuito un ruolo di primo piano nella gestione dei reclami dei clienti e nella consulenza alla SPAN. Tali organizzazioni insistono sull'alto livello di trasparenza, reso possibile da questo schema che rompe con precedenti pratiche diffuse nel paese. Altre interviste e fonti evidenziano le vaste e aperte consultazioni condotte prima della riforma, in modo da ottenere la più ampia partecipazione possibile di tutte le parti coinvolte, e citano il fatto che i due progetti di legge erano accessibili a tutti per consentire una discussione pubblica prima che fossero votati in Parlamento, un fatto descritto come insolito nel sistema politico della Malesia. Questo non per dire che tutti fossero d'accordo, ma il processo è stato abbastanza inclusivo da permettere alla riforma di procedere.

La tabella di marcia della riforma è stata inserita nel piano quinquennale come segue:

- Stabilizzazione (2001-2005): l'ottavo piano ha compiuto il primo passo con l'aziendalizzazione degli enti statali per l'acqua e pianificato la ristrutturazione dell'industria nazionale dei servizi idrici.
- Consolidamento (2006-2010): il piano è rivolto all'operatività della SPAN, all'applicazione della Legge Water Services Industry Act (WSIA) del 2006, al trasferimento alla PAAB dei beni connessi all'acqua al valore pattuito e allo sviluppo di nuove infrastrutture idriche; ha inoltre facilitato i fornitori di servizi a snellire il patrimonio per concentrarsi su efficacia e efficienza.
- Verso l'efficienza (2011-2015): il Piano mette in atto un meccanismo di formazione della tariffa che consente di portare a compimento il graduale recupero integrale dei costi per il 2013, potenzia l'approvvigionamento idrico

e costituisce un primo tentativo di introduzione delle tariffe integrate per acqua e fognature.<sup>19</sup>

## **Alla prova dei fatti: problemi politici e pratici**

Come per tutte le riforme, il vero lavoro comincia con la loro attuazione. È ancora troppo presto per un'adeguata valutazione dei risultati anche per i ritardi intervenuti cammin facendo. A metà del 2011 solo cinque stati avevano trasferito le loro attività e passività alla PAAB: Melaka, Negeri Sembilan, Perlis, Johor e Pulau. Il Pinang ha firmato l'accordo con la PAAB solo nel giugno del 2011. Secondo i dati al novembre del 2010 forniti da SPAN,<sup>20</sup> le prestazioni tecniche erano migliorate in tre di questi stati (non c'erano dati disponibili per il Perlis), con una diminuzione del consumo dell'acqua spiegabile con una più corretta misurazione dei consumi, migliore manutenzione, interventi contro gli allacciamenti illegali e un miglior sistema di fatturazione, in particolare nello Johar, dove i beni erano di proprietà dell'operatore SAJ Holdings, una società privatizzata filiale del gruppo malese Ranhill). In questi tre stati la copertura della rete idrica aveva raggiunto il 100 per cento nelle aree urbane e oltre il 99 in quelle rurali ed era inoltre aumentato il gettito tariffario.

La riforma va considerata anche alla luce dell'accelerata centralizzazione del paese. Come garanzia, i governatori degli stati hanno ottenuto protezione legale contro qualsiasi partecipazione privata in PAAB o cambiamento nella destinazione del terreno su cui sono situati gli impianti idrici. In entrambi i casi scatterebbe l'immediato ritorno dei beni ai governi degli stati. L'orizzonte politico è comunque incerto.

Quanto alle relazioni sindacali, l'aziendalizzazione degli operatori pubblici (completata nel Negeri Sembilan e nel Kedah, in corso nel Perlis, Pahang, Labuan e Perak) ha incontrato un forte scetticismo da parte dei sindacati dei lavoratori, che denunciano i bassi salari, le peggiorate condizioni di lavoro e temono che le loro aziende vengano privatizzate.

Altri critici puntano a un altro aspetto debole della riforma: l'aver escluso una più ampia prospettiva di gestione dell'acqua, un elemento che pregiudica alle radici la possibilità di una seria azione nei confronti della diminuzione della qualità e quantità delle acque superficiali.

### Box 3 Lotte per l'acqua a Selangor

La rivalità tra gli stati e il governo federale persiste in modo rilevante anche dopo la riforma idrica. Una grande battaglia politica si è combattuta nello stato di Selangor, il più ricco e popoloso del paese, conquistato dalla coalizione di opposizione Pakatan Rakyat nel 2008. Il precedente governo aveva gradualmente privatizzato il sistema idrico. In un primo tempo gli impianti più redditizi (quelli per il trattamento delle acque) erano stati ceduti a un'impresa locale privata denominata Puncak Niaga, che ottenne un lucroso contratto di concessione per la fornitura di acqua alla società di distribuzione, allora pubblica. Poi, hanno fatto il loro ingresso in Selangor tre società private con due contratti "Build-Operate-Transfer" per due nuovi impianti di trattamento. Infine, è stato prima aziendalizzato l'intero sistema di distribuzione e bollettazione e poi privatizzato dalla società Syabas della quale Puncak Niaga ha acquistato la quota del 70 per cento, mentre lo stato ha mantenuto l'altro 30.

Verso la fine del 2008 è iniziata la discussione tra lo stato di Selangor, governato dall'opposizione, e le quattro società per trattare le condizioni di riacquisto dell'azienda. Due società hanno accettato l'offerta statale, ma non la Puncak Niaga né le sue affiliate. La SPAN e la PAAB sono state coinvolte nella discussione, che è rapidamente degenerata in un aspro scontro politico tra lo stato di Selangor da un lato e le società idriche dall'altro, con Selangor che accusava la PAAB di una valutazione delle attività troppo favorevole a Puncak Niaga e di una "preferenza ideologica" verso il settore privato. Ma alcuni critici sostengono che la ragione era politica: l'amministratore delegato della Puncak Niaga, Tan Sri Rozali Ismail, iscritto all'UMNO (il partito al potere a livello federale e quindi influente sulle decisioni della PAAB) era stato il tesoriere della sezione locale del partito di Selangor<sup>21</sup> e verosimilmente un importante finanziatore del partito stesso.<sup>22</sup> Nel frattempo, lo stato rifiutò alla Syabas un aumento tariffario del 37 per cento, aggravando il suo indebitamento al punto che alla fine del marzo 2011 le obbligazioni societarie di Syabas e Puncak Niaga furono declassate dalle agenzie di *rating*. Un gesto che nel giugno del 2011 spinse il governo a intervenire, imponendo alla PAAB l'acquisto delle obbligazioni in questione e salvando così le due società.<sup>23</sup>

Altri tendono a evidenziare la gravità degli elementi introdotti all'interno del modello stesso, e in particolare a livello dell'azienda pubblica strategica PAAB, detentrica dei beni. Per ottenere i finanziamenti necessari allo sviluppo delle infrastrutture, la PAAB raccoglie fondi sui mercati obbligazionari internazionali. Le agenzie di *rating* ritengono che le garanzie fornite alla PAAB dal ministro delle Finanze, e la natura strategica dei suoi beni, stiano a significare che il rischio di credito è uguale a quello della Malesia. La PAAB può quindi accedere a finanziamenti con un tasso medio di interesse annuo del 2,5/3 per cento, ben al di sotto di quello praticato per qualsiasi altra azienda privata nel Paese.

L'idea originale era che la PAAB avrebbe agito come intermediario finanziario, addebitando all'operatore soltanto i propri costi fissi e gli interessi (del resto il tasso di locazione contrattuale era destinato ad essere determinato in base a un principio di accessibilità, e non direttamente sul valore delle attività). Sembra tuttavia che il principio generale sia cambiato cammin facendo. Gli operatori vengono ora identificati da SPAN e PAAB in categorie differenti, a seconda delle loro capacità di rimborso, e i tassi di locazione sono ora basati su una quota fissa del valore dei beni. Agli operatori più deboli sono stati applicati tassi annui del 3-4 per cento, ma l'operatore di Johor (SAJ) ha dovuto pagare un tasso del 6 per cento del valore patrimoniale (240 milioni l'anno di RM per beni valutati 4,03 miliardi).<sup>24</sup> Un tale livello di interesse resta comunque inferiore a quello che SAJ otterrebbe sui mercati, ma è il doppio di quanto PAAB stessa deve restituire. Ed è ovviamente superiore ai costi operativi di PAAB.

A conti fatti quello che doveva essere un "finanziamento a basso costo" per il settore idrico si è tramutato per PAAB in un'operazione per fare soldi. Interrogata in merito, la PAAB obietta che ha bisogno di aumentare i tassi per far fronte ai propri oneri di gestione.<sup>25</sup> Questo ulteriore costo del finanziamento per i progetti idrici è tanto più sorprendente in quanto, con il precedente sistema, i governi degli stati potevano richiedere prestiti a tasso zero per lo sviluppo delle infrastrutture idriche e tale modello istituzionale era stato teoricamente impostato per "colmare il divario tra sostenibilità a lungo termine e immediato fabbisogno di fondi."<sup>26</sup> Un intervistato ha fatto presente che un tale mutamento delle politiche sui tassi d'interesse è avvenuto in parallelo col cambio del primo ministro nell'aprile 2009 (Najib Razak era stato ministro delle Finanze nel precedente governo presieduto da Anwar Ibrahim), facendo pensare a un nuovo

orientamento in materia di priorità economiche, affermazioni peraltro prive di convalida da altre fonti.

Questi rapporti complicati con la politica si ritrovano in un altro settore di attività della PAAB, gestito da dirigenti formati nel comparto investimenti, che ha una dotazione di personale limitata a circa 80 persone, di cui solo il 10 per cento dotato ha una formazione tecnica.

Il risultato è che ora tutti gli investimenti infrastrutturali sono realizzati tramite gare pubbliche. I dirigenti PAAB dicono di avere rigorosi sistemi interni di *governance*, tali da prevenire accessi privilegiati e influenze esterne, ma come abbiamo visto nel caso Selangor, quando appaltava i servizi la PAAB non era immune da pressioni governative. Il fatto che la PAAB sia “un’azienda interamente posseduta e controllata dal ministero delle Finanze”<sup>27</sup> e che la Malesia abbia vari precedenti di gare manipolate (è uno dei pochi paesi al mondo in cui i partiti politici posseggono aziende private) non serve a rassicurare nessuno.

Un ultimo ma potenzialmente grave problema consiste nella divisione di responsabilità tra la PAAB e i costruttori. Diversi intervistati hanno spigato che la PAAB avrebbe dovuto farsi carico solo di progetti per grandi infrastrutture, mentre agli operatori sarebbero stati affidati i lavori di piccoli ampliamenti e manutenzione. Però la soglia tra piccoli e grandi lavori è ora di un milione di RM<sup>28</sup> (all’incirca 330mila dollari) con un limite di 10 milioni di RM l’anno per operatore. Di conseguenza, La PAAB esternalizza molti lavori per la costruzione di infrastrutture, creando così eccellenti occasioni d’affari per le società private di costruzione, di progettazione e anche di consulenza, ma suscitando anche molti dubbi. Come si individuano i lavori ad alta priorità quando tutti gli 11 stati devono passare dalla PAAB per garantire gli investimenti? Come sarà rispettata la tempistica dei lavori? In che misura è più efficiente il coordinamento delle gare dalla capitale del paese, invece di lasciare che gli operatori si organizzino localmente? Non vi sono risposte semplici a simili domande, ma si ha già sentore del rischio di riprodurre a livello nazionale ciò che le riforme intendevano evitare a livello locale: una struttura istituzionale di governo del patrimonio idrico pesante, tecnocratica, poco affidabile ed inefficiente.

Per certi operatori ben funzionanti come la PBAPP (Pulau Pinang), la riforma è controproducente, nel senso che può aumentare i costi finanziari, ritardare

l'esecuzione dei grandi lavori infrastrutturali e ridurre considerevolmente l'attuale autonomia gestionale. La PBAPP ha poi firmato un accordo con la PAAB nel giugno 2011. Il fatto che la riforma si applichi a tutti gli operatori, indipendentemente dalla qualità delle loro prestazioni, appare come uno dei suoi limiti più evidenti. Malgrado la dichiarazione dell'ADG della SPAN secondo il quale: "la taglia unica non va bene a tutti", la sindrome del "modello perfetto" sembra aver colpito ancora.

## Conclusioni

La riforma del settore idrico del 2006 è stata un audace tentativo di definire un nuovo, coerente modello per il settore idrico del paese, partendo dal vecchio modello di privatizzazione tramite concessione. Ha ricevuto una grande attenzione politica e posto la questione dell'acqua al primo punto delle scelte nazionali. È più costosa del sistema precedente, che godeva di sovvenzioni per le infrastrutture idriche tramite prestiti governativi a tasso zero. Il nuovo quadro istituzionale è invece finalizzato a controllare strettamente il modo in cui il denaro pubblico viene impiegato e a creare un incentivo al buon funzionamento, indotto dalla pressione competitiva a rispondere a una serie di indicatori chiave di prestazione. Il livello di profitto che gli operatori possono estrarre dai beni loro affidati è anch'esso pensato per essere strettamente regolato. Il nuovo assetto mira ad armonizzare i sistemi idrici in tutto il paese, a ridurre le differenze tra gli stati ricchi e quelli poveri e a garantire l'uniformità di applicazione di un certo numero di indicatori e standard di prestazione.

Elemento centrale della riforma è la "depoliticizzazione della tariffa" e il "completo recupero dei costi". Le conseguenze più immediate sono state lo spostamento del luogo delle decisioni sulla definizione della tariffa dal livello politico locale a quello tecnocratico nazionale, da un'arena in cui il dibattito pubblico e il dissenso sono la norma a un'altra in cui è necessaria la costruzione del consenso, e dalla critica dei partiti di opposizione alla collaborazione dei consumatori e delle Ong. Questo è un aspetto cruciale, che può essere stato all'origine della riforma, date le numerose rimostranze degli operatori privati per il rifiuto dei governi degli stati di fissare le tariffe idriche a livelli redditizi. Il discorso dell'integrale recupero dei costi, per parte sua, diventa un espediente per separare l'industria dei servizi idrici dalle politiche delle istituzioni. Questa traccia ideologica attraversa tutta la riforma.

L'impostazione tecnocratica è che un quadro di *governance* ben definito può risolvere tutti i problemi del settore idrico senza il disordine del dibattito politico.

È troppo presto per valutare appieno i risultati, ancora non univoci, di queste riforme. È positivo che vi sia un più vasto impegno in una strategia pubblica nazionale per il servizio idrico e l'istituzione di un meccanismo per l'inoltro sistematico dei reclami degli utenti all'organismo di regolamentazione. Sembra che la copertura del servizio e la sua affidabilità tecnica possano migliorare a breve e medio termine grazie a nuovi investimenti di capitali pubblici.

Ciononostante appaiono le prime crepe. L'esclusione degli aspetti di gestione delle risorse idriche oltre l'ambito dell'erogazione del servizio è particolarmente pericolosa per il vasto impatto ambientale dei sistemi idrici stessi e non appare proprio che si intenda inserire questa dimensione più ampia tra i gli indicatori di prestazione. È probabile inoltre che gli operatori di società azionalizzate tenderanno di aumentare eccessivamente i loro profitti peggiorando le condizioni lavorative e riducendo al minimo l'osservanza delle norme, come accade di solito nei partenariati pubblico-privato.

Ancor più problematico è l'illusorio tentativo di depoliticizzare la gestione dell'acqua: i cambiamenti di priorità politiche da parte della PAAB e i suoi legami politici dimostrano che il settore idrico continua ad essere influenzato dalla politica, ma che essa non è più quella delle istituzioni e quindi non è più regolata da un sistema di pesi e contrappesi di interessi e idee pubblicamente dichiarati. Tutto ciò pone il settore idrico malesiano, di recente centralizzato, alla mercé di interessi abbastanza potenti da condizionare la formazione delle decisioni di PAAB e SPAN. Per ironia della sorte, l'intervento riformatore pubblico per risolvere la temuta crisi idrica può aver indebolito la capacità del paese di dare una risposta a lungo termine, aumentando invece il divario tra confronto pubblico e scelte politiche.



## Note

- 1 Halvorssen, T. (2010) Malaysia's bridge is falling down. *The Huffington Post*, 19 July. [http://www.huffingtonpost.com/thor-halvorssen/malysias-bridge-is-falli\\_b\\_651617.html](http://www.huffingtonpost.com/thor-halvorssen/malysias-bridge-is-falli_b_651617.html) (accesso 12 Dicembre 2011).
- 2 Weiss, M.L. (2006) *Protest and possibilities: Civil society and coalitions for political change in Malaysia*. Stanford, California: Stanford University Press, p. 110.
- 3 Malaysian Water Association (2010) *Malaysia water industry guide*. Kuala Lumpur: MWA, p. 21.
- 4 *Ibid*, p. 36.
- 5 Nel 2004, gli operatori statali avevano accumulato un debito di RM8 miliardi, più del doppio dell'introito annuo del settore idrico nazionale; vedi Lee, K.Y. (2010) *Reforming the water sector in Malaysia*. Global Water Summit, Paris.
- 6 *Ibid*, p. 35.
- 7 Lee, C. and Lee Yoong, H. (2007) *Efficiency in the Malaysian water industry*. Semenyih, Malaysia: University of Nottingham, Malaysia Campus.
- 8 Santiago, C. (2005) Public-public partnership: An alternative strategy in water management in Malaysia. In Transnational Institute and Corporate Europe Observatory, *Reclaiming Public Water—Achievements, struggles and visions from around the world*, pp. 55-61. Amsterdam: Transnational Institute and Corporate Europe Observatory.
- 9 Mody, A. (2000) Contingent liabilities in infrastructure: Lessons of the East Asian crisis, 28 Maggio.
- 10 Chong Yen, L. (2001) IWK bailout a wastage of public funds. *MalaysiaKini*, 19 aprile. [www.malaysiakini.com/news/2090](http://www.malaysiakini.com/news/2090) (accesso 12 Dicembre 2011).
- 11 Chong Yen, L. (2001) IWK bailout shows perils of privatisation. *MalaysiaKini*, 19 aprile. <http://www.malaysiakini.com/news/2133> (accessed 12 December 2011).
- 12 Chin, Y.K. (2008) The water tablet – Malaysian water reforms. Putrajaya, Malaysia: Ministry of Energy, Water and Communications.
- 13 *Ibid*, pp. 14-15.
- 14 Teo, Y.H. (2010) *Regulatory Leaders Dialogue—Strengthening the regulatory climate for water and public utilities: Towards greater sustainability*. SPAN CEO presentation at the National Water and Utilities Summit, Kuala Lumpur, 28 Settembre.
- 15 *Ibid*, p. vi.
- 16 Teo, Y.H. (2009) Water sector reforms in Malaysia. *Water Utility Management International* 4(1): 16-17.
- 17 Malaysian Water Association (2010), *op.cit.*, p. 17.
- 18 Chin (2008), *op.cit.*, p. xix.
- 19 Teo (2010), *op.cit.*

- 20 *Idem.*
- 21 Tan, N. (2010) How SYABAS is stealing billions of our money from under our noses. Jelas.info, 20 Novembre. <http://jelas.info/2010/11/19/how-syabas-is-stealing-billions-of-ourmoney-from-under-our-noses/> (accesso 12 Dicembre 2011).
- 22 Free MalaysiaKini (2010) Rozali holds grudge against S'gor MB, 29 August.
- 23 Leong, H.Y. (2011) Acqua SPV buys RM5.8bil Selangor water bonds. The Star Online, 3 giugno. <http://biz.thestar.com.my/news/story.asp?file=/2011/6/3/business/8829269&sec=business> (accesso 23 Gennaio 2012).
- 24 PAAB (2009) *Pengurusan Aset Air Berhad signs landmark water restructuring deal with Johor—First private water concessionaire to give up concession*. Comunicato stampa, Kuala Lumpur, 11 Marzo.
- 25 Mohd Farid Nawawi, PAAB's Chief Risk Officer, intervista dell'autore, 28 Gennaio 2010.
- 26 Chin (2008), *op.cit.*
- 27 PAAB. <http://www.paab.my/>.
- 28 Teo (2010), *op.cit.*

## Capitolo 7

# Guardando avanti: Quale futuro per la municipalizzazione?

Di Olivier Hoedeman, Satoko Kishimoto e Martin Pigeon

Questo libro, con i suoi cinque casi-studio approfonditi, ad oggi è la più completa rassegna dei processi di ripubblicizzazione dell'acqua. I casi esaminati forniscono argomenti forti a favore della gestione pubblica dell'acqua come valida alternativa alla privatizzazione. Anche se la ripubblicizzazione non è per nulla semplice, ciascun caso dimostra che la gestione pubblica può offrire servizi che la privatizzazione non potrà mai dare.

Ripubblicizzare è un'opzione credibile, realistica e attraente per i cittadini e per i responsabili politici scontenti della privatizzazione. I casi qui esposti devono essere fonte di speranza e ispirazione, ma anche di specifici approfondimenti e insegnamenti per chiunque voglia contrastare e ribaltare la privatizzazione dell'acqua. Non meno di 40 Comuni in Francia hanno deciso di ripubblicizzarla nel prossimo futuro, comprese grandi città come Bordeaux e Brest. Altrove in Europa e in America le esperienze negative della privatizzazione stanno portando le città a scegliere la ripubblicizzazione. In Africa non viene rinnovato un numero sempre maggiore di contratti con privati. In Asia alcuni dei rimanenti contratti di privatizzazione sono fortemente contestati ed è ragionevole attendersi l'ora della ripubblicizzazione, anche perché le conseguenze della privatizzazione diventano sempre più evidenti e i movimenti per l'acqua pubblica acquistano vigore. Un esempio recente è Napoli, in Italia, dove il Consiglio comunale ha deciso la rimunicipalizzazione del servizio idrico come risposta al Referendum del giugno 2011 nel quale il 96 per cento dei votanti ha abrogato la legge che facilitava la privatizzazione, una delle più significative manifestazioni mai avute a favore dell'acqua pubblica e della sua rimunicipalizzazione.

Mentre un crescente numero di città imbecca la strada della transizione dalla gestione privata a quella pubblica, è fondamentale fare il punto degli insegnamenti

ricevuti ed evitare trabocchetti. Anche per aumentare le possibilità di successo della rimunicipalizzazione, specie nei casi in cui il passaggio dal controllo privato a quello pubblico non è semplice, ma comporta la creazione di operatori pubblici più trasparenti e affidabili, che assicurino sistemi idrici e igienico sanitari sostenibili per l'ambiente a tutti gli abitanti.

Le lotte per la rimunicipalizzazione offrono una grande occasione ai cittadini non solo di fermare la privatizzazione, ma di contribuire alla definizione di aziende idriche pubbliche che siano democratiche e rispondenti ai loro bisogni. Rimunicipalizzare non è solo ritornare alla situazione pre-privatizzazione, ma dovrebbe anche consistere nella re-invenzione della gestione pubblica dell'acqua. A Parigi l'erogazione dell'acqua è stata trasferita con successo nel 2009-2010 e con ottimi risultati su diversi fronti: più trasparenza, maggiore risparmio nei costi, migliore tutela della risorsa idrica. È la più grande rimunicipalizzazione finora avvenuta in Europa e non è stata un'impresa facile, anche perché il sistema idrico di Parigi era gestito da due imprese private, che coprivano ciascuna la metà della città. Vi era poi l'opposizione interna di parte dell'amministrazione cittadina, nonché le rigide procedure d'appalto che mettevano in difficoltà il nuovo operatore pubblico. Tutti problemi che alla fine sono stati superati. Grazie alla rimunicipalizzazione, la città ha risparmiato circa 35 milioni di euro nel primo anno, il che le ha consentito di abbassare dell'8 per cento la tariffa dell'acqua. I risparmi sono dovuti al fatto che le due imprese private, Suez e Veolia avevano estratto profitti eccessivi dalle loro concessioni. Il nuovo operatore pubblico ha posto fine all'opacità finanziaria e alla scarsa responsabilità che avevano caratterizzato la gestione privata, dimostrando che la rimunicipalizzazione non si limita soltanto al trasferimento della proprietà e del controllo gestionale, ma porta all'adozione di politiche idriche avanzate, migliorando gli standard ambientali, sviluppando la solidarietà internazionale e altre finalità di interesse pubblico. L'Azienda cittadina dell'acqua pubblica funziona ora con una prospettiva a lungo termine; promuove ad esempio campagne di presa di coscienza per incentivare l'uso dell'acqua del rubinetto o il partenariato pubblico-pubblico con aziende idriche dei paesi in via di sviluppo.

Il passaggio alla gestione pubblica ha comportato notevoli risparmi e miglioramenti di efficienza anche alla città canadese di Hamilton dove, a seguito di una forte mobilitazione dei cittadini e dei sindacati contro la segretezza e la pessima

gestione dell'operatore privato, non è stato più rinnovato il più grande contratto di privatizzazione del Nord America. Con la rimunicipalizzazione è migliorata anche la trasparenza nel funzionamento del servizio idrico, rivelatasi anche una genuina fonte di risparmi, perché consente alla municipalità di verificare il corretto funzionamento dell'impresa e apportare di anno in anno le necessarie variazioni d bilancio.

La trasformazione è stata un innegabile successo, anche se permangono alcuni problemi. Emergono preoccupazioni per un'impresa pubblica che diventa sempre più aziendalizzata, il che può tradursi in comportamenti aziendali tipici delle imprese private e non essere responsabile verso i cittadini come dovrebbe. Hamilton, per di più, soffre di gravi problemi ambientali, compreso lo smaltimento dei fanghi di depurazione. I tentativi di risolverlo con massicci investimenti in tecnologie idriche su vasta scala non sembrano tali da assicurare una sostenibilità a lungo termine per l'uso dell'acqua della città. Fare affidamento su soluzioni tecnologiche su grande scala e su infrastrutture centralizzate è un problema che si pone a diversi livelli in tutti i casi qui descritti, e che rimane una sfida per i moderni sistemi idrici municipali.

Per numero di abitanti, la rimunicipalizzazione di Buenos Aires è stata persino più grande di quella di Parigi. Ma mentre il passaggio alla gestione pubblica a Parigi è avvenuto alla scadenza del contratto privato, la rimunicipalizzazione nella capitale argentina ha preso il via quando il governo ha rescisso la concessione trentennale a Suez a metà del suo periodo di validità. È stata una decisione difficile da prendere per le sue conseguenze legali: lo Stato argentino è stato subito denunciato dalla multinazionale con una richiesta di risarcimento di 1,7 miliardi di dollari presentata all'International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) della Banca mondiale, che al momento non si è ancora pronunciato. La decisione di rescindere il contratto è stata presa dopo sistematiche violazioni contrattuali da parte della Suez riguardo all'ampliamento della rete e il miglioramento della qualità del servizio idrico. La multinazionale non effettuava gli investimenti promessi, ma richiedeva invece continue revisioni contrattuali per aumentare i profitti.

La nuova azienda pubblica, di cui i sindacati detengono il 10 per cento del capitale, ha conseguito straordinari risultati nei primi cinque anni di esercizio, particolarmente nell'estensione della rete ai cittadini dei quartieri più poveri, coinvolgendoli

in programmi di lavori pubblici e ampliando l'accesso all'acqua e ai servizi igienico sanitari. Gli investimenti sono finanziati dal pubblico malgrado i ricavi più bassi.

L'assetto istituzionale però non ha risolto tutti i problemi: mancano i canali di partecipazione degli utenti al livello di formazione delle decisioni, e permangono eredità dell'epoca della privatizzazione, come un sistema tariffario ingiusto. L'azienda idrica pubblica deve ancora assumere la sfida ambiziosa di assicurare un programma di gestione dell'acqua olistico e ambientalmente sostenibile, che copra l'intero ciclo idrico e risolva i problemi di inquinamento dei bacini fluviali metropolitani.

Dopo una breve ma disastrosa esperienza di privatizzazione, la rimunicipalizzazione di Dar es Salaam ha portato alla riduzione dei livelli di dispersione idrica ed esteso la rete. Il sistema è però ancora molto lontano dal fornire l'accesso universale all'acqua e ai servizi igienico-sanitari.

La dipendenza della Tanzania dai donatori internazionali, e dalle banche per lo sviluppo in particolare, ha avuto un'influenza decisiva sull'esperienza di rimunicipalizzazione. Il contratto di privatizzazione poi fallita era stato in primo luogo imposto dalla Banca mondiale e da altre banche per lo sviluppo. Queste istituzioni hanno accettato la sostituzione dell'impresa privata con un'impresa pubblica senza però nulla cambiare nell'assetto istituzionale precedente, per cui continuano a decidere loro sulle priorità dell'ente. Questa transizione controllata dai donatori ha fatto sì che la priorità degli interventi fosse data all'incremento della riscossione delle entrate e alla promozione di progetti non rilevanti tecnicamente. L'esempio di Dar ES Salaam mette in luce la perdurante dipendenza finanziaria dei paesi poveri dalle istituzioni donatrici internazionali che sostengono le riforme liberiste del settore idrico e soluzioni analoghe ai problemi locali in genere.

Leggermente diversa invece la riforma del settore idrico in Malesia rispetto ai casi citati in questo libro, nel senso che essa è avvenuta su scala nazionale. È un tentativo di armonizzare la gestione dell'acqua in tutto il paese dopo una serie di esperienze deludenti, per incrementare lo sviluppo di infrastrutture idriche negli stati più poveri e applicare indicatori di prestazione e standard aggiornati.

Fondamentalmente, i due obiettivi centrali della riforma erano la "de-politicizzazione" del sistema tariffario e l'applicazione del recupero dei costi integrale.

Altro elemento centrale è anche l'aziendalizzazione di tutte le imprese idriche. Finora, la riforma ha portato a risultati contrastanti. Un aspetto positivo è dato dagli investimenti pubblici, che sembrano estendere la copertura della rete e l'affidabilità tecnica in quegli stati dove maggiore è il bisogno, nonché un meccanismo migliorato per i reclami degli utenti al regolatore. Un aspetto negativo è l'esclusione dalla riforma dei grandi temi inerenti la gestione delle risorse idriche, il probabile peggioramento delle condizioni di lavoro e l'aziendalizzazione, che può compromettere l'uniformità normativa. La centralizzazione nazionale sacrifica anche la flessibilità della risposta dei servizi locali e statali alle condizioni locali, ivi compresi i bisogni sociali.

Quanto alle promesse di autoregolazione economica "dolce", sono bastati pochi anni per dimostrare che il settore idrico non è immune dalla politica, e non lo sarà mai, e che il nuovo assetto aumenta i rischi riducendo il pluralismo e l'etica del servizio pubblico dei dirigenti del comparto idrico del paese.

Tutti i casi riportati nel libro evidenziano chiaramente i benefici della rimunicipalizzazione, anche se vi sono notevoli differenze nel grado di "sostanza pubblica" delle nuove aziende pubbliche dell'acqua. In alcuni casi i nuovi sistemi hanno ambizioni molto più "pubbliche" in termini di impegno per il pubblico interesse e genuina responsabilità nei confronti dei cittadini. A Dar es Salaam l'operatore privato è stato sostituito da una nuova impresa di proprietà pubblica, ma l'assetto istituzionale e le priorità aziendali non sono un gran che cambiate. A Buenos Aires il governo aveva assicurato che la nuova azienda pubblica avrebbe privilegiato l'accesso universale all'acqua e ai servizi igienico-sanitari, con investimenti finanziati dal pubblico.

A Parigi, l'agenda olistica del nuovo servizio pubblico persegue politiche idriche di pubblico interesse, ivi compresi obiettivi di solidarietà ambientale e internazionale. A Parigi come a Buenos Aires, una forte volontà politica è stata determinante per garantire il carattere "pubblico" nel funzionamento delle nuove aziende idriche. In entrambi i casi tuttavia i meccanismi per la partecipazione dei cittadini sono sottodimensionati e così anche altri meccanismi di responsabilità istituzionali che potrebbero mantenere le Aziende sulla buona strada di servizio al pubblico interesse. A Dar es Salaam il potere dei donatori internazionali ha bloccato ogni possibile aspirazione in questo senso.

Una lezione inequivocabile da tutti i casi riportati in questo libro è la necessità di sviluppare una chiara visione di quale genere di dirigenza pubblica debba sostituire la privatizzazione, ivi compreso un assetto istituzionale in grado di costruire un sistema idrico genuinamente pubblico. Se ben fatta, la rimunicipalizzazione può infondere una nuova cultura istituzionale nei servizi pubblici e favorire relazioni migliori con i cittadini e gli utenti. Se fatta male, può fare ben poco per migliorare la natura pubblica del sistema idrico.

La rescissione di un contratto di privatizzazione prima della scadenza è chiaramente la via più difficile verso la rimunicipalizzazione. Dà adito a lotte politiche complesse e molto combattute e può sfociare in battaglie legali condotte in lontani tribunali di risoluzione delle controversie, spesso amici delle imprese private. Tuttavia i due casi qui citati, Buenos Aires e Dar es Salaam, dimostrano che la cancellazione di contratti di privatizzazione è fattibile, se c'è volontà politica.

Sono casi che danno speranza ad altre città, come Giacarta, in Indonesia, dove si sta svolgendo attualmente una delle più intense campagne per la rimunicipalizzazione. La multinazionale Suez vi aveva ottenuto un contratto di privatizzazione nel 1997 con scadenza nel 2022. Suez non ha rispettato gli impegni di estendere e migliorare la fornitura dell'acqua agli abitanti della città, gli utenti pagano tariffe molto alte e la società si garantisce profitti eccessivi. Benché via sia ampio consenso politico su fatto che la fornitura privata non funzioni, è molto difficile compiere un effettivo cambiamento a causa delle penalità alle quali un tribunale condannerebbe la città, qualora ponesse fine anticipata alla concessione a Suez.

Inoltre tra i difetti del contratto e il potere della multinazionale c'è uno squilibrio di forze che rende le autorità cittadine incapaci di imporre un miglioramento delle prestazioni e un limite ai margini di profitto. Eventuali rinegoziazioni del contratto firmato durante la dittatura di Suharto vengono lasciate alla buona volontà dell'impresa. L'esperienza di Giacarta dovrebbe servire da monito contro i contratti di privatizzazione che limitano grandemente lo spazio politico e le possibili scelte dei cittadini.

Altro importante insegnamento è che qualsiasi sforzo di rimunicipalizzazione deve cercare di prevenire i trabocchetti prima che la transizione venga avviata. Il movimento dei cittadini di Hamilton, per esempio, ha dedicato grande attenzione alle questioni tecniche, sia in termini di analisi dei difetti della privatizzazione sia

di scelta degli obiettivi strategici della loro campagna. Lavorare alle fondamenta della trasformazione è stato essenziale per preparare una transizione di successo. Altre opzioni come il partenariato pubblico-pubblico sono molto utili nelle mobilitazioni per la rimunicipalizzazione. L'esempio di Dar es Salaam, con tutti i suoi limiti, delinea un caso interessante di come si possa far ricorso a un partenariato senza scopo di lucro con altri servizi pubblici per mobilitare competenze tecniche e gestionali nel miglioramento dell'erogazione idrica. I partenariati pubblici stanno diventando sempre più popolari perché possono apportare miglioramenti pratici senza disastrose perdite di controllo a livello locale che invece avvengono con la privatizzazione. Le Nazioni Unite hanno attivamente sostenuto tali partenariati, che hanno portato alla costituzione del Global Water Operators' Partnership Alliance (GWOPA) coordinato da UN-Habitat. Cresce anche il numero di servizi pubblici locali europei che si impegnano ora in partenariati internazionali basati sulla solidarietà, quali le Aziende idriche pubbliche di Parigi e di Amsterdam e quella della provincia di Siviglia in Spagna.

Una stretta collaborazione tra servizi pubblici locali può svolgere un ruolo chiave. Le città che si avviano a percorrere la strada della rimunicipalizzazione possono trarre grandi vantaggi dall'esperienza degli operatori idrici pubblici che hanno felicemente compiuto la trasformazione. L'ideale sarebbe una rete internazionale di operatori idrici rimunicipalizzati, anche come parte di una futura rete globale di aziende idriche pubbliche.

La società civile, i sindacati e i ricercatori delle università hanno anch'essi un ruolo cruciale nello scambio internazionale di competenze su come raggiungere una gestione idrica pubblica trasparente, responsabile ed efficace.

Anche la solidarietà internazionale è di aiuto per creare un ambiente più favorevole all'acqua pubblica. Attualmente i processi di rimunicipalizzazione avvengono senza praticamente alcun appoggio ufficiale politico, tecnico, finanziario. Molte agenzie governative, istituzioni internazionali finanziarie e di donatori, e organizzazioni rinomate del settore idrico o favoriscono un forte ruolo del settore privato sbarrando la strada alla rimunicipalizzazione o non si sono ancora rese conto di quanto sia importante la tendenza alla rimunicipalizzazione stessa.

Il caso di Dar es Salaam è interessante proprio perché evidenzia come gli obblighi imposti dai donatori internazionali siano di ostacolo a una rimunicipalizzazione

ben riuscita. L'interferenza della Banca Mondiale ha imposto il silenzio su qualsiasi dibattito in merito a quale modello di pubblico avrebbe meglio risolto i problemi idrici della città, ed imposto un modello liberista che limitava i cambiamenti alle pratiche di gestione.

I donatori hanno anche spinto per progetti infrastrutturali non proprio adeguati. Questa esperienza dimostra che manca ancora un sostegno internazionale politico e finanziario che consenta ai paesi in via di sviluppo di scegliere e sviluppare localmente una gestione pubblica e avanzata dell'acqua.

La Banca mondiale continua ostinatamente a cercare nuove vie per mercificare e privatizzare l'acqua e le sue raccomandazioni agli enti pubblici si limitano ai percorsi con cui possono mercificare i servizi. Le mobilitazioni della società civile per la riforma delle banche internazionali per lo sviluppo e per creare delle alternative a queste istituzioni sono quindi della massima importanza. Una loro ripresa può ora prendere vigore considerato che l'ondata globale di privatizzazioni che ha avuto il suo picco negli anni 90 ha perso forza a causa dei suoi numerosi fallimenti nel mondo intero. La profonda crisi economica succeduta al crollo dei mercati finanziari del 2008 sta ora creando un nuovo e del tutto ingiustificato clima favorevole alla privatizzazione. È il caso dell'Europa in particolare, dove la crisi si aggrava per le politiche di austerità imposte in diversi paesi, orientate dalle istituzioni dell'Unione europea.

Tagli di bilancio spietati e privatizzazioni sono presentati come necessari per la crescita e per riguadagnare la fiducia dei mercati finanziari, mentre invece aggravano la recessione dell'economia reale. La Grecia è l'esempio più allarmante di questa spinta ideologica e irresponsabile alla privatizzazione, dove i tecnocrati dell'UE e del FMI (Fondo Monetario Internazionale) –in cambio di nuovi prestiti– stanno imponendo la privatizzazione dei servizi idrici di grandi città come Atene e Salonicco.

È confortante che alla svendita della maggior parte delle azioni di queste aziende a interessi privati, gruppi di cittadini stiano contrapponendo strategie creative. A Salonicco, un raggruppamento di cittadini denominato Iniziativa 136 sta creando un nuovo organismo concorrente a Suez nella gara per l'acquisto di azioni e della gestione dell'azienda idrica e fognaria di Salonicco. Ha il duplice scopo di evitare la privatizzazione e di sostituire il modello fallito di amministrazione statale per

tutelare il carattere pubblico delle risorse e delle infrastrutture idriche e per garantire un controllo genuino e democratico dell'acqua pubblica da parte dei cittadini. La gestione verrà organizzata tramite cooperative locali, con la partecipazione dei cittadini. Iniziativa 136 vuole anticipare la privatizzazione prima che venga realizzata, con un'alternativa concreta e credibile in forma di gestione pubblica migliorata. È un riflesso davvero stimolante di quanto sia cresciuta la forza e la consapevolezza della rete per l'acqua pubblica il vedere che una campagna per la rimunicipalizzazione parta prima ancora che la privatizzazione sia attuata.

Come prima documentazione dedicata al tema della rimunicipalizzazione, questo libro non può rispondere a tutti i quesiti che essa pone. Ci auguriamo semplicemente che solleciti ulteriori ricerche e dibattiti sull'argomento.

## Gli autori

*Daniel Azpiazu*, economista e Principal Researcher al National Council of Scientific and Technical Research (CONICET-Argentina) e presso la Latin American Faculty of Social Sciences di Buenos Aires prima della sua scomparsa, avvenuta poco prima della pubblicazione di questo libro.

*José Esteban Castro*, docente di Sociologia alla Newcastle University (Regno Unito) e Visiting Research Associate al Gino Germani Institute of Social Research, University of Buenos Aires, Argentina.

*Olivier Hoedeman*, coordinatore di ricerca al Corporate Europe Observatory (CEO) e co-editore del libro *Reclaiming Public Water—Achievements, Struggles and Visions from Around the World*.

*Satoko Kishimoto*, coordinatore del Water Justice Project del Transnational Institute (TNI) e coordinatore della rete Reclaiming Public Water (RPW).

*David A. McDonald*, docente di Global Development Studies alla Queen's University, Canada, e condirettore del Municipal Services Project.

*Martin Pigeon*, ricercatore impegnato sui temi dell'acqua e dell'agribusiness per Corporate Europe Observatory (CEO).

## Attivati!

**Corporate Europe Observatory (CEO)** è un gruppo di ricerca e di mobilitazione con sede a Bruxelles, impegnato nella divulgazione e contrasto all'accesso privilegiato e all'influenza delle multinazionali e dei loro gruppi di pressione sulla formazione delle decisioni politiche. CEO lavora in stretto contatto con i gruppi di interesse pubblico e i movimenti sociali in Europa e altrove, per sviluppare alternative al potere dominante delle multinazionali. Da molti anni CEO è impegnato nel promuovere alternative alla privatizzazione dell'acqua. [www.corporateeurope.org](http://www.corporateeurope.org)

**Municipal Services Project (MSP)**. Esplora le alternative alla privatizzazione di sanità, acqua, servizi igienico-sanitari ed elettricità. È un progetto interdisciplinare a cui partecipano accademici, sindacati, organizzazioni non governative, movimenti sociali e attivisti di tutto il mondo. Il sito offre una piattaforma interattiva per i ricercatori e persone di tutto il mondo interessate alla discussione sull'argomento. [www.municipalservicesproject.org](http://www.municipalservicesproject.org)

Fondato nel 1974, il **Transnational Institute (TNI)** è una rete internazionale di studiosi attivisti, impegnati in analisi critiche dei problemi globali attuali e futuri. TNI cerca di creare e promuovere la collaborazione internazionale nell'analisi e nella ricerca di possibili soluzioni a problemi globali come il militarismo e i conflitti, povertà e emarginazione, ingiustizia sociale e degrado ambientale. TNI serve come punto di coordinamento della rete Reclaiming Public Water (RPW). [www.tni.org](http://www.tni.org)

La rete **Reclaiming Public Water (RPW)**, promuove la gestione pubblica democratica incentrata sulle persone e finalizzata a rendere il diritto all'acqua una realtà tangibile per chiunque. RPW è una rete aperta e orizzontale che collega i militanti della società civile, i sindacalisti, i ricercatori, le associazioni locali per l'acqua e i lavoratori del settore idrico nel mondo intero.

[www.waterjustice.org](http://www.waterjustice.org)

Il sito **Remunicipalisation Tracker** ha lo scopo di aumentare la visibilità del movimento per la rimunicipalizzazione evidenziando i casi di città, regioni e paesi che hanno fatto marcia indietro rispetto alla privatizzazione e si sono avviati sulla strada di garantire l'acqua pubblica per tutti. Vengono aggiunti i nuovi casi e aggiornati regolarmente quelli esistenti, con l'aiuto di militanti dell'acqua, dirigenti di aziende idriche pubbliche, sindacalisti e altri, impegnati per il successo della rimunicipalizzazione [www.remunicipalisation.org](http://www.remunicipalisation.org)

Città di tutto il mondo stanno toccando con mano i fallimenti della privatizzazione dell'acqua. Accesso ineguale, promesse deluse, rischi ambientali e scandalosi margini di profitto stanno spingendo le municipalità a riprendersi il controllo di questo servizio essenziale. La rimunicipalizzazione dell'acqua è la nuova emozionante tendenza che questo libro esplora per esteso. Casi studio analizzano la transizione dell'erogazione dell'acqua dal privato al pubblico a Parigi, Dar es Salaam, Buenos Aires, e Hamilton e l'esperienza a livello nazionale della Malesia. Il percorso verso un'acqua pubblica migliore evidenzia vantaggi e problemi della proprietà municipale, sottolineando nello stesso tempo la morsa delle istituzioni finanziarie internazionali e i lasciti dei privati. Sviluppi che il libro colloca nel più ampio dibattito sulle alternative alla privatizzazione. Esperienze da cui trarre insegnamenti per le prossime iniziative a favore dei servizi pubblici. È un libro da leggere per dirigenti politici e attivisti alla ricerca di strade concrete per democratizzare i servizi idrici.

“ Sono anni che i Comuni rimunicipalizzano l'acqua, ma finalmente abbiamo un libro che ci offre una visione globale di questa tendenza. Offre un'ampia documentazione di come i gestori di pubblici servizi siano migliori dei privati e nel contempo mette in evidenza le sfide che i dirigenti, i politici e gli attivisti devono affrontare per ritornare all'acqua pubblica. ”

Maude Barlow, Presidente del Council of Canadians

“ Costruire e dare visibilità alle alternative al modello privato non è per niente facile. Questo libro parla dei processi di costruzione di alternative, di ripublicizzazione, della lotta e dei sogni di alcuni paesi in difesa dell'acqua pubblica. Ringraziamo calorosamente gli autori che attraverso questo lavoro contribuiscono a costruire una memoria collettiva. ”

Adriana Marquisio, lavoratrice dell' Obras Sanitarias del Estado, Uruguay

