

Dopo tre decenni di risultati catastrofici, molte città, regioni e Paesi stanno chiudendo il capitolo delle privatizzazioni. Una silenziosa rivoluzione civile si sta dispiegando con le comunità nel mondo intero che rivendicano il controllo dei loro servizi dell'acqua per gestire questa risorsa cruciale in modo democratico, equo ed ecologico.

Negli ultimi 15 anni i casi di rimunicipalizzazione sono stati 325 in 37 Paesi. Più di 100 milioni di persone sono state coinvolte in questa tendenza globale che sta assumendo un ritmo straordinariamente accelerato.

Da Giacarta a Parigi, dalla Germania agli Stati Uniti, questo libro trae gli insegnamenti di un movimento vitale che rivendica i servizi idrici. Gli autori dimostrano come la rimunicipalizzazione offre opportunità di sviluppo socialmente auspicabili, ambientalmente sostenibili e come i servizi idrici di qualità avvantaggino le generazioni presenti e future.

Il libro ha lo scopo di indurre i cittadini, i lavoratori e i politici a impegnarsi nelle esperienze, lezioni e buone pratiche per il ritorno dell'acqua al settore pubblico. È una risorsa cruciale per costruire alleanze che abbiano il potenziale di far saltare le dighe affinché l'acqua pubblica democratica e sostenibile diventi un'ondata inarrestabile.

T
N
I

PSIRU

MULTINATIONALS
OBSERVATORY
TRACKING FOREIGN CORPORATIONS WORLDWIDE



a cura di S. Kishimoto, E. Lobina, O. Petitjean

L'acqua pubblica è il futuro

L'acqua pubblica è il futuro

L'esperienza globale della rimunicipalizzazione



a cura di
Satoko Kishimoto
Emanuele Lobina
Olivier Petitjean

L'acqua pubblica è il futuro

L'esperienza globale della rimunicipalizzazione

A cura di

Satoko Kishimoto, Emanuele Lobina e Olivier Petitjean

L'acqua pubblica è il futuro

L'esperienza globale della rimunicipalizzazione

A cura di

Satoko Kishimoto, Emanuele Lobina e Olivier Petitjean

Redazione editoriale: Madeleine Bélanger Dumontier

Grafica: Ricardo Santos

Copertina: Evan Clayburg

Foto di copertina : KRuHA People's Coalition for The Right To Water

Traduzione: Mariangela Rosolen

Novembre 2015

Publicato da Transnational Institute (TNI), Public Services International Research Unit (PSIRU), Multinationals Observatory, Municipal Services Project (MSP) e European Federation of Public Service Unions (EPSU) Amsterdam, Londra, Parigi, Città del Capo e Bruxelles, Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua.

Volume realizzato in collaborazione con Miraggi Edizioni

Copyright: Questa pubblicazione e ciascuno dei suoi capitoli sono concessi sulla base di Creative Commons Attribution - Non commerciale - NoDerivs 3.0 license. Il documento può essere copiato e distribuito, intero o per parti separate, a condizione che ne siano citati gli autori e le organizzazioni editrici, che nei rispettivi siti sia citata la fonte originaria della pubblicazione e che essa venga utilizzata a scopi non commerciali, educativi o nel pubblico interesse.

Ringraziamenti

Questo libro non avrebbe preso forma senza il generoso contributo degli autori che hanno dedicato il loro tempo alla condivisione delle loro esperienze. Siamo inoltre molto grati per i contributi fondamentali, la ricerca e l'assistenza e i consigli nella compilazione dell'elenco globale delle rimunicipalizzazioni a: Régis Taisne, France Eau Publique e ai suoi colleghi della Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (National Federation of Contracting Councils and Régies); Mary Grant, Food & Water Watch; Jeff Powell e Yuliya Yurchenko, PSIRU, University of Greenwich; Christa Hecht, Alliance of Public Water Associations (AöW); Moisés Subirana, Ingeniería Sin Fronteras (ISF); Ann-Christin Sjölander; Akgun Ilhan, Right to Water Campaign Istanbul; Qun Cui, Chinese Academy of Social Sciences; Simona Savini, Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua; Cesare Schieppati, Forum Provinciale per l'Acqua, Reggio Emilia; Gaurav Dwivedi, Manthan Adhyayan Kendra India; Milo Fiasconaro, Aqua Publica Europea.

Grazie anche alla nostra redattrice editoriale Madeleine Bélanger Dumontier che ha saputo intrecciare i diversi contributi in un testo coerente e di facile comprensione.

Indice

Introduzione: Rivendicare una politica progressista nella gestione dell'acqua <i>Emanuele Lobina</i>	6
Elenco delle rimunicipalizzazioni nel mondo	20
CAPITOLO 1	
L'acqua in Italia quattro anni dopo il referendum <i>Marco Bersani</i>	34
CAPITOLO 2	
L'acqua in mano pubblica: la rimunicipalizzazione negli Stati Uniti <i>Mary Grant</i>	42
CAPITOLO 3	
La lotta è finita? Gli abitanti di Giacarta rivendicano il loro sistema idrico <i>Irfan Zamzami e Nila Ardhianie</i>	52
CAPITOLO 4	
I Comuni tedeschi si riprendono il controllo dell'acqua <i>Christa Hecht</i>	63
CAPITOLO 5	
La Francia volta pagina sulla privatizzazione dell'acqua <i>Christophe Lime</i>	70
CAPITOLO 6	
Realizzare la rimunicipalizzazione a Parigi. A colloquio con Anne Le Strat <i>Olivier Petitjean</i>	79
CAPITOLO 7	
La rimunicipalizzazione e i lavoratori Costruire nuove alleanze <i>Christine Jakob e Pablo Sanchez</i>	89

CAPITOLO 8

Sei pubblico... e adesso?

Nuovi modi di misurare il successo

David A. McDonald 99

CAPITOLO 9

Accordi commerciali e protezione degli investimenti: una minaccia globale all'acqua pubblica.

Satoko Kishimoto 109

Conclusioni: Ritornare all'acqua pubblica con la rimunicipalizzazione

Satoko Kishimoto, Olivier Petitjean e Emanuele Lobina 125

Guida pratica per cittadini e politici

141

INTRODUZIONE

Rivendicare una politica progressista nella gestione dell'acqua

Di Emanuele Lobina

Sempre più città, regioni e Paesi nel mondo intero stanno scegliendo di chiudere la partita della privatizzazione dell'acqua e di rimunicipalizzare i servizi riprendendo in mano il controllo pubblico sulla gestione di acqua e servizi igienico-sanitari. In molti casi si tratta della risposta alle mancate promesse degli operatori privati e alla loro incapacità di anteporre al profitto i bisogni delle comunità.

Questo libro prende in considerazione l'incremento delle rimunicipalizzazioni dei servizi idrici e igienico-sanitari come una tendenza globale emergente, e offre la rassegna a oggi più completa delle avvenute rimunicipalizzazioni.

È una tendenza sorprendente, imprevedibile fino a quindici anni fa, e che sta ridisegnando a livello globale il panorama del settore idrico. Una tendenza che smentisce i teorici neoliberali, le istituzioni finanziarie internazionali, e la loro fiducia nella superiore efficienza ed efficacia del settore privato. E che dimostra sempre più come la rimunicipalizzazione sia una promessa credibile di un futuro migliore per i servizi idrici pubblici e per le comunità che se ne avvalgono.

In breve, la rimunicipalizzazione dell'acqua è una storia che reclama ad alta voce di essere raccontata.

Questo libro intende trarre insegnamenti e stimolare dibattiti sulla rimunicipalizzazione dell'acqua, argomento trascurato da molti osservatori ma di grande importanza per cittadini, politici e anche studiosi. Basato su dati empirici, esso documenta la crescita negli ultimi 15 anni delle rimunicipalizzazioni dell'acqua nei Paesi avanzati, in transizione e in via di sviluppo. Avvalendosi di contributi di attivisti, professionisti e accademici con diretta esperienza e conoscenza delle rimunicipalizzazioni, il libro sostiene la tesi che la rimunicipalizzazione è una scelta politica valida dal punto di vista sociale ed economico, per le autorità locali e le comunità da esse rappresentate. Pertanto

esso va inteso come una risorsa per la costruzione di alleanze tra attori sociali diversi - compresi dirigenti di aziende idriche pubbliche e decisori, lavoratori e loro sindacati, organizzazioni della società civile e movimenti sociali, esperti e accademici – per incoraggiare l'apprendimento sociale e promuovere una nuova forma di erogazione di questo servizio pubblico essenziale.

Definire la rimunicipalizzazione

Per rimunicipalizzazione s'intende il ritorno all'erogazione da parte del settore pubblico di servizi idrici e igienico-sanitari in precedenza privatizzati. Più precisamente, la rimunicipalizzazione è il passaggio dei servizi idrici dalla privatizzazione nelle sue varie forme – compresa la proprietà privata del capitale, l'esternalizzazione dei servizi e il partenariato pubblico-privato (PPP)¹ - alla proprietà e gestione interamente pubbliche e sotto controllo democratico.

Infatti, le concessioni, altre tipologie di PPP, e la privatizzazione dell'acqua sono la stessa cosa: tutte queste espressioni significano trasferimento del controllo della gestione al settore privato, a vari livelli.²

¹ In questo libro l'attenzione si concentra sulla rimunicipalizzazione come reazione alle politiche di privatizzazione dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari, ma va detto che queste politiche si estendono anche alla gestione delle risorse idriche e non sono meno controverse. Per quanto riguarda i contratti BOT - Build-Operate-Transfer per l'estrazione e l'immagazzinamento dell'acqua si veda: Hall, D. e Lobina, E. 2006. *Pipe Dreams*. Il fallimento del settore privato ad investire nei servizi idrici dei Paesi in via di sviluppo. London: Public Services International and World Development Movement <http://www.psiru.org/sites/default/files/2006-03-W-investment.pdf>.

Sui problemi connessi ai consumi dell'acqua su grande scala da parte delle multinazionali per le produzioni industriali si veda: Hall, D. and Lobina, E. 2012. *Conflicts, companies, human rights and water – Una rassegna critica delle pratiche aziendali locali e delle iniziative globali dei grandi gruppi* v. PSIRU Reports, March 2012 <http://www.psiru.org/sites/default/files/2012-03-W-Resources-noannexe.docx>.

² Per una dettagliata spiegazione del perché PPP è un eufemismo per la privatizzazione dell'acqua v. Lobina, E. and Hall, D. 2013. *Water Privatisation and Remunicipalisation: International Lessons for Jakarta*. Report by the Public Services International Research Unit prepared for submission to Central Jakarta District Court Case No. 527/ Pdt.G/2012/ PN.Jkt.Pst, November <http://www.psiru.org/sites/default/files/2014-W-03-JAKARTA-NOVEMBER2013-FINAL.docx>.

V. anche Lobina, E. and Corporate Accountability International. 2014. *Troubled waters: Misleading industry PR and the case for public water*. Rapporto pubblicato da Corporate Accountability International, Novembre

La privatizzazione dell'acqua e i PPP sono altrettanto problematici, e le cause di queste criticità sono intrinseche alla gestione privata dei servizi idrici.³ Questo spiega perché la rimunicipalizzazione si verifica solitamente dopo che i governi locali rescindono contratti insoddisfacenti con i privati o non li rinnovano una volta scaduti.

Il processo di rimunicipalizzazione non è tuttavia limitato all'ambito municipale. In certi casi le autorità regionali o nazionali agiscono direttamente come operatori idrici, e così il processo si dispiega anche in questo più ampio contesto.

La rimunicipalizzazione dell'acqua non è un semplice cambiamento di titolarità della gestione del servizio; essa rappresenta anche una nuova possibilità di realizzare idee collettive di sviluppo, quali il diritto umano all'acqua e lo sviluppo sostenibile. In altre parole, la rimunicipalizzazione offre opportunità per costruire servizi idrici pubblici di qualità, socialmente utili, ecologicamente sostenibili a beneficio delle generazioni presenti e future.

Come dimostrano diversi contributi a questo libro, spesso le aspirazioni delle comunità locali a servizi idrici pubblici democraticamente responsabili, fanno parte delle loro lotte per il cambiamento politico e sociale in chiave progressista.

Se non si prende in considerazione quest'aspirazione alla giustizia sociale non è possibile capire appieno il fenomeno della rimunicipalizzazione dell'acqua e la sua diffusione nel mondo intero.

Il solo cambio di proprietà non è l'obiettivo finale dei movimenti per la rimunicipalizzazione dell'acqua.

Che cos'è la rimunicipalizzazione

La rimunicipalizzazione è spesso una reazione collettiva contro l'insostenibilità della privatizzazione dell'acqua e del PPP.

L'aver sperimentato direttamente i problemi che ripetutamente derivano

<http://psiru/reports/troubled-waters-misleading-industry-pr-and-case-public-water>.

³ Sulle problematiche della privatizzazione dell'acqua e il PPP nei Paesi in via di sviluppo v. Lobina e Hall 2013, op. cit. Sulle problematiche della privatizzazione dell'acqua e il PPP nei Paesi avanzati v. Lobina and Corporate Accountability International 2014, op. cit.

dalla gestione privata dell'acqua – dalla mancanza d'investimenti infrastrutturali, agli aumenti tariffari e ai rischi ambientali – ha convinto molte comunità e i loro rappresentanti politici che il settore pubblico è più qualificato per fornire servizi di qualità ai cittadini e promuovere il diritto umano all'acqua e allo sviluppo sostenibile delle risorse idriche. Come dimostrano i casi esposti in questo volume, e il rapporto che l'ha preceduto *Indietro non si torna: La tendenza globale alla rimunicipalizzazione dell'acqua*⁴, i fattori principali che portano alla rimunicipalizzazione dell'acqua sono simili in tutto il mondo. Le false promesse della privatizzazione nei Paesi avanzati e in via di sviluppo sono spesso le stesse: prestazioni scadenti, pochi investimenti, controversie sui costi di gestione e aumenti dei prezzi, impennate delle bollette, difficoltà di monitoraggio e regolazione, trasparenza finanziaria carente, tagli all'occupazione e pessima qualità dei servizi.⁵

Per questo, un altro fattore che spiega l'emergere della rimunicipalizzazione come tendenza globale è rappresentato dai limiti del settore privato nel promuovere lo sviluppo della comunità. Limiti dovuti al fatto che il settore privato è soggetto all'imperativo della massimizzazione dei profitti, cosicché risorse preziose, che potrebbero essere utilizzate per lo sviluppo collettivo sono sottratte a vantaggio del profitto privato.⁶

Nonostante che per più di tre decenni le istituzioni finanziarie internazionali e altre organizzazioni che ne condividono le idee⁷ abbiano instancabilmente sostenuto la privatizzazione e il PPP, è ormai chiaro che “la rimunicipalizzazione dell'acqua è un'opzione politica destinata a non tramontare”.⁸

Non solo diverse navi ammiraglie della privatizzazione dell'acqua

⁴ Lobina, E., Kishimoto, S. e Petitjean, O. 2014. Here to stay: Water remunicipalisation as a global trend. Report by PSIRU, Transnational Institute and Multinationals Observatory, November <http://psiru/sites/default/files/2014-11-W-HeretoStay.pdf>.

⁵ Ibid.

⁶ Lobina, E. 2013. Remediable institutional alignment and water service reform: Beyond rational choice. *International Journal of Water Governance*, 1(1/2): 109-132.

⁷ Lobina, E. and Hall, D. 2009. Thinking inside the box: The World Bank position on the private and public sector. PSIRU Reports, March <http://www.psiru.org/sites/default/files/2009-03-W-wbank.doc>.

⁸ Lobina, Kishimoto and Petitjean 2014, op. cit.

sono inesorabilmente affondate – da Buenos Aires a Giacarta, da La Paz a Dar es Salaam, ma in molti Paesi avanzati e in via di sviluppo i cittadini hanno anche ottenuto che le gestioni idriche private orientate al profitto fossero sostituite da servizi idrici pubblici orientati verso l'interesse collettivo, e il loro numero aumenta.

Mentre la Banca Mondiale e altre organizzazioni continuano a sostenere entusiasticamente il PPP, l'emergere a livello globale della tendenza alla rimunicipalizzazione disturba i loro piani e si oppone al progetto neoliberale di privatizzazione dell'acqua.

Eppure, la tendenza alla rimunicipalizzazione non dovrebbe sorprendere.

Storicamente tra la fine del 19° e l'inizio del 20° secolo il settore privato aveva già dato prova della propria inadeguatezza a sviluppare servizi idrici di utilità pubblica.⁹

I limiti del settore privato che 100 anni fa indussero i governi locali degli Stati Uniti e dell'Europa a rivolgersi al settore pubblico per rispondere ai fabbisogni dello sviluppo, sono gli stessi che oggi trovano risposta nella crescita delle rimunicipalizzazioni.¹⁰

La prima ondata di municipalizzazioni ha portato all'attuale predominio di operatori pubblici nel settore idrico del mondo intero.¹¹ Questa storica accelerazione della diffusione di proprietà pubblica, finanza pubblica e diritti civili collettivi ha permesso l'universalizzazione della copertura del servizio in Nord America ed Europa. Un predominio pubblico che viene ora ulteriormente rafforzato dalla sempre più rapida estensione della rimunicipalizzazione dell'acqua, documentata in questo libro. Sono precedenti che indicano il potenziale contributo allo sviluppo del servizio idrico che la rimunicipalizzazione può

9 Hall, D. and Lobina, E. 2009. Water privatization. In Arestis, P. and Sawyer, M. (eds.), *Critical essays on the privatization experience*. International Papers in Political Economy Series, p. 75-120. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan <http://psiru/sites/default/files/2008-04-W-over.doc>.

10 Hall, D., Lobina, E. e Terhorst, P. 2013. Re-municipalisation in the early 21st century: Water in France and energy in Germany. *International Review of Applied Economics*, 27(2): 193-214.

11 Lobina, E. and Hall, D. 2008. The comparative advantage of the public sector in the development of urban water supply. *Progress in Development Studies*, 8(1): 85-101.

apportare nel 21° secolo. Tuttavia, anche se può rappresentare un potente veicolo di sviluppo per la comunità, la proprietà pubblica dell'acqua non è garanzia di successo.¹² Infatti, condizionate dalle forze neoliberali, molte aziende idriche pubbliche si ispirano a modelli commerciali di gestione e si comportano esattamente come aziende private.¹³

Il che significa che un'azione collettiva progressista non può essere soddisfatta dalla rimunicipalizzazione come mero cambio di proprietà ma deve mirare all'adozione di pratiche che, grazie alla proprietà pubblica, incrementino lo sviluppo della comunità e la giustizia sociale.

Mappatura della tendenza alla rimunicipalizzazione: sguardo d'insieme

A questa introduzione segue una serie di dati empirici riguardanti i casi di rimunicipalizzazione dell'acqua individuati nel corso degli ultimi 15 anni, dal Marzo 2000 al Marzo 2015. I dati sono ricavati attraverso l'elaborazione ed estensione di quelli pubblicati nel rapporto che ha preceduto la pubblicazione di questo libro.¹⁴ e rappresentano la raccolta più completa dei casi di rimunicipalizzazione ad oggi noti.

La raccolta dei dati è stato un lavoro collettivo al quale hanno partecipato diversi collaboratori insieme a molti attivisti del movimento dell'acqua, tecnici e studiosi, che hanno generosamente offerto tempo, impegno e saperi.

I casi di rimunicipalizzazione sono elencati in due tabelle, una per i Paesi avanzati e l'altra per quelli a medio e basso reddito.¹⁵

12 Lobina 2013, op. cit.

13 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*, p. 19-37. London and Sterling, VA: Earthscan; McDonald, D. 2014. Public ambiguity and the multiple meanings of corporatization.- In McDonald, D. A. (ed), *Rethinking corporatization and public services in the global South*, p. 1-30. London: Zed Books.

14 Lobina, Kishimoto e Petitjean 2014, op.cit.

15 La distinzione tra Paesi avanzati (ad alto reddito) e Paesi a medio o basso reddito è basata sulla classificazione della Banca Mondiale dei Paesi e dei gruppi erogatori di prestiti <http://>

Ciascun caso riporta la popolazione coinvolta dalla rimunicipalizzazione per dare l'idea della grande dimensione di questa tendenza e per poter distinguere tra i vari centri urbani di dimensioni differenti. In questo senso la gamma dei casi citati spazia dalle megacittà ai piccoli paesi. Uno scenario così variegato suggerisce che la rimunicipalizzazione non riguarda solo le aree urbane. Infatti, malgrado dimensioni e risorse limitate, molte piccole città e paesi, di fronte all'insostenibilità della privatizzazione, hanno sfidato potenti interessi privati e rimunicipalizzato i propri servizi idrici.

I dati dimostrano che la tendenza globale alla rimunicipalizzazione è forte, in particolare nei paesi avanzati. Globalmente, i casi di rimunicipalizzazione sono aumentati da due casi in due Paesi nel 2000, interessando meno di un milione di persone, a 235 casi in 37 Paesi nel Marzo 2015 quando le persone servite dai servizi idrici rimunicipalizzati sono arrivate a superare i 100 milioni. I casi sono maggiormente concentrati in Paesi ad alto reddito, dove sono avvenute 184 rimunicipalizzazioni negli ultimi 15 anni, contro i 51 casi nei Paesi a medio e basso reddito.

Due Paesi, la Francia con 94 casi e gli USA con 58, rappresentano la stragrande maggioranza delle occorrenze nei Paesi avanzati dove si è verificata una notevole accelerazione: 104 rimunicipalizzazioni sono avvenute nel quinquennio 2010-inizio 2015 e 55 tra il 2005 e il 2009. Il loro numero è quasi raddoppiato dopo il 2009. L'esempio di Parigi è stato trainante, imprimendo una forte accelerazione in Francia dove il numero delle rimunicipalizzazioni è triplicato nello stesso periodo: 63 sono state portate a termine nei cinque anni tra il 2010 (quando Parigi ha rimunicipalizzato) e gli inizi del 2015, mentre 19 rimunicipalizzazioni sono avvenute tra il 2000 e il 2009.

Nei Paesi a medio e basso reddito, la presenza e l'accelerazione delle rimunicipalizzazioni sono meno pronunciate. L'elenco dei casi più significativi nei Paesi ad alto, medio e basso reddito è comunque straordinario e comprende: Accra (Ghana); Almaty (Kazakistan);

siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/CLASS.XLS.

Antalya (Turchia); Bamako (Mali); Bogotá (Colombia); Budapest (Ungheria); Buenos Aires (Argentina); Conakry (Guinea); Dar es Salaam (Tanzania); Jakarta (Indonesia); Johannesburg (Sud Africa); Kampala (Uganda); Kuala Lumpur (Malaysia); La Paz (Bolivia); Maputo (Mozambico); e Rabat (Marocco). Inoltre, la popolazione coinvolta dalla rimunicipalizzazione nei Paesi a medio e basso reddito è molto più numerosa di quella dei Paesi avanzati: oltre 81 milioni di persone rispetto a circa 25 milioni.

L'onda delle rimunicipalizzazioni è globale.

La lezione più importante che si può ricavare da quest'analisi è che negli ultimi 15 anni la rimunicipalizzazione dell'acqua si è affermata come una tendenza globale e tale rimane. Benché le istituzioni finanziarie internazionali, i governi nazionali e i poteri forti¹⁶ non l'abbiano per nulla incoraggiata, questa tendenza si è diffusa nei Paesi avanzati, e in quelli in transizione o in via di sviluppo, innanzitutto su richiesta delle comunità locali che ha trovato rispondenza nei governi locali. La rimunicipalizzazione dell'acqua, inesistente fino a 15 anni fa, è andata accelerando sensibilmente e si sta rafforzando. Ormai gli osservatori non possono più ignorare questa nuova forma di organizzazione del servizio idrico, e nel contempo i militanti ed altri attori sociali hanno l'opportunità di trarre ispirazione da così tanti casi di rimunicipalizzazione per le loro iniziative e rivendicazioni. Sarebbe quindi inopportuno che la Banca Mondiale e gli altri fautori della privatizzazione dell'acqua continuassero a ignorare gli appelli per l'acqua bene comune che alimentano la resistenza sociale contro la privatizzazione e ispirano la tendenza alla rimunicipalizzazione a livello globale.

Uno sguardo al libro

L'elenco delle rimunicipalizzazioni a livello globale e la presente introduzione servono da sfondo ai contributi al libro stesso.

I seguenti capitoli pongono l'accento sulle esperienze di rimunicipalizzazione dell'acqua in Paesi chiave come la Francia e

¹⁶ Hall, Lobina e Terhorst 2013, op.cit.

la Germania, in grandi città come Parigi e Giacarta, e su tematiche trasversali come le problematiche poste ai servizi idrici pubblici dalle clausole di protezione degli investimenti, la posizione sindacale nei confronti di un progetto sociale come la rimunicipalizzazione, e la valutazione delle prestazioni come un modo per misurare il successo della rimunicipalizzazione stessa. Lo scopo di questi capitoli è di trarre lezioni importanti sulla natura, la procedura e i risultati della rimunicipalizzazione combinando un'analisi approfondita degli sviluppi a livello nazionale e tematico con la particolare percezione di osservatori privilegiati. Lezioni che si compendiano nel capitolo conclusivo.

Nel Capitolo 1 Marco Bersani del Forum italiano dei movimenti per l'acqua delinea il contesto sociopolitico nel quale si inserisce oggi il processo di rimunicipalizzazione in Italia. Tutto ciò a quattro anni dal referendum nazionale che ha visto oltre 27 milioni di cittadine e cittadini votare contro la privatizzazione dei servizi idrici e la loro sottomissione alle logiche di profitto. Questo capitolo evidenzia le difficoltà attuali e le opportunità future per la rimunicipalizzazione dei servizi idrici in Italia: da un lato, l'avversione delle compagini governative al risultato referendario e al rafforzamento della gestione pubblica dei servizi idrici; dall'altro, la determinazione del movimento per l'acqua a resistere in nome dell'acqua intesa come bene comune, anche attraverso campagne volte a promuovere la rimunicipalizzazione in singole città e regioni. Infine, l'esperienza napoletana viene individuata come laboratorio di un nuovo paradigma di democrazia partecipativa che il movimento vuole fortemente che si consolidi e si diffonda tra i servizi idrici del Paese.

Nel Capitolo 2 Mary Grant di Food & Water Watch tratta della diffusione delle rimunicipalizzazioni dell'acqua negli Stati Uniti, della loro importanza rispetto alla privatizzazione e individua i motivi salienti che hanno determinato le autorità locali a rimunicipalizzare. L'importanza di questo contributo è dovuta in parte al fatto che gli Stati Uniti sono spesso considerati un punto di riferimento internazionale per le politiche pubbliche, e in parte al contrasto tra le politiche progressiste delle autorità locali che hanno deciso di rimunicipalizzare

i loro servizi idrici e le politiche neo-liberali promosse e spesso imposte dalle Agenzie multilaterali che hanno sede a Washington .

Nel Capitolo 3 Irfan Zamzami e Nila Ardhianie dell'Amrta Institute for Water

Literacy, descrivono il fallimento della privatizzazione dell'acqua a Giacarta che ha portato alla sua revoca anticipata rispetto alla scadenza contrattuale. Gli autori spiegano il ruolo avuto nella campagna locale contro la privatizzazione, di una vertenza legale basata sul diritto umano all'acqua, e sottolineano l'urgenza di attivare un partenariato pubblico-pubblico su basi di solidarietà per dar vita a un nuovo operatore idrico pubblico che gestisca la rimunicipalizzazione a Giacarta. Questo contributo è un utile promemoria sull'incapacità del settore privato di operare il servizio mantenendo fede alle proprie promesse di efficienza, e punta al potenziale dei diritti civili collettivi come strumento per un'evoluzione progressista.

Nel Capitolo 4 Christa Hecht, Direttore Generale dell'Alleanza dei Gestori Idrici Pubblici (AöW), delinea il quadro istituzionale del settore idrico tedesco, offre una panoramica dei casi più significativi di rimunicipalizzazione nel Paese, e trae gli insegnamenti chiave da tale esperienza nazionale. Insegnamenti importanti perché i servizi idrici della Germania sono considerati un modello di efficienza ed efficacia, virtù che i cittadini e le Autorità locali tedesche stanno riscoprendo alla luce delle fallite esperienze di privatizzazione dell'acqua.

Nel Capitolo 5 Christophe Lime, Presidente dell'associazione dei gestori idrici pubblici France Eau Publique, descrive anch'egli il quadro istituzionale del settore idrico francese, individua i fattori determinanti e le criticità della rimunicipalizzazione dell'acqua e sostiene l'opportunità di sviluppare servizi idrici pubblici di qualità in Francia. Il caso francese è emblematico perché il Paese sta ora assistendo a un'ondata di rimunicipalizzazioni dopo aver privatizzato, più di molti altri Paesi, i suoi servizi idrici. La lezione che questo ci offre è quindi preziosa sia per gli aspetti negativi sia per quelli positivi.

Nel Capitolo 6 Anne Le Strat, ex Presidente dell'operatore idrico pubblico Eau deParis e architetto della rimunicipalizzazione dell'acqua nella capitale francese, discute dei risultati di cinque anni di gestione pubblica. Passa poi a riflettere sulle difficoltà incontrate nella transizione parigina dalla proprietà privata alla proprietà pubblica. Seguono sue considerazioni sulla partecipazione dei cittadini e sul più alto livello di trasparenza e responsabilità democratica che la rimunicipalizzazione ha reso possibile, e sul ruolo avuto da Eau de Paris come stimolo alla rimunicipalizzazione e al rafforzamento dei servizi pubblici e non solo a Parigi. Questo capitolo completa il quadro globale delle rimunicipalizzazioni dell'acqua in Francia e nel resto del mondo. In effetti, la rimunicipalizzazione di Parigi ha avuto un potente effetto simbolico e molte città in Francia e altrove hanno guardato e tuttora guardano a Parigi come a un esempio da seguire. Inoltre, Eau de Paris ha avuto un ruolo centrale nell'istituire associazioni francesi ed europee di gestori idrici pubblici per promuovere idee più avanzate sul servizio idrico pubblico.

Nel Capitolo 7 Christine Jakob e Pablo Sanchez di European Federation of Public Service Unions (EPSU – Federazione europea dei Sindacati dei Servizi Pubblici) trattano della rimunicipalizzazione come di un'opportunità per ripensare il modo in cui l'acqua e altri servizi pubblici vengono erogati, migliorando le condizioni di lavoro e rafforzando servizi pubblici di qualità. È un capitolo di enorme importanza affinché i lavoratori ed i movimenti sociali capiscano le rispettive priorità e costruiscano alleanze di progresso.

Nel Capitolo 8 David McDonald, condirettore del Progetto Servizi Comunali, sviluppa un'analisi critica degli attuali sistemi di *benchmarking* che spingono i servizi pubblici locali a comportamenti mercantili, e propone metodi alternativi di valutazione delle prestazioni, più attente ai bisogni di sviluppo delle comunità. Sono riflessioni essenziali per portare il settore pubblico a riscoprire la propria etica pubblica.

Nel Capitolo 9 Satoko Kishimoto del Transnational Institute (TNI) chiarisce come i meccanismi di composizione delle controversie

tra investitori e Stati, tutelino gli interessi degli investitori privati a scapito delle autorità pubbliche, minacciando la fattibilità stessa delle rimunicipalizzazioni.

Chiede quindi che esse siano tutelate come possibilità di esercizio della democrazia locale e di potere decisionale delle comunità locali sul loro futuro.

Il Capitolo 10 contiene le osservazioni conclusive di Satoko Kishimoto, Olivier Petitjean dell'Osservatorio sulle Multinazionali, e dell'autore di questa introduzione. Oltre a un pro-memoria per cittadini e politici che vogliano rimunicipalizzare la gestione dei servizi idrici, esso presenta una sintesi di tutti i contributi pubblicati nel libro. Il che ci consente di individuare i risultati di molte esperienze di rimunicipalizzazione per quanto riguarda la riduzione dei costi, i maggiori investimenti, le politiche sociali e ambientali innovative e la democrazia decisionale.

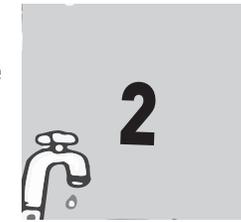
Ma consente anche di considerare in quale misura il partenariato pubblico-pubblico, il coinvolgimento dei lavoratori e la mobilitazione sociale offrano possibilità di promuovere la rimunicipalizzazione e servizi pubblici di qualità. Il che contrasta con l'imposizione di politiche che privilegiano gli interessi commerciali rispetto a quelli delle comunità.

La rimunicipalizzazione è ormai un fatto concreto e apre a un futuro dell'acqua pubblica che ponga al primo posto lo sviluppo della comunità. È ormai evidente il bisogno di politiche progressiste che sostengano la rimunicipalizzazione affinché questa sia strumento di cambiamento e di progresso.

Emanuele Lobina è Principal Lecturer, Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich, UK. È entrato alla PSIRU nel 1998 ed ha prodotto molti scritti riguardanti le esperienze internazionali di riforma dei servizi idrici.

È consulente politico di organismi internazionali, governi nazionali e locali, associazioni professionali, sindacati e organizzazioni della società civile.

Tendenza globale alla municipalizzazione 2000-2015



Casi nel 2000

Nel 2000 il totale delle persone coinvolte dalla rimunicipalizzazione era al di sotto del milione.



Casi nel 2015

Il totale delle persone utenti di servizi idrici rimunicipalizzati supera i 100 milioni

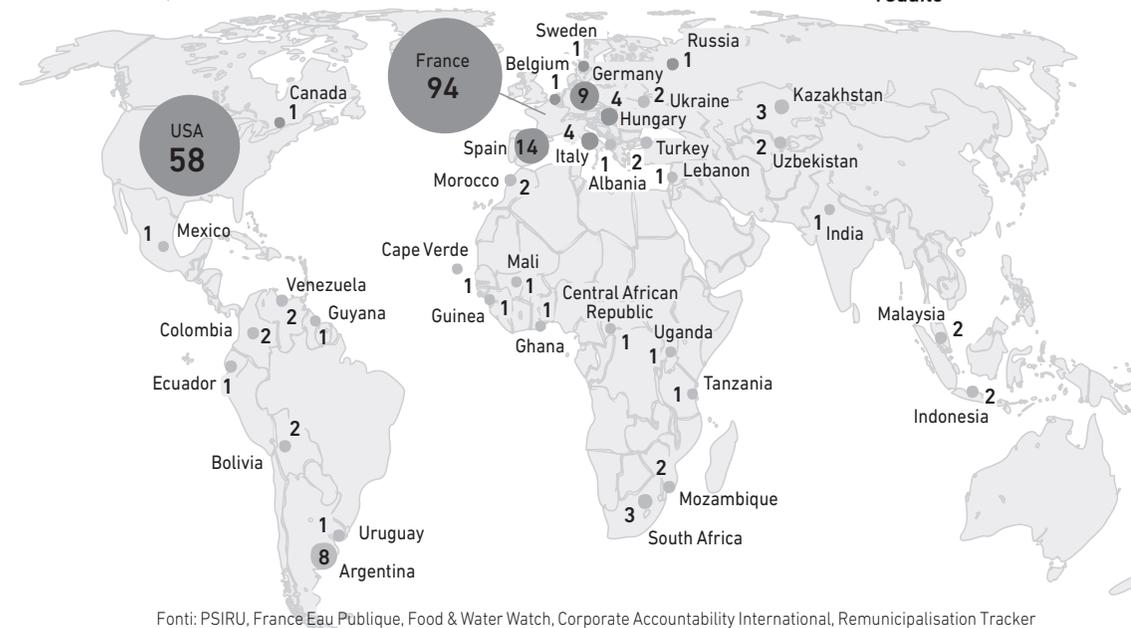
Per anno:



184
Totale dei casi nei Paesi ad alto reddito

51
Totale dei casi nei Paesi a medio e basso reddito

Per paese:



Elenco delle rimunicipalizzazioni nel mondo

Marzo 2015

Le città che hanno rimunicipalizzato i servizi idrici e igienico-sanitari tra marzo 2000 e marzo 2015 sono elencate in due tabelle qui sotto: nella prima figurano i paesi ad alto reddito e nell'altra quelli a reddito medio e basso¹. Le tabelle non comprendono i casi di governi centrali o locali che hanno rimunicipalizzato e successivamente riprivatizzato i servizi idrici.

Ove possibile sono state individuate le città singole che hanno rimunicipalizzato i servizi idrici (a differenza delle aree comprendenti città diverse ma servite dallo stesso operatore idrico). Dell'inizio della gestione pubblica viene indicata la data. In alcuni casi, le informazioni disponibili riguardavano – come si è detto - aree comprendenti città diverse, servite dallo stesso operatore, che hanno rimunicipalizzato in tempi differenti. In questo caso abbiamo indicato le date in cui è avvenuta la prima e l'ultima rimunicipalizzazione.

Non sempre però è stato possibile individuare questa data perché, ad esempio, il passaggio di proprietà non era ancora avvenuto nel momento in cui scrivevamo, oppure perché il governo locale aveva deciso che la rimunicipalizzazione avrebbe avuto luogo successivamente al Marzo 2015. Se il passaggio di proprietà era ancora in corso al momento in cui scrivevamo, abbiamo indicato la data in cui la decisione di rimunicipalizzare era stata presa e quella della sua attuazione, se disponibile. Più esattamente, “status D” significa che: a) la decisione di rimunicipalizzazione era stata assunta; b) la rimunicipalizzazione non era stata ancora attuata al momento in cui scrivevamo; e c) non era ancora stata assunta alcuna decisione di riprivatizzazione.

L'accelerazione del processo di rimunicipalizzazione si desume dal raffronto dei casi che si sono verificati nei diversi quinquenni: 2000-2004, 2005-2009, e 2010 fino a inizio 2015. Se il periodo dal 2010 a

¹ La classifica della Banca Mondiale dei paesi e dei gruppi finanziatori è disponibile qui: <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/CLASS.XLS> (accesso 14 Marzo 2015).

inizio 2015 conta 63 mesi, nel periodo 2005-2009 i mesi erano scesi a 60. Non riteniamo che la differenza del 5% nella durata di attuazione attinente ai due periodi influisca in modo rilevante sui risultati che abbiamo elaborato sulle tempistiche delle rimunicipalizzazioni. Per correttezza, nel valutare il ritmo di accelerazione, non abbiamo tenuto conto delle decisioni di rimunicipalizzare non attuate, ma solo di quelle effettive e in seguito alle quali il gestore pubblico ha avviato l'attività, sia che la rimunicipalizzazione sia avvenuta per anticipata risoluzione del contratto, oppure alla sua scadenza e per mancato rinnovo, o per la vendita di quote azionarie o per rinuncia da parte dell'operatore privato (Status T, E, S e W, rispettivamente).

Infine, e dove possibile, abbiamo indicato la popolazione interessata alla rimunicipalizzazione. I dati possono non coincidere con la popolazione della o delle rispettive città interessate perché il numero dei residenti serviti da operatori private è spesso inferiore all'insieme della popolazione. Là dove non siamo stati in grado di individuare la popolazione servita dai privati, abbiamo riportato la popolazione di quella o quelle città che hanno stipulato un contratto con operatori privati e che successivamente hanno rimunicipalizzato i servizi idrici.

Legenda

D: Decisione di rimunicipalizzare non attuata
E: Contratto scaduto, rimunicipalizzazione
S: Il privato vende, rimunicipalizzazione
T: Risoluzione del contratto, rimunicipalizzazione
W: Il privato si ritira, rimunicipalizzazione

Tabella 1 *Paesi ad alto reddito*

Paese	Città	Popolazione servita	Data	Società	Status
1 Belgio	Regionale (Aquafin)	3,800,000	2006	Severn Trent	TS
2 Canada	Hamilton	490,000	2005	American Water	E
3 Francia	SYDEC Landes	87,000	2000 2014	Veolia, Suez, SAUR	E
<i>Estensione della “régie” ad altre città per l'acqua (+87000) e servizi igienico-sanitari (+50000)</i>					
4 Francia	Briançon	12,000	2000	SAUR	E

Paese	Città	Popolazione servita	Data	Società	Status
5 Francia	Grenoble (city)	160,000	2001	Suez	T
6 Francia	Grenoble Alpes Métropole	320,000	2001	Suez	T
<i>48 città esclusa Grenoble</i>					
7 Francia	Neufchâteau	7,000	2001	Veolia	T
8 Francia	Pays Châtelleraudais (communauté d'agglomération)	55,000	2001	Veolia	E
<i>13 città, comprese Châtelleraut e Naintré per i servizi igienico-sanitari</i>					
9 Francia	Venelles	8,500	2002	SAUR	E
10 Francia	Communauté de communes des Albères et de la Côte Vermeille	24,000	2002 2010		E
<i>12 città che hanno rimunicipalizzato alla scadenza</i>					
11 Francia	Castres	43,000	2003	Suez	T
12 Francia	Fraisses	4,000	2003	Veolia	
13 Francia	Varages	1,100	2004	Suez	E
14 Francia	Cherbourg (communauté urbaine)	46,000	2005	Veolia	E
<i>5 città</i>					
15 Francia	Lanvollon-Plouha	16,500	2005	Veolia/Suez	E
16 Francia	Embrun	6,500	2006	Veolia	E
17 Francia	Corte	7,000	2007	OEHC	E
18 Francia	Cournon d'Auvergne	19,000	2007		
19 Francia	Le Minervois (communauté de communes)	6,300	2007		E
<i>15 città</i>					
20 Francia	Saint-Paul (La Réunion)	100,000	2007	Veolia	T
<i>Servizi igienico-sanitari rimunicipalizzati nel 2007, acqua rimunicipalizzata nel 2010</i>					
21 Francia	Châtelleraut/ Naintré	38,000	2007	Veolia	E
22 Francia	Tournon-sur-Rhône	11,000	2007	SAUR	E

Paese	Città	Popolazione servita	Data	Società	Status
23 Francia	Angers Loire Métropole	7,000	2008	SAUR	E
<i>Estensione della "régie" ad altre città per l'acqua e servizi igienico-sanitari</i>					
24 Francia	Hauteville-Lompnes	4,000	2008		
25 Francia	La Fillière (SIE de La Fillière)	14,000	2008	Suez	E
26 Francia	Belley	9,000	2009	Alteau	E
27 Francia	Benfeld et environs	17,500	2009	Suez	E
<i>Fognature, confluita in SDEA Alsace-Moselle</i>					
28 Francia	Digne-les-Bains	18,500	2009	Suez	E
29 Francia	La Grand'Combe (S.I.D.E de l'Agglomération Grand'Combienne)	12,000	2009	Ruas	E
<i>5 città</i>					
30 Francia	Mouthe	1,000	2009	Suez	E
31 Francia	Greater Rouen (Métropole Rouen Normandie)	145,000	2009 2014	Veolia, Suez	E
<i>Progressiva estensione della régie a nuove città.</i>					
32 Francia	Syndicat d'Eau du Roumois et du Plateau du Neubourg (SERPN)	65,000	2009	Veolia	E
<i>108 città</i>					
33 Francia	Saint-André, Falicon et la Trinité	17,000	2009	Veolia/Ruas	E
<i>Ora in Métropole Nice Côte d'Azur</i>					
34 Francia	Greater Albi (communauté d'agglomération de l'Albigeois)	84,000	2010	Suez	E
<i>Rimunicipalizzate solo le fognature (l'acqua è sempre stata pubblica)</i>					
35 Francia	Annonay	17,000	2010	SAUR	E
36 Francia	Bonneville	12,000	2010	Veolia	E
37 Francia	Lucé (communauté de communes de Lucé)	15,000	2010	Veolia	E
<i>14 città</i>					

Paese	Città	Popolazione servita	Data	Società	Status	
38	Francia	Paris	2,200,000	2010	Veolia/Suez	E
39	Francia	Saint-Jean-de-Braye	19,000	2010	SAUR	E
40	Francia	Bordeaux	740,000	2011 (2018)	Suez	D
<i>La rimunicipalizzazioni è tuttora in discussione e sembra che le Autorità locali nuove elette intendano rivedere la decisione.</i>						
41	Francia	Brignole	18,000	2011	Veolia	E
42	Francia	Causse Noir (SIAEP)	25,000	2011	Veolia	E
<i>10 città</i>						
43	Francia	Gueugnon	9,000	2011	Suez	E
<i>Servizi igienico-sanitari rimunicipalizzati nel 2015</i>						
44	Francia	Lacs de l'Essonne	32,000	2011	Veolia/Suez	E
45	Francia	Le Gouray	1,100	2011	Veolia	E
46	Francia	Greater Nantes	NA	2011	Veolia/Suez	E
47	Francia	Ploubezre	3,000	2011	Veolia	E
48	Francia	Saint Brieuc Agglomération	52,000	2011 2018	Veolia	D
49	Francia	Syndicat de la Baie	5,000	2011	Veolia	E
50	Francia	Tarnos, Ondres, Boucau and St-Martin-de-Seignaux	29,000	2011	Suez	E
51	Francia	Vierzon	28,000	2011	Veolia	E
52	Francia	Brest Métropole	213,000	2012	Veolia	E
53	Francia	Chenal du Four (Syndicat du Chenal du Four)	6,000	2012	Veolia	E
54	Francia	Gâtine (Syndicat Mixte des Eaux de la Gâtine)	56,000	2012	Suez	E
55	Francia	Landerneau (SIDEF de Landerneau)	20,000	2012	Veolia	E
56	Francia	Muret	24,000	2012	Veolia	E
<i>Il servizio è tuttora parzialmente esternalizzato</i>						

Paese	Città	Popolazione servita	Data	Società	Status	
57	Francia	Saint-Malo	48,000	2012	Veolia	E
58	Francia	Schweighouse (SIVOM)	12,000	2012	Suez	E
<i>Fognature, confluita nel sindacato regionale per l'acqua SDEA Alsace-Moselle</i>						
59	Francia	Sélestat	60,000	2012	Veolia	E
<i>Fognature</i>						
60	Francia	Argenton-sur-Creuse	5,000	2013	Veolia	E
61	Francia	Basse Vallée de l'Adour (syndicat intercommunal)	31,000	2013	Suez	E
<i>25 città</i>						
62	Francia	Beaurepaire et Saint-Barthélémy	6,000	2013		
63	Francia	Capbreton	8,000	2013	Suez	E
64	Francia	Évry Centre Essonne	116,000	2013	Suez	E
65	Francia	Gannat	6,000	2013	Veolia	E
<i>Confluita in SIVOM Sioule et Boule</i>						
66	Francia	Kermorvan-Kersauzon (syndicat des eaux)	19,000	2013	Veolia	
67	Francia	Lamentin, Saint-Joseph and Schoelcher (Martinique)	77,000	2013	Suez/Veolia	E
<i>Fognature, confluita nella comunità d'agglomération CACEM's régie</i>						
68	Francia	Péronne	9,000	2013		E
69	Francia	Saint-Pierre des Corps	15,000	2013	Veolia	E
<i>Il servizio idrico è tuttora parzialmente esternalizzato a Veolia (installazioni e contatori. Le fognature erano state rimunicipalizzate nel 2012)</i>						
70	Francia	Valence-Moissace-Puymirol (syndicat des eaux)	5,000	2013	SAUR	E
71	Francia	Aubagne	46,000	2014	Veolia	E
<i>Confluita nella SPL Eau des Collines per l'acqua</i>						
72	Francia	Barousse Comminges Save	58,000	2014	SEM Pyrénées	T
73	Francia	Beaulieu, Cap d'Ail, Eze et Villefranche-sur-Mer	17,000	2014	Veolia	E
<i>Ora in Métropole Nice Côte d'Azur</i>						

Paese	Città	Popolazione servita	Data	Società	Status
74	Francia Blois	48,000	2014 (2016)	Veolia	D
75	Francia Capesterre-Belle-Eau (Guadeloupe)	20,000	2014	Veolia	E
<i>In vigore dal 2016</i>					
76	Francia Castelsarrasin	13,000	2014	SAUR	E
77	Francia Courgent	400	2014	Suez	T
78	Francia Montpellier Méditerranée Métropole	350,000	2014 (2016)	Veolia	D
<i>In vigore dal 2016</i>					
79	Francia Pays d'Aubagne et de l'Étoile	105,000	2014	Veolia	E
<i>12 città, compresa Aubagne e La Penne-sur-Huveaune, sono confluite in SPL Eau des Collines per le fognature</i>					
80	Francia La Penne-sur-Huveaune	6,000	2014	Veolia	E
<i>Confluita nella SPL Eau des Collines per l'acqua</i>					
81	Francia Mommenheim (SICTEU)	6,000	2014	Suez	E
<i>Fognature, confluita nella SDEA Alsace-Moselle</i>					
82	Francia Portes de l'Eure (communauté d'agglomération)	20,000	2014	Veolia, SAUR	D
<i>39 città vi confluiranno nel tempo alla scadenza dei rispettivi contratti</i>					
83	Francia Terre de Bas (îles des Saintes, Guadeloupe)	1,000	2014	Veolia	E
<i>Rimunicipalizzate insieme a Capesterre Belle Eau</i>					
84	Francia Terre de Haut (îles des Saintes, Guadeloupe)	2,000	2014	Veolia	E
<i>Rimunicipalizzate insieme a Capesterre Belle Eau</i>					
85	Francia Bastia (communauté d'agglomération)	58,000	2015	OEHC	E
86	Francia Brugheas	1,500	2015	Veolia	E
<i>Confluita in SIVOM Sioule et Boule</i>					
87	Francia Fleury les Aubrais	21,000	2015	SAUR	E
<i>Il servizio è tuttora parzialmente esternalizzato</i>					

Paese	Città	Popolazione servita	Data	Società	Status
88	Francia Lamentin / Saint-Joseph (Martinique)	57,000	2015	Suez/Veolia	E
<i>Fognature rimunicipalizzate nel 2013 entrambi confluendo in CACEM région</i>					
89	Francia Nice (city)	348,000	2015	Veolia	E
<i>Ora in Métropole Nice Côte d'Azur</i>					
90	Francia Pays de Bitche	25,000	2015	Veolia	E
<i>Confluita in SDEA Alsace-Moselle</i>					
91	Francia Pays de Nay (SEPA du Pays de Nay)	25,000	2015	SAUR	E
92	Francia Quimperlé	12,000	2015	Veolia	E
93	Francia Rennes (Eau du Bassin rennais)	480,000	2015	Veolia	E
<i>56 città. La produzione è stata rimunicipalizzata per l'intera area (480000), la distribuzione solo per la città di Rennes (230000)</i>					
94	Francia SIAEAG (Guadeloupe)	100,000	2015	Veolia	E
95	Francia Troyes	60,000	2015	Veolia	E
96	Francia Valence	65,000	2015	Veolia	E
97	Germania Krefeld	222,058	2005	RWE	T
98	Germania Bergkamen	110,000	2008	Gelsenwasser	T
99	Germania Stuttgart	613,392	2010-	EnBW	D
100	Germania Solingen	155,768	2012	MVV Energie AG	T
101	Germania Bielefeld	328,864	2012	Stadtwerke Bremen/ Essent	T
102	Germania Oranienburg	42,000	2012	Gelsenwasser	T
103	Germania Berlin	3,501,870	2013	Veolia/RWE	T
104	Germania Burg (Sachsen-Anhalt)	22,000	2014	Veolia	E
105	Germania Rostock	200,000	2014-	Remondis	D
106	Italia Imperia	200,000	2012-	IREN	D
107	Italia Reggio Emilia	482,287	2012	IREN	D

	Paese	Città	Popolazione servita	Data	Società	Status
108	Italia	Varese	889,000	2013	A2A	D
109	Italia	Termoli	33,000	2015	Acea	D
110	Russia	Arzamas	120,000	2014	Remondis	W
111	Spagna	Medina Sidonia	11,794	2003	Aqualia	T
112	Spagna	Huesna (Alanís de la Sierra, Alcolea del Río, Almadén de la Plata, Brenes, Las Cabezas, Cantillana, Carmona, Cañada Rosal, Constantina, El Coronil, El Cuervo, El Madroño, Los Molares, Lebrija, Los Palacios y Vfca., El Pedroso, El Real de la Jara, Tocina, Vva. Del Río y Minas, El Viso del Alcor, San Nicolás del Puerto, Utrera)	126,845	2007	ACS Actividades de Construcción y Servicios	T
113	Spagna	Figaró Montmany	1,112	2009	CASSA Group	T
114	Spagna	Arenys de Munt	8,588	2011	SOREA (AGBAR)	T
115	Spagna	Arteixo	31,005	2013	Aqualia (FCC)	T
116	Spagna	La Línea de la Concepción	62,697	2013	Aqualia (FCC)	T
117	Spagna	Manacor	41,049	2013	Agua Manacor S.A.	T
118	Spagna	Alfes	315	2014	Aigües de Catalunya	W
119	Spagna	Ermua	10,109	2014	Suez	T
120	Spagna	Estella del Marqués	1,486	2014	Aqualia	T
121	Spagna	Guadalacacín	5,233	2014	Aqualia	T
122	Spagna	Montornés del Vallès	16,217	2014	Familiar privada	D
123	Spagna	Rascafría	2,000	2014	Canal Gestión SA	T
124	Spagna	Torrecedera	1,254	2014	Aqualia	T
125	Svezia	Norrköping	87,247	2005	EON	S
126	Uruguay	Maldonado Department	96,000	2005	Aguas de Bilbao	T
127	USA	Atlanta, GA	1,200,000	2003	Suez	T
128	USA	Angleton, TX	18,862	2004	Veolia	T

	Paese	Città	Popolazione servita	Data	Società	Status
129	USA	Plainfield, IN	27,631	2004	United Water	T
130	USA	Laredo, TX	236,191	2005	United Water (Suez)	T
131	USA	Coxsackie, NY	8,918	2005	Veolia	T
132	USA	Jackson, AL	5,228	2005	Veolia	T
133	USA	Pekin, IL	34,094	2005	United Water	E
134	USA	East Aurora, NY	6,236	2005	Veolia	E
135	USA	Conroe, TX	61,533	2005	Veolia	T
136	USA	Demopolis, AL	7,483	2006	Veolia	E
137	USA	Five Star Water Supply District, AL	100	2006	Veolia	T
138	USA	Southern Water & Sewer District, KY	23,524	2006	Veolia	T
139	USA	North Brunswick, NJ	40,742	2006	United Water	T
140	USA	Logan, WV	11,000	2006	Veolia	E
141	USA	Petaluma (trattamento acque reflue), CA	58,142	2007	Veolia	E
142	USA	Houston (trattamento acque), TX	2,700,000	2007	United Water (Suez)	T
143	USA	Karnes City, TX	3,042	2007	Veolia	E
144	USA	Winchester, NH	4,341	2008	United Water	T
145	USA	Stockton, CA	300,899	2008	OMI-Thames Water	T
146	USA	Fairfield-Suisun (fognature), CA	135,296	2008	United Water (Suez)	T
147	USA	Central Elmore Water & Sewer Authority, AL	50,000	2008	Veolia	T
148	USA	Cave Creek, AZ	9,000	2008	American Water	E
149	USA	Horn Lake, MS	15,545	2008	Southwest Water	T
150	USA	Odem, TX	2,499	2008	Veolia	T

	Paese	Città	Popolazione servita	Data	Società	Status
151	USA	Hayden, ID	13,294	2009	Veolia	T
152	USA	Durham County, NC	8,000	2009	United Water	T
153	USA	Burley (trattamento acqua reflue), ID	9,578	2009	Veolia	T
154	USA	Surprise, AZ	27,116	2009	American Water	E
155	USA	Biddeford, ME	21,383	2009	CH2M Hill OMI	E
156	USA	O'Fallon, MO	25,002	2009	Alliance Water Resources	E
157	USA	Kline, PA	1,591	2009	United Water	W
158	USA	North Adams, MA	13,708	2010	United Water	T
159	USA	Overton, TX	2,554	2010	Veolia	T
160	USA	Freeport, IL	25,638	2010	United Water	E
161	USA	Evansville, IN	117,429	2010	American Water	E
162	USA	Gary, IN	180,000	2010	United Water	T
<i>La città aveva votato per la rescissione ma ha poi negoziato un "accordo di transizione" per evitare il pagamento di penalità per \$450,000. United Water così ha potuto dire che il contratto non era stato ufficialmente "resciso".</i>						
163	USA	Liberty, MO	3,000	2010	CH2M Hill OMI	T
164	USA	Webb City, MO	10,996	2010	CH2M Hill OMI	E
165	USA	Skaneateles, NY	5,116	2010	Severn Trent	T
166	USA	Lampasas, TX	7,868	2010	CH2M Hill OMI	T
167	USA	Leander, TX	25,740	2010	Southwest Water	
168	USA	Whitesburg (water and wastewater), KY	2,139	2011	Veolia	T
169	USA	Brunswick - Glynn County, GA	79,626	2011	United Water	T
170	USA	Tama, IA	2,877	2011	Veolia	T
171	USA	Schenectady (fognature), NY	66,135	2011	Veolia	T

	Paese	Città	Popolazione servita	Data	Società	Status
173	USA	Manchester Township, NJ	35,976	2011	United Water	
174	USA	Summit City, NJ	21,457	2011	United Water	T
175	USA	New Albany (depurazione), IN	36,372	2012	American Water	E
176	USA	Gladewater, TX	6,275	2012	Veolia	T
177	USA	Lanett AL	6,468	2012	Veolia	
178	USA	Barstow, CA	22,639	2012	United Water	E
179	USA	Coeburn, VA	2,139	2013	Veolia	T
180	USA	Weslaco, TX	35,670	2013	CH2M Hill	T
181	USA	Cameron, TX	5,770	2013	Severn Trent	T
182	USA	Storm Lake, IA	10,600	2013	Veolia	T
183	USA	Reidsville, NC	14,520	2014	United Water	T
184	USA	Oakland County, MI	59,515	2014	United Water	T

Tabella 1 Paesi a reddito medio-basso

	Paese	Città	Popolazione servita	Data	Società	Status
185	Albania	Elbasan	100,000	2007	Berlinwasser International	T
186	Argentina	Buenos Aires Province (74 città)	2,500,000	2002	Enron	W
187	Argentina	Buenos Aires	9,000,000	2006	Suez	T
188	Argentina	Buenos Aires Province (Gran, 6th subregion)	1,700,000	2006	Impregilo	T
189	Argentina	Santa Fe and Rosario	2,000,000	2006	Suez	T
190	Argentina	Catamarca	200,000	2008	Proactiva	T
191	Argentina	Salta	1,100,000	2009	Latinaguas	T
192	Argentina	La Rioja	200,000	2010	Latin Aguas	T

	Paese	Città	Popolazione servita	Data	Società	Status
192	Argentina	La Rioja	200,000	2010	Latin Aguas	T
193	Argentina	Mendoza	1,100,000	2010	Saur	T
194	Bolivia	Cochabamba	900,000	2000	Bechtel	T
195	Bolivia	La Paz/El Alto	1,600,000	2007	Suez	T
196	Capo Verde	National	200,000	2005	Aguas de Portugal	TS
197	Repubbl. Centro Africana	Bangui	80,000	2003	SAUR	WS
198	Colombia	Bogota (depurazione)	1,500,000	2004	Suez	T
199	Colombia	Bogota (water supply)	7,000,000	2013	Acea, Proactiva	E
200	Ecuador	Machala	240,000	2012	Oriolsa	T
201	Ghana	National	5,100,000	2011	Vitens, Rand Water	E
202	Guinea	Conakry and 16 other smaller urban centres	1,824,000	2003	SAUR and Veolia	W
203	Guyana	National	740,000	2007	Severn Trent	T
204	Hungary	Kaposvar	64,872	2009	Suez	E
205	Hungary	Pecs	150,000	2009	Suez	T
206	Hungary	Borsodviz	190,000	2010	Gelsenwasser	T
207	Hungary	Budapest	1,740,000	2012	Suez, RWE	T
208	India	Latur	390,000	2012	SPML (Shubash Projects and Marketing Ltd)	T
209	Indonesia	Badung Bali	543,332	2013	Mahasara Buana, Intan Dyandra Mulya, Dewata Artha Kharisma	E
210	Indonesia	Jakarta	9,900,000	2015-	Suez	D
	<i>Il 24 marzo 2015 la Central Jakarta District Court ha annullato i contratti di privatizzazione dell'acqua stipulati con Suez (Palyja) e Aetra e ingiunto la restituzione dei servizi idrici all'Azienda idrica di proprietà statale</i>					
211	Kazakhstan	Ust-Kamenogorsk	303,720	2007	IR-Group	T
212	Kazakhstan	Almaty	1,600,000	2005	Veolia	T
213	Kazakhstan	Astana (bulk water supply)	639,311	2003	Veolia	W
214	Lebanon	Tripoli	400,000	2007	Suez	E
215	Malaysia	Kuala Lumpur (Selangor state)	5,411,324	2014-	Syabas, PNSB, SPLASH, ABASS	D

	Paese	Città	Popolazione servita	Data	Società	Status
216	Malaysia	Indah Water Consortium (depurazione)	6,100,000	2001	Prime Utilities	S
217	Mali	Bamako	1,500,000	2005	SAUR	T
218	Mexico	Ramos Arizpe	48,228	2014	Suez	T
219	Morocco	Rabat-Salé region	2,200,000	2014	Redal (Veolia)	DS
	<i>Decisione non definitiva</i>					
220	Morocco	Tanger-Tétouan	1,400,000	2014	Amendis (Veolia)	DS
	<i>Decisione non definitiva</i>					
221	Mozambique	Beira, Nampula, Quelimane and Pemba (and Chokwé, Inhambane, Maxixe and Xai-Xai)	242,143	2008	Aguas de Mozambique (SAUR and Aguas de Portugal)	E
222	Mozambique	Maputo	1,766,184	2010	Aguas de Portugal	T
223	Sud Africa	Amahthali (Stutterheim)	200,000	2005	Suez	E
224	Sud Africa	Johannesburg	500,000	2006	Suez	E
225	Sud Africa	Nkonkobe (Fort Beaufort)	130,000	2002	Suez	T
226	Tanzania	Dar es Salaam	750,000	2005	Biwater	T
227	Turchia	Antalya	2,158,000	2002	Suez	T
228	Turchia	Izmit	1,600,000	2014	Thames Water	T
229	Uganda	Kampala	1,720,000	2004	ONDEO	E
230	Ucraina	Lugansk	424,113	2014	Rosvodokoanal	T
231	Ucraina	Kirovograd	293,444	2008	Water Services, LLC	T
232	Uzbekistan	Bukhara	247,000	2007	Veolia, then Amiwater	T
	<i>Anche un secondo contratto con Amiwater è stato rescisso nel 2007</i>					
233	Uzbekistan	Samarkand	412,000	2007	Veolia, then Amiwater	T
	<i>Anche un secondo contratto con Amiwater è stato rescisso nel 2007</i>					
234	Venezuela	Monagas State	552,000	2001	FCC	E
235	Venezuela	Lara State	1,100,000	2002	Aguas de Valencia	T
	Total popolazione servita		105,917,656			

NOTA: L'Elenco delle rimunicipalizzazioni nel mondo risale alla data di pubblicazione dell'edizione inglese del Marzo 2105. Nei mesi successivi si sono verificate nuove rimunicipalizzazioni a Misore in India, Fécamp e Brignoles in Francia e in diverse città della Catalogna: Olèrdola, La Granada, Maresme, Santa Maria de Palautordera, Vilalba Sasserra, Foixà.

CAPITOLO 1

L'acqua in Italia quattro anni dopo il referendum

di Marco Bersani

Una straordinaria esperienza di partecipazione popolare

Il 12 e 13 giugno 2011 oltre 27 milioni di persone hanno votato SI ai due referendum promossi dal Forum italiano dei movimenti per l'acqua. Un risultato straordinario frutto di un lavoro capillare e di una sensibilizzazione diffusa¹, che aveva avuto i suoi prodromi nella presentazione di una legge d'iniziativa popolare (oltre 400.000 firme) nel 2007 e nel risultato-record della raccolta delle firme per gli stessi referendum (oltre 1,4 milioni) nel 2010.

Alcuni dati aiutano a comprendere la portata di quell'esperienza:

- a) *omogeneità*: il quorum è stato raggiunto in tutte le regioni italiane, pur con le allora storiche differenze di partecipazione tra nord e sud del paese;
- b) *partecipazione giovanile*: la fascia anagrafica dai 18 ai 25 anni è quella che ha maggiormente partecipato al voto (66%);
- c) *trasversalità*: al voto risultano aver partecipato il 26% degli elettori Pdl e il 42% degli elettori della Lega Nord, nonostante i vertici dei rispettivi partiti li avessero esplicitamente invitati a disertare le urne;
- d) *nuova partecipazione*: al voto risulta aver partecipato il 25% della fascia di astensionismo permanente.

Ma il dato che più di ogni altro dà la cifra di quell'esperienza è quello che dimostra come oltre il 16% di coloro che si sono presentati alle urne abbia dichiarato di aver partecipato alla campagna referendaria, considerando come livello minimo di partecipazione "l'aver distribuito materiale nel proprio condominio": significa che oltre 4,3 milioni di persone, in modi e forme diverse per tempi ed intensità, si sono attivate per la vittoria dei SI ai referendum: E, fra questi, il 60% era alla sua prima esperienza di attivismo sociale.²

Sono numeri che parlano da soli. Attraverso i quali, il popolo italiano

1 Bersani Marco, *Come abbiamo vinto il referendum*, Edizioni Alegre, Roma 2011

2 Diamanti Ilvo, *Mappe – Il movimento che rende visibile il cambiamento del Paese*, Atlante Politico Demos& Pi, "La Repubblica" 27/06/2011

ha deciso l'abrogazione del decreto 135/2009 (cosiddetto decreto Ronchi), che obbligava gli enti locali alla privatizzazione dell'acqua e dei servizi pubblici locali e ha eliminato dalla tariffa del servizio idrico la quota relativa alla "remunerazione del capitale investito"³. Per dirla con le autorevolissime parole della Corte Costituzionale: "(...) si persegue, chiaramente, la finalità di rendere estraneo alle logiche del profitto il governo e la gestione dell'acqua"⁴.

Quattro anni di attacchi all'esito referendario

Che il referendum non fosse stato un sondaggio di opinione, bensì una sovrana decisione popolare che andava ad incidere direttamente sugli interessi delle lobby finanziarie, interessate al business dell'acqua, è stato reso chiaro dalla reazione dei governi succedutisi alla guida del paese.

Il primo attacco all'esito referendario è avvenuto quasi immediatamente: nell'agosto 2011, l'allora governo Berlusconi approva il DL 138, che, all'art.4, prevede la sostanziale riproposizione dell'obbligo (questa volta con l'esclusione del "servizio idrico integrato") alla privatizzazione dei servizi pubblici locali. Attacco bloccato nel luglio 2012 da una sentenza della Corte Costituzionale⁵, che ribadisce la necessità di procedere sui servizi pubblici locali tenendo conto dell'esito referendario. E' sempre del 2011 il conferimento all'Autorità per l'Energia Elettrica

3 Il comma 1 dell'art.154 del D.lgs. 152/2006 stabilisce la tariffa del servizio idrico attraverso la somma di tre fattori: i "costi di esercizio", i "costi di investimento" (comprensivi degli oneri finanziari) e la "remunerazione del capitale investito". Il secondo quesito referendario ha abrogato quest' ultima voce. Il Forum italiano dei movimenti per l'acqua ha elaborato da tempo la propria proposta per il finanziamento del servizio idrico (http://www.acquabenecomune.org/attachments/Per_la_ripubblicizzazione_del_SII_dopo_il_referendum.pdf) sulla base di una tripartizione basata sulla fiscalità generale (che deve coprire la parte degli investimenti relativa alle nuove opere e il costo del quantitativo minimo vitale di 50 lt/abitante/giorno); il ricorso alla finanza pubblica (che deve coprire, attraverso la Cassa Depositi e Prestiti e/o il ricorso all'emissione di bond locali, la parte degli investimenti relativa alla ristrutturazione delle reti idriche); la tariffa (che deve essere articolata su fasce di consumo e deve coprire i costi di gestione, gli ammortamenti per la parte degli investimenti finanziati con la finanza pubblica e i relativi oneri finanziari).

4 Corte Costituzionale, <http://www.cortecostituzionale.it/action/SchedaPronuncia.do?anno=2011&numero=26>

5 Corte Costituzionale, <http://www.cortecostituzionale.it/action/SchedaPronuncia.do?anno=2012&numero=199>

e il Gas delle nuove competenze sul servizio idrico integrato e la conseguente approvazione (dicembre 2012, governo Monti) da parte della stessa del nuovo sistema tariffario, attualmente in vigore, che reintroduce, sotto diverse voci e in totale spregio di quanto stabilito dal referendum, la “remunerazione del capitale investito” nella gestione del servizio idrico. Contro questo provvedimento, il Forum italiano dei movimenti per l’acqua è ad oggi in attesa del pronunciamento del Consiglio di Stato.

Ma è con il governo Renzi, attuale Presidente del Consiglio, che l’attacco al voto referendario si fa più deciso, con il chiaro intento di chiudere una volta per tutte con l’anomalia del movimento per l’acqua in Italia.

Questa volta, l’azione del governo non avviene attraverso un’esplicitazione della posta in gioco: non vi sono né annunci pubblici diretti, né un disegno di legge mirato, bensì il combinato disposto di norme differenti, che hanno un unico obiettivo esplicitamente dichiarato: consegnare l’intera gestione del servizio idrico integrato nelle mani di 4-5 multiutility quotate in Borsa, per farne dei player nazionali che possano competere anche sui mercati internazionali⁶.

In questa direzione il primo provvedimento approvato è il decreto “Sblocca Italia” del settembre 2014, convertito in legge il 5 novembre dello stesso anno, che, all’art. 7, modifica il Testo Unico Ambientale (D. Lgs. 152/2006), introducendo il passaggio dalla “unitarietà” della gestione all’interno dell’Ato (Ambito territoriale ottimale) all’“unicità” della gestione, con l’imposizione progressiva di un gestore unico per ogni Ato.

Contemporaneamente, la Legge di stabilità 2014 impone una serie di limitazioni alla gestione “in house” dei servizi pubblici locali,

6 Intervento del Presidente del Consiglio, Matteo Renzi, il 5 settembre 2015, alla 41esima edizione del Forum Ambrosetti di Cernobbio <https://www.youtube.com/watch?v=MpWd7LyUQiU&list=PLmylRRKWMQaODc7oUdCTdqB-MnKaLdzUK&index=3>; vedi anche le dichiarazioni del capo missione Italia Sicura della Presidenza del Consiglio, Erasmo D’Angelis, al convegno di presentazione di Utilitalia, (l’associazione delle utility nata dalla fusione di Federutility e Federambiente) lo scorso giugno <http://www.libreidee.org/tag/erasmo-dangelis/>. Erasmo D’ Angelis, a lungo Presidente di Publiacqua di Firenze, società mista della holding Acea SpA, è oggi direttore de L’Unità.

rendendole onerose per i Comuni e incentivando le privatizzazioni attraverso:

- a) l’obbligo, per l’ente locale che effettua la scelta “in house”, ad accantonare “pro quota nel primo bilancio utile” e ogni triennio una somma pari all’impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto;
- b) la possibilità, in caso di fusioni e acquisizioni, dell’allungamento delle concessioni per il gestore subentrante, oltre a poter vedere rideterminati i criteri qualitativi di offerta del servizio;
- c) la priorità nell’assegnazione dei finanziamenti pubblici ai gestori privati selezionati tramite gara o a quelli che hanno deliberato aggregazioni societarie;
- d) la possibilità per gli enti locali di spendere, fuori dai vincoli del patto di stabilità, i proventi ricavati dalla dismissione delle partecipazioni; tale disposizione non si applica per spese relative ad acquisti di partecipazioni, ovvero non sarà possibile utilizzare questo incentivo per riacquisire quote da privati e quindi ripubblicizzare.

Nel frattempo, tutte le Regioni stanno rivedendo la riorganizzazione degli Ato e molte di queste si indirizzano verso l’Ato unico regionale.

Appare dunque chiaro il disegno determinato dall’insieme di questi provvedimenti: un unico gestore per ogni Ato; gli Ato che, nel frattempo, vengono ripensati con dimensione regionale; fortissimi incentivi alle fusioni e alla dismissione di quote societarie pubbliche; penalizzazione per ogni gestione “in house” da parte degli enti locali.

Ma poiché, nonostante le facilitazioni, i meccanismi di privatizzazione continuano a non avere vita facile, grazie alla resistenza che il movimento per l’acqua continua a praticare in tutti i territori, ecco infine in campo -e siamo in piena attualità- l’ulteriore mossa normativa: la legge delega Madia “Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” (4 agosto 2015), che delega il governo a procedere liberamente e speditamente in questa direzione. Con la quale si cerca di chiudere definitivamente il cerchio, consegnando la gestione dell’acqua alle multiutility quotate in Borsa e già collocate ai nastri di partenza: A2A, Iren, Hera e Acea.

Quattro anni di resistenze del movimento per l'acqua

Di fronte alla sistematica e palese strategia di vanificazione del risultato referendario, il movimento per l'acqua non è stato naturalmente a guardare e, nonostante il mutato contesto, ha proseguito -e tuttora prosegue- la propria mobilitazione sociale tanto a livello territoriale quanto a livello nazionale.

Le condizioni sociali dentro cui condurre la propria azione sono senz'altro mutate in peggio: l'esplosione della crisi del debito pubblico (artificialmente resa drammatica allo scopo di poter approfondire la strategia delle privatizzazioni); la crisi verticale della democrazia rappresentativa (particolarmente acuta in Italia, come testimonia l'estensione del fenomeno dell'astensione in tutti i più recenti appuntamenti elettorali) e la generale disillusione generata dal non rispetto dell'esito referendario ("*si scrive acqua, si legge democrazia*" era il felicissimo slogan di quell'esperienza) hanno reso molto più complicata la battaglia del movimento per l'acqua che, raggiunto il picco di una vittoria senza precedenti, ha dovuto fare i conti con la non realizzazione degli obiettivi perseguiti. Nonostante ciò, il movimento per l'acqua, forte della sua esperienza ultra-decennale, ha saputo restare in campo e continua, nell'azione di contrasto ai processi di privatizzazione, a mantenere fermo l'orizzonte della piena riappropriazione sociale del bene comune acqua e della sua gestione partecipativa.

E' questo un aspetto di novità anche teorica che il movimento per l'acqua italiano ha acquisito nella propria esperienza pratica e che può contribuire ad un approfondimento della riflessione anche a livello internazionale.

Può apparire infatti un paradosso il fatto che, in un testo che racconta tutte le rimunicipalizzazioni avvenute nel mondo, non sia citata l'esperienza della città di Napoli, nella quale il movimento per l'acqua italiano ha sinora ottenuto il più importante risultato: *la nascita di AcquaBeneComune (ABC) Napoli*, azienda speciale per la gestione del servizio idrico integrato della città partenopea, frutto di una trasformazione dalla precedente SpA a totale capitale pubblico.

Non appare nell'elenco delle rimunicipalizzazioni perché il focus su queste è giustamente legato ai passaggi che hanno portato dalla presenza dei privati nella gestione al ritorno del pubblico.

Ma segnala anche l'avanzamento teorico innescato da tutta l'esperienza del movimento per l'acqua italiano che, avendo prodotto l'elaborazione teorica e il paradigma dei "beni comuni", lo ha sostanziato con la proposta di nuove forme di gestione che, dovendo prevedere la gestione partecipativa delle comunità locali, deve chiudere i conti con tutte le forme societarie di diritto privato, quand'anche queste si presentino sotto la forma di società a totale capitale pubblico.

Naturalmente, ogni strategia prevede una tattica e un'adeguata valutazione dei rapporti di forza sociali che si riescono a mettere in campo, ma l'orizzonte che da sempre il movimento per l'acqua persegue è quello della piena uscita, anche come forma societaria, dalle logiche del mercato, come condizione -necessaria ma non sufficiente- affinché si attivi una vera e reale gestione partecipativa dell'acqua e dei beni comuni.

E se Napoli rappresenta attualmente la punta di diamante⁷, numerose sono le mobilitazioni messe in campo a livello territoriale per proseguire nella strada verso la ripubblicizzazione del servizio idrico in tutti i territori, nel tentativo di aprire varchi che mettano in campo le comunità locali e quegli amministratori che hanno deciso di non abdicare alle proprie funzioni pubbliche e sociali (percorsi di questo genere sono in campo a Reggio Emilia, nelle province di Torino, Cuneo, Varese, Imperia, Arezzo e in numerose altre piccole e medie realtà).

⁷ La trasformazione in azienda speciale di diritto pubblico della precedente società per azioni a totale capitale pubblico si è definitivamente completata il 9 marzo 2015 con l'approvazione, da parte del Consiglio Comunale di Napoli, dello Statuto di Acqua Bene Comune-Napoli e della convenzione di affidamento della gestione del servizio idrico integrato. E' naturalmente presto per fare un bilancio dei risultati di questo processo; ad oggi si può tuttavia già affermare come la situazione si sia positivamente modificata in termini di trasparenza (gli atti fondamentali sono deliberati dal Consiglio Comunale), informazione (tutti i documenti fondamentali sono direttamente accessibili ai cittadini) e partecipazione da parte della cittadinanza attiva (è stato istituito il Consiglio di Sorveglianza, composto da 5 lavoratori aziendali, 5 consiglieri comunali, 5 cittadini utenti e 5 esponenti dei movimenti ambientalisti); attivisti sociali partecipano inoltre al Consiglio di Amministrazione., le cui sedute sono aperte) http://www.arin.na.it/allegato/allegato_1191_Statuto.pdf

Così come, a livello regionale, sono state promosse diverse leggi d'iniziativa popolare, giunte oggi alla presentazione -Liguria e Calabria- o all'approvazione (Sicilia, con luci e ombre, e Lazio, con una legge molto avanzata e la mobilitazione tuttora in corso per renderla operativa).

E si stanno progressivamente attrezzando, in modo purtroppo ancora insufficiente rispetto alla posta in gioco, processi di connessione tra comitati di diversi territori, accomunati dalla medesima gestione da parte delle grandi multiutility quotate in Borsa, per contrastarne i disegni di maxi-fusione che impediranno ad ogni territorio la possibilità di un controllo democratico sulla gestione del servizio idrico.

Sul versante tariffe, si è agito sia con la campagna di "obbedienza civile", ovvero il tentativo di mettere in campo l'autoriduzione delle tariffe, decurtandone la quota finalizzata alla "remunerazione del capitale investito", per applicare dal basso, vista l'ostilità delle istituzioni preposte, l'esito referendario; sia contrastando i progressivi e massicci distacchi, applicati dai gestori, della fornitura di acqua potabile, attraverso la pratica dal basso del riallaccio della stessa e la rivendicazione del quantitativo minimo vitale garantito.

La battaglia è proseguita anche sul livello nazionale e internazionale, da una parte attraverso la nascita, a livello istituzionale, dell'intergruppo parlamentare per l'Acqua bene comune (giugno 2013), cui hanno aderito oltre 200 parlamentari afferenti a diverse fosse politiche (M5Stelle, Sel, Pd, Scelta Civica e Gruppo Misto) e che ha depositato presso la Camera dei Deputati il testo aggiornato della Legge d'iniziativa popolare "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e disposizioni per la ripubblicizzazione del servizio idrico"⁸, presentata nel 2007 dal Forum italiano dei movimenti per l'acqua; dall'altra, attraverso la nascita della Rete Europea per l'Acqua Pubblica, che ha promosso la prima sperimentazione dell'Iniziativa dei Cittadini Europei (ICE), attraverso la proposta di una iniziativa

8 Forum italiano dei movimenti per l'acqua, <http://www.acquabenecomune.org/attivita/iniziativa-legislative/legge-iniziativa-popolare>

legislativa, che ha raccolto oltre 2 milioni di firme di cittadini europei e che, nello scorso settembre, ha visto il Parlamento Europeo⁹ approvare una risoluzione di sostegno a tale percorso.

Una partita aperta

Come si può intuire da queste note, la partita è più che mai aperta. Da una parte sono schierati gli interessi delle grandi lobby finanziarie¹⁰, che non vedono l'ora di poter sedersi alla tavola imbandita di un business regolato da tariffe, flussi di cassa elevati, prevedibili e stabili nel tempo, titoli tendenzialmente poco volatili e molto generosi in termini di dividendi: un banchetto perfetto.

Sul versante opposto sono schierate le ragioni profonde di donne e uomini che da sempre considerano l'acqua come bene inappropriabile, comune a tutti, universale e ne fanno il paradigma di un nuovo modello sociale, basato sulla giustizia sociale e il diritto al futuro. Per tutte e tutti.

Marco Bersani è laureato in Filosofia ed è dirigente comunale dei servizi sociali. Socio fondatore di Attac Italia, è stato uno dei promotori del Forum italiano dei movimenti per l'acqua e della vittoriosa campagna referendaria del 2011. Autore e saggista, ha scritto, fra l'altro: "Acqua in movimento – ripubblicizzare un bene comune" (2007), "Come abbiamo vinto il referendum" (2011) e "Catas Troika – Le privatizzazioni che hanno ucciso la società" (2013), tutti per Edizioni Alegre.

9 Parlamento Europeo, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0294+0+DOC+XML+V0//IT>

10 Che il governo Renzi sia sensibile alle esigenze degli interessi finanziari in gioco nel settore dei servizi pubblici locali si evince, oltre che dalla serie di provvedimenti normativi messi in campo, anche dalla stretta vicinanza con gli stessi. Due tra i tanti esempi: a) uno dei principali finanziatori della Fondazione Open, che gestisce le campagne elettorali dell'attuale Presidente del Consiglio, Matteo Renzi, è Davide Serra, finanziere, fondatore ed amministratore delegato del fondo Algebris; consigliere economico del premier, si è apertamente dichiarato contro gli scioperi nei servizi pubblici, perché allontanano gli investitori stranieri http://www.corriere.it/politica/14_ottobre_26/diritto-sciopero-jobs-act-piu-duro-serra-apre-caso-leopolda-3d52fdce-5ce8-11e4-abb7-a57e9a83d7e3.shtml; b) la pagina del Corriere della Sera, acquistata sabato 22 agosto 2015 da 209 imprenditori e intitolata "Noi continuiamo a sostenere Matteo Renzi!"; fra loro, autorevoli esponenti della finanza (avvocati d'affari, consulenti finanziari, manager e banchieri).

CAPITOLO 2

L'acqua in mano pubblica: la rimunicipalizzazione negli Stati Uniti

di Mary Grant

La maggior parte degli utenti negli Stati Uniti riceve l'acqua e i servizi igienico-sanitari da aziende di proprietà e gestione pubblica, e il movimento che vuole mantenere e rafforzare la mano pubblica sui servizi idrici è forte e attivo.

I servizi idrici pubblici nel Paese sono circa 50.000 e 20.000 gli impianti fognari¹ quasi tutti pubblici così come lo sono in prevalenza i servizi di approvvigionamento dell'acqua potabile.² I governi locali e altri enti pubblici servono l'86% della popolazione tramite sistemi idrici della comunità.³

La lunga storia della rimunicipalizzazione

Storicamente, le società idriche private hanno rifornito le maggiori città della Paese fino all'inizio del 20° secolo quando epidemie di colera e incendi devastanti motivarono un'ondata di municipalizzazioni. Tra il 1880 e il 1920 migliaia di città – tra le quali Baltimora, Boston, Chicago, Los Angeles, New York City, Filadelfia e San Francisco – assunsero il controllo pubblico dell'approvvigionamento dell'acqua per migliorarne la qualità ed estendere il servizio ai ceti meno abbienti ignorati dai fornitori privati.⁴

1 US Environmental Protection Agency. 2013. Federal safe drinking water information system. FY 2013 Inventory Data. October; US Environmental Protection Agency. 2010. Clean watersheds needs survey: 2008 report to Congress, p. I-3.

2 US Environmental Protection Agency. 2014. PSC customized search. Facility information (accesso 20 Ottobre); US Government Accountability Office. 2010. Wastewater infrastructure financing: Stakeholder views on a national infrastructure bank and public-private partnerships. June, p. 5.

3 La percentuale non è riferita all'intera popolazione USA il 15% della quale dispone di risorse idriche individuali quali pozzi delle singole famiglie e non è pertanto collegato con la rete idrica pubblica. v. US Environmental Protection Agency 2013, op. cit.; US Environmental Protection Agency. 2002. Drinking water from household wells. January, p. 1.

4 Spar, D. and Krzysztowf, B. 2009. To the tap: Public versus private water provision at the turn of the Twentieth Century. *Business History Review* 83(4): 689-697; National Research Council. 2002. *Privatization of water services in the United States*. Washington, DC: National

Il movimento per la proprietà pubblica continua ancor oggi. Dal 2007 al 2013 la popolazione servita da sistemi idrici di proprietà privata è diminuita di 7 milioni, mentre quella servita dalle autorità locali è cresciuta di 17 milioni.⁵ I governi locali stanno infatti estendendo i servizi a nuove zone e acquistando molto spesso le strutture idriche dai privati. Succede quando le città crescono e le autorità locali acquisiscono le strutture idriche nelle aree di nuova annessione, le integrano con quelle pubbliche esistenti per migliorare i servizi, ripartire i costi e meglio gestire le risorse idriche.⁶

Rimunicipalizzazione: una forza decisiva

Nonostante l'aggressività degli sforzi delle multinazionali, la privatizzazione dei sistemi idrici e fognari negli Stati Uniti resta un fatto raro. Inoltre, da un'indagine nazionale del 2012 è emerso che solo il 6 per cento dei servizi idrici e fognari sono stati affidati a soggetti privati, con finalità di lucro, da parte delle autorità locali.⁷

Anche se le privatizzazioni sono relativamente rare, ogni anno un gruppetto di governi locali abbandona questi accordi e restituisce i sistemi idrici e fognari a operatori pubblici. La rimunicipalizzazione è una forza decisiva per i governi contraenti.

A partire dal 2000 i grandi gruppi idrici hanno perso 169 contratti a favore della rimunicipalizzazione.⁸ È un numero considerevole

Academy of Science, p. 2, 30-34; Salzman, J. 2006. Thirst: A short history of drinking water. *Duke Law School Faculty Scholarship Series*. January, p. 18-20; Arnold, C. A. 2005. Privatization of public water services: The states' role in ensuring public accountability. *Pepperdine Law Review* 32(3): 568-569.

5 In questo periodo, la popolazione servita da sistemi idrici collettivi, pubblici o privati, è aumentata del 5% pari a 13 milioni di persone. V. US Environmental Protection Agency 2013, op. cit.; US Environmental Protection Agency. 2007. Federal safe drinking water information System. FY 2007 inventory data, October.

6 Per ulteriori informazioni sui processi di municipalizzazione vedi: Food & Water Watch. 2012. Municipalization guide: How U.S. communities can secure local public control of privately owned water and sewer systems. July

7 Homsy, G. C. and Warner, M. E. 2014. Intermunicipal cooperation: The growing reform. In *The Municipal Yearbook 2014*. International City/County Management Association, p. 55.

8 The number of water companies providing contract data varied over time as the market consolidated. In 2000, 12 companies reported information about contested government contracts, but from 2008 to 2013, only four companies provided that information each year. See: PWF. 2006. 10th annual water outsourcing report. *Public Works Financing*. Vol. 203. March, p. 4;

rispetto ai contratti di gestione privata in vigore, tenuto anche conto che 4 grandi gruppi, che rappresentano circa il 70% del mercato idrico esternalizzato, avevano in tutto 760 clienti pubblici nel 2013.⁹

Come rimunicipalizzano le comunità

Di solito i governi locali rimunicipalizzano i sistemi idrici e fognari alla scadenza naturale dei contratti oppure per recesso anticipato. In molti contratti è infatti previsto che le amministrazioni municipali possono recedere dal contratto per qualsiasi ragione, purché ne diano notifica con congruo preavviso e accettino di pagare eventuali penalità. Le clausole di “recesso anticipato” e di scadenza ravvicinata sono elementi importanti per la privatizzazione. Senza di esse diventa difficile per i governi locali riportare i servizi in mano pubblica.

A volte la rescissione è avvenuta a seguito di gravi violazioni delle disposizioni contrattuali. In questi casi si tratta di “recesso per giusta causa”. Può essere difficile però per le autorità pubbliche provare che la società ha violato materialmente il contratto, e in molti casi si deve passare prima attraverso un arbitrato. A volte, quando i governi minacciano di rescindere il contratto, le società possono ricercare una soluzione “non per colpa” in modo da evitare critiche o cattiva pubblicità, e rinunciano nel contempo a una parte delle penalità che il governo avrebbe dovuto pagare loro.

Le principali motivazioni dei governi locali a favore del controllo pubblico.

La riduzione dei costi e il miglioramento del servizio sono i principali motivi per cui i governi locali rimunicipalizzano i loro servizi idrici e fognari.

Risparmiare soldi

La riduzione dei costi, in particolare, è l'elemento trainante della ri-

PWF. 2014. 18th annual water partnerships survey. *Public Works Financing*. Vol. 291. March, p. 20.

⁹ PWF 2014, op. cit., p. 19, 22, 25.

municipalizzazione negli Stati Uniti. Una ricerca di Food & Water Watch su 18 comunità che avevano rimunicipalizzato i loro servizi idrici e fognari tra il 2007 e il 2010, ha rilevato che la gestione pubblica in quelle comunità ha tagliato i costi del 21 per cento in media.¹⁰ I Comuni hanno conseguito notevoli risparmi uscendo dalle condizioni contrattuali private e restituendo i servizi alla mano pubblica. Esempari sotto quest'aspetto sono i casi di Coeburn e di Fairfield e Suisun.

Coeburn, Virginia. Nel 2013 Coeburn, piccola città della Virginia, aveva grandi difficoltà a pareggiare il bilancio. Il fondo di riserva era crollato drasticamente fin dalla Grande Recessione e benché la città fosse riuscita a ridurre i costi in tutti gli altri dipartimenti, quello dei lavori pubblici era bloccato da un contratto di privatizzazione che richiedeva un aumento dei pagamenti alla società privata.

Fin dal 2009, Veolia Water North America, filiale della multinazionale francese, gestiva l'intero dipartimento dei lavori pubblici di Coeburn, incluso il sistema idrico e fognario cittadino. Nel 2013 la città le aveva versato ben 1,41 milioni di dollari – un impressionante 96% dell'intero bilancio annuale. Il contratto era semplicemente troppo oneroso, e il consiglio comunale deliberò di non rinnovarlo alla scadenza. Nell'aprile 2014 la città ha ripreso la gestione diretta del dipartimento riducendo i costi del 28%.¹¹

Fairfield and Suisun, California. Nel 2008, dopo tre decenni di gestione privata dell'impianto di depurazione, il consiglio di amministrazione di Fairfield- Suisun Sewer District della California, delibera all'unanimità di annullare il contratto con United Water e di utilizzare i dipendenti pubblici per far funzionare l'impianto. Era stato calcolato che così facendo si sarebbero risparmiati soldi e migliorato il servizio.

La gestione e manutenzione dell'impianto di trattamento erano state

¹⁰ Food & Water Watch. 2010. The public works: How remunicipalization of water services saves money. December.

¹¹ Gibson, A. R. 2014. Coeburn takes over operation of town Public Works Department. *Kingsport Times News*, 23 April; Coeburn Town (VA). Public works department. Announcement. April 2014, on file with Food & Water Watch.³⁷

in precedenza privatizzate nel 1976. Dopo una serie di appaltatori diversi, una filiale della multinazionale francese Suez Environnement era subentrata nella gestione dell'impianto nel 2007 avendo acquistato l'azienda che deteneva il relativo contratto quinquennale. A quel punto il consiglio distrettuale di amministrazione si era chiesto se la gestione privata fosse davvero la scelta migliore per l'interesse pubblico. Quando la United Water subentrò nella gestione, il Distretto nominò dei consulenti indipendenti per un riesame delle varie opzioni.¹²

Risultò che la gestione pubblica avrebbe tagliato i costi del 5 per cento nel primo anno e dal 10 al 15 per cento negli anni successivi.¹³ I costi contrattuali con i privati avrebbero invece continuato a “aumentare sensibilmente” per il consolidamento di mercato e per gli “obiettivi di redditività” delle società, costi che sarebbero rimasti anche in nuovi accordi.¹⁴

Con la gestione pubblica, le autorità distrettuali avrebbero anche potuto attirare e trattenere il personale qualificato, necessario per migliorare le prestazioni. Con la privatizzazione i contraenti pubblici avevano invece dovuto lottare per mantenere il personale adeguato e la stabilità della gestione.¹⁵ Nei cinque anni precedenti si erano susseguiti cinque diversi direttori degli impianti e al momento della valutazione dei consulenti era ancora vacante il posto di responsabile della manutenzione. Probabilmente, nel corso del tempo, tutte queste criticità sarebbero solo peggiorate. I consulenti prevedevano che un quinto del personale dipendente sarebbe andato in pensione negli anni immediatamente successivi, e questo perché gli appaltatori privati offrivano condizioni peggiori di quelle della parte pubblica in quel territorio, e sarebbe stato quindi più difficile per una ditta privata assumere il personale necessario da un bacino di forza lavoro sempre più limitato.¹⁶

12 Whitley Burchett & Associates. 2007. Analysis of the use of contract operations. 3 December, p. 4-5; Fairfield-Suisun Sewer District (California). 2008. Board of Directors meeting agenda, 28 January, p. 5-6.

13 Ibid., p. 17.

14 Ibid., p. 8 e 12.

15 Ibid., p. 7, 8 e 13.

16 Ibid., p. 6 e 8.

Dal 2008 la gestione pubblica ha soddisfatto e superato le aspettative. L'Ente ha aumentato e conservato i livelli occupazionali nella gestione e manutenzione.¹⁷ Nel primo anno di gestione pubblica, la rimunicipalizzazione ha ridotto i costi operativi per un totale del 7 per cento, facendo risparmiare 1,3 milioni di dollari ai contribuenti.¹⁸ E nel 2014 i costi operativi annuali sono risultati inferiori a quelli dell'ultimo anno del contratto di privatizzazione.¹⁹

Migliorare il servizio

Oltre che per ragioni finanziarie, le comunità rimunicipalizzano i servizi idrici e fognari per migliorarne le prestazioni. Le lamentele più frequenti verso i fornitori privati riguardano l'inefficienza dei servizi di assistenza clienti e delle manutenzioni.

Cameron, Texas. Nel 2013 il Consiglio comunale di Cameron, Texas, ha votato all'unanimità la risoluzione del contratto con Severn Trent. Quattro anni prima, nel 2009, la società aveva stipulato un accordo quinquennale per l'operatività e la gestione dei sistemi idrici e fognari cittadini, promettendo di ridurre i costi e migliorare il servizio tramite una migliore qualificazione del personale e della manutenzione del sistema.²⁰

Nel giro di pochi anni la città si trovò a essere profondamente insoddisfatta delle prestazioni della società – dal colore marrone di un'acqua maleodorante all'insufficiente potabilizzazione che imponeva di far bollire l'acqua prima di berla, ad altre violazioni ancora.²¹ “Vi avevamo scelti per aver cura della nostra acqua” – disse il consigliere comunale Bill Harris a due alti rappresentanti di Severn Trent in un incontro del 2012 – “mi pare che abbiate fallito nel vostro lavoro”.²²

17 Fairfield-Suisun Sewer District (California). 2014. Comprehensive annual financial report for the year ended June 30, 2014. 8 September, p. 63.

18 Fairfield-Suisun Sewer District (California). 2009. Comprehensive annual financial report for the year ended June 30, 2009. 26 October, p. 5-6.

19 I costi operativi sono stati calcolati come spese totali meno interessi e ammortamento. Fairfield-Suisun Sewer District 2014, op cit., p. 49.

20 Severn Trent Services. 2009. City of Cameron, Texas forms a public-private partnership with Severn Trent Services. Comunicato stampa, 6 Maggio.

21 Chubb, C. 2012. Council demands action on water quality. *Cameron (TX) Herald*, 8 March.

22 Ibid.

Nel marzo 2013 la Città ha rilevato i rami di attività idriche e fognarie iniziando a “operare nelle difficoltà che Severn Trent aveva lasciato in eredità”.²³ E tuttavia, malgrado i problemi e le insoddisfazioni per le prestazioni della società, il Comune dovette pagare \$ 64.000 per anticipare la risoluzione del contratto.²⁴

La Città ha potuto così cominciare ad affrontare i problemi lasciati dal fallimento della privatizzazione,²⁵ sostenuta in parte da un contributo governativo allo sviluppo locale di \$ 250 000 per la ristrutturazione dei contatori dell'acqua in modo da ridurre l'elusione tariffaria.²⁶ Come parte del piano di conservazione dell'acqua e dell'emergenza siccità, la Città ha dato priorità anche alla riparazione delle perdite idriche. A giugno 2014 Curtis Donovan, direttore dei Servizi, ha annunciato che il dipartimento idrico aveva corrisposto a tutti gli obblighi della concessione e ottenuto una valutazione soddisfacente sui livelli di qualità.²⁷

Conquistare il governo locale per meglio gestire le risorse idriche

Il controllo pubblico rende possibile il coordinamento tra i livelli locali e quelli governativi, ottenendo una migliore gestione delle risorse. Per esempio in molte città i settori idrici e dei trasporti collaborano nel programmare la sostituzione delle tubature e i lavori stradali in modo da evitare doppi lavori di ripavimentazione. Si aggiunga l'uso dei grandi camion di trasporto delle acque reflue per altre necessità di governo del territorio, ad es. per la spatatura della neve, mentre i lavoratori del settore idrico possono aiutare a prepararsi per le emergenze e i disastri naturali come gli uragani.²⁸

I contraenti e le aziende private, invece, non sono incentivati a condividere impianti e personale con gli uffici comunali e non si richiede

loro di collaborare con gli enti governativi al fine di tutelare le risorse idriche, gestire i bacini idrici e lavorare per la sostenibilità a lungo termine.

Cave Creek, Arizona. Nel 2008 Cave Creek, Arizona, ha assunto il pieno controllo pubblico dei propri servizi idrici e fognari dopo aver acquisito due sistemi idrici privati avendo deciso di non rinnovare i contratti con American Water.

Il sistema idrico di Cave Creek era sempre stato di proprietà privata. Ma la precarietà dell'approvvigionamento e la manutenzione insoddisfacente, le frequenti carenze d'acqua, che esponevano i residenti a interruzioni della fornitura, e la scarsa pressione, convinsero l'amministrazione comunale ad assumere la proprietà e la gestione pubblica per assicurarsi l'acqua in futuro.²⁹

“Dobbiamo avere il controllo del nostro sistema idrico così possiamo programmare un percorso di cinque, 10 e 20 anni” ha spiegato Vincent Francia, sindaco di Cave Creek nel 2005.³⁰

Furono così riscattati due sistemi idrici privati: la Desert Hills Water Company per 2.5 milioni di dollari nel 2006 e la Cave Creek Water Company per 19.5 milioni di dollari nel 2007. La città di Cave Creek ottenne un prestito a basso tasso d'interesse dalla Water Infrastructure Financing Authority, l'Ente di stato responsabile della distribuzione dei finanziamenti pubblici alimentati dal Fondo Rotativo Statale per le acquisizioni di strutture e l'esecuzione dei necessari miglioramenti.³¹

Per intanto affidò ad American Water, che già gestiva l'impianto di depurazione cittadino, anche la gestione del sistema idrico per un anno. Alla scadenza del contratto la Città optò per il controllo totalmente pubblico e nel 2008 la gestione pubblica del sistema idrico e della

23 Cameron (Texas). 2013. Meeting minutes. 18 March, p. 2.

24 Stone, R. 2013. City of Cameron settles with Severn Trent. *Cameron (TX) Herald*, 21 November.

25 Ibid.

26 Ibid.

27 Cameron (Texas). 2014. Meeting minutes. 21 July, p. 1.

28 Association of Metropolitan Sewerage Agencies and Association of Metropolitan Water Agencies. 2002. Evaluating privatization II: An AMSA/AMWA checklist, p. 23.

29 Ropp, T. 2006. Cave Creek ponders buying water company. *The Arizona Republic*, 7 July.

30 Watts, J. 2005. Arizona town trying to take water into its own hands. *The Bond Buyer*, 14 April.

31 Duckett, B. 2009. Cave Creek pumps resources into water-system upgrades. *The Arizona Republic*, 2 September; Cave Creek (Arizona). 2013. 2013 comprehensive annual financial report. 21 November, p. 51-52.

depurazione entrarono nella fase operativa.

A una manifestazione pubblica del 2007, Jessica Larlow, responsabile cittadina dei servizi pubblici locali, dichiarò che erano state tre le ragioni che avevano mosso la città a riprendersi la gestione del sistema idrico: “migliorare il servizio ai clienti”, “riportare a livello locale la direzione e i servizi” e “migliorare la sostenibilità finanziaria³².”

In quella stessa occasione, il segretario comunale Carrie Dyrek, ebbe a sottolineare “i vantaggi del controllo locale”, compreso il fatto che il personale locale avrebbe ricoperto tutte le mansioni. Chi meglio di loro è più qualificato per valutare i fabbisogni della comunità? – si chiese, e rispose: “gli addetti locali che vivono e lavorano in questa comunità”.³³

Fin dai primi due anni di gestione pubblica, Cave Creek ha investito 16,2 milioni di dollari nella ristrutturazione del suo sistema idrico e serbatoi per migliorare l’affidabilità e sostenibilità dell’approvvigionamento.³⁴

Avanti

Negli Stati Uniti è prevalente la gestione pubblica dei servizi idrici e fognari. La privatizzazione è relativamente poco diffusa, ma ogni anno diverse comunità del Paese rimunicipalizzano i loro servizi idrici e fognari. La decisione è pragmatica: i Comuni valutano i contratti di privatizzazione in base ai costi e alle prestazioni e concludono che la gestione pubblica è l’opzione migliore. I governi locali hanno così risparmiato milioni di dollari e migliorato la qualità dei loro servizi idrici grazie a un’affidabile direzione pubblica locale. Per le comunità locali di tutto il Paese la rimunicipalizzazione è stata un successo clamoroso.

³² Cave Creek (Arizona). 2007. Meeting minutes. 19 November, p. 3.

³³ Ibid., p. 7.

³⁴ Duckett 2009, op. cit.38

Mary Grant è ricercatrice presso il Food & Water Watch, organizzazione senza scopo di lucro per la difesa dei consumatori, impegnata a garantire che il consumo di cibo, acqua e prodotti ittici sia sicuro, accessibile e prodotto in modo sostenibile. Il suo impegno si concentra sulla privatizzazione dell’acqua e il finanziamento delle infrastrutture negli Stati Uniti.

CAPITOLO 3

La lotta è finita? Gli abitanti di Giacarta rivendicano il loro servizio idrico

di Irfan Zamzami e Nila Ardhianie

La privatizzazione dei servizi idrici a Giacarta è stata un fallimento. L'evidenza parla da sola. La copertura dei servizi idrici nella capitale indonesiana rimane bassa, a livello del 59 per cento.¹ L'infrastruttura è in pessime condizioni, con perdite del 44 per cento, una situazione denunciata a più riprese dal Governatore.² E inoltre, alla fortunata metà della popolazione che ha accesso all'acqua corrente, arriva un'acqua di qualità scadente.

Di conseguenza, il 24 marzo 2015 il Tribunale di Giacarta ha annullato i contratti di privatizzazione in seguito a una causa legale promossa dai cittadini. La privatizzazione dell'acqua è stata giudicata negligente nell'adempiere al diritto umano all'acqua per gli abitanti di Giacarta. Il tribunale ha pure ordinato che i servizi idrici siano restituiti all'azienda idrica di proprietà dello Stato.³

Il settore privato era entrato formalmente nei servizi idrici di Giacarta quando la dittatura di Suharto era ancora forte in Indonesia. All'epoca, le compagnie Thames (GB) e Suez (Francia) avevano ottenuto una concessione di 25 anni per la gestione idrica, che garantiva loro il diritto esclusivo di fornire i servizi idrici alla capitale. A ciascun operatore era stato assegnato il controllo di una metà dell'area metropolitana: la parte ovest era servita da PT PAM Lyonnaise Jaya (Palyja, detenuta al 51 per cento da Suez e al 49 per cento da Astratel Nusantara, società di infrastrutture indonesiana), e la parte est da PT Aetra

1 *Jaringan Berita di Indonesia*. 2013. Hampir 40 Ribu Warga Jakarta Keluhkan Air Mati. 30 December. <http://www.jpnn.com/read/2013/12/30/208221/Hampir-40-Ribu-Warga-Jakarta-Keluhkan-Air-Mati>

2 Oleh Risky Widia Puspitasari. 2014. Akuisisi Palyja tunggu sidang gugatan selesai. *Kontan.co*, 17 July. <http://nasional.kontan.co.id/news/akuisisi-palyja-tunggu-sidang-gugatan-selesai>

3 AMRTA Institute, TNI and PSI. 2015. Jakarta court cancels world's biggest water privatisation after 18-year failure. Press release, March 25. <http://www.tni.org/pressrelease/jakarta-court-cancels-worlds-biggest-water-privatisation-after-18-year-failure>

Air Jakarta (Aetra, di proprietà di Acuatico con sede a Singapore dal 2007 e della società indonesiana PT Alberta Utilities detentrica del 5 per cento delle azioni).

Da allora, gli operatori privati hanno ricavato grandi profitti in attività a basso rischio ma provocando nel contempo enormi perdite finanziarie al servizio pubblico Jakarta Drinking Water Utility (PAM Jaya) che sovrintende ai contratti con i concessionari privati. Perdite finanziarie che nel 2010 hanno raggiunto i 510 miliardi di rupie indonesiane (IDR), corrispondenti a circa 54 milioni di dollari USA, che sarebbero salite a 18.2 trilioni se il contratto fosse continuato fino alla sua scadenza nel 2022.

Il Governo era insoddisfatto perché i servizi idrici della capitale erano scadenti e perché il denaro pubblico veniva speso per coprire le perdite provocate dalla privatizzazione.⁴ Nel frattempo c'erano stati 10 aumenti delle tariffe, le più alte di tutte le altre città per un servizio di scarsa qualità.

Le interruzioni dell'erogazione sono frequenti e solo nel 2013 sono stati presentati circa 40.000 reclami degli utenti per i rubinetti asciutti.⁵

Ma la privatizzazione non ha scontentato solo gli abitanti e i responsabili pubblici, anche i lavoratori ne hanno subito le conseguenze negative.⁶ Dopo la firma delle concessioni, circa 2.800 dei 3.000 dipendenti del servizio sono stati trasferiti alle compagnie private, in una situazione contrattuale non chiara. In seguito, i nuovi assunti, reclutati direttamente dalle società private, hanno ottenuto condizioni migliori, ad esempio per la formazione professionale, l'assicurazione malattia, la retribuzione e le gratifiche, e la sicurezza. Si è creato così un doppio standard all'interno della forza lavoro. Un lavoratore che aveva già lavorato nove anni nell'azienda pubblica dichiara di non aver più ricevuto dopo la privatizzazione alcun aumento dello stipendio base.

4 *Kompas.com*. 2014. Basuki: Pemprov Tetap Ambil Palyja dan Aetra. 24 March. <http://lipsus.kompas.com/gebrakan-jokowi-basuki/read/xml/2014/03/24/2227119/Basuki.Pemprov.Tetap.Ambil.Palyja.dan.Aetra>

5 *Jaringan Berita di Indonesia* 2013, op.cit.

6 AMRTA Institute. 2010. Jakarta Water Labor Union's Rally. <http://www.youtube.com/watch?v=WsAH6rmsqYk>

Cittadini uniti per la rimunicipalizzazione

Anche se la resistenza alla privatizzazione nasce con la privatizzazione stessa, essa raggiunge l'apice nel 2011 quando gli abitanti, i lavoratori e le organizzazioni della società civile si uniscono nella Coalizione degli abitanti di Giacarta contro la privatizzazione dell'acqua (KMMSAJ). Le strategie adottate sono state le più varie, dalle manifestazioni, pubblici dibattiti e confronti sulle scelte politiche, alle richieste di accesso alle informazioni, petizioni e cause giudiziarie.

Nel gennaio 2012 la Coalizione ha anche portato alla luce un caso di presunta corruzione tra PAM Jaya e due operatori privati, presentando una petizione alla Commissione per l'Eliminazione della Corruzione (KPK). Un caso sul quale attualmente sta indagando la KPK e che riguarda 561 miliardi di rupie indonesiane (43,2 milioni di dollari US).⁷ *Tempo Magazine*, che ha indagato sul caso, ha individuato un collegamento tra questo episodio di corruzione e le elezioni del governatore di Giacarta nel 2012.⁸

Il passo decisivo è stato compiuto nel novembre 2012 con l'apertura del procedimento giudiziario di KMMSAJ sulla privatizzazione dell'acqua. Gli imputati erano il Presidente, il Vice Presidente, il Ministro delle Finanze, il Ministro dei Lavori Pubblici e il Governatore di Giacarta. Tra gli altri imputati figurano anche la Camera dei Rappresentanti di Giacarta, il Presidente e direttore dell'azienda idrica PAM Jaya e i due operatori privati Palyja e Aetra.⁹

Gli imputati sono accusati di aver redatto colpevolmente e in modo illegale il contratto di privatizzazione dell'acqua. Infatti questo contratto è considerato come una violazione della Costituzione e di altre normative riguardanti le risorse idriche e l'approvvigionamento di acqua potabile, in base alle quali la loro fornitura deve avvenire da parte

⁷ *Tempo.co*. 2012. Diduga Korupsi Rp 561 Miliar, PAM Jaya Dilaporkan ke KPK. 31 January. <http://www.tempo.co/read/news/2012/01/31/063380816/Diduga-Korupsi-Rp-561-Miliar-PAM-Jaya-Dilaporkan-ke-KPK>

⁸ *Tempo Magazine*. 2014. Leaks in Jakarta's water account. 14-20 July, p. 67.

⁹ M. Taufikil Basari. 2012. AIR MINUM MAHAL: Sejumlah Warga Gugat SBY Dan Jokowi. *Kabar24*, 13 December. <http://kabar24.bisnis.com/read/20121213/16/109706/air-minum-mahal-sejumlah-warga-gugat-sby-dan-jokowi>

dello Stato tramite un'azienda idrica pubblica.

La causa giudiziaria ha avuto un ruolo importante per l'influenza esercitata sui politici. Dopo essere stata lanciata, il governatore di Giacarta Joko Widodo ha dichiarato che la privatizzazione dell'acqua sarebbe finita. Nell'ottobre 2014 l'allora vice governatore di Giacarta Basuki Tjahaja Purnama ha confermato che, a seguito della *class action*, il governo stava pensando di acquisire i pacchetti azionari privati tramite PAM Jaya, l'Azienda pubblica di Giacarta.¹⁰

Il proposito del Governatore di acquisire le azioni private tramite PAM Jaya è stato preso in seria considerazione dal Tribunale che ha rinviato due volte la sentenza per lasciare spazio ad un accordo extragiudiziario. Nel febbraio 2015 il Governatore ha firmato delle direttive all'azienda pubblica PAM Jaya per riscattare i servizi idrici dagli operatori privati. La decisione del Tribunale di Giacarta del 24 marzo di annullare i contratti di privatizzazione dell'acqua perché non garantivano il diritto umano all'acqua agli abitanti, conferma il cammino intrapreso. Ormai, la rimunicipalizzazione è a un passo.

Il contesto della privatizzazione a Giacarta

L'accordo di collaborazione con Aetra e Palyja è stato rivisto nel 2001 per adeguarlo alla situazione politica ed economica dopo la crisi finanziaria del 1998 a cui è seguito un assestamento degli obiettivi a cinque anni.

Ma si è dovuti arrivare al 2011 perché PAM Jaya manifestasse apertamente la sua insoddisfazione sull'accordo stesso e ne proponesse la rinegoziazione. Il direttore di PAM Jaya dichiarò che la privatizzazione avrebbe precipitato l'Azienda idrica pubblica in gravi perdite finanziarie (fino a 18,2 trilioni di rupie indonesiane) se l'accordo di cooperazione fosse rimasto in vigore fino alla sua data di scadenza del 2022.

¹⁰ Sita W. Dewi. 2014. Negotiations hit impasse because of legal challenge. *The Jakarta Post*, October 11. <http://m.thejakartapost.com/news/2014/10/11/negotiations-hit-impasse-because-legal-challenge.html48>

Ma la rinegoziazione non si avviò senza problemi. Aetra è stata la prima ad accedere a un compromesso su alcune questioni che erano state inserite come supplemento all'accordo di cooperazione nel dicembre 2012: riduzione del tasso di rendimento interno, considerato troppo alto, dal 22 al 15,8 per cento (la Financial and Development Supervisory Agency, BPKP aveva valutato come ragionevole, per i servizi idrici di Giacarta, un tasso al 14,68 per cento); eliminazione del deficit corrente a breve scadenza e diminuzione del livello di perdite idriche dal 29 al 25 per cento. Palyja, invece, ha rifiutato qualsiasi modifica.

Il contratto di collaborazione è stato problematico a causa del rilievo dato ai profitti dell'operatore privato. Il meccanismo di pagamento adottato distingue tra "prezzo" e "tariffa" dell'acqua. Il primo è l'aliquota pagata da PAM Jaya agli operatori privati, mentre la seconda è l'importo pagato dagli utenti a PAM Jaya. L'aliquota è soggetta a revisioni a prescindere dalle decisioni relative alla tariffa dell'acqua.

Il prezzo iniziale dell'acqua al 1° aprile 2001 era di 2400 IDR, soggetto a revisioni semestrali, ma ne era subito scaturito un problema strutturale perché PAM Jaya non aveva altrettanta flessibilità nell'aumentare le tariffe in quanto molti abitanti non avevano i mezzi per farvi fronte.

Il prezzo dell'acqua poteva quindi essere aumentato generosamente senza tener conto delle politiche tariffarie, e così garantendo continuità ai profitti privati. Per PAM Jaya, ogni aumento del prezzo dell'acqua non seguito da un parallelo aumento della tariffa, comportava perdite finanziarie. Ciò indusse il governo ad adottare una politica che permetteva aumenti automatici delle tariffe idriche ogni sei mesi, dal 23 luglio 2004 al 2007. Non stupisce quindi che le tariffe dell'acqua di Giacarta siano diventate le più alte di tutte le grandi città indonesiane.

Questo sistema ha creato pesanti perdite finanziarie a PAM Jaya. Nel 2011, quando il Presidente Direttore Generale di PAM Jaya propose di rivedere il contratto, le perdite finanziarie erano valutate in 154,3 miliardi di IDR, e una diminuzione del valore patrimoniale da 1.49

trilioni ante privatizzazione a 204.46 miliardi nel 2014.¹¹ Successivamente il Governo provinciale di Giacarta ha posto tutte queste perdite a carico del denaro pubblico garantendo nel contempo entrate eccessive all'operatore privato malgrado la pessima qualità del servizio.

Nello stesso tempo, l'accordo di cooperazione ha esteso i margini di manovra degli operatori privati rispetto agli obiettivi delle prestazioni. La normativa di riferimento, molto importante per garantire servizi di qualità ai cittadini, era predisposta in modo da poter essere facilmente elusa dagli operatori privati. Gli obiettivi tecnici, per esempio, così come gli standard dei servizi, potevano essere modificati di tanto in tanto a seconda delle previsioni finanziarie degli operatori privati.

Prestazioni private scadenti, tariffe idriche alle stelle

Libere da qualsiasi pressione, le prestazioni dell'operatore privato erano insoddisfacenti. In una recente dichiarazione, PAM Jaya spiegava che il rapporto di copertura del servizio nel 2013 aveva l'obiettivo del 66,37 per cento, ma che gli operatori privati avevano a malapena raggiunto il 59,01 per cento¹², una percentuale addirittura inferiore a quella del 2008. Il livello delle perdite è del 44 per cento, più alto della media delle altre imprese idriche nazionali, che è del 31 per cento.¹³ Le disposizioni del Ministero dell'Interno stabiliscono che il livello delle perdite non dovrebbe superare il 20%.

A fronte di servizi scadenti, gli utenti devono pagare tariffe molto salate. Nei primi tempi della concessione, la tariffa media a Giacarta era di 1700 IDR al metro cubo, ma con il sistema di Adeguamento Automatico della Tariffa ha preso a crescere rapidamente perché l'operatore privato continuava ad imporre frequenti aumenti al costo dell'acqua. Attualmente la tariffa media di Giacarta è di 7020 IDR al

11 *Bisnis.com*. 2011. PDAM Jaya Klaim Terancam Merugi Rp18,2 Triliun. 22 December. <http://m.bisnis.com/industri/read/20111222/45/57497/pdam-jaya-klaim-terancam-merugi-rp18-2-triliun>

12 *Jaringan Berita di Indonesia*. 2013. Hampir 40 Ribu Warga Jakarta Keluhkan Air Mati. 30 December. <http://www.jpnn.com/read/2013/12/30/208221/Hampir-40-Ribu-Warga-Jakarta-Keluhkan-Air-Mati>

13 *Tempo*. 2013. PDAM Jakarta Kehilangan 7.500 Meter Kubik Air Per Detik. 16 March. <http://www.tempo.co/read/news/2013/03/16/090467457/PDAM-Jakarta-Kehilangan-7500-Meter-Kubik-Air-Per-Detik>

metro cubo, molto più alta rispetto alle altre grandi città indonesiane. (v. Tabella 2.1).

Tabella 2.1 *Confronto tra le tariffe medie di grandi città indonesiane (2012)*

Città	Tariffa (per m ³) Rupie indonesiane (IDR)
1 Giacarta	7020
2 Surabaya	2600
3 Medan	2294
4 Bekasi	2300
5 Makassar	2000
6 Giacarta	2600

Fonti: (1), (2), (4) *TribunNews* 31 January 2012; (3) *Bisnis Indonesia* 24 September 2012; (5) Department of Public Works; (6) *Okezone* 10 May 2012.

I problemi dell' approvvigionamento idrico di Giacarta

In una città così densamente popolata come Giacarta (9,6 milioni di persone) l'approvvigionamento di acqua potabile attraverso la rete idrica non è compito semplice. In un contesto di rapida crescita della domanda, la rete idrica fornisce 297 milioni di metri cubi d'acqua all'anno. Per l'ulteriore fabbisogno idrico si attinge a risorse idriche sotterranee e il prelievo eccessivo sta provocando problemi ambientali come cedimenti del terreno e infiltrazioni di acqua salata. Inoltre, l'utilizzo di acque sotterranee pone un grave problema sanitario perché sono altamente contaminate da E-coli (fino al 90%¹⁴).

Molti abitanti utilizzano le acque sotterranee perché le condutture idriche non raggiungono nemmeno la metà della popolazione. E la popolazione non servita è quella delle comunità più povere, ad esempio quelle di Giacarta Nord e Ovest. Gli abitanti di questi quartieri

14 *Tribunnews.com*. 2011. 90 Persen Air Tanah Jakarta Mengandung Bakteri E-Coli. 7 June. <http://www.tribunnews.com/metropolitan/2011/06/07/90-persen-air-tanah-jakarta-mengandung-bakteri-e-coli>

devono comperare l'acqua in taniche con costi che arrivano a 15000 IDR al giorno (US\$ 1,15) a fronte di un reddito giornaliero generalmente inferiore a 30000 rupie/giorno.¹⁵ Ancor più squallida è la copertura dei servizi igienico-sanitari che ristagna al 5 per cento, accelerando il degrado ambientale.¹⁶

Riprendendosi la responsabilità dei servizi idrici, l'Azienda pubblica PAM Jaya dovrà farsi carico di questi preoccupanti problemi.

L'acqua pubblica funziona meglio in Indonesia

Con il peggiorare della situazione, Giacarta non ha altra scelta realistica che quella di rescindere il contratto di privatizzazione e riaffidare il servizio a PAM Jaya. In Indonesia, la gestione pubblica dell'acqua ha dimostrato di essere migliore di quella delle aziende privatizzate. I servizi idrici di città come Surabaya, Palembang, Banjarmasin, Medan e Malang, gestiti da enti interamente pubblici, funzionano molto meglio di quelli di Giacarta e a tariffe più basse (v. Tabella 2.2).

Tre possibili scenari sono stati presi in considerazione per rilevare i servizi idrici dagli operatori privati: 1) PAM Jaya acquista il pacchetto azionario dell'operatore privato; 2) Il governatore, con un decreto, dichiara che il contratto è rescisso unilateralmente; 3) la vertenza legale promossa dai cittadini induce il tribunale ad annullare gli accordi contrattuali e la gestione dell'acqua ritorna in mano a PAM Jaya. Dopo la sentenza del Tribunale del marzo 2015, l'amministrazione cittadina opterebbe per questa terza opzione. Il governatore spera che il presumibile tentativo di un operatore privato di fare appello contro la decisione del Tribunale venga respinto. Nel contempo, l'ufficio legale della città si sta attrezzando contro l'eventuale ricorso all'arbitrato internazionale da parte degli operatori privati.¹⁷

15 *Tribunnews.com*. 2012. Faisal Berharap Pengelolaan Air Bersih Kembali ke Warga. 28 June. <http://www.tribunnews.com/metropolitan/2012/06/28/faisal-berharap-pengelolaan-air-bersih-kembali-ke-warga>

16 Jakarta Environmental Agency cited in: Ropesta Sitorus. 2013. Sanitasi Jakarta Buruk, Ini Penyebabnya. *detikNews*, 13 November. <http://news.detik.com/read/2013/11/13/121632/2411672/10/2/sanitasi-jakarta-buruk-ini-penyebabnya>

17 *Koran Jakarta*. 2015. PDAM Jaya Siap Akuisisi Pal. 9 January. <http://www.koran-jakarta.com/?26751-pdam%20jaya%20siap%20akuisisi%20pal>

Tabella 2.2 – Confronto tra le prestazioni delle Aziende idriche di diverse città indonesiane

Città	Tariffa idrica media	Livello delle perdite %	Copertura del servizio %
1 Surabaya	2800	34	87
2 Palembang	3800	30	93
3 Banjarmasin	4120	26	98
4 Medan	2226	24	66,62
5 Malang	4000	30	80
6 Giacarta	7800	44	59,01

Fonti: (1) The Indonesian Drinking Water Association (Perpamsi) 2013; (2) *Tribun-News* 2013; (3) Department of Public Works 2013; (4) Perpamsi 2010; (5) Malang Drinking Water Company 2015; (6) *JPNN* 2013.

Verso la rimunicipalizzazione : Finanziamento

Qualora il governatore decida per la prima opzione, e cioè per l'acquisto delle azioni di Palyja da parte di PAM Jaya, questa deve procurarsi fondi sufficienti per il riacquisto. A inizio 2015 PAM Jaya aveva dichiarato che in tal caso avrebbe fatto ricorso alle banche.¹⁸ PAM Jaya ha comunque un'alternativa: il finanziamento interno se la direzione dell'azienda pubblica è in grado di generare utili sufficienti grazie alla maggiore efficienza per effetto della fusione di due soggetti in un unico operatore pubblico.

Sulla base di stime dell'Amrta Institute, la maggiore efficienza per effetto della rescissione del contratto di privatizzazione potrebbe far risparmiare 171 miliardi di IDR, che verrebbero generati dalla riduzione dei costi operativi rispetto a quelli delle società private, che in precedenza li ponevano a carico di PAM Jaya sul prezzo dell'acqua. Una volta posto fine alla privatizzazione, PAM Jaya non dovrebbe più pagare il costo dell'acqua e potrebbe essere sollevata dai costi non connessi alla produzione idrica.¹⁹

18 Barratut Taqiyah. 2015. Ahok Berharap Banding Palyja Ditolak. *Kontan*, 26 March. <http://regional.kontan.co.id/news/ahok-berharap-banding-palyja-ditolak>

19 Secondo quanto accertato dalla Supreme Audit Agency (BPK) nel 2009, una cifra totale di 3,9 miliardi di rupie indonesiane (US\$313.000) riguarda costi sostenuti da

Scomparebbero, ad esempio, i costi per "assistenza tecnica", che nei contratti di Giacarta si riferiscono a tributi pagati annualmente agli azionisti. Con la gestione pubblica i costi amministrativi verrebbero sensibilmente ridotti. Diminuirebbero anche le spese del personale perché non ci sarebbe più bisogno di pagare costosi esperti stranieri. La gestione pubblica è molto più vantaggiosa anche per i costi dell'assicurazione e dell'affitto di immobili. Vi sarebbe infine una drastica riduzione dei viaggi, dei servizi di consulenza esterna, della pubblicità rispetto alle cifre spese dagli operatori privati.

Partenariato pubblico-pubblico come via d'uscita

Il primo compito di PAM Jaya nel periodo post-privatizzazione deve essere quello di ripensare la gestione dell'acqua per migliorare il servizio. L'azienda idrica pubblica può avvalersi di esperti esterni attraverso partenariati con altre istituzioni pubbliche, noti come PuP- partenariato pubblico-pubblico.

Un PuP è una "collaborazione tra due o più autorità od organizzazioni pubbliche, basata sulla solidarietà, allo scopo di migliorare la capacità e l'efficacia di una delle parti nell'erogazione di acqua pubblica e di servizi igienico-sanitari. Sono state descritte come un "rapporto tra pari" costruito su valori e obiettivi comuni, senza scopo di lucro."²⁰

Come detto sopra, un certo numero di servizi idrici pubblici in Indonesia hanno prestazioni eccezionali. I PuP possono offrire a Pam Jaya l'occasione di lavorare assieme ad altre ottime aziende idriche come quelle di Surabaya, Palembang, Banjarmasin, Medan, Malang, ma anche con imprese idriche pubbliche straniere nel campo della "formazione e sviluppo delle risorse umane, assistenza tecnica su un'ampia serie di questioni, miglioramento dell'efficienza e rafforzamento delle capacità istituzionali, finanziamento dei servizi idrici e ampliamento della partecipazione..."²¹

Palyja che non sono attinenti alla produzione idrica, come i costi per tasse scolastiche per bambini, viaggi personali, affitti per abitazioni e assicurazioni contro le alluvioni, e un certo numero di altre spese irragionevoli per il personale all'estero.

20 Hall, D., Lobina, E., Corral, V., Hoedeman, O., Terhorst, P., Pigeon, M. and Kishimoto, S. 2009. Public-public partnerships (PUPs) in water. Lancaster, UK: PSIRU. <http://www.psiru.org/reports/2009-03-W-PUPS.doc>

21 Ibid.49

Gli obiettivi prioritari non possono che essere il miglioramento delle prestazioni di base come la copertura del servizio e la riduzione delle perdite. PAM Jaya si è data l'obiettivo di aumentare l'estensione del servizio all'80% nel 2015, il che significa che, all'attuale tasso di produzione, il deficit sarebbe di 10.999 litri/secondo, e al 97 % nel 2030 con un deficit di 22.636 litri/secondo. Fare squadra con un'azienda di diritto pubblico che abbia dimostrato di essere in grado di dare impulso alla copertura del servizio e di ridurre il livello delle perdite, può apportare quelle esperienze, competenze e tecnologie necessarie ad aumentare notevolmente la produzione.

Un PuP potrebbe alla fine rappresentare un'occasione per gli operatori pubblici di lavorare insieme per raggiungere obiettivi ambiziosi. La popolazione di Giacarta deve avere l'acqua potabile e occorre il massimo impegno per estendere la rete dei servizi igienico-sanitari .

Irfan Zamzami e Nila Ardhanie sono ricercatrici dell' Amrta Institute for Water Literacy con sede in Indonesia, un gruppo senza scopo di lucro, di ricerca e difesa delle risorse idriche

CAPITOLO 4

I Comuni tedeschi si riprendono il governo dell'acqua di Christa Hecht

L'acqua in Germania è stata tradizionalmente di proprietà e gestione comunale. Fin dal Medio Evo esistevano pubbliche associazioni che eseguivano lavori di irrigazione e drenaggio. Nel 19° secolo, nei centri industriali in fase di sviluppo sono nate corporazioni e cooperative per la gestione dell'acqua e per la rimozione delle acque reflue, soprattutto per prevenire epidemie.

Oggi sono più di 12.000 le associazioni per l'acqua e la terra, idriche e fognarie, di dighe e chiuse. Oltre all'erogazione dell'acqua e al trattamento delle acque reflue, esse si occupano anche della protezione delle risorse idriche in base alla Direttiva Quadro sull'Acqua dell'Unione Europea. Sono circa 6.060 gli operatori che forniscono l'acqua del rubinetto ai cittadini e oltre 6.900 gli operatori fognari.

Il governo dell'acqua si basa su unità di lavoro locali vicine agli utenti, che si ispirano a due principi fondamentali: gestione sostenibile delle risorse idriche per le future generazioni e tutela ambientale.

I Comuni hanno la responsabilità di erogare ai cittadini acqua potabile, servizi fognari e servizi pubblici di interesse generale (*Daseinsvorsorge*). Hanno altresì il potere di determinare la forma organizzativa della gestione dell'acqua. Di solito, le città più piccole si associano tra loro per l'approvvigionamento e la distribuzione dell'acqua e per i servizi igienico-sanitari e trarre così vantaggio dalla collaborazione intercomunale. Il diritto dei Comuni all'autogoverno è garantito dalla Costituzione tedesca.

Per i servizi idrici e fognari i Comuni tedeschi possono avvalersi di diverse forme legali e organizzative:

- Sistemi a gestione governativa

- Aziende comunali o di diritto pubblico (PLC)
- Associazioni di scopo
- Associazioni per l'acqua e la terra
- Associazione legale speciale nel Nord-Reno Vestfalia
- Altre forme di cooperazione intercomunale
- Partenariato pubblico-privato
- Contratto di concessione/gestione con azienda privata.

Tabella 3.1 *La gestione dell'acqua in Germania (2014)*

Natura giuridica	Trattamento acque reflue	Fornitura d'acqua
Natura giuridica di diritto pubblico	92%	64%
Aziende pubbliche municipali (diritto privato)	28% associazioni e collaborazioni intercomunali	23% associazioni e collaborazioni intercomunali
Partenariato pubblico-privato		21%
Altre aziende private	8%	15%

Fonte: *Branchenbild der Deutschen Wasserwirtschaft* 2011 e ricerche proprie.

Dagli anni '50 agli anni '90

Dopo la seconda guerra mondiale la gestione dell'acqua si è sviluppata a Est e ad Ovest in modo diverso. Nella Repubblica Federale di Germania (Ovest) la struttura storicamente decentrata è sopravvissuta con la tutela costituzionale dell'autogoverno locale. Nella Repubblica Democratica Tedesca (Est) il settore idrico è stato centralizzato in dipartimenti per l'acqua sotterranea e di superficie e per la gestione dell'approvvigionamento idrico programmato su bacini idrici e distretti governativi con 15 grandi aziende pubbliche statali. Dopo la caduta del muro di Berlino e la riunificazione, la struttura è stata

decentrata e le aziende idriche con le loro infrastrutture sono state cedute ai Comuni.

Nel corso di questo processo, gli Stati tedeschi dell'Est hanno inserito nelle nuove leggi federali delle norme che aprivano agli investimenti privati nel settore idrico, autorizzando concessioni, accordi operativi e partenariati pubblico-privati. Con il risultato che nei primi anni '90 nella ex-Germania dell'Est si sono realizzate privatizzazioni vere e proprie e altre parziali. Nella Germania Ovest alcune privatizzazioni erano già avvenute negli anni '80 da parte di comuni con difficoltà di bilancio.

Se negli anni '80 e '90 i fautori della privatizzazione decantavano la maggiore efficienza e il miglior servizio del settore privato, oggi questi argomenti hanno perso ogni attrattiva. Adesso i tedeschi associano privatizzazione a tariffe più alte per gli utenti, mentre i profitti volano per gli operatori privati. Ricerche in merito hanno infatti dimostrato che, in generale, dopo la privatizzazione i prezzi dei servizi idrici sono aumentati.¹

I politici hanno dovuto ammettere che nel settore pubblico della gestione idrica le conoscenze e l'esperienza di tecnici, scienziati ed esperti erano preziose almeno quanto quelle del settore privato. Quanto invece ad un serio impegno sociale ed ambientale nella progettazione delle infrastrutture, nella definizione delle tariffe e nell'uso responsabile delle risorse, si riconosce che il settore pubblico è anche nettamente superiore.

Il ruolo degli operatori idrici pubblici si sta rivelando fondamentale anche per le economie regionali perché spesso essi concentrano i loro investimenti in piccole e medie aziende locali per lavori infrastrutturali e di manutenzione - al contrario degli operatori privati che tendono ad appaltare i lavori esclusivamente alla loro filiali.

Nel 2007 è stata fondata la AöW – Alleanza dei Gestori Idrici Pubblici - da parte di operatori pubblici contrari alla privatizzazione e per

¹ Ruester, S. and Zschille, M. 2010. The impact of governance structure on firm performance: An application to the German water distribution sector. *Utilities Policy* 18 (3): 154-162

sostenere la gestione pubblica dell'acqua. Negli ultimi anni si sono realizzati progressi consistenti verso tali obiettivi. Dal 2012 almeno sei città tedesche hanno deciso di rimunicipalizzare i loro servizi idrici.

Le più importanti rimunicipalizzazioni in Germania

Berlino

Nel 1999 la Camera dei rappresentanti di Berlino ha approvato la proposta del Senato di vendere il 49,9 per cento della Berlin Wasser Holding AG a un consorzio privato di imprese tedesche e francesi. RWE Aqua GmbH e Vivendi (ora Veolia Wasser GmbH) acquisirono il pacchetto azionario per € 1,679 miliardi. Il tutto preceduto da aspri dibattiti e da una causa legale promossa da due gruppi parlamentari di Berlino davanti alla Corte costituzionale.

Ciò nonostante il progetto andò avanti, con conseguenze negative per i 3.5 milioni di abitanti della capitale tedesca. Eppure i termini principali di quella privatizzazione parziale comprendevano: l'esclusione per 4 anni di qualsiasi aumento tariffario, il divieto di licenziamenti fino al 2014 negoziato con i sindacati² e un livello di investimenti di € 2,5 miliardi nei primi 10 anni (€ 250 milioni all'anno). La Città Stato di Berlino garantiva inoltre i profitti agli investitori privati: se l'obiettivo preventivato non veniva raggiunto la Città sarebbe stata obbligata a coprire la differenza prelevandola dal proprio bilancio. Il contratto aveva una durata fino al 2028.

Ulteriori disposizioni contrattuali garantivano agli investitori un potere determinante nel Consiglio d'Amministrazione anche se non detenevano la maggioranza delle azioni e comprendevano l'espansione di attività nei mercati tedeschi e internazionali delle telecomunicazioni e dell'acqua e la creazione di 700 nuovi posti di lavoro in società affiliate entro il 2009. La privatizzazione parziale dell'Azienda dell'Acqua di Berlino (*Berliner Wasserbetriebe*) avrebbe dovuto diventare il modello delle privatizzazioni.

Tuttavia, già nel 2004 i prezzi dell'acqua aumentavano di circa il 35

² Contratto sulla fiducia con il sindacato

per cento.³ Tra il 1999 e il 2011 gli investitori privati avevano accumulato € 1,526 miliardi di profitti pari a un tasso annuo del 7% rispetto al prezzo di acquisto.⁴ Il gettito per la Città Stato di Berlino aumentava ma i € 365 milioni della sua possibile quota di utili non erano esigibili. Però non si sapeva perché.⁵ Malgrado gli alti profitti, dopo il 2009 gli investimenti in infrastrutture erano diminuiti e uno studio del 2013 ha evidenziato il divario tra investimenti programmati ed effettuati.⁶ Le attività internazionali erano in perdita, vengono ridimensionate e saranno poi eliminate. Il divieto di licenziamento dei dipendenti è stato prorogato al 2020.

Il malcontento popolare per gli alti prezzi dell'acqua ha alimentato il dibattito politico e si sono alzate voci contro la privatizzazione. Una proposta di referendum di iniziativa popolare, avanzata dal Berliner Wassertisch (Tavolo dell'acqua di Berlino) nel 2011, richiedeva trasparenza sulle condizioni contrattuali della privatizzazione che erano state tenute segrete fino a quel momento. Il referendum è stato approvato dal 98,2 per cento dei votanti. Pochi giorni dopo l'esito referendario i contratti vennero pubblicati in rete dalla *Berliner Wasserbetriebe*. Così i berlinesi hanno potuto vedere che le condizioni più favorevoli che gli investitori privati avevano garantito a se stessi erano la principale causa dell'aumento così alto delle tariffe.

Perdipiù, nel 2012 l'Antitrust tedesco ha imposto all'azienda idrica berlinese di ribassare la tariffa dell'acqua del 18 per cento perché considerava abusiva quella determinazione del prezzo. Un'analisi comparativa dell'Antitrust aveva dimostrato che quel prezzo era notevolmente più alto di quello di imprese analoghe (tutte di proprietà pubblica).

³ Verband Deutscher Grundstücksnutzer e. V, excerpt from the complaints, 2 March 2012.

⁴ Sentenza *OLG Düsseldorf*, 24 February 2014, *VI-2 Kart 4/12 (V)* paragraph 175

⁵ Schaefer, C. and Warm, S. 2014. Berliner Wasserbetriebe (BWB) – Water and sewage company in Berlin. Working Paper CIRIEC No 2014/01, p. 28. http://www.ciriec.ulg.ac.be/ft/telechargements/WORKING_PAPERS/WP14-01.pdf; Hüesker, F. 2011. Kommunale Daseinsvorsorge in der Wasserwirtschaft: Auswirkungen der Privatisierung am Beispiel der Wasserbetriebe des Landes Berlin. Munich; Berlin Senatsverwaltung für Finanzen. 2014. Berliner Beteiligungsbericht 2014 Band 1, p. 75. www.berlin.de/sen/finanzen/vermoegen/downloads/artikel.7206.php

⁶ Report: Requirements for sustainable rehabilitation of water and wastewater system in Berlin, 2014

Nel 2012 Berlino ha riscattato il pacchetto azionario da RWE GmbH per € 654 milioni, e nel 2013 quello di Veolia per € 590 milioni. È stato però necessario ricorrere a un finanziamento che va ora restituito con le tariffe (e quindi dai cittadini) in un lasso di tempo di 30 anni.

Dal momento del riscatto, gli investimenti in infrastrutture sono aumentati ed è invece diminuito il prezzo della depurazione.

Rostock

Nel 1993 i sistemi idrici e fognari di Rostock e di altri 29 comuni circostanti sono stati privatizzati con un contratto di 25 anni stipulato con Eurawasser Nord GmbH (originariamente parte del Gruppo Suez). Serviva 200.000 abitanti e occupava 320 lavoratori.

Da allora i Comuni hanno sempre lamentato la mancanza di trasparenza e la difficoltà di influire sull'operatore privato. Rispetto ad altre città, i prezzi sono di circa il 20 per cento più alti, ma ciò non si traduce in una migliore qualità dei servizi né in maggiori investimenti nel settore idrico. Nel 2011 il maggior proprietario privato ha venduto l'impresa al Gruppo Remondis senza che i Comuni interessati avessero voce in capitolo.

Nel 2014 il Consiglio comunale di Rostock, in accordo con le altre 29 Municipalità, ha deciso di non rinnovare il contratto alla sua scadenza del 2018. Dopo tale decisione la Eurawasser Nord GmbH ha eliminato la sponsorizzazione degli eventi e dei gruppi sportivi cittadini. È prevedibile che nei prossimi anni le trattative per il trasferimento della gestione dell'acqua dall'investitore privato a una nuova azienda pubblica si faranno difficili.

Stoccarda

Nel 2002 Stoccarda, città di 613.392 abitanti nel sud della Germania, ha privatizzato totalmente l'approvvigionamento idrico affidandolo a EnBW Regional, filiale di EnBW AG, (gruppo quotato in borsa).

Per alcuni anni gli abitanti di Stoccarda hanno condotto un strenua

lotta, dando anche vita ad un Forum locale (Wasserforum) dell'acqua che nel 2010 ha raccolto 27.000 firme per un referendum sulla rimunicipalizzazione.

Nella seduta del 17 giugno 2010, il Consiglio comunale ha deliberato la risoluzione del contratto con EnBW Regional per fine dicembre 2013. In seguito a questa decisione, EnBW Regional ha deciso di aumentare la bolletta dell'acqua del 2012. Contro tale decisione la Città si è rivolta al Tribunale che però non si è ancora pronunciato in merito.

Dopo la decisione di Stoccarda di rimunicipalizzare gli impianti idrici, è scoppiata una grande contesa in merito al prezzo di riscatto. La Città è disponibile a pagare € 150 milioni mentre EnBW AG ne chiede 600. Allo stato attuale, la gestione del servizio idrico da parte di EnBW Regional è prorogata fino a che non sarà risolta la controversia sull'aumento dei prezzi e l'ammontare del riscatto.

Imparare la lezione

Vendere l'argenteria comunale per far fronte a ristrettezze di bilancio non è una buona soluzione. I Comuni finiscono per esporsi ai ricatti degli investitori privati.

Di solito, i contratti sono congegnati in modo da favorire gli investitori privati e il riscatto è molto oneroso per i cittadini che in Germania hanno pagato da due a tre volte il prezzo delle infrastrutture e dei servizi, benché nel tempo li abbiano già finanziati con le loro bollette dell'acqua.

Il messaggio ai sindaci e ai consiglieri comunali è di star lontani dalle privatizzazioni.

Christa Hecht è Direttore Generale della AöW – Alleanza dei Gestori Idrici Pubblici a Berlino dal Marzo 2010. In precedenza aveva lavorato nel Dipartimento della Condizione Femminile della Città di Francoforte/Meno ed è entrata poi come Consigliere Delegato nell'Unione Tedesca dei Servizi Pubblici, Vice presidente per l'Assia. Nel settore idrico ha fatto

CAPITOLO 5

La Francia volta pagina sulla privatizzazione dell'acqua

di Christophe Lime

La Francia, patria delle grandi multinazionali private dell'acqua di livello mondiale, è uno dei pochi Paesi ad aver concesso largo spazio al settore privato nella gestione dei servizi pubblici dell'acqua e della depurazione. Il suo modello di affidamento della gestione dei servizi pubblici (*délégation de service public*) è proposto dal settore privato come modello da seguire ovunque nel mondo e denigrato da altri come simbolo dei mali della privatizzazione dell'acqua.

Di recente però in Francia si sono avute diverse rimunicipalizzazioni su vasta scala di servizi idrici, gestiti finora da operatori privati, a partire da quello di Parigi nel 2010.

Un movimento di ritorno alla gestione pubblica che, pur non essendo massiccio, rappresenta comunque un significativo elemento di rottura in un panorama finora dominato dal settore privato. *France Eau Publique*, la rete di gestori pubblici dell'acqua in Francia, è stata creata per sviluppare la condivisione di esperienze e competenze tra operatori pubblici, e per difendere la gestione pubblica dell'acqua in Francia a fronte dell'azione di *lobbying* dei grandi gruppi privati.

Un panorama frammentato

In Francia, la distribuzione dell'acqua e la depurazione delle acque reflue costituiscono competenze obbligatorie dei comuni che possono gestirle direttamente (circa il 25% dei casi per l'acqua e più del 40% per la depurazione) oppure affidarle a un Ente pubblico di cooperazione intercomunale. Alcuni di questi Enti sono molto grandi come il Syndicat Interdépartemental de l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne (SIAAP), il Syndicat des Eaux d'Île de France (SEDIF), la Ville de Paris, le Grand Lyon, Marseille Provence Métropole oppure la Métropole Européenne de Lille, ciascuno dei quali serve più di un milione di abitanti. Ma anche gli enti intercomunali stanno crescendo di numero. La maggior parte però dei servizi idrici e fognari continua

a essere di piccole dimensioni: 9 500 servizi idrici e 13 500 fognari, principalmente comunali, servono meno di 2 000 abitanti ciascuno; solo 75 servizi idrici e 100 fognari servono più di 100 000 abitanti.

La scelta tra gestione pubblica o privata compete alle autorità locali

Trattandosi di servizi pubblici di carattere industriale e commerciale, gli Enti Locali competenti possono optare

* per la gestione diretta tramite un'azienda di diritto pubblico dotata di sola autonomia finanziaria che risponde giuridicamente al Consiglio comunale, oppure tramite un'Azienda industriale e commerciale di diritto pubblico dotata di autonomia finanziaria e giuridica, autonoma dal Consiglio comunale;

* o per la concessione ad un'impresa, generalmente privata, con contratto di durata determinata (*Délégation de service public*). In questo caso non si tratta propriamente di "privatizzazione" nel senso stretto di cessione di beni pubblici, perché le strutture rimangono di proprietà della collettività che può decidere di modificare o rescindere il contratto prima della scadenza (ma con pesanti penalità, sulle quali ritorneremo).

La legge del 28 maggio 2010 ha allargato il campo della gestione pubblica con la possibilità per i Comuni di creare Società Pubbliche Locali – SPL -: società anonime di diritto privato con due o più azionisti esclusivamente pubblici, che esercitano le loro attività a esclusivo vantaggio delle comunità azioniste. Non è un modo di gestione vero e proprio (la SPL non interviene in virtù di disposizioni statutarie ma nel quadro degli appalti pubblici o delle concessione di servizi pubblici) ma, essendo controllata congiuntamente ed esclusivamente dai suoi azionisti pubblici, ci sembra che possa rientrare nell'ambito della gestione pubblica.

Opposizione all'esternalizzazione dei servizi pubblici

Gli anni 1970-80 sono stati contrassegnati dalla grande diffusione delle concessioni di servizi pubblici e da una concentrazione delle imprese

concessionarie di servizi idrici e fognari in seno a tre grandi gruppi di servizi pubblici locali attivi anche in altri campi (rifiuti, calore, parcheggi, ristorazione) e spesso anche nel campo dell'edilizia: Veolia (ex Générale des eaux, Vivendi), Suez environnement (Lyonnaise des eaux) e SAUR. La quota di popolazione francese servita da un operatore privato è così salita a fine secolo a più del 70% per l'acqua e circa al 55% per le fognature.

Il ricorso su larga scala alla concessione di servizio pubblico è stato favorito dall'assenza di norme che obbligassero alla messa a gara per la concorrenza, dalla pratica dei "diritti d'ingresso" (versamento ai Comuni di grandi somme che permettono loro di finanziare opere o servizi diversi da quelli idrici o fognari) e in alcuni casi dalla corruzione vera e propria. Gli aumenti tariffari che ne sono seguiti, la scoperta – da controlli effettuati dalle Autorità locali, dagli uffici finanziari o per iniziativa di movimenti di cittadini, di margini di profitto considerevoli, spesso dissimulati da "provvigioni" o "garanzie" di ristrutturazioni non effettuate, e la denuncia di diversi casi di corruzione sospetti o confermati, hanno indotto il legislatore ad adottare un certo numero di regole a partire dal 1993. La legge n. 93-122 del 29 gennaio 1993 riguardante la prevenzione della corruzione e la trasparenza in economia e delle procedure pubbliche - detta "legge Sapin" – aggiornata in seguito a più riprese – impone la messa a gara dei contratti, vieta i "diritti d'ingresso" e ogni forma di pagamento o servizi estranei all'oggetto del contratto, limita a 20 anni la durata dei contratti (salvo eccezioni), limita il ricorso ad atti aggiuntivi al contratto, stabilisce l'obbligo di rendicontazione ecc.

A vent'anni dall'entrata in vigore della legge Sapin, il tasso di rinnovo delle concessioni in scadenza rimane elevato e stabile (87% in media, con una riduzione media annua dello 0,3% a partire dal 1998 escluse le rimunicipalizzazioni). La "concorrenza" tra imprese concessionarie è rimasta a lungo limitata, e animata da alcune piccole imprese indipendenti sopravvissute al fenomeno della concentrazione e alla "minaccia" di un ritorno alla *régie* (azienda di diritto pubblico). Dal 2009-2010 si osserva tuttavia una concorrenza più marcata tra i grandi operatori, che si manifesta essenzialmente con le tariffe, e con grandi

ristrutturazioni interne nella logica del "low cost" che peggiorano la qualità delle prestazioni. Un aumento della concorrenza che in parte si spiega con i nuovi obblighi di rendicontazione e in parte con le scelte degli Enti Locali, di riprendere in mano i loro servizi idrici e fognari, rinnovando o no la concessione scaduta.

Nonostante questi positivi sviluppi, l'asimmetria informativa è intrinseca all'esternalizzazione e la trasparenza lascia molto a desiderare specie per quanto riguarda gli aspetti finanziari, con rendiconti annuali dei risultati costruiti in gran parte secondo indici d'imputazione senza rapporto con le spese reali. Tanto più che la concessione di servizio si è troppo spesso tradotta, in particolare per i Comuni medio-piccoli, in una perdita di competenze interne e quindi di capacità di controllo della corretta applicazione del contratto (che non può essere del tutto compensata dal ricorso a prestazioni esterne).

Infine, la concessione di servizi pubblici al settore privato si contraddistingue per una forte inerzia e mancanza di flessibilità e adattabilità alle modifiche del perimetro e dell'organizzazione dei servizi idrici e fognari (legati in particolare allo sviluppo dell'intercomunalità). Anche se la durata media di tali contratti è stata notevolmente ridotta (11 anni in media a partire dal 1998), essa equivale ancora a quasi due mandati elettivi in Comune.

La stipula di Atti aggiuntivi per modificare i contratti originari è in genere ammessa, ma i Consigli comunali si trovano raramente in posizione di forza nella trattativa. Invece le modifiche o rescissioni unilaterali possono rivelarsi molto onerose in penalità da versare al concessionario per la parte non ammortizzata degli investimenti fatti, e talvolta perfino per il "mancato guadagno", caso, quest'ultimo, molto controverso soprattutto se il concessionario ha presentato nel corso degli anni dei conti in passivo e ora sostiene che la rescissione del contratto comporta una perdita di utili ...

Ritorno alla gestione pubblica

Negli ultimi vent'anni, tutti questi elementi hanno indotto un numero crescente di Comuni a mettere in discussione il principio della concessione di servizio pubblico e a optare per la gestione pubblica, a cominciare dal Syndicat des eaux du Tursan (1995), SIVOM Durance Lubéron nel 1997, e in modo ancor più emblematico per il pesante contesto giudiziario e mediatico, dalla città e dell'area vasta di Grenoble nel 2000. Ma tenuto conto dell' "inerzia contrattuale" sopra citata, la rimunicipalizzazione è stata spesso rinviata (le rescissioni unilaterali sono rare).

Solo a partire dalla metà degli anni 2000 si nota una tendenza significativa al ritorno dei servizi idrici e fognari alla gestione pubblica che dal 2008 aumenta mediamente dell'1% all'anno la quantità di popolazione servita. A questo proposito la rimunicipalizzazione dell'acqua di Parigi, avviata nel 2003 ma completata solo nel 2010, è stata un esempio trascinate e uno stimolo potente.

Oggi il movimento per la rimunicipalizzazione unisce consigli comunali di ogni dimensione, dalle "piccole" città di qualche migliaio di abitanti (come Neufchâteau, Venelles, Varages, Embrun ou Digneles-Bains) a grandi Comuni o loro Associazioni ancora più grandi (come Brest Métropole Océane, la comunità di Aubagne-pays de l'Etoile, Rennes). Nice Côte d'Azur ha ripristinato la gestione pubblica a inizio 2015 e lo farà Montpellier Méditerranée Métropole nel 2016.

Va rilevato che il termine "rimunicipalizzazione" dei servizi idrici e fognari non appare del tutto appropriato. Da un lato, un numero crescente di servizi non è più gestito a livello municipale ma intercomunale. Dall'altro lato, vi sono Comuni che in passato non hanno mai avuto una gestione pubblica, come ad esempio Rennes (la cui acqua era gestita privatamente fin dal 19° secolo – mentre le fogne sono sempre state gestite dal pubblico) o Nizza a cui Veolia ha fornito l'acqua per 151 anni.

D'altronde, in un contesto di diffusione dell'intercomunalità e di

riorganizzazione dei servizi idrici e fognari che ne consegue, non tutti i ritorni alla gestione pubblica si traducono nella creazione di nuove aziende locali di diritto pubblico o SPL. Diversi enti "intercomunali" hanno esteso i loro servizi a mano a mano che scadevano contratti di concessione di minori dimensioni, come per la Comunità Urbana di Cherbourg (circa 35 000 nuovi utenti nel 2002) o la Métropole Rouen Normandie (circa 100 000 nuovi utenti nel 2011). Senza dimenticare i grandi Enti a prevalenza rurale che per 50 anni hanno esteso il loro perimetro incorporando collettività o aziende che in precedenza avevano esternalizzato i loro servizi. E' per questo che servizi essenzialmente rurali quali Noreade nella Francia del Nord, lo SDEA Alsace-Moselle, il Consorzio idrico della Vienne figurano oggi tra i grandi Servizi pubblici dell'acqua in Francia.

Grandi problemi e sfide

Le esperienze di successo della rimunicipalizzazione di diverse decine di servizi idrici e/o fognari dimostrano l'opportunità e la rilevanza del ritorno alla gestione pubblica anche per le comunità di piccole dimensioni. Esperienze da cui trarre alcuni insegnamenti e raccomandazioni:

- assolutamente essenziale è il «campione» politico : per definizione la gestione pubblica implica una grande responsabilità degli eletti e dei servizi, ed è cruciale il sostegno attivo dei politici ;
- la rimunicipalizzazione può dar luogo a legittimi dubbi e difficoltà (soprattutto nei casi in cui il Comune non disponga più di competenze e specializzazioni interne abbastanza forti) e può essere di indubbio vantaggio il sostegno di colleghi di altri Comuni (consiglieri e tecnici) che hanno già realizzato il ritorno alla gestione pubblica;
- importante è anticipare sui tempi e predisporre gli atti. Anche se alcune aziende di diritto pubblico sono state create nell'urgenza seguita alla rescissione di un contratto (come ad esempio Castres che ha mobilitato una squadra speciale

per rilevare la gestione dei servizi idrici e fognari in meno di sei mesi), l'esperienza dimostra che conviene avviare gli studi preliminari con almeno due anni di anticipo rispetto alla scadenza del contratto (e anche di più per le imprese più grandi) e a tener separata la chiusura del contratto (di solito mal definita nei testi contrattuali) dalla costituzione di un nuovo operatore pubblico, perché le due cose richiedono competenze e professionalità diverse. Difficile a volte anche la scelta di uno o più consulenti, competenti e indipendenti, per la gestione del progetto. In questo caso diventano molto importanti i contributi di esperienza che possono fornire altri Comuni;

- la riassunzione dei dipendenti del concessionario è un'altra questione che merita la massima attenzione: buoni conoscitori della rete idrica e dei servizi, è importante conquistarli alla nuova azienda pubblica e, se possibile, coinvolgerli nel processo di rimunicipalizzazione. Ormai è acquisito che le condizioni salariali esistenti siano mantenute, anche se sarà necessario semplificare e ottimizzare le varie situazioni lavorative accumulate negli anni. Si è potuto verificare che i dipendenti (se non i vertici aziendali) sono molto disponibili a entrare nell'azienda pubblica. In genere apprezzano il fatto che il loro lavoro si concentra maggiormente sui valori del servizio pubblico e del bene comune, spesso malridotti dall'ossessione degli operatori privati per la redditività e la concorrenza di mercato. La difficoltà maggiore consiste quindi nella compilazione dell'elenco dei lavoratori da ingaggiare in modo che il nuovo ente possa assumere il servizio senza essere appesantito da un esubero di lavoratori con profili professionali non adatti alle funzioni da svolgere. La raccomandazione è quindi di adottare un procedimento concertato, coinvolgendo gli eletti in consiglio comunale, i rappresentanti dei lavoratori e dei dirigenti per stipulare un accordo quadro prima possibile;
- infine, in un contesto di tecnologie dell'informazione e della comunicazione sempre più sofisticate e indispensabili, diventa altamente prioritario il trasferimento non solo degli impianti

ma anche dei dati e dei sistemi informativi (direzione dei lavori, gestione clienti, gestione patrimoniale, ecc.).

Anche se ogni situazione è particolare e l'esperienza di un Comune non è mai identica ad un'altra, gli scambi sono comunque positivi e permettono di gestire al meglio le transizioni.

Per questo France Eau Publique propone ai Comuni che intendono ritornare alla gestione pubblica una sorta di "patronato" da parte di uno o più Comuni che hanno caratteristiche analoghe e hanno già compiuto il percorso della rimunicipalizzazione.

Oltre al ritorno della gestione in mano pubblica propriamente detta, i comuni e i loro operatori pubblici devono ricercare anche il massimo dell'efficienza. Privilegiando il doppio principio della collaborazione e della solidarietà - contro la concorrenza commerciale - i membri di France Eau Publique possono così mettere in comune le loro conoscenze, competenze e migliori pratiche, sviluppare sinergie e condividere gli strumenti al servizio dell'interesse generale e costruire servizi idrici sostenibili.

C'è insomma da promuovere e assicurare il sostegno alla gestione pubblica dell'acqua rispetto al potere delle lobby degli operatori privati. I politici devono sapere che l'esternalizzazione dei servizi idrici a operatori privati non garantisce affatto una migliore efficacia né dal punto di vista delle prestazioni (tecniche, qualità del servizio, ecc.) né dal punto di vista economico. La maggior parte delle aziende di diritto pubblico sono in grado di offrire acqua di qualità, sicurezza dei servizi e pratiche rispettose dell'ambiente.

Christophe Lime è Presidente di Eau de Paris e vice sindaco di Besançon

Aderiscono a *France Eau Publique* Enti locali e operatori pubblici a loro volta membri della FNCCR - Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies che intendono condividere conoscenze ed esperienze, aiutarsi reciprocamente e sostenere la gestione pubblica dell'acqua. France Eau Publique è la continuazione dell'originario "conseil d'orientation des régies" e del lavoro condotto all'interno della rete di Aqua Publica Europea.

Per i membri di France Eau Publique l'orientamento imperativo della gestione pubblica dell'acqua deve essere rivolto al bene pubblico, non agli interessi privati. Essi considerano la gestione pubblica dell'acqua come la sola garanzia di gestione trasparente, sostenibile e solidale del servizio pubblico, del suo patrimonio e della risorsa idrica.

I principali obiettivi di France Eau Publique sono quattro:

- rafforzare le sinergie e sviluppare gli scambi di buone pratiche e contatti tra i responsabili ed esperti delle aziende francesi di diritto pubblico (régie);
- favorire la reciproca emulazione, al fine di progredire verso l'eccellenza della gestione pubblica e divulgarlo;
- sostenere gli enti pubblici emergenti per accompagnarli, facilitare il loro successo e rafforzare la dinamica collettiva;
- fare progressivamente da contrappeso alle lobby dei grandi gruppi privati per promuovere la gestione pubblica ed i suoi valori.

La FNCCR (Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies) è un'associazione di Enti locali territoriali specializzata nei servizi pubblici locali di erogazione di elettricità, gas, acqua, fognature, comunicazione elettronica, raccolta e valorizzazione dei rifiuti. Nel campo idrico e fognario la FNCCR conta più di 460 Comunità aderenti con una popolazione di 46 milioni di abitanti.

CAPITOLO 6

Realizzare la rimunicipalizzazione a Parigi: a colloquio con Anne Le Strat

di Olivier Petitjean

La Corte dei Conti regionale ha reso pubbliche alcuni mesi fa due relazioni: una valutazione della politica dell'acqua di Parigi e un audit sulle prestazioni del Servizio idrico pubblico Eau de Paris dopo la rimunicipalizzazione.

Sono le prime valutazioni ufficiali sui servizi idrici dopo il famoso ritorno del 2010 alla gestione pubblica nella capitale. La posta in gioco quindi era alta per il futuro del dibattito tra gestione pubblica e privata dell'acqua in Francia. Entrambe le relazioni si sono rivelate sostanzialmente molto positive per Eau de Paris. È un avallo implicito della rimunicipalizzazione?

Le relazioni non tendono a un confronto diretto della gestione attuale con quella dei precedenti operatori privati Suez e Veolia. Per fare ciò, bisogna andare indietro alle precedenti relazioni della Corte dei Conti sulla gestione dell'acqua a Parigi, in particolare a quella del 2000, l'anno precedente la nostra vittoria al Comune di Parigi. È come dalla notte al giorno! Di solito queste relazioni sono abbastanza severe perché hanno lo scopo di individuare le lacune per incoraggiare i governi locali a migliorare la gestione pubblica. Tutto sommato, queste ultime relazioni sull'acqua a Parigi sono in realtà molto positive.

L'altra relazione della Corte regionale dei Conti evidenzia che il ritorno alla gestione pubblica ha permesso a Parigi di ridurre il costo dell'acqua pur mantenendo un alto livello di investimenti.

Sì, infatti!, ed è gratificante vederlo riconosciuto dalla Corte dei Conti. La relazione sulle politiche idriche di Parigi è ancor più positiva di quella focalizzata sulla transizione verso la gestione pubblica perché essa approva i grandi orientamenti strategici che abbiamo impresso a queste politiche. Compresa quelle decisioni che avevano inizialmente incontrato lo scetticismo degli uffici amministrativi del Comune,

come ad esempio il mantenimento della rete dell'acqua non potabile¹ e la sua estensione all'irrigazione dei giardini pubblici, la pulizia delle strade ecc.. La relazione inoltre elogia l'amministrazione Parigina per aver praticato una politica idrica che va oltre il ciclo idrico locale e si fa carico di problemi quali la tutela dell'acqua, la sostenibilità e la democrazia.

Quindi, nel complesso il ritorno alla gestione pubblica dell'acqua a Parigi pare proprio un clamoroso successo?

Eau de Paris gode di un'ottima reputazione ed è giusto. Funziona! Abbiamo ridotto il prezzo dell'acqua pur mantenendo un ambizioso programma di investimenti a lungo termine, e il nostro sistema di gestione è molto innovativo sotto diversi aspetti. Al punto che alcune nostre innovazioni vengono adottate perfino dalle aziende private.

Davvero interessante, tanto più che gli imprenditori privati continuano a sostenere che "innovatori" sono loro. Di che innovazione sta parlando?

Eau de Paris è il solo operatore idrico che nel proprio Consiglio di Amministrazione ha una rappresentanza dei suoi dipendenti, degli utenti e delle associazioni della società civile, con pieno diritto di voto. È un passo avanti democratico che ha ispirato anche altri. Anche Antoine Frérot, Presidente Direttore Generale di Veolia, sta prendendo in considerazione una rappresentanza degli utenti nel Consiglio di Amministrazione, cosa che sarebbe stata inconcepibile solo qualche anno fa. Eau de Paris ha fatto anche da battistrada su questioni come la parità di genere sul lavoro; la tutela delle risorse idriche tramite partenariati con gli agricoltori per la salvaguardia a monte della qualità dell'acqua; il risparmio idrico con la distribuzione a tappeto di "kit del risparmio idrico". In ambito tecnico siamo stati veramente molto innovativi nei servizi agli utenti (call center, monitoraggio delle perdite, gestione delle lettere e dei reclami, ecc). È anche per questo che Eau de Paris si è vista assegnare il premio per il "miglior servizio assistenza ai clienti" in Francia negli ultimi tre anni.

¹ Parigi è una delle poche città al mondo ad avere due reti idriche, una per l'acqua potabile e l'altra per l'acqua non potabile.

Benché sia molto positiva, quando la relazione della Corte dei Conti regionale sulla gestione dell'acqua di Parigi è stata resa pubblica in Francia, i media sembrano aver colto solo un aspetto: il probabile futuro aumento delle tariffe a Parigi. Come mai?

Va detto innanzitutto che non tutti i media hanno focalizzato i soli aspetti negativi. Alcuni hanno evidenziato come in realtà molti fossero positivi. Detto questo, alcuni organi di informazione hanno scelto di concentrare i loro titoli su un probabile futuro aumento del prezzo dell'acqua. È chiaro che quei giornalisti non si sono dati la pena di leggere tutta la relazione e si potrebbe dubitare della loro obiettività. I grandi gruppi privati sono un'importante fonte di entrate pubblicitarie e sono stati soprattutto i giornali che dipendono pesantemente da quella pubblicità a martellare su quel tema. Ad ogni modo Eau de Paris deve comunque affrontare il problema delle cosiddette "forbici del prezzo": da una parte il gettito delle bollette tende a diminuire per effetto della diminuzione dei consumi, dall'altra i costi continuano a salire, soprattutto in ragione dei nuovi standard di depurazione dell'acqua. È una tendenza che non riguarda tanto il dibattito sulla gestione pubblica o privata, e nemmeno la sola Eau de Paris. Per la verità la situazione finanziaria di Eau de Paris è piuttosto buona e in grado di affrontare queste novità. È comunque vero che probabilmente, come altre aziende idriche, dovrà aumentare le tariffe per pareggiare il bilancio. Secondo me, la questione fondamentale deve riguardare le modalità di finanziamento del servizio idrico: non è più possibile basare la tariffa unicamente sul consumo, calcolata su un determinato prezzo per metro cubo d'acqua. E questo è ancor più vero se la politica del servizio è quella di incoraggiare gli utenti a ridurre il consumo d'acqua, come fa Eau de Paris.

Come mantenere i servizi idrici alla portata degli utenti?

Dovremo differenziare la tariffa secondo i tipi di consumo dell'acqua a Parigi, in particolare quello domestico e commerciale. Le utenze commerciali dovrebbero pagare di più. Oggi questi utenti (bar, ristoranti, parrucchieri, tintorie, dentisti, ecc.) stanno pagando meno delle famiglie perché possono dedurre questa spesa dalla tasse. È

una questione politicamente delicata e non è nemmeno tanto facile da applicare dal punto di vista tecnico, ma credo che renderebbe il sistema più equo.

La transizione

Può raccontarci della complessità della transizione alla gestione pubblica, e di come è stata condotta?

È vero, la fase di transizione è stata complessa. Va ricordato che prima della creazione di Eau de Paris, noi avevamo tre diversi contratti per l'acqua: uno per la produzione idrica con una "società ad economia mista" il cui maggiore azionista era il Comune, mentre Suez e Veolia avevano un pacchetto azionario di minoranza;² e due altri contratti separati per la distribuzione dell'acqua con Suez e Veolia, rispettivamente per la riva sinistra e per la riva destra della Senna. Situazione molto complessa, e nessun precedente a cui poter fare riferimento. Abbiamo avuto molte difficoltà nel riprendere in mano il servizio "in house", per esempio nella transizione dal sistema di contabilità privato al sistema pubblico. Difficoltà ormai superate come attesta la relazione della Corte dei Conti.

Quali difficoltà ha incontrato l'integrazione dei dipendenti Suez e Veolia nel nuovo Ente pubblico?

Il diritto del lavoro francese consentiva il trasferimento dei tecnici addetti alla rete di distribuzione, ma la maggior parte dei dirigenti erano stati trasferiti ad altre aziende dei due gruppi già prima della rimunicipalizzazione. Vi sono state trattative per un accordo sociale sull'armonizzazione delle condizioni retributive per tutto il personale. Ma la rimunicipalizzazione è stata perlopiù percepita come una fusione di due precedenti distributori (filiali di Suez e Veolia) in un ente di produzione a gestione pubblica (l'ex "società ad economia mista") cosa che è stata motivo di frustrazione per lavoratori in precedenza

² Nella legge francese "société d'économie mixte" (società pubblico-privata) è una società anonima a maggioranza pubblica, con almeno un azionista privato. Vi fanno spesso ricorso i Comuni per effettuare lavori pubblici o, in certi casi, per gestire servizi pubblici.

privati. Sono problemi comuni a questo tipo di ristrutturazioni. E la costruzione di una cultura condivisa richiede tempo.

Veolia e Suez hanno creato ostacoli?

Ovvio! È uno degli aspetti di cui parlo nel mio libro che sta per uscire, ed è anche trattato nei particolari da quello di Agnes Sinai sul processo di rimunicipalizzazione, *L'eau à Paris, retour vers le public*.³ Le differenze di comportamento però sono state notevoli: Suez in qualche modo ha collaborato, Veolia invece ha fatto di tutto per rendere il nostro compito il più difficile possibile.

Eau de Paris fornisce ora tutti i servizi idrici o vi sono ancora parti esternalizzate ai privati?

No, non vi sono più servizi in "concessione" al settore privato. Abbiamo stipulato alcuni contratti di esternalizzazione per gestire i sistemi informativi nei primi due anni, in modo da dare il tempo a Eau de Paris di allestire il proprio sistema informativo. I sistemi informativi sono un fatto incredibilmente importante perché servono per la fatturazione, per la raccolta e gestione dei dati dei contatori e per monitorare i lavori di manutenzione, tutti elementi troppo spesso trascurati. Eau de Paris ormai controlla e gestisce il proprio sistema informativo ma resta semi-dipendente da Suez e Veolia per il fatto che sta ancora usando certi sistemi di loro proprietà per elaborare le informazioni. Sono in corso studi all'interno di Eau de Paris per porre fine definitivamente a questa dipendenza. Ancor oggi quando chiediamo a Veolia informazioni puramente tecniche abbiamo difficoltà ad ottenerle.

Vi è poi un altro contratto con Veolia, di semplice esternalizzazione e non di servizio, per la gestione dei contatori (installazione e manutenzione). Anche in questo caso, Eau de Paris sta cercando di riassumere in proprio questa attività.

³ Eau de Paris. 20145. *L'eau à Paris, retour vers le public*. Seconda edizione. Aprile. Parigi: Eau de Paris. http://www.eaudeparis.fr/uploads/tx_edpevents/LivreRemunicipalisation_01.pdf

L'Osservatorio dell'acqua di Parigi

Qual era l'idea iniziale per la creazione dell'Osservatorio dell'acqua di Parigi?

Lo scopo dell'Osservatorio dell'Acqua di Parigi è quello di offrire ai cittadini uno spazio per il controllo e l'informazione, e per responsabilizzare gli eletti in Consiglio comunale, l'amministrazione e i lavoratori di Eau de Paris. Tutti gli atti, relazioni e procedure ufficiali riguardanti la gestione dell'acqua devono essere sottoposti all'Osservatorio prima di essere discussi in Consiglio comunale. Nei primi tempi la gente era scettica, ma ora si rende conto dei vantaggi. L'Osservatorio non è uno dei tanti cosiddetti "comitati civici" che si limitano ad avallare passivamente decisioni già assunte altrove. Non ha potere decisionale ma raccoglie i punti di vista dei cittadini e, quel che conta forse ancor di più, tutte le informazioni sono rese disponibili in modo accessibile.

Ecco perché nel Consiglio di Amministrazione di Eau de Paris sono stati inseriti sia le associazioni senza scopo di lucro sia un rappresentante dell'Osservatorio dell'acqua. Può anche darsi che ciò dia qualche fastidio ai componenti del Consiglio comunale perché richiede più tempo per spiegare i problemi o riceverli. Ma alla fine porta ad una maggiore democrazia dell'acqua, e questo è un bene per la gestione pubblica.

Vi sono esempi simili altrove?

Grenoble ha creato un comitato degli utenti, che viene consultato sul prezzo dell'acqua. Anche Viry-Châtillon (Lacs de l'Essonne) ha un modello di governo con un grande ruolo della società civile, sull'esempio di quello di Parigi. Ma in generale non esiste qualcos'altro di simile all'Osservatorio dell'Acqua di Parigi. La maggior parte dei gestori sono riluttanti ad aprire il loro sistema di governo con gli utenti e le associazioni di base perché ritengono che sia una perdita di tempo e di denaro. Io però credo che sia fondamentale per la qualità del servizio pubblico. E proprio queste innovazioni democratiche interessano

grandemente i colleghi di servizi idrici stranieri che vengono in visita a Parigi per preparare un ritorno alla gestione pubblica.

Le persone coinvolte sono molte?

L'Osservatorio ha messo molte persone in grado di produrre conoscenza sulle questioni idriche. Non è detto che siano tantissime, ma provengono tra l'altro dai comitati di quartiere, dalle case popolari, dagli enti di edilizia pubblica. Credono nell'Osservatorio, hanno una rete vasta e influente sui parigini. Le organizzazioni dei consumatori e degli ambientalisti rappresentate nel Consiglio di Amministrazione di Eau de Paris sono altrettanto influenti: *Que Choisir* e *France Nature Environnement* sono grandi organizzazioni, a livello nazionale. Il ritorno alla gestione pubblica e la creazione dell'Osservatorio dell'Acqua di Parigi hanno rivitalizzato la partecipazione popolare. Tutto questo è paradossale perché nei primi anni del 2000, quando decidemmo di rimunicipalizzare l'acqua, la società civile parigina non si era molto attivata. Eravamo abbastanza isolati, gran parte dell'amministrazione cittadina e dei sindacati non erano a favore di un ritorno alla gestione pubblica dell'acqua. Ora le cose sono cambiate.

In quale misura è formalizzato il ruolo dell'Osservatorio?

L'Osservatorio dell'Acqua di Parigi esiste in virtù di un'ordinanza del Sindaco, come comitato non-istituzionale sulle politiche dell'acqua. Lo ha istituito il Consiglio comunale di Parigi, non Eau de Paris. Si sarebbe potuto istituire anche come organismo indipendente ma quello che è interessante nel comitato non-istituzionale è che l'Amministrazione comunale si fa carico delle funzioni amministrative e logistiche. E va bene così, fintanto che i politici lasceranno abbastanza potere all'Osservatorio.

Reti e impegni per la gestione pubblica all'estero

La rimunicipalizzazione di Parigi ha rapidamente acquisito un'importanza simbolica e politica a livello nazionale e internazionale.

Lei ha girato il mondo sostenendo i movimenti contro la privatizzazione dell'acqua e Eau de Paris ha stipulato partenariati pubblico-pubblico con altri operatori idrici pubblici nel mondo intero, assumendo un ruolo chiave nella creazione della rete europea degli operatori pubblici (rispettivamente France Eau Publique e Aqua Publica Europea). Quando è cominciata questa azione globale?

Quasi subito, ancor prima della stessa rimunicipalizzazione, perché io ho assunto una posizione decisa in favore della gestione pubblica. Mi veniva chiesto molto spesso di andare a parlare dell'esperienza di Parigi, a partire dalla campagna referendaria sul diritto all'acqua in Colombia nel 2009, poi a Berlino, in Italia ecc. La posizione in cui mi trovavo era abbastanza insolita perché avevo sia responsabilità politiche come attivista, consigliera comunale e vice sindaco, sia responsabilità operative come presidente della "società ad economia mista" e poi di Eau de Paris. Sono anche una delle poche persone impegnate nell'intero percorso della rimunicipalizzazione fin dal 2001. Negli ultimi 12 anni sono cambiati i direttori, altri politici hanno lasciato il campo. E poi, stiamo parlando di Parigi, la capitale della Francia, sede delle grandi multinazionali dell'acqua – un simbolo forte. Ero collocata in una prospettiva davvero speciale.

Eau de Paris è considerata spesso come un operatore idrico "impegnato" nella promozione della gestione pubblica dell'acqua. È un fatto reale o dipende dal suo impegno personale quand'era presidente?

La questione presenta due aspetti. Da una parte c'è la promozione attiva della gestione pubblica e la lotta contro la privatizzazione – e questo era più un impegno mio personale che non un impegno istituzionale. All'interno di Eau de Paris molti lavoratori sono soddisfatti ma non sono degli attivisti, e non vogliono dedicare il loro tempo libero alla difesa della gestione pubblica, il che è molto comprensibile. Eau de Paris in sé non è un'organizzazione militante. Ma c'è anche la questione dei valori del servizio pubblico, e dell'impegno su questi valori all'interno di Eau de Paris. Vi sono persone provenienti dal settore privato che si sono unite a noi in questa iniziativa creativa di

dar vita a un servizio pubblico locale, e che ora ritengono impossibile ritornare alle ristrette mentalità orientate sul mercato.

Lei ha avuto un ruolo importante anche nel costituire altre strutture istituzionali come Aqua Publica Europea⁴ e France Eau Publique. Ce ne vuole parlare?

Aqua Publica Europea è stata fondata da un piccolo gruppo di persone che condividevano l'idea che fosse necessario difendere la gestione pubblica a livello europeo e creare un contrappeso alle lobby del settore idrico privato a Bruxelles. Per quanto riguarda invece France Eau Publique, esisteva già un comitato di operatori pubblici, ma volevamo dare vita al ramo francese di Aqua Publica Europea per accrescere la nostra forza e condividere le risorse. Una multinazionale si avvantaggia della capacità di mettere a disposizione di tutto il gruppo professionalità, competenze e risorse. L'obiettivo di France Eau Publique è introdurre lo stesso tipo di meccanismo tra un grande numero di operatori pubblici, compreso gli acquisti centralizzati.

Qual è la sua opinione sul progredire della gestione pubblica dell'acqua in Francia dopo il 2011?

Esiste un'evidente tendenza positiva verso la rimunicipalizzazione, ma non è molto forte. Vi sono stati casi significativi, di città come Nizza che è governata dalla destra. Il fatto è importante perché dimostra che la preferenza per il servizio pubblico va oltre l'appartenenza partitica (e sul versante politico opposto vi sono politici con posizioni piuttosto ambigue sul tema). Molti operatori pubblici in Francia hanno festeggiato quando Eau de Paris è ritornata alla gestione pubblica perché sapevano che non sarebbero più stati considerati delle pecore nere. E parecchie città che hanno mantenuto i servizi privatizzati, hanno comunque usato la prospettiva della rimunicipalizzazione per negoziare condizioni migliori con i fornitori privati. Suez e Veolia hanno dovuto modificare i loro contratti ed ora fanno meno profitti.

⁴ Aqua Publica Europea (APE) riunisce le aziende idriche e fognarie di proprietà pubblica e le loro associazioni nazionali e regionali di tutta Europa. Esse erogano servizi idrici e fognari a oltre 70 milioni di cittadini europei.

L'onere della prova è stato ribaltato: adesso sono i fornitori privati a dover convincere i Comuni che è meglio per loro rimanere con l'operatore privato invece di rimunicipalizzare. Pensando alla storia della gestione dell'acqua in Francia, questo è un risultato enorme.

Fino al 2014 Anne Le Strat era Presidente di Eau de Paris, vice sindaco della Città responsabile dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari e Presidente di Aqua Publica Europea. Fin dalla sua elezione nel Consiglio comunale di Parigi ha avuto un ruolo determinante nella rimunicipalizzazione dei servizi idrici parigini.

*L'intervistatore è lo scrittore e ricercatore francese **Olivier Petitjean**, attualmente direttore dell'Osservatorio sulle Multinazionali, un sito web di indagine sui grandi gruppi transnazionali francesi.*

CAPITOLO 7

La rimunicipalizzazione e i lavoratori: costruire nuove alleanze

di Christine Jacob e Pablo Sanchez

La rimunicipalizzazione è un fatto politico saliente di dimensione globale, che affonda le sue radici nel fallimento del partenariato pubblico-privato (PPP) e delle privatizzazioni in generale.

Dopo 20 anni di corsa alle privatizzazioni ed esternalizzazioni, i politici hanno cominciato a fare un bilancio. Persino istituzioni finanziarie globali come la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale hanno riconosciuto gli effetti contraddittori delle privatizzazioni, soprattutto per quanto riguarda una deludente efficienza tecnica e produttività del lavoro.¹ Ora, nel settore idrico e fognario si fa sempre più evidente una forte tendenza in senso opposto, per contrastare gli effetti negativi e ben documentati sui livelli di disuguaglianza, di povertà infantile e altri indicatori sociali.²

Ma sugli effetti delle privatizzazioni nei confronti dei lavoratori le analisi comparative sono tuttora carenti. Uno dei motivi può essere il fatto che i lavoratori colpiti dalla privatizzazione tendono ad essere "tacitati" con i prepensionamenti, mentre altri non oppongono alcuna resistenza. I rapporti lavorativi sono diversi per i nuovi assunti nelle aziende privatizzate. Ne risulta un sistema a due livelli in cui gli anziani conservano invece le condizioni migliori godute nelle aziende di provenienza.

I lavoratori del settore pubblico tendono a godere di maggiori tutele grazie agli accordi collettivi e sono meno toccati dal precariato. Ma

1 V. gli studi di Hall, D. 2014. Public and private sector efficiency. A briefing for EPSU by PSIRU, September. Brussels: EPSU. <http://www.epsu.org/IMG/pdf/efficiency.pdf> (accesso 11 Febbraio 2015).

2 V. sezioni 4 e 6 su beni comuni e uguaglianza in Hall, D. 2014. Why we need public spending. Report for EPSU and PSI by PSIRU, May. Brussels: EPSU. http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/wwnps_en.pdf (accesso 23 Febbraio 2015).

quando subentra il privato, i lavoratori trasferiti dal precedente datore di lavoro pubblico possono mantenere un vantaggio competitivo nella nuova società. Ciò rende più complesso il dibattito privatizzazione contro rimunicipalizzazione perché i lavoratori e i loro sindacati sono interessati non solo a miglioramenti dell'efficienza o al bene comune, ma oltre a quelle opzioni politiche, devono anche assicurare il necessario per vivere.

Inoltre, in alcuni Paesi dell'Unione Europea, lo status dei lavoratori pubblici, e in particolare le loro capacità negoziali e il dialogo sociale, sono state depotenziate dalle riforme neoliberali seguite alla crisi finanziaria. Tutto ciò aggrava la complessità del processo decisionale per le organizzazioni dei lavoratori.

Per i sindacati le privatizzazioni sono in generale negative per i livelli salariali e le condizioni di lavoro. Sarebbe però eccessivamente idealistico pensare che tutte le organizzazioni sindacali si siano opposte in ogni caso alla privatizzazione³ e sostengano la gestione pubblica. Da questo articolo si possono trarre alcuni insegnamenti e individuare possibili percorsi per ulteriori analisi sulle rimunicipalizzazioni dal punto di vista dei lavoratori. Data la scarsità di letteratura circa le condizioni dei lavoratori dopo la rimunicipalizzazione, questo articolo cerca di dare un modesto contributo a un dibattito che richiede ulteriori riflessioni.

La Rimunicipalizzazione e l'austerità

Ogni rimunicipalizzazione è un caso a sé stante, in quanto le condizioni per riprendere in mano pubblica dei servizi “in house” dipendono dal modo in cui questi erano stati in precedenza privatizzati. Perciò risulta molto difficile comparare gli effetti della privatizzazione e della rimunicipalizzazione sui lavoratori.

³ Lo studio più completo da parte di un'organizzazione dei lavoratori è quello compiuto dalla Canadian Union of Public Employees sulla privatizzazione e la rimunicipalizzazione di Hamilton. Loxely, S. 1999. An analysis of a public-private sector-partnership: The Hamilton - Wentworth - Philips Utilities Management Corporation PPP. Ottawa: CUPE. http://www.archives.gov.on.ca/en/e_records/walkerton/part2info/partieswithstanding/pdf/CUPEppp.pdf (accesso 23 Febbraio 2015).

Oggi i dibattiti sulla rimunicipalizzazione riflettono quelli che ebbero luogo nel 19° secolo in Europa durante l'espansione del movimento organizzato dei lavoratori. L'affermarsi delle organizzazioni dei lavoratori e dei social-democratici aveva reso molto popolare la rivendicazione di servizi pubblici da parte della classe lavoratrice, e soprattutto tra i lavoratori organizzati. Prefiguravano una società che avrebbe creato servizi scolastici, elettrici, idrici e di trasporto, di proprietà pubblica. In molti Paesi questa forza politica nuova ha portato alla creazione del modello municipale.

La principale differenza oggi consiste nel fatto che l'economia globale è molto più integrata, mentre i fornitori globali di servizi non esistevano ancora nella precedente ondata di municipalizzazioni e nazionalizzazioni. Oggi l'economia è molto più esposta alla speculazione e al potere dei mercati finanziari. A questo proposito, diventa importante che le organizzazioni dei lavoratori e in particolare il movimento sindacale, riscoprano una visione della società e non si limitino a negoziare soltanto le condizioni materiali di vita dei loro iscritti.

I governi locali si stanno misurando con tagli ai bilanci dovuti alle politiche di austerità applicate dai loro governi nazionali e dalle istituzioni finanziarie europee e internazionali. Famosi sono i casi di Francia, Spagna e Grecia dove si afferma comunemente che i lavoratori del settore pubblico “costano troppo” o che i fondi pensione non reggono più a causa degli alti livelli della disoccupazione.

La rimunicipalizzazione è un'occasione per ripensare il modo in cui i servizi pubblici vengono erogati tutelando nel contempo le condizioni di vita dei lavoratori del settore pubblico e le comunità servite. Dovrebbe riaprirsi un dibattito sui valori del settore pubblico: parità di accesso ai servizi per tutti i cittadini, affidabile, democratico e gestito in modo trasparente, con un processo decisionale che coinvolga tutti i soggetti interessati.

In pratica: la rimunicipalizzazione e il movimento sindacale.

Una volta avviato il processo di rimunicipalizzazione, le organizzazioni dei lavoratori si occupano di come essa possa influire sulle condizioni

lavorative. Occorre una piena consapevolezza dello *status* legale proposto per la nuova azienda, che consenta di migliorare l'erogazione del servizio pubblico.

Uno dei passi iniziali più importanti è la verifica di quale parte del diritto del lavoro si applicherà dopo il cambio di proprietà, che può avere un forte impatto in termini di creazione di posti di lavoro da parte del nuovo proprietario comunale.

In diversi casi concreti, come in Francia, i sindacati non hanno sostenuto apertamente la rimunicipalizzazione, in particolare nel settore idrico, per non pregiudicare i livelli di retribuzione e le condizioni di lavoro. Nel recente caso di Montpellier i sindacati si sono divisi poiché alcuni avevano consultato solo i dipendenti dell'azienda mentre altri avevano condotto consultazioni più ampie. Alla fine, i sindacati in grado di indicare il tipo di azienda che volevano, hanno avuto un ruolo chiave nel raccogliere il consenso necessario a portare avanti l'iniziativa. Un datore di lavoro è normalmente tenuto a sostituire il contratto di lavoro mantenendo però le stesse condizioni, ma può applicarne di diverse ai nuovi assunti (per effetto del diverso contratto collettivo), il che può essere sicuramente pericoloso. È quindi molto importante che i sindacati discutano tra loro quale modello proprietario intendano sostenere, ed essere uniti nel processo di rimunicipalizzazione.

Fondamentale è pure il dialogo sociale con il nuovo datore di lavoro, per esempio: come trattare i problemi delle esternalizzazioni e dei subappalti nella nuova struttura pubblica. È quindi importante che i nuovi datori di lavoro spieghino i vantaggi potenziali per i lavoratori ma anche che i sindacati sostengano tra i loro iscritti che la rimunicipalizzazione può dar vita ad aziende migliori.

Ma non è facile perché i sindacati tendono a rappresentare gli interessi e orientamenti dei loro singoli aderenti e non sempre di tutti i lavoratori. Può apparire ovvio ma nelle loro procedure decisionali i sindacati consultano coloro che fanno parte dell'organizzazione pagando la tessera e partecipando alle riunioni. Può darsi quindi che gli iscritti abbiano condizioni di lavoro migliori e più sicure di

altri lavoratori dei settori subappaltati o esternalizzati. Questo logica del "divide et impera" è stata usata in diversi settori per aumentare i profitti delle società private ma anche per intaccare la compattezza della forza lavoro. I sindacati devono contrastare questa tendenza promuovendo il bene comune e non solo quello dei loro membri.

È quindi opportuno che il movimento sindacale concepisca la rimunicipalizzazione come un'opportunità per aumentare la propria influenza nella società e nella forza lavoro nel suo insieme.

La rimunicipalizzazione è una realtà

Per rimunicipalizzazione s'intende riprendere in mano pubblica la gestione di un servizio comunale affidato in precedenza ai privati, sotto forma ad esempio di una concessione a lunga scadenza. Può voler dire anche riportare servizi regionali alla proprietà pubblica, una tendenza che si è venuta realizzando negli ultimi 10 anni. Una ricerca recente⁴ evidenzia che gran parte delle rimunicipalizzazioni avvengono in settori storicamente comunali come quello idrico e fognario.

Nonostante le continue pressioni politiche e finanziarie esercitate dalle politiche neoliberali, esistono chiari segnali che i Comuni europei si stanno sempre più orientando verso la rimunicipalizzazione e non considerano più la privatizzazione come una possibile opzione. Alcune organizzazioni sindacali europee come la Federazione Europea dei Servizi Pubblici (EPSU) incoraggia i propri aderenti a promuovere la rimunicipalizzazione nei loro incontri transnazionali e con ricerche finalizzate in tale campo.⁵

In Germania è in continua crescita il numero dei Comuni che cercano di fare retromarcia sulla privatizzazione nel settore del gas e dell'energia, e diventare essi stessi produttori di energia. Dal 2005

4 Lobina, E., Kishimoto, S. and Petitjean, O. 2014. *Here to stay: Remunicipalisation as a global trend*. Amsterdam: PSIRU, TNI and Multinationals Observatory. <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/heretostay-en.pdf> (accessed 23 February 2015).

5 La rimunicipalizzazione è stata sostenuta nell'ultimo congresso dell'EPSU (v.pagg. 53-54): http://www.epsu.org/IMG/pdf/brochure_resolutions_EN.pdf

sono ormai state costituite 72 aziende energetiche pubbliche e più di 1000 cooperative operanti nel settore. Per il 2016 andranno a scadenza oltre 2000 concessioni nel settore energetico in Germania, aprendo la strada a una nuova ondata di rimunicipalizzazioni.

Una ricerca condotta nel 2011 dall'Università di Lipsia su un centinaio di Comuni tedeschi, si conclude con la previsione di una tendenza verso l'estensione delle forniture da parte del settore pubblico. Metà dei Comuni con deficit di bilancio programmano forme di ristrutturazione dei servizi municipali: il 41% sta considerando di farli confluire in forme di collaborazione inter-municipale e il 36% opterebbe per la rimunicipalizzazione; meno del 3% pensa alla privatizzazione.⁶

Le autorità antitrust e i tribunali stanno però rendendo molto difficile per i Comuni riprendersi in mano le reti idriche, obbligandoli a metterle a gara e a partecipare alla stessa. Un caso emblematico è attualmente quello del Comune di Titisee-Neustadt il cui sindaco sta impugnando la sentenza in merito della corte costituzionale.

A Medina Sidonia (in provincia di Cadice, Spagna) l'azienda idrica è stata trasformata in azienda multiservizi locale per l'illuminazione stradale, l'acqua, analisi di laboratorio e rifiuti. Lo scopo è quello di fare economie di scala per generare risparmi e creare nuovi posti di lavoro. L'azienda municipale di Igiene Urbana era stata rimunicipalizzata nel gennaio 2014 e in due mesi aveva aumentato la sua forza lavoro di quasi il 20%.⁷ Su scala molto più grande, la rimunicipalizzazione dell'acqua a Parigi nel 2000 ha comportato l'"esportazione" del *know-how* dei lavoratori pubblici ad altre aziende pubbliche contribuendo a costruire solidarietà e partenariato pubblico-pubblico.

Non da ultimo, la rimunicipalizzazione ha contribuito a frenare la corsa alla privatizzazione un po' ovunque nel mondo. Quando le aziende

private di servizi pubblici ritornano alla proprietà pubblica molti si chiedono perché all'origine fossero private. Tutto ciò ha alimentato i dibattiti sui vantaggi e interessi che stanno dietro alla privatizzazione, collegati spesso con l'aggressività delle *lobby* e con la corruzione. Per i sindacati che si battono per una società più democratica e trasparente dovrebbe essere questo un elemento motivante a sostegno della rimunicipalizzazione in alternativa alla privatizzazione.

In Francia, comuni e regioni continuano a rimunicipalizzare i servizi idrici e di trasporto pubblico. Perfino in Gran Bretagna, dove è lo stesso governo a imporre la privatizzazione della sanità e delle carceri, raramente i Comuni hanno esternalizzato pur dovendo operare tagli al bilancio del 7% l'anno: per il *Financial Times* "le autorità locali sono sempre più scettiche sulle possibilità di ottenere risparmi dalle esternalizzazioni, e temono violente reazioni contro le società private che accumulano grandi profitti a spese dei contribuenti."⁸

Tabella 6.1 Recenti rimunicipalizzazioni in alcuni Paesi europei

Settore	Procedura	Paesi	Fattori
Acqua	Municipalizzazione dei servizi	Francia, ungheria	Fallimento del privato, costi, controllo, scadenza contrattuale
Elettricità	Nuova impresa comunale, acquisto di società private	Germania	Fallimento del privato, costi, controllo, scadenza contrattuale
Trasporto pubblico	Municipalizzazione di contratti e concessioni	GB, Francia	Fallimento del privato, costi, controllo, obiettivi pubblici
Rifiuti	Contratto <i>trasformato in house</i> , inceneritori intercomunali	Germania, GB, Francia, ecc	Costi, controllo, scadenza contrattuale
Igiene	Municipalizzazione di contratti e concessioni	GB, Finlandia	Costi, efficienza, occupazione, scadenza contrattuale

Fonte: Hall, D. 2012. Re-municipalising municipal services in Europe. Report commissioned by EPSU to PSIRU, May. London: PSIRU. <http://www.epsu.org/a/8683> (accesso 23 February 2015).

⁸ *Financial Times*. 2012. Savings from outsourcing doubted by state. 23 January.

⁶ Rothman, O. 2011. Renaissance der Kommunalwirtschaft – Re-kommunalisierung interessant zur Steigerung von Einfluss und Einnahmen. Study, 27 July. Leipzig, Germany: University of Leipzig. http://www.zv.uni-leipzig.de/service/presse/nachrichten.html?ifab_modus=detail&ifab_id=4191

⁷ La dimensione è troppo piccola per giustificare una regola generale, ma i lavoratori sono aumentati da 17 a 20 unità subito dopo la rimunicipalizzazione

Vantaggi della rimunicipalizzazione

Oltre ai motivi che hanno indotto i Comuni a porre fine alla privatizzazione, tra i quali risparmi sui costi o ripristino del controllo democratico, sono molte le opportunità offerte dalla rimunicipalizzazione ai sindacati. Essa è un'occasione per il miglioramento delle condizioni lavorative. Una società privata che gestisca una concessione a lungo termine, specialmente nel settore idrico, tende a esternalizzare elementi chiave del *know-how* tecnico. Questi possono invece essere usati come moneta di scambio nella rinegoziazione del contratto e renderlo più vantaggioso convincendo i datori di lavoro a mantenere in azienda le preziose conoscenze tecniche dei lavoratori perché si tratta di investimenti a lungo termine, fruttuosi per i lavoratori stessi. Per la forza lavoro organizzata l'obiettivo dovrebbe essere il miglioramento delle condizioni di tutti i dipendenti di una società, raggiungendo un inquadramento omogeneo che unisca invece di dividere i lavoratori. Un'azienda rimunicipalizzata cerca di realizzare economie di scala in modo da migliorare l'occupazione e le retribuzioni. E questa razionalizzazione può consentire il raggiungimento di ambiziosi obiettivi sociali, suscitando il dibattito tra i lavoratori su come gestire meglio l'azienda. Nel Comune di Almada (Portogallo), per esempio, la consultazione con i lavoratori ha contribuito alla presa di coscienza che l'accesso all'acqua è un diritto umano fondamentale. Il risultato è stato il miglioramento dei servizi *in-house* e la decisione di esternalizzare soltanto a imprese medio-piccole locali.⁹

Miglioramento del sistema gestionale e della partecipazione nelle aziende di diritto pubblico

Il processo di rimunicipalizzazione ha migliorato la trasparenza del servizio pubblico locale nei casi di Parigi, Napoli e Hamilton¹⁰ risultando in un'ampia consultazione con i lavoratori nuovi

⁹ Benché non propriamente rimunicipalizzata, quest'azienda dimostra quanto una forte etica pubblica possa giovare alle comunità in generale

¹⁰ Si veda *Remunicipalisation Tracker* per maggiori dettagli su questi casi: <http://www.remunicipalisation.org>.

assunti dalle aziende locali. Rimunicipalizzazione non significa soltanto rinegoziazione di retribuzioni e indennità accessorie, ma incoraggiamento alla consultazione con i lavoratori sulle prestazioni complessive di un'azienda pubblica. Le imprese socialmente responsabili devono poi aggiungere lavoro decente, dialogo sociale e avere a cuore la partecipazione dei lavoratori.

I sindacati possono trarre vantaggio da una migliore conoscenza degli standard di responsabilità sociale nelle aziende comunali.

Un'azienda pubblica con obiettivi sociali, ambientali e collettivi che consulta i propri lavoratori (e le loro organizzazioni) può servire da modello per una gestione progressista. Inoltre, lavorare per un'azienda che tiene in considerazione gli obiettivi sociali è più gratificante e motivante per i lavoratori. L'attuale crisi economica e le misure di austerità hanno colpito diverse economie europee. È fondamentale che il movimento sindacale dia l'esempio a livello locale, e partire dai propri lavoratori può fare la differenza. Medina Sidonia è un buon precedente. La nuova Azienda multiservizi comunale ha creato più posti di lavoro e migliorato le condizioni lavorative per assicurare migliori prestazioni dei servizi. Promuove inoltre forniture pubbliche sostenibili da parte di piccole e medie aziende con sede in città, mantenendo così i livelli occupazionali.¹¹ Il rientro in azienda di attività esternalizzate può generare risparmi grazie a una maggiore efficienza. E ciò comporta l'aumento degli occupati, come dimostra l'esempio di Medina Sidonia.

È chiaro che la rimunicipalizzazione può portare grandi vantaggi e deve essere fortemente sostenuta dai sindacati dei lavoratori.

¹¹ Medina Sidonia ha quasi 12 000 abitanti e a dicembre 2014 risultavano 2 223 residenti disoccupati. V. <http://www.foro-ciudad.com/cadiz/medina-sidonia/mensaje-12415004.html> (accesso 1 febbraio 2015).

Christine Jacob è Dirigente del settore Politiche governative regionali e locali presso EPSU- Federazione europea dei Sindacati del Pubblico Impiego.

Pablo Sanchez è coordinatore di Campagne presso EPSU - - Federazione europea dei Sindacati del Pubblico Impiego.

CAPITOLO 8

Sei pubblico... e adesso?

Modi nuovi di misurare il successo

di David A. McDonald

Complimenti! Avete ripreso in mano il controllo dei vostri servizi idrici dopo anni di privatizzazione. La lotta è stata dura, la transizione impegnativa ma ora i servizi pubblici ci sono e funzionano.

I problemi però non sono finiti, ovviamente. Per una vera rimunicipalizzazione occorrono nuovi modi di pensare il “successo” e come misurare e valutare i servizi idrici.

Smontare le strutture e le logiche della privatizzazione può richiedere anni, anche decenni. Le ideologie e i meccanismi neoliberisti sono penetrati nelle organizzazioni statali così profondamente che ricostruire i servizi pubblici richiederà molto più del semplice cambio di proprietà, sarà necessario un deliberato impegno a rifare e ripensare i modi con cui valutiamo le prestazioni.

In tutto il mondo, la maggior parte degli indicatori di rendimento utilizzati nel settore idrico sono imperniati sul concetto di efficienza finanziaria, utilizzata per confrontare gli operatori idrici tra loro. Le analisi comparative – i cosiddetti *benchmarking* - come vengono chiamati questi raffronti tra aziende di servizi – sono onnipresenti, e conducono a una sempre più omogenea forma di valutazione del rendimento, attribuita spesso a operatori idrici senza badare al loro contesto sociale, politico o economico.

Ciò non vuol dire che non si debbano mai confrontare i sistemi idrici o misurare il rendimento degli operatori. Anzi. I gestori possono imparare uno dall'altro e gli utenti dovrebbero disporre delle informazioni che permettano loro di richiedere le migliori soluzioni a livello locale, conoscendo quello che è già possibile altrove.

Il problema con gli attuali sistemi di *benchmarking* è lo scarso rilievo dato alla valutazione del rendimento finanziario, la natura molto centralizzata del potere decisionale e la mancanza di indicatori specifici per la natura “pubblica” dell’operatore idrico.

Per un’effettiva rimunicipalizzazione occorrono nuovi modi di pensare il successo, e come esso vada misurato e valutato. Sarà questa la parte più difficile dell’intero processo di rimunicipalizzazione. Anche se non esiste ancora un unico modo di misurare il rendimento del settore idrico pubblico, l’alternativa al sistema attuale di *benchmarking* deve partire da una revisione critica delle istituzioni e delle ideologie che lo ispirano.

Scopo di questo capitolo è una breve rassegna storica dei sistemi di *benchmarking* per evidenziare le maggiori criticità e accennare a possibili alternative per il futuro.

Gli attuali sistemi di *benchmarking*

I parametri di rendimento attuali per il settore idrico sono una pratica relativamente nuova ma ben consolidata.¹ L’*International Benchmarking Network for Water and Sanitation Utilities* è stata la prima importante iniziativa internazionale – istituita dalla Banca Mondiale nel 1966 –, alla quale è seguita la formazione di due gruppi di lavoro sul *benchmarking* all’interno dell’International Water Association (IWA) a fine anni ’90.² L’*International Organization for Standardization* (ISO) ha pubblicato un suo quadro dei servizi idrici e fognari nel 2007, con più di 260 indicatori di rendimento.

Oggi esistono dozzine di associazioni di *benchmarking* idrico e un crescente numero di gruppi regionali. Gli operatori idrici europei sono stati particolarmente attivi in questo campo (es.: European Benchmarking Cooperation e Aquabench) ma per quanto riguarda

1 Pidd, M. 2012. *Measuring the performance of public services: Principles and practice*. Cambridge: Cambridge University Press.

2 Cabrera, E., Dane, P., Haskins, S. and Theuretzbacher-Fritz, H. 2011. *Benchmarking water services: Guiding water utilities to excellence*. London: IWA Publishing

l’Africa, l’Asia o l’America Latina sono poche le associazioni nazionali di *benchmarking* – praticamente nessuna regionale – che si occupano di servizi idrici.³ In queste aree esiste una valutazione del rendimento, ma i metodi di valutazione sono quasi tutti importati (o alcuni direbbero imposti) dalle istituzioni finanziarie internazionali e dai donatori come la Banca Mondiale e l’Agenzia USA per lo Sviluppo Internazionale.⁴

Malgrado le differenze, vi è ampio consenso all’interno della comunità di *benchmarking* sul perché il rendimento debba essere confrontato: per aumentare la trasparenza e l’affidabilità tra gli operatori idrici, creare occasioni di partecipazione pubblica alla formazione delle decisioni e contribuire a “soluzioni globali basate sul consenso” per la fornitura di servizi idrici.

Il consenso è ampio anche su quello che va misurato. Anche se il sistema di *benchmarking* ha proprie caratteristiche uniche, queste derivano in gran parte (se non interamente) dagli oltre 260 indicatori stabiliti da ISO e IWA. Il sistema di *Cooperazione Europea di Benchmarking*, per esempio, è “totalmente allineato” al protocollo e agli indicatori IWA, utilizzati come “depositi” dei criteri di rendimento “per motivi di standardizzazione”.⁵

Poiché sarebbe troppo lungo darne qui un elenco completo, ricordiamo soltanto che i criteri usati comprendono: numero dei lavoratori idrici e fognari ogni 1000 allacciamenti, lunghezza della rete ristrutturata di trasmissione e distribuzione, percentuale di consumi non rilevati, numero di reclami per interruzioni dell’erogazione, volume di elettricità consumata, consumo d’acqua per persona, numero di

3 Berg, S. 2013. *Best practices in regulating state-owned and municipal water utilities*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean, May. United Nations: Santiago; Berg, S. and Corton, M. L. 2007. *Water utility benchmarking for managerial and policy decisions: Lessons from developing countries*. In *International Water Association Conference on Performance Assessment of Urban Infrastructure Services*.

4 v. Water and Sanitation Programme. 2010. *The state of african utilities: Performance assessment and benchmarking report*. Washington, DC: Water and Sanitation Programme. <http://african-utilities-benchmarking.appspot.com/> (accesso 10 Agosto 2014).

5 European Benchmarking Cooperation. 2014. *Methodology Part II: Reference guide*. Version 5.1, 27 May. Mimeo, p. 5.

guasti alla rete, tempo medio di riparazione completa e differenza dei prezzi per i diversi tipi di consumatori.

Diverso il discorso per la raccolta dei dati. Con tutte queste informazioni da raccogliere, il *benchmarking* può diventare molto arduo per dirigenti e tecnici di punta, e mettere ancora a più dura prova gli operatori più qualificati e ingegnosi del mondo.

Ma ancor più impegnativo è il problema di come analizzare e mettere a confronto i dati una volta raccolti. I dibattiti in corso sulle metodologie statistiche sono di alto livello tecnico e rendono quasi impossibile l'intero processo di *benchmarking* per alcuni Comuni, e – anche se completato - con risultati pressoché impenetrabili per il cittadino medio.⁶ Le ripetute esternalizzazioni di alcuni servizi idrici possono rendere difficile la ricostruzione dei costi mentre le differenti età delle infrastrutture (e l'incertezza sulle loro reali condizioni) condizionano fortemente le valutazioni statistiche. In altre parole, al notevole consenso riguardante il genere e la finalità della raccolta dei dati sulle prestazioni, subentrano sostanziali divergenze sulle modalità della loro elaborazione, che portano a risultati e interpretazioni diverse a seconda delle autorità competenti.

Un altro problema è la misurazione del rendimento che potrebbe semplificare eccessivamente i problemi complessi.⁷ Per esempio, le misurazioni rapportate alla manutenzione e sostituzione di infrastrutture possono concentrarsi su questioni tecniche o gestionali e ignorare invece questioni politiche o gestionali più profonde, quali un'equa copertura del fabbisogno e la sostenibilità ambientale. Le decisioni interne possono essere fuorviate da un'attenzione mal risposta su una produzione quantitativa a scapito di un risultato qualitativo, con il *benchmarking* che diventa un fine in sé, e non un

6 Abbott, M. and Cohen, B. 2009. Productivity and efficiency in the water industry. *Utilities Policy* 17(3-4): 233-44; Parsons, L. J. 2002. Using stochastic frontier analysis for performance measurement and benchmarking. In T. B. Fomby, R. Carter Hill, I. Jeliazkov, J. C. Escanciano and E. Hillebrand (series eds.), *Book Series: Advances in Econometrics* (Vol. 16), p. 317-350. Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited.

7 Bogetoft, P. 2013. *Performance benchmarking: Measuring and managing performance*. New York: Springer

mezzo per migliorare il servizio idrico.

Critica al *benchmarking*

Per i suoi sostenitori, nessuno di questi problemi è ritenuto pericoloso per l'azienda che esegue il *benchmarking*, e non ne hanno alterato i principi fondamentali, o l'entusiasmo, posti alla base della valutazione di rendimento e dei criteri applicati.

Esistono tuttavia critiche radicali alla procedura. Vi è chi ritiene anti-democratica la pratica del *benchmarking*, gestita da “esperti” con scarso impegno nel coinvolgere i cittadini o i lavoratori nelle procedure di valutazione. Invece di aumentare la trasparenza, il sistema di *benchmarking* tenderebbe a svilupparsi a porte chiuse, potrebbe essere manipolato dai dirigenti e dai politici che vogliono “produrre verità” in modi del tutto distaccati dalle realtà del territorio, o anche rafforzare forme non eque di erogazione del servizio ma funzionali a creare l'immagine di pianificazione e investimenti idrici percepita dagli utenti.⁸ In questo senso, il *benchmarking* diventa uno strumento per costruire dall'alto al basso quel senso comune che spesso inneggia alle idee del successo e del progresso fondate su logiche di mercato emarginando forme alternative di governo dell'acqua e relativa valutazione.⁹

Una seconda critica riguarda il ricorso al *benchmarking* per promuovere la commercializzazione nel settore idrico, attribuendo un vantaggio competitivo agli operatori privati nella definizione delle norme. Alle organizzazioni di *benchmarking* sono addebitate contiguità con le grandi multinazionali, che agiscono nel proprio interesse, definendo “standard internazionali” per una vasta gamma di questioni, dalla sostenibilità ambientale al governo societario.¹⁰ ISO in particolare è

8 Boelens, R. and Vos, J. 2012. The danger of naturalizing water policy concepts: Water productivity and efficiency discourses from field irrigation to virtual water trade. *Agricultural Water Management*, 108: 16-26, p. 18-93

9 Bowerman, M. and Francis, G. 2001. Benchmarking as a tool for modernization of local government. *Financial Accountability and Management* 17(4): 321-29.

10 Nadvi, K. and Waltring, F. 2004. Making sense of global standards. In H. Schmitz (ed), *Local enterprises in the global economy: Issues of governance and upgrading*, p. 53-95, Cheltenham:

finita nel mirino, accusata di svolgere la maggior parte del suo lavoro in un limitato numero di Paesi del Nord del mondo, dominato dalle grandi multinazionali, che ne fanno qualcosa di più di un “regime aziendale privato”.¹¹

In una nota sull’argomento, gli attuali sistemi di *benchmarking* sono criticati anche perché incoraggiano – e addirittura richiedono – comportamenti commerciali da parte degli operatori idrici. Quando vengono usati come un modo per simulare pressioni di mercato, i *Benchmarking* idrici “motivano fortemente gli operatori ad essere efficienti e innovativi, riducendo i costi operativi e le spese” e facilitando così la via del successo ai manager idrici orientati al mercato.¹² Il *benchmarking* può addirittura preparare il terreno per la privatizzazione vera e propria, forzando gli operatori idrici pubblici a rendere accessibile alle multinazionali il loro rendimento finanziario, per mettere in risalto le aziende potenziali generatrici di reddito.¹³ e “individuare possibili mercati”¹⁴ per acquisizioni da parte dei privati.

Una terza critica di fondo dell’attuale sistema di *benchmarking* verte sui suoi criteri di rendimento universali che uniformano l’acqua e la gente che la usa, ignorando le differenze culturali e politiche ed imponendo standard eurocentrici al resto del mondo. I critici sostengono invece che non esistono verità immutabili e universali: “ il bene comune non può mai essere definito *a priori* (...) come parametro immutabile della qualità di governo delle aziende,”¹⁵ intendendo con ciò che standard universali per misurare il rendimento sono praticamente e filosoficamente impossibili. Una critica davvero radicale. Come

Edward Elgar Publishing; Prakash, A. and Potoski, M. 2006. Racing to the bottom? Trade, environmental governance, and ISO 14001. *American Journal of Political Science*, 50(2): 350-364.
11 Haufler, V. 2000. Negotiating international standards for environmental management systems: The ISO 14000 standards. New York: UN Vision Project on Global Public Policy Networks, p. 6.

12 v. Marques, R. C. and Simões, P. T. F. 2010. *Regulation of water and wastewater services: An international comparison*. London: IWA Publishing, p. 15.

13 v. il sito IBNET: http://www.ib-net.org/en/texts.php?folder_id=78

14 Van den Berg, C. and Danilenko, A. 2011. The IBNET water supply and sanitation performance blue book: The International Benchmarking Network of Water and Sanitation Utilities Databook. Washington, DC: World Bank Publications, p. 4.

15 Dahl, A. and Soss, J. 2012. Neoliberalism for the common good? Public value governance and the downsizing of democracy Background Paper, June. Minneapolis: Centre for Integrative Leadership, p. 31.

minimo, questi aspetti ci suggeriscono di “diffidare della tentazione di usare la ‘scienza’ dogmaticamente e l’oggettivazione che essa comporta nel trattare la complessità dell’argomento acqua.”¹⁶

Un sistema di comparazione alternativo?

A che punto siamo con la valutazione delle prestazioni delle aziende idriche rimunicipalizzate? Dobbiamo rifiutare del tutto il *benchmarking* in quanto forza che capovolge, commercializza e appiattisce? Da un certo punto di vista: sì. I sistemi di *benchmarking* che vanno per la maggiore sono profondamente intrisi dell’ideologia del mercato e talmente tecnocratici da rendere difficile conciliarli con gli obbiettivi di trasparenza ed equità dei servizi pubblici.

Ma sono anche convinto che non possiamo rinunciare del tutto agli sforzi di misurare il successo (o fallimento) dei servizi idrici. Anche perché non tutti i sistemi di *benchmarking* - e le persone che li gestiscono - sono intrinsecamente neoliberali. Individuare e comprendere quanto dell’acqua non è ancora chiaro, può, ad esempio, assumere molte e diverse finalità e caratteristiche.

E in assenza di un qualche criterio di rendimento convenzionalmente accettato, come possiamo determinare la domanda globale per un migliore accesso all’acqua, accessibilità o tutela della salute e sicurezza dei lavoratori? Come possiamo condividere “buone” (contro le “migliori”) pratiche ed usarle per rendere più equi i servizi idrici in altre situazioni? E ciò che più importa, se rinunciamo del tutto al *benchmarking*, non abbandoniamo forse questo potente strumento nelle mani di chi (di proposito oppure no) può usare gli indicatori di prestazione per commercializzare i servizi idrici o ignorare le disuguaglianze?

Perciò, la mia proposta è urgente anche se modesta: lavorare per costruire metodi alternativi di valutazione del rendimento e diffondere

16 Zwartveen, M. Z. and Boelens, R. 2014. Defining, researching and struggling for water justice: Some conceptual building blocks for research and action. *Water International*, 39(2): 143-158, p. 151-2.

esempi di riforme progressiste. Un modello alternativo offrirebbe principi e criteri di misurazione standardizzati – senza i quali sarebbe impossibile un dialogo significativo tra autorità diverse – ma sarebbe nel contempo molto più flessibile degli attuali sistemi di *benchmarking* nello stimolarli verso letture e interpretazioni delle situazioni locali che non siano vincolate alla logica di mercato.

Sarei anche favorevole a un modello alternativo che conservi alcuni dei principali indicatori di rendimento esistenti, come la misurazione della qualità dell'acqua, dei tempi di attesa per le riparazioni e del numero di addetti per ogni 1000 connessioni. Indicatori importanti non solo in quanto tali, ma anche perché offrono un punto di accesso strategico per l'introduzione di un sistema di misurazione nuovo e diverso che ponga quesiti più approfonditi sulla qualità dell'acqua per fasce di reddito, sull'impatto dell'impossibilità di pagare per livelli di consumo non misurati, oppure sulla composizione per genere della forza lavoro, per citare solo alcuni dei metri di misurazione impostati sull'equità che possono essere usati.

Questi indicatori alternativi poggiano sul lavoro in pratica già avviato, come i “principi di rendimento” utilizzati da qualche decina di operatori idrici in Brasile e comprendenti universalità del servizio, equità, partecipazione sociale e accesso.¹⁷ Il Municipal Services Project ha approfondito questi indicatori nella forma di “criteri normativi” per la prestazione, applicati nello studio di un'ampia gamma di servizi pubblici nel mondo intero.¹⁸ Ai quali sono stati aggiunti fattori qualitativi come etica pubblica e solidarietà del settore pubblico.

Queste alternative rimangono tuttavia ancora piuttosto astratte, servono da punti di riferimento di alto livello per ricerche comparative sui servizi pubblici in contrapposizione agli indicatori specifici di settore per misurazioni essenzialmente quantitative. A questo proposito, resta

17 ASSAMAE. 2007. *Successful experiences in municipal public water and sanitation services from Brazil*. Amsterdam: Transnational Institute

18 McDonald, D. A. 2014. *Rethinking corporatization and public services in the Global South*. London: Zed Books; McDonald, D. A. and Ruiters, G. 2012. *Alternatives to privatization: Public options for essential services in the global South*. New York: Routledge.

da fare molto lavoro per tradurre principi tanto ampi in variabili di analisi concrete giorno per giorno, che possano empiricamente porre in primo piano le questioni dell'equità e dell'accesso universale.

Sarebbe anche saggio considerare una forte riduzione del numero degli indicatori utilizzati dagli attuali sistemi di *benchmarking*. Come detto più sopra, gli oltre 260 indicatori, che compongono i principali sistemi di *benchmarking*, sono difficili (se non impossibili) da gestire da parte degli operatori idrici, e il loro ambito d'applicazione e di analisi è impenetrabile per il cittadino medio. Il problema è quello di trovare un equilibrio tra la complessa realtà dei sistemi idrici e la necessità di semplificazione che “aiuti la gente a entrare nel merito.”¹⁹ Potrebbe anche essere utile trovare il modo di rappresentare il *benchmarking* in formati visivi, come gli “spider diagrams” usati dal Piano Idrico della Città per semplificare e illustrare il suo sistema di *benchmarking*,²⁰ anche se altre visualizzazioni possono essere efficaci.

Non sarà facile. Decidere il numero totale degli indicatori di rendimento, come confrontarli e quali misurazioni privilegiare sarà una bella sfida. Sarà difficile anche conquistare dirigenti e politici a un modello alternativo di *benchmarking* se non sono (o non vogliono essere) consapevoli dei problemi posti dai sistemi attuali, per non parlare del tempo e delle risorse necessarie per compiere questa svolta politica e organizzativa.

Eppure i tempi non potrebbero essere più favorevoli. Con più di 180 servizi idrici rimunicipalizzati negli scorsi 15 anni e con decine (se non centinaia) di altri che stampro considerando la possibilità di rimunicipalizzare nel prossimo decennio,²¹ la volontà politica di riflettere su che cosa significhi essere “pubblico” è più forte che mai. Gli enti recentemente rimunicipalizzati sono più di altri in

19 Pidd 2012, op. cit., p. 75-6.

20 van Leeuwen, C. J., Frijns, J., van Wezel, A. and van de Ven, F. H. 2012. City blueprints: 24 indicators to assess the sustainability of the urban water cycle. *Water resources management*, 26(8): 2177-2197, p. 2180

21 Lobina, E., Kishimoto, S. and Petitjean, O. 2014. *Here to stay: Remunicipalisation as a global trend*. Amsterdam: PSIRU, TNI and Multinationals Observatory. <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/heretostay-en.pdf>94

grado di capire il bisogno di cambiamento nel modo di valutare le prestazioni, e hanno il mandato operativo di cercare e fare in modo che ciò avvenga. Questa tendenza offre un'opportunità eccezionale per costruire collettivamente un futuro di misurazioni alternative.

I complimenti vanno sempre bene, ma una lotta a lungo termine è appena iniziata.

David A. McDonald è Professore al Dipartimento di Studi Globali della Queen's University, Canada e condirettore del Progetto Servizi Municipali.

CAPITOLO 9

Accordi commerciali e protezione degli investitori: Una minaccia globale all'acqua pubblica

di Satoko Kishimoto

I casi di composizione delle controversie tra investitori e Stati (ISDS) si stanno rivelando una delle minacce più gravi all'acqua pubblica soprattutto nei casi di rimunicipalizzazione con cui i Comuni vogliono riprendere l'acqua in mano pubblica dopo il fallimento della privatizzazione. L'ISDS è incluso in molti trattati bilaterali sugli investimenti ed è usato dalle multinazionali dell'acqua per reclamare importi esorbitanti di denaro pubblico a compensazione della cancellazione di contratti di gestione del servizio. La sola minaccia di ricorso all'ISDS può bastare a convincere i governi locali a rimanere vincolati al privato malgrado le sue pessime prestazioni.

Con i nuovi trattati per il commercio e gli investimenti, come il Partenariato Transatlantico per il Commercio e gli Investimenti (TTIP) e il Partenariato Trans-Pacifico (TPP) dai quali ci si aspetta un potenziamento dell'ISDS, il rapporto di forze penderà sempre più a favore delle imprese private lasciando ai poteri pubblici un controllo limitato delle politiche sui servizi essenziali. Non meno preoccupante è l'Accordo Commerciale sui Servizi (TiSA) che può rendere irreversibile la liberalizzazione e privatizzazione dell'acqua.

Rimunicipalizzazione: una tendenza globale

La rimunicipalizzazione del settore idrico e di altri servizi sociali è una tendenza significativa perché dimostra che le scelte di privatizzazione del passato sono reversibili. Negli ultimi 15 anni, fino a Marzo 2015 più di 235 città e Autorità Locali in 37 Paesi avevano ripreso il controllo dei loro servizi idrici.¹

¹ Lobina, E., Kishimoto, S. and Petitjean, O. 2014. *Here to stay: Remunicipalisation as a global trend*. Amsterdam: PSIRU, TNI and Multinationals Observatory. <http://www.tni.org/briefing/here-stay-water-remunicipalisation-global-trend?context=599>

E il loro numero è in aumento. Le ragioni per rimunicipalizzare i servizi idrici sono simili ovunque: peggioramento dei servizi, scarsi investimenti, contenziosi sui costi operativi e sugli aumenti dei prezzi, aumento vertiginoso delle bollette dell'acqua, difficoltà nel monitorare gli operatori privati e assenza di trasparenza finanziaria. In generale, i Comuni decidono di ritornare alla gestione pubblica quando rilevano che i contratti privati sono insostenibili socialmente e finanziariamente.

Quale sia il modo migliore per erogare servizi essenziali è una questione cruciale per i cittadini, e gli eletti sono chiamati a scegliere risposte adeguate ai bisogni della collettività.

Quasi tutti i casi di rimunicipalizzazione si sono verificati in coincidenza con l'elezione di un nuovo Consiglio comunale che ha assunto la coraggiosa decisione di cambiare rotta rispetto alla privatizzazione.

In certi casi i residenti hanno esercitato la democrazia diretta per essere ascoltati dai loro governanti, per esempio ricorrendo al referendum.²

Quando i fornitori del servizio non corrispondono alle aspettative, i politici possono revocare un contratto di servizio in base a considerazioni pragmatiche per meglio rispondere ai bisogni dei cittadini in termini di costi-benefici. La capacità di rispondere alle nuove problematiche sulle prestazioni dei servizi o di orientare la pubblica opinione è parte essenziale della democrazia.

Questo capitolo esamina i casi di rimunicipalizzazione per i quali le multinazionali dell'acqua hanno denunciato governi nazionali o locali con cause legali tradizionali davanti ai tribunali nazionali, e facendo ricorso alle clausole di tutela degli investitori introdotte sempre più di frequente nei trattati di investimento bilaterali (BIT). Il capitolo esamina inoltre come ciò abbia influito sulle scelte dei governi stessi, e spiega perché gli accordi sugli investimenti quali il TTIP, il TPP e il TiSA, una volta firmati, costituiscano una minaccia alla diffusione delle rimunicipalizzazioni.

² Si vedano i casi di Berlino, Stoccarda e Antalya nel *Remunicipalisation Tracker*: <http://www.remunicipalisation.org>

Riquadro 1 Che cos'è la composizione delle controversie tra investitori e Stato?

L'ISDS attribuisce agli investitori stranieri il diritto di intentare causa direttamente agli Stati, davanti a tribunali internazionali privati, per essere risarciti rispetto a provvedimenti interni nel campo della sanità, dell'ambiente, della finanza e altro, ritenuti lesivi dei loro diritti. Di solito i meccanismi dell'arbitrato designano per il giudizio l'ICSID - International Centre for Settlement of Investment Disputes della Banca Mondiale, o altri tribunali come l'International Chamber of Commerce. Le controversie tra investitori e Stato sono giudicate da arbitri privati, scelti dalle parti in causa, non da giudici indipendenti. La parzialità degli arbitri a favore degli investitori è dimostrata: nel 42%³ dei casi le conclusioni sono a favore degli Stati rispetto al 32% favorevoli agli investitori. Un altro 27% dei casi è stato chiuso senza sentenza ciò che di solito comporta pagamenti più onerosi da parte dei governi.⁴ Questo meccanismo di ampia tutela degli investitori è riscontrabile nel mondo intero in più di 3 000 trattati internazionali bilaterali sugli investimenti

Le imprese sono ben protette contro la rimunicipalizzazione

In tutto il mondo, negli ultimi 15 anni, molti Comuni che avevano rescisso contratti con i privati, hanno subito pesanti conseguenze finanziarie. Indennizzi di rescissione o risarcimenti alle imprese idriche

³ “La maggior parte dei casi noti è trattata dall'ICSID - Centro Internazionale per la Composizione delle Controversie sugli Investimenti della Banca Mondiale a Washington. Le normative più utilizzate in seconda istanza sono quelle della Commission on International Trade Law (UNCITRAL) delle Nazioni Unite. La Permanent Court of Arbitration (PCA) dell'Aia, la London Court of International Arbitration (LCIA) come pure l'International Chamber of Commerce (ICC) con sede a Parigi e la Stockholm Chamber of Commerce (SCC), entrambe organizzazioni commerciali, trattano regolarmente queste controversie.” Tratto da Taken from: Eberhardt, P. and Oliver, C. 2012. *Profiting from injustice: How law firms, arbitrators and financiers are fuelling an investment arbitration boom*. Brussels and Amsterdam: Corporate Europe Observatory and Transnational Institute, p. 14. <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/profitfrominjustice.pdf>

⁴ Oliver, C. and Eberhardt, P. 2014. *Profiting from crisis: How corporations and lawyers are scavenging profits from Europe's crisis countries*. Amsterdam and Brussels: Transnational Institute and Corporate Europe Observatory, p. 11. http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/profitfrom_crisis_1.pdf

private sono pratica corrente. In linea generale, le multinazionali sono ben protette dalle leggi nazionali sul commercio per i casi di rescissione, con compensazione dei mancati guadagni previsti fino alla scadenza dei contratti. Il contratto di privatizzazione dell'acqua a Giacarta (analizzato in questo libro) per esempio, stabilisce che in caso di risoluzione per un qualsiasi motivo, da parte del Comune o del privato, anche se dovuta a bancarotta, il Comune dovrà pagare una notevole compensazione all'impresa privata.

Un altro tipico esempio è quello di Castres, città della Francia meridionale, che ha rescisso il contratto con Suez nel 2004 dopo una lotta di sette anni iniziata da un piccolo gruppo di cittadini impegnati che nel 1997 avevano presentato un esposto legale. La Magistratura contabile di Tolosa sentenziò che il prezzo dell'acqua era troppo alto e lo stesso contratto fu giudicato illegale perché firmato dal precedente sindaco senza aver prima consultato il consiglio comunale, come previsto dalla legge. Tuttavia l'impresa, colpita dalla rescissione unilaterale che ne seguì, nel 2003 si rivolse nuovamente al tribunale per reclamare il rimborso di investimenti (\$ 66 milioni) e danni (\$ 58,8 milioni). Il Tribunale ha condannato la Città a pagare a Suez \$30 milioni di risarcimento per gli investimenti.⁵

L'arroganza delle imprese idriche private in controversie simili si nota anche altrove. Stabilire risarcimenti per gli investimenti fatti tende a non tener conto dei profitti già realizzati dal contraente privato. Anche le leggi commerciali, quando vengono applicate a questi contratti, non tengono conto della qualità dell'erogazione del servizio pubblico.

Eppure la principale motivazione per la rimunicipalizzazione sono spesso le gravi violazioni da parte delle imprese private degli standard di erogazione dei servizi. Molti casi, da Buenos Aires a Giacarta, dimostrano che controversie e conflitti tra le parti per violazioni contrattuali pesano sulle autorità pubbliche in termini di tempo –

⁵ Per i particolari del caso Castres si veda *Remunicipalisation Tracker*: http://www.remunicipalisation.org/#case_Castres

tempi lunghissimi - e risorse per l'onere della prova.⁶

I Comuni devono far fronte a condizioni ancora più dure quando i regimi di protezione degli investimenti sono rafforzati da un BIT. In altre parole, quando le imprese private perdono una gara d'appalto, possono ricorrere a questo strumento supplementare per massimizzare i guadagni.

L'ISDS è una crescente minaccia per l'acqua pubblica.

Negli anni '90 l'Argentina aveva privatizzato la maggior parte dei suoi servizi pubblici, come da programma del governo neoliberale. Nello stesso periodo aveva stipulato 50 BIT i cui meccanismi di tutela degli investitori avrebbero avuto un ruolo tremendo nei casi di rinazionalizzazione futuri. Per i servizi idrici e fognari erano stati stipulati 18 contratti di concessione, nove dei quali sono stati rescissi tra il 1997 e il 2008.⁷ In tutti questi casi le tariffe, le prestazioni del servizio e gli investimenti erano diventati problemi cruciali e motivi di conflitto tra le imprese e le autorità competenti. Sei casi sono stati denunciati all'ICSID. L'Argentina è il Paese al mondo che più di tutti è stato trascinato in tribunale in base ai trattati internazionali sugli investimenti (i casi noti sono 55). Per contestualizzarli: due terzi di essi hanno a che fare con i provvedimenti di risanamento adottati dall'Argentina in seguito alla crisi economica nazionale degli anni 2001-2002. Con una legge di emergenza del 2002, il governo aveva abbandonato la parità di cambio dollaro-peso e svalutato il *peso* allo scopo di aiutare l'economia in crisi a risollevarsi. Era stato dichiarato il *default* del debito e congelate le tariffe dei servizi pubblici per

⁶ PSI, TNI, Amrta Institute for Water Literacy and Jakarta Water Trade Union. 2014. *The unfair cooperation agreement on water privatisation*. The eve of de-privatization in Jakarta series 3. http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/fact_sheets_3_the_unfair_final.pdf; Azpiazu, D. and Castro, J. E. 2012. *Agua pública: Buenos Aires in muddled waters*. In Pigeon, M., McDonald, D. A., Hoedeman, O. and Kishimoto, S. (eds.), *Remunicipalisation: Putting water back into public hands*, p. 58-73. Amsterdam: TNI. <http://www.municipalservicesproject.org/sites/municipalservicesproject.org/files/uploadsfile/remunicipalisation-chap4-BuenosAires.pdf>

⁷ Buenos Aires (city), Buenos Aires province, Gran (le sei maggiori sub-regioni della provincia di Buenos Aires), Santa Fe, Tucuman, Mendoza, Catamarca, Salta, La Rioja. See for more details: Dagdeviren, H. 2011. Political economy of contractual disputes in private water and sanitation: Lessons from Argentina. *Annals of Public and Cooperative Economics* 82 (1): 25-44.

mantenerli accessibili ai residenti.

Nel 2004, ad esempio, la francese SAUR International presentò un esposto contro l'Argentina riguardo alla concessione idrica e fognaria nella provincia di Mendoza, sostenendo di essere stata espropriata senza compensazione e denunciando la violazione degli *standard di trattamento giusto ed equo* previsti dal trattato bilaterale franco-argentino sugli investimenti. Nel giugno 2012 il tribunale ICSID si pronunciò per la responsabilità dell'Argentina nei confronti di SAUR.⁸

Un altro esempio è quello della provincia di Buenos Aires che dopo aver stipulato nel 1999 una concessione trentennale con Azurix, filiale della statunitense di Enron, l'aveva subito contestata per gli aumenti tariffari, la qualità dell'acqua e i ritardi negli investimenti infrastrutturali. Mentre erano in corso le conseguenti trattative, Azurix rescisse il contratto di concessione senza adempiere agli impegni pattuiti, a causa della bancarotta dell'azienda madre Enron. Ma aveva fatto ricorso all'ICSID contro il governo argentino e quello della provincia di Buenos Aires sostenendo che le pubbliche autorità avevano di proposito dilazionato i permessi di aumentare le tariffe idriche e infranto il trattato Argentina-USA. Nel 2006 l'ICSID ha condannato il governo argentino a pagare ad Azurix US\$ 165 milioni più gli interessi oltre alle spese di ICSID.⁹

Nello stesso periodo la provincia di Santa Fe aveva rescisso il contratto con Aguas Provinciales de Santa Fe, i cui maggiori azionisti erano Suez (Francia) e Agbar (Spagna), in seguito alle carenze del servizio e a una forte campagna pubblica nel 2005. In precedenza Aguas Provinciales de Santa Fe aveva fatto ricorso all'ICSID rivendicando 243,8 milioni di dollari dallo Stato argentino perché le pubbliche autorità non avevano concesso l'aumento delle tariffe dopo l'abolizione della parità valutaria dollaro-*peso* del 2002, che aveva modificato le

condizioni commerciali. La società sosteneva che l'azione del governo destabilizzava la concessione e che la violazione della clausola del trattamento giusto ed equo contenuta nei trattati BIT tra l'Argentina la Francia e la Spagna, equivaleva a un esproprio. Nel 2006 ICSID si è dichiarato competente.¹⁰ Aguas Argentinas SA, l'azienda idrica della multinazionale Suez, aveva presentato un ricorso analogo¹¹ all'ICSID prima che il governo rescindesse il contratto nel 2006.

Negli ultimi anni i ricorsi all'ISDS dei BIT per richiedere risarcimenti si sono fatti più frequenti. Al Messico, per esempio, nel 2013 sono state notificate quattro cause legali degli investitori.¹² Una di esse è stata promossa dalla società francese Degrémont che ha notificato al Messico una causa potenziale presso l'ICSID in base al BIT franco-messicano. La controversia riguarda l'investimento nella società locale Tapsa, che dal 1999 gestisce quattro impianti di depurazione nella provincia di Puebla, finché il contratto con il governo locale non è stato rescisso nel 2012 con la motivazione che la qualità dell'acqua era scesa al di sotto dei parametri ufficiali. Degrémont sostiene che la rescissione e successiva occupazione degli impianti da parte di funzionari pubblici si configura come un esproprio indiretto e abuso di potere. Non si conosce ancora l'ammontare del risarcimento richiesto da Degrémont.

Infatti, uno Stato può essere citato in giudizio anche per semplici discordanze sugli aumenti tariffari, prima ancora che si pensi di rimunicipalizzare. Nell'ottobre 2014 la società estone Tallinna Vesi e la sua capofila United Utilities Tallinn hanno fatto causa al governo nazionale in base a un BIT. United Utilities è una società britannica con sede legale in Olanda e questo consente a Tallinna Vesi e United Utilities Tallinn di appellarsi al BIT tra Estonia e Olanda. La società asserisce che l'Estonia ha infranto gli standard di leale ed equo trattamento del BIT avendo respinto – in base a una nuova legge

8 Spalton, C. 2012. Argentina held liable in water tariff case. *Global Arbitration Review*, 13 June. <http://globalarbitrationreview.com/b/30609/>

9 Riferimenti al caso specifico sono reperibili in *Remunicipalisation Tracker*: http://www.remunicipalisation.org/#case_Buenos%20Aires%20Province

10 *Global Arbitration Review*. 2006. Argentina suffers arbitration blow. 16 June; the detailed case is also on the Remunicipalisation Tracker: http://www.remunicipalisation.org/#case_Santa%20Fe%20Province

11 *Global Arbitration Review*. 2006. Argentina loses on jurisdiction. 11 August

12 *Global Arbitration Review*. 2014. Investors line up against Mexico. 4 November.

approvata nel 2010 - la richiesta di Tallina Vesi di un aumento delle tariffe. La legge attribuisce all'autorità estone per la concorrenza il potere di limitare i profitti delle aziende di servizi a livelli ritenuti "ragionevoli". Le aziende stanno rivendicando oltre 90 milioni di dollari come indennizzo delle perdite totali proiettate sull'intera durata del contratto fino al 2020.¹³

Congelamento del potere decisionale

Spesso la minaccia di cause legali dissuade i governanti dall'approvare leggi o adottare nuovi provvedimenti nell'interesse pubblico. Il caso della capitale bulgara Sofia è un esempio probante. Gli abitanti di quella città avevano subito aumenti illegali delle tariffe dell'acqua e inadeguati investimenti fin da quando nel 2000 Sofia aveva stipulato un contratto di privatizzazione con Sofiyska Voda, il cui maggiore azionista è Veolia. Clausole aggiuntive erano state introdotte in segreto nel 2008 una delle quali autorizza l'azienda a citare la Bulgaria davanti al Centro Arbitrale Internazionale di Vienna. Nel 2011, su richiesta dell'azienda privatizzata, la Città aveva interrotto la fornitura d'acqua a 1000 famiglie e denunciato oltre 5000 per mancato pagamento delle bollette. Benché si trattasse di violazioni al diritto umano all'acqua, il Comune dichiarava di aver le mani legate perché il concessionario minacciava di fargli causa per le bollette non pagate. Su iniziativa di cittadini e di alcuni eletti è stata allora avviata una raccolta firme per indire un referendum sulla rimunicipalizzazione dei servizi idrici ma la città non lo ha permesso perché l'azienda privata era pronta ad avviare una causa legale se si fosse tenuto.¹⁴

Questo genere di effetto congelante è riscontrabile in molti casi. Montbéliard in Francia aveva deciso nel 2010 di rimunicipalizzare il proprio sistema idrico gestito da Veolia fin dal 1992. La decisione era stata confermata nel 2013 dal voto formale del consiglio comunale e sarebbe entrata in vigore nel 2015 (sette anni prima della scadenza della concessione). Ma Veolia ha impugnato la decisione davanti

a un Tribunale nazionale richiedendo una compensazione di 95 milioni di dollari come risarcimento per inadempimento contrattuale.¹⁵ Nel 2014 il Comune si è piegato alle minacce e ha rinunciato alla rimunicipalizzazione.

Riquadro 2 TTIP

Il Partenariato Transatlantico per il Commercio e gli Investimenti (TTIP) è una proposta di accordo sul commercio e gli investimenti in fase di negoziazione tra gli Stati Uniti e l'Unione Europea dall'estate del 2013. Da entrambe le parti si vuole introdurre l'ISDS. La procedura è molto criticata, soprattutto per la sua segretezza, l'ampiezza dell'ambito di applicazione ed alcune clausole controverse compreso l'ISDS. Secondo la Commissione Europea vi saranno eccezioni per il settore dei servizi pubblici (istruzione pubblica, servizi sociali e sanitari e acqua).¹⁶ Resta da vedere se sarà davvero così. E poi, l'esenzione del settore idrico dalla liberalizzazione commerciale in base al TTIP non è una garanzia reale contro le cause legali tra investitori e Stato promosse dalle multinazionali: se la protezione degli investitori e l'ISDS sono introdotti nell'accordo, le multinazionali possono farvi ricorso per "proteggere i loro investimenti" anche nel settore idrico, aggirando di fatto le clausole esonerative. Nei Paesi in cui il settore idrico è già parzialmente liberalizzato, il TTIP rappresenterebbe un serio ostacolo alla rimunicipalizzazione

I casi citati dimostrano che le imprese private esercitano efficacemente il loro potere e finiscono per stravolgere le scelte politiche pubbliche. Nel mondo intero è sempre più evidente che gli investitori riescono a ribaltare le nuove scelte politiche e le normative intese a tutelare la salute pubblica e l'ambiente. Se la minaccia di cause legali tradizionali era già un deterrente efficace, lo è ancor di più il ricorso all'ISDE che aumenta i costi di quelle decisioni politiche e comporta risarcimenti

¹³ *Global Arbitration Review*. 2014. Water utility taps Estonia for damages. 14 October.

¹⁴ Riferimenti al caso specifico in *Remunicipalisation Tracker*: http://www.remunicipalisation.org/#case_Sofia

¹⁵ Riferimenti al caso specifico in : http://www.remunicipalisation.org/#case_Montbéliard
¹⁶ European Commission. 2014. Letter from the Directorate General on Trade, 11 December. <http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/Health/Health-Committee-TTIP-correspondence.pdf>

insostenibili.¹⁷ Non è difficile immaginare che le multinazionali dell'acqua useranno questo strumento contro gli Stati e i Comuni nei casi di rimunicipalizzazione.

Rimunicipalizzare non è facile. Comporta il superamento di una serie di ostacoli oltre a quelli legali citati più sopra. Spesso le pubbliche autorità devono riacquistare i pacchetti azionari o sborsare consistenti somme a titolo di risarcimento.¹⁸ L'attuale contesto degli investimenti globali contraddistinto dall'affermarsi dell'ISDS rende sicuramente più difficile la rimunicipalizzazione. La scelta di come fornire i servizi essenziali come l'acqua deve fondarsi su decisioni democratiche e non essere guidata dagli interessi degli investitori stranieri.

Riquadro 3 TPP

Il Partenariato Trans-Pacifico (TPP) è un'altra proposta di trattato di regolazione e investimenti. I Paesi dell'area Asia-Pacifico che hanno partecipato dal 2014 ai negoziati sono 12: Australia, Brunei Darussalam, Canada, Cile, Giappone, Malaysia, Messico, Nuova Zelanda, Perù, Singapore, Stati Uniti e Vietnam. Benché il testo negoziale sia segreto, si sa che esso comprende tra l'altro i servizi trans-frontalieri, gli appalti governativi e gli investimenti. Il punto di partenza del TPP sugli appalti governativi, per esempio, sembra assomigliare a quello analogo del WTO Organizzazione Mondiale del Commercio, che esclude i servizi idrici. Vi è comunque la tendenza a estendere e approfondire l'ambito delle liberalizzazioni e non si sa ancora come i servizi idrici verranno trattati nel TPP.

17 Knottnerus, R., van Os, R., van der PasPietje, H. and Vervest, P. 2015. *Socialising losses, privatising gains: How Dutch investment treaties harm the public interest*. Briefing (January). Amsterdam: SOMO, Both ENDS, Milieudefensie and TNI. <http://www.tni.org/briefing/socialising-losses-privatising-gains>

18 Per analizzare le criticità della rimunicipalizzazione vedere: McDonald, D. A. 2012. *Remunicipalisation works!* In Pigeon, M., McDonald, D. A., Hoedeman, O. and Kishimoto, S. (eds.), *Remunicipalisation: Putting water back into public hands*, p. 8-22. Amsterdam: TNI. <http://www.tni.org/briefing/remunicipalisation?context=599>; Kishimoto et al 2014, op.cit., p. 5.

I nuovi trattati per il commercio e gli investimenti

L'introduzione delle clausole di protezione degli investitori nel TTIP, TPP e CETA (Accordo Economico e Commerciale Globale) estenderebbe l'uso del ISDS a livello globale. Per quanto riguarda municipalizzazioni e nazionalizzazioni, gli investitori stranieri privati potranno rivendicare la violazione della protezione degli investimenti adducendo accuse di esproprio e abuso di potere (es. Degrémont contro Messico, Azurix contro Argentina) oppure a seguito della svalutazione della moneta nazionale (es. Aguas Provinciales de Santa Fe contro Argentina). Gli attivisti della società civile che lottano contro un'eccessiva protezione degli investitori e dei loro diritti, considerano il concetto di "trattamento giusto ed equo" potenzialmente il più dannoso per i contribuenti e per i governanti. E si tratta del principio più frequentemente applicato nelle cause vinte dagli investitori. La protezione degli investitori '*legittima le loro aspettative*', sostanzia il 'diritto' ad un ambito normativo stabile per gli investitori, previene le modifiche di leggi e regolamenti da parte dei governi, anche in presenza di condizioni nuove create da processi democratici.¹⁹ Stanno rapidamente crescendo le proteste pubbliche contro i trattati sul commercio e gli investimenti in fase di negoziazione perché rafforzerebbero enormemente questo genere di protezione degli investitori in gran parte del pianeta.

Il TiSA e i servizi pubblici

Benché il TiSA abbia suscitato un'attenzione inferiore a quella riservata a TTIP, TPP e CETA, il suo impatto potenziale sui servizi pubblici può essere enorme e ridurre drasticamente lo spazio decisionale dei Comuni. Ci si può chiedere perché il TiSA sia necessario quando esiste già l'Accordo Generale sul Commercio dei Servizi (GATT) dell'Organizzazione Mondiale del Commercio. Il TiSA è un tentativo di andare oltre e velocizzare il processo tra Stati consenzienti ed impegnati ad estendere la liberalizzazione dei servizi al

19 Eberhardt, P., Redlin, B. and Toubeau, C. 2014. *Trading away democracy: How CETA's investor protection rules threaten the public good in Canada and the EU*. Amsterdam: TNI. <http://www.tni.org/briefing/trading-away-democracy>

di fuori del WTO. L'industria transnazionale privata dei servizi spinge apertamente e aggressivamente in questa direzione.

Quali gli effetti del TiSA sui servizi pubblici?

In teoria, il GATT e il TiSA escludono dal loro ambito di applicazione i servizi "erogati nell'esercizio dell'autorità di governo". Tuttavia il TiSA dà una definizione molto restrittiva di servizi pubblici, e cioè "servizi erogati a fini non commerciali e non in concorrenza con uno o più fornitori privati". Nella pratica però, servizi pubblici come quelli sanitari, sociali, dell'istruzione, dei rifiuti, dell'acqua e quelli postali vengono erogati alla popolazione attraverso un sistema misto più complesso, istituito in tutto o in parte dai governi e da essi amministrato con normative più o meno rigide. Cosicché nei fatti quella definizione tanto restrittiva lascia una scarsa se non inefficace tutela per i servizi pubblici.²⁰

Quel che colpisce ancora di più del TiSA è che potrebbe davvero sottrarre alle autorità locali lo spazio essenziale per le politiche dei servizi pubblici. La sua clausola del "congelamento" bloccherebbe permanentemente allo stadio attuale la liberalizzazione dei servizi, impedendo ogni passaggio dal mercato all'erogazione pubblica dei servizi stessi salvo che non esistano esenzioni esplicite. Ciò significa che, quando una città o uno Stato liberalizzano e/o introducono un mix pubblico-privato nell'erogazione dei servizi, viene fissato il livello di liberalizzazione e un (futuro) governo non può più ritornare su quella decisione.

Si prenda ad esempio il Servizio Sanitario Nazionale della Gran Bretagna, gestito dal pubblico. La legge nazionale sull'assistenza sanitaria e sociale del 2012 ha aperto la porta ai fornitori privati di servizi. Da quando la legge è entrata in vigore, il 70 per cento dei servizi messi a gara è andato ai privati.²¹ Salvare il servizio sanitario

20 Sinclair, S. and Mertins-Kirkwood, H. 2014. *TISA versus public services*. PSI Special Report. Ferney-Voltaire, France: PSI. <http://www.world-psi.org/en/psi-special-report-tisa-versus-public-services>

21 McCluskey, L. 2014. The NHS is being taken over by Wall Street. And Cameron won't stop it. *The Guardian*, 17 July. <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/jul/17/nhs-taken-over-wall-street-cameron-health-service-privatisation>

nazionale da ulteriori privatizzazioni è ora l'obiettivo principale della crescente protesta in Gran Bretagna contro il TiSA (e il TTIP). Infatti, se il governo britannico – dopo aver firmato l'accordo – volesse cambiare politica e ordinamento sanitario per riportarlo interamente in mano pubblica, ne verrebbe probabilmente impedito dalla clausola di "congelamento" del TiSA.

Riquadro 4 TiSA

I negoziati per l'Accordo sul Commercio dei Servizi (TiSA) sono stati avviati verso la fine del 2012 allo scopo di liberalizzare il commercio globale dei servizi e migliorare le norme riguardanti le licenze, i servizi finanziari, le telecomunicazioni, il commercio elettronico, il trasporto marittimo e i trasferimenti temporanei all'estero per fornire servizi. UE e USA sono i principali fautori dell'Accordo. I 16 membri iniziali del TiSA sono ora aumentati a 23. Poiché l'UE rappresenta 28 stati membri, i Paesi rappresentati sono 50. Dopo che WikiLeaks ha divulgato parte del documento oggetto di negoziazione nel giugno 2014, la segretezza dell'accordo è stata messa in discussione. Public Services International (PSI), una federazione sindacale mondiale, mette in guardia sul fatto che il TiSA rende più facile per le multinazionali acquisire il controllo di servizi pubblici vitali come quelli sanitari e educativi. Avverte inoltre che il TiSA limiterà i diritti dei governi a emanare norme più rigorose nel pubblico interesse. Sembra che per ora l'ISDS non sia ancora inserito nel negoziato, ma questo trattato può avere effetti devastanti sulle prospettive di rimunicipalizzazione.

In Gran Bretagna, i servizi idrici, ferroviari ed energetici sono stati privatizzati negli anni '80 e '90.

Dopo decenni di gestione privata, i sondaggi della pubblica opinione dicono che la maggioranza dei cittadini vuole la proprietà pubblica di questi servizi (71 per cento per l'acqua, 68 per cento per l'energia, 66 per cento per le ferrovie).²² La clausola di "congelamento" del TiSA sarebbe sufficiente per gli investitori privati per sostenere l'impossibilità

22 *We Own It*. n.d. The cost of privatised living. <http://weownit.org.uk/privatisation-failing/cost-privatised-living>

di revocare la privatizzazione ed essi non avrebbero nemmeno bisogno di citare il governo davanti a una corte arbitrale internazionale per comporre la controversia (pur potendolo certamente fare per ottenere lucrosi risarcimenti). La clausola di “congelamento” preclude la rimunicipalizzazione e la rinazionalizzazione, a meno che i settori interessati non siano stati esplicitamente esclusi dal trattato.

Svendere la democrazia

TTIP, TPP, CETA e TiSA sono sempre più contestati non solo in Europa. Nell'ottobre 2014 sono state organizzate oltre 400 iniziative in 20 Paesi europei per respingere gli accordi commerciali segreti che l'UE sta negoziando.²³ In due mesi dal Dicembre 2014, un'Iniziativa dei Cittadini Europei (ICE) ha raccolto un milione di firme per richiedere l'interruzione dei negoziati sul TTIP e la non ratifica del CETA.²⁴ Le critiche si appuntano in particolare sulle clausole dell'ISDS nel CETA e il loro probabile inserimento nel TTIP.

La Commissione Europea ha tenuto una consultazione pubblica sull'ISDS nell'estate del 2014. Vi hanno partecipato circa 150 000 persone di un'ampia gamma di istituzioni – il numero più alto di risposte di qualsiasi consultazione UE – dimostrando la forza dell'opinione pubblica in questo campo. Vi partecipava anche Acqua Pubblica Europea, l'associazione europea degli operatori idrici pubblici, secondo la quale “il ricorso all'ISDS non migliorerà in alcun modo il flusso di investimenti tra USA e UE, può creare condizioni discriminatorie a danno delle imprese nazionali e, soprattutto, può portare alla limitazione dei diritti degli Stati nelle decisioni su come organizzare l'erogazione dei servizi pubblici.”²⁵ La Commissione Europea ha comunque dichiarato che non lascerà cadere le controverse

23 Trumbo Vila, S. 2014. *European civil society rejects TTIP, CETA and TiSA*. 13 October. <http://www.tni.org/article/european-civil-society-rejects-ttip-ceta-and-tisa>

24 Stop TTIP. 2014. L'iniziativa autorganizzata di cittadini europei contro gli accordi con USA e Canada supera il milione di firme in tempi da record. Comunicato stampa, 4 Dicembre. <https://stop-ttip.org/self-organised-european-citizens-initiative-us-canada-trade-deals-tops-million-signatures-record-time/110>

25 Corporate Europe Observatory. 2015. TTIP investor rights: The many voices ignored by the Commission. 3 February. <http://corporateeurope.org/international-trade/2015/02/ttip-investor-rights-many-voices-ignored-commission>

norme sull' ISDS nei negoziati TTIP.

Riquadro 5 CETA

Il CETA – Accordo economico e commerciale globale, è un accordo di libero scambio tra il Canada e l'Unione Europea e include un meccanismo del tipo ISDS. Nel settembre 2014 Canada e UE hanno annunciato la conclusione del processo negoziale ma l'accordo deve ancora essere approvato dal Consiglio e dal Parlamento europeo, e ratificato in Canada. Se approvato, entrerà in vigore nel 2016. Per quanto riguarda i servizi idrici, dopo forti pressioni dell'opinione pubblica per escluderli dall'accordo, Canada e Unione Europea hanno inserito ampie riserve agli obblighi sull'“accesso al mercato e trattamento nazionale” per quanto riguarda la captazione, potabilizzazione e distribuzione dell'acqua. Tali riserve danno ai governi il potere di ripristinare monopoli pubblici quando la privatizzazione dell'acqua ha fatto fiasco, ma gli investitori stranieri possono sempre contestare la decisione invocando il principio di trattamento giusto ed equo e le norme sull'esproprio di cui al capitolo sugli investimenti.²⁶

Aumentano anche le preoccupazioni di parlamentari e amministratori locali per la segretezza dei negoziati. Le tre organizzazioni che riuniscono i Comuni tedeschi hanno denunciato i rischi che CETA, TTIP e TiSA fanno correre ai pubblici servizi.²⁷ Sostengono che i servizi pubblici vanno tenuti fuori da questi accordi e che non deve essere ostacolata la loro rimunicipalizzazione. Herta Däubler-Gmelin, docente di giurisprudenza ed ex Ministro tedesco della Giustizia, ha posto con forza l'accento sulla mancanza di legittimazione di tali negoziati e sulla minaccia che essi rappresentano per i principi democratici²⁸ perché richiederanno modifiche delle leggi nazionali.

26 Sinclair, S., Trew, S. and Mertins-Kirkwood, H. (eds.). 2014. *Making sense of the CETA: An analysis of the final text of the Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement*. September. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives, p. 112-120. https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2014/09/Making_Sense_of_the_CETA.pdf 11

27 European Federation of Public Service Unions. 2014. Municipalities concerned about CETA, TTIP and TiSA. 28 October. <http://www.epsu.org/a/10865>

28 PSI. 2014. Speech – Herta Däubler-Gmelin, former Member of Parliament and Minister of Justice, Germany. 17 October, Geneva. https://www.youtube.com/watch?v=bWQrxP_ALak&

Per il momento, grazie a una forte pressione popolare, sono esclusi dal CETA almeno alcuni servizi tra cui l'acqua potabile. Se questi venissero inclusi nel TiSA, gli effetti sarebbero ancor più negativi di quanto si era temuto con il CETA.

Conclusioni

La rimunicipalizzazione è una risposta dei Comuni e dei cittadini alle privatizzazioni devastanti ed è chiara espressione del desiderio di riprendere i servizi in mano pubblica. È il rimedio a cui i Comuni ricorrono quando un'impresa privata non adempie ai suoi obblighi contrattuali e quando un accordo con il privato diventa insostenibile dal punto di vista finanziario e sociale. Non si deve permettere che questa piccola ma valida apertura per l'esercizio della democrazia venga chiusa da una eccessiva protezione degli investitori tramite l'ISDS.

Satoko Kishimoto è coordinatrice della Rete Reclaiming Public Water e del Water Justice Project al Transnational Institute (TNI)

CONCLUSIONE

Ritornare all'acqua pubblica con la rimunicipalizzazione

Satoko Kishimoto, Olivier Petitjean e Emanuele Lobina

La rimunicipalizzazione è una tendenza innegabile come evidenziano le analisi presentate in questo volume. Nonostante tre decenni di promozione instancabile della privatizzazione e del partenariato pubblico-privato (PPP) da parte delle istituzioni finanziarie internazionali e dei governi nazionali, molte città, regioni e Paesi hanno scelto di chiudere il capitolo dell'acqua privata e di riportare i servizi in mano pubblica. Più di 325 città di 37 Paesi hanno rimunicipalizzato i servizi idrici negli ultimi 15 anni.

In genere, la rimunicipalizzazione è una reazione collettiva all'insostenibilità della privatizzazione dell'acqua e dei PPP ed ha avuto un'accelerazione impressionante. È stata un simbolo in Francia, il paese con la più lunga storia di privatizzazione dell'acqua e che è anche la patria di alcune delle più grandi multinazionali idriche. Le esperienze in altri Paesi chiave (USA, Germania) e grandi città (Parigi, Giacarta) rappresentate in questo libro dimostrano anche che privatizzazioni e PPP non sono in grado di assicurare i vantaggi promessi ai governi locali e ai cittadini e che la gestione pubblica è più adatta a soddisfare i bisogni a lungo termine degli utenti finali, autorità locali e società nel loro insieme – ivi compresa la necessità di proteggere il nostro ambiente locale e globale.

In diversi Paesi, la diffusione dei sistemi idrici e igienico sanitari è avvenuta per iniziativa e con investimenti pubblici in risposta alla crescente domanda e ai problemi di salute pubblica nelle aree urbane. Negli anni '90 tuttavia, molti Paesi hanno privatizzato i loro servizi idrici e igienico sanitari a seguito di forti pressioni internazionali per l'apertura al mercato del settore dei servizi. Così oggi è necessario uno sforzo pubblico analogo per gestire i pressanti problemi idrici, quali l'urbanizzazione e l'accesso all'acqua e ai servizi igienico-sanitari nel Sud del mondo, il cambiamento climatico e la conservazione dell'ac-

qua. L'esperienza globale della rimunicipalizzazione dimostra ancora una volta che un settore pubblico collaborativo e democratico è in posizione migliore per tracciare la strada di una futuro sostenibile per l'acqua.

Come conclusione, offriamo una panoramica degli insegnamenti cruciali derivanti dai casi presentati in questo libro e dal nostro elenco globale delle rimunicipalizzazioni per illustrare ulteriori argomenti trasversali come i problemi posti dalle clausole per la protezione degli investitori, la posizione delle organizzazioni sindacali rispetto alla rimunicipalizzazione come progetto sociale, e la valutazione delle prestazioni come modalità di misura del successo della rimunicipalizzazione.

Basta con le direttive politiche irresponsabili

Malgrado il fallimento delle prime privatizzazioni degli anni '90, Buenos Aires e Giacarta comprese, le istituzioni finanziarie internazionali continuano a proporre la privatizzazione dell'acqua come soluzione per fornire l'accesso all'acqua potabile al Sud del mondo.

L'esempio più recente è quello di Lagos, Nigeria, la più grande città dell'Africa con 21 milioni di abitanti. Solo il 5 per cento dei residenti è collegato alle reti idriche e quelle igienico-sanitarie non esistono nella maggior parte della metropoli mentre gli ospedali sono affollati da malati di diarrea e altri mali dipendenti dall'acqua. Non avendo accesso diretto all'acqua, la gente si è collegata illegalmente alla rete idrica pubblica della Lagos Water Corporation (LWC) o acquista acqua di cattiva qualità da venditori privati. La realtà di Lagos riflette gli stessi problemi di molti altri luoghi nel mondo dove l'accesso all'acqua potabile a un prezzo sostenibile è una lotta tuttora in corso. È evidente il bisogno di investimenti e di riforme istituzionali. Nel 2014 la World Bank International Finance Corporation ha raccomandato la partecipazione del settore privato in LWC. Il rifiuto dell'azienda pubblica di accettare la proposta ha indotto la banca a recedere dagli impegni

di finanziamento assunti.¹ Le banche internazionali e regionali di sviluppo devono smettere di imporre simili condizioni irresponsabili e abusare del potere del denaro. Il governo nigeriano e l'Azienda pubblica LWC devono creare uno spazio di confronto democratico su come intendono migliorare i servizi. La comunità internazionale lo dovrebbe rispettare e sostenere.

Al presente, lo stesso modello negativo di privatizzazione dell'acqua e di investimenti privati nel Sud del mondo è proposto nell'Unione Europea nel contesto della crisi economica e finanziaria, come un modo per risanare la finanza pubblica e procurare risorse ai servizi pubblici al verde. È stato il caso della Grecia dove il tentativo di privatizzare le gestioni idriche di Atene e Salonicco è fallito grazie alla resistenza della cittadinanza e a una concordante sentenza del Tribunale²; altri Paesi come Portogallo, Irlanda, Spagna o Italia hanno sperimentato tentativi analoghi. Di recente, la Corte di Conti portoghese ha evidenziato l'asimmetria intrinseca nei contratti di PPP tra i Comuni e le società private che rende difficile per i Comuni monitorare la qualità degli investimenti e valutare le implicazioni finanziarie.³ Le esperienze del passato infatti dimostrano che a lungo andare questo tipo di politiche risulta negativo per i bilanci pubblici, comporta il peggioramento dei servizi e una perdita di trasparenza democratica.

Le contro-prove sono ormai troppe per continuare a credere ingenuamente in quello che il settore privato promette di fornire. L'allungarsi dell'elenco delle rimunicipalizzazioni nel mondo intero dimostra che privatizzazione e PPP sono socialmente e finanziariamente insostenibili ma dimostra anche il duro lavoro che autorità locali e cittadini dovranno compiere per riprendere in mano i propri servizi. Cresce la consapevolezza e l'evidenza che la gestione dei servizi da parte del settore privato è molto costosa.

1 Ezeamalu, B. 2015. How civil society helped block secret plot by Lagos Govt., World Bank to privatise water. *Premium Times*, 19 February. <http://www.premiumtimesng.com/news/headlines/177109-how-civil-society-helped-block-secret-plot-by-lagos-govt-world-bank-to-privatise-water.html>

2 *The Press Project*. 2014. Privatisation of Athens Water Utility ruled unconstitutional. 28 May. <http://www.thepressproject.net/article/62834/Privatization-of-Athens-Water-Utility-ruled-unconstitutional>

3 Tribunal de Contas. 2014. Regulação de PPP no Sector das Águas (sistemas em baixa). 27 February. http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2014/2s/audit-dgtrc-rel003-2014-2s.shtm

Rifiutare privatizzazioni e PPP: le soluzioni sono altre

Al malcontento popolare per la privatizzazione dell'acqua, le società private hanno risposto con la propaganda di marketing per indurre la gente a credere che il PPP è diverso dalla privatizzazione: non è così. PPP significa trasferire il controllo della gestione del servizio al settore privato. Viene proposto ai governi ancor oggi in modo aggressivo e chi lo propone fa in modo di presentarlo come una soluzione per apportare “la finanza innovativa” nel settore idrico.

Le Autorità Locali e i politici dovrebbero essere estremamente cauti quando prendono in considerazione la privatizzazione e il PPP nei servizi idrici. Revocare contratti privati è possibile ma non è per niente facile; comporta costi più alti, tempo e competenze. È consigliabile evitare privatizzazione e PPP come prima scelta e ricercare invece l'assistenza e il partenariato con altre Autorità locali e gestori pubblici coi quali si condividono missione comune e valori. La collaborazione inter-comunale può generale economie di scala e i Partenariati Pubblico Pubblico (PuP) possono rafforzare la capacità degli operatori di risolvere i problemi. È incoraggiante apprendere che le associazioni nazionali e regionali di operatori idrici pubblici stanno cominciando a svolgere un ruolo attivo nella condivisione delle conoscenze e nel fornire appoggi da pari a pari. I loro valori fondamentali di cooperazione e di solidarietà (invece della competizione) possono fare molto per migliorare i servizi e potenziare (invece di indebolire) la capacità locale. A livello internazionale, la Global Water Operators' Partnerships Alliance (GWOPA) è stata istituita per favorire la condivisione delle conoscenze e rafforzare la capacità locale. GWOPA è una delle tante iniziative che mettono insieme conoscenze e impegni a sostegno delle aziende di servizi che intendono aumentare la loro capacità di fornire servizi migliori.

La rimunicipalizzazione è un rimedio valido

Se nella vostra città i servizi idrici sono stati privatizzati, la rimunicipalizzazione è un rimedio possibile e valido per porre fine a contratti finanziariamente e socialmente insostenibili. Anche qui, non è cosa

facile e anche se i negoziati con l'appaltatore privato si svolgono senza problemi, vi è una serie di passaggi che non va trascurata: questioni tecniche come il trasferimento dei sistemi di contabilità e di informazione, mobilità dei lavoratori, recupero di conoscenze istituzionali e necessità di costruire una nuova cultura tra i dirigenti, ingegneri, tecnici ecc. Per fortuna le autorità locali e i cittadini possono apprendere preziose lezioni dalle oltre 235 città del Nord e del Sud del mondo che hanno rimunicipalizzato con successo i loro servizi idrici. Le prove sono ormai solide e dimostrano che la rimunicipalizzazione ha comportato efficienza operativa, maggiori investimenti nei servizi idrici e un livello più alto di trasparenza. Perdipiù la rimunicipalizzazione offre un'opportunità di reinventare i servizi idrici e renderli più efficienti e responsabili verso la comunità locale: un'occasione per costruire modelli idrici pubblici socialmente auspicabili e ambientalmente sostenibili nell'interesse delle generazioni presenti e future.

Costruire alleanze

L'esperienza del movimento per la rimunicipalizzazione analizzata in questo libro dimostra l'utilità di costruire vaste alleanze e collaborazioni tra gestori pubblici, funzionari locali, lavoratori e cittadini, non solo per la rimunicipalizzazione ma anche per migliorare la gestione pubblica successivamente. Tutti gli autori di questo libro sono stati coinvolti per anni, in un modo o in un altro, in movimenti per la rimunicipalizzazione e ora socializzano la loro esperienza sul campo allo scopo di aiutare le città e le comunità che cercano di rimunicipalizzare i servizi idrici o proteggerli dalla privatizzazione.

Francia, Germania, USA e Giacarta

La maggior parte della popolazione in Germania e negli Stati Uniti gode della fornitura pubblica dell'acqua mentre la Francia è invece uno dei pochi Paesi al mondo dove la maggioranza è servita da gestori privati. Avendo avuto le più profonde e radicate esperienze di gestione idrica privata, la Francia è ora il centro sismico della rimunicipalizzazione. Anne Le Strat, ex presidente di Eaux de Paris e vice sindaco di Parigi, e Christophe Lime, presidente di France Eau Publi-

que sostengono che il panorama politico è mutato con il ritorno delle maggiori città alla gestione pubblica dell'acqua: Parigi, Grenoble, Nizza, Montpellier e Rennes.⁴ Tale è l'ondata di rimunicipalizzazioni che i gestori privati – secondo Le Strat – faticano a convincere le città a rinnovare i contratti privati che una volta era così facile stipulare. A Nizza, anche se la maggioranza del consiglio comunale e il sindaco sono considerati di destra, essa ha deciso nel 2013 di non rinnovare il contratto con il privato, dimostrando che il problema travalica le scelte ideologiche. A causa delle crescenti critiche alla gestione privata, negli anni '90 in Francia erano state introdotte norme più rigorose per aumentare la concorrenza e la trasparenza ma secondo Lime questo si è tradotto soltanto in taglio dei costi nei servizi privati e peggioramento della qualità del servizio per gli utenti mentre la trasparenza finanziaria restava insoddisfatta.

Mary Grant, ricercatrice del Food & Water Watch spiega che negli Stati Uniti tra il 2007 e il 2013 la popolazione servita dai governi locali è aumentata del 7 per cento. L'andamento è simile a quello della Francia dove – secondo Lime - la popolazione servita da fornitori pubblici è aumentata dell'1 per cento all'anno a partire dal 2008. Negli Stati Uniti il movimento per mantenere e rafforzare i servizi idrici pubblici è molto vivo ed è interessante notare che quel Paese condivide un orientamento comune con la Francia: molti sistemi idrici pubblici hanno esteso i loro servizi alle aree confinanti partendo dalla rete esistente e aziende idriche rimunicipalizzate si sono fuse con altri paesi e città per armonizzare la qualità dell'acqua e la sua erogazione.

Anche la popolazione della Germania sa qualcosa delle trappole della privatizzazione dopo esperimenti falliti come quelli di Berlino e Stoccarda e non accetta più di svendere la gestione e il patrimonio idrico al settore privato, come spiega Christa Hecht, Direttrice Generale di Alliance of Public Water Associations (AöW). Le sue affermazioni sono confermate da sondaggi d'opinione secondo i quali l'82 per cento della popolazione è a favore dell'acqua pubblica. Hecht sottolinea che le conoscenze e l'esperienza di ingegneri ed esperti tecnici del settore

pubblico sono preziosi almeno quanto quelli esistenti nelle società private. È concorde in questo l'analisi del 2004 del Fondo Monetario e della Banca Mondiale che riconoscono non esservi differenze significative tra operatori pubblici e privati in termini di efficienza o altri parametri di prestazioni.⁵ Hecht conclude che il settore idrico pubblico è nettamente superiore nei casi in cui nella pianificazione delle infrastrutture e nella definizione delle tariffe, le implicazioni sociali e ambientali vengono prese in seria considerazione.

La rimunicipalizzazione non è un fenomeno limitato ai Paesi industrializzati. Giacarta, Indonesia, è la vittoria più recente e significativa della lotta contro la privatizzazione dell'acqua. Nel 1997 la multinazionale SUEZ aveva stipulato un contratto di privatizzazione che sarebbe durato fino al 2022. Ma Suez non ha adempiuto agli impegni di estendere e migliorare la fornitura dell'acqua ai residenti, facendola pagare carissima agli utenti, costringendo le pubbliche autorità a indebitarsi pesantemente mentre accumulava alti profitti privati. Nila Ardhanie e Irfan Zamzami, ricercatori dell'Amrta Institute for Water Literacy hanno indagato sulle magagne della privatizzazione nella loro città per più di dieci anni e organizzato innumerevoli dibattiti pubblici a sostegno della causa del diritto all'acqua e alla gestione pubblica. La mobilitazione popolare ha preso slancio quando una coalizione di cittadini di Giacarta ha promosso una causa legale civica contro le autorità locali e le società private sostenendo l'illegalità dei progetti di privatizzazione originari. Benché una strategia del genere sia molto costosa in termini di energia e di risorse, essa è diventata un riferimento cruciale per i cittadini rafforzando le loro prese di posizione e contribuendo a far cambiare opinione alle pubbliche autorità. Senza gli sforzi costanti dei gruppi di cittadini impegnati, la privatizzazione di Giacarta sarebbe proseguita e le società private avrebbe continuato ad accumulare profitti. È un peccato che Giacarta abbia dovuto subire 16 anni di privatizzazione e affrontare tanti ostacoli prima di giungere all'accesso universale all'acqua. Per i residenti e le pubbliche autorità è giunto il tempo di un nuovo avvio per la costru-

⁴ Per questi casi vedi: Remunicipalisation Tracker: <http://remunicipalisation.org/>

⁵ International Monetary Fund. 2004. Public-private partnerships. Prepared by the Fiscal Affairs Department, 12 March. <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm>

zione di un sistema idrico pubblico efficiente e democratico al servizio dei bisogni della gente e della protezione dell'ambiente. È questo un caso esemplare di come l'impegno popolare sia un fattore strategico nella formazione di una cultura del pubblico nei servizi idrici dopo la rimunicipalizzazione.

I motivi della rimunicipalizzazione

I capitoli di questo libro e la ricerca sui 235 casi di rimunicipalizzazioni nel mondo confermano che le ragioni della rimunicipalizzazione dei servizi idrici sono universali. Le false promesse della privatizzazione dell'acqua che hanno portato alla rimunicipalizzazione vanno dalle prestazioni scadenti, sotto-investimenti, contenziosi sui costi operativi e aumenti dei prezzi fino all'impennata delle bollette, difficoltà di monitoraggio, insufficiente trasparenza finanziaria, tagli occupazionali e scarsa qualità del servizio. Nel caso di Giacarta in particolare, tutti questi fattori si sommano.

I problemi della qualità dell'acqua sono spesso collegati ai tagli occupazionali e ad un sistema inadeguato di manutenzione da parte dei gestori privati che mettono a rischio la salute pubblica e creano rischi ambientali, com'è successo negli Stati Uniti e non solo. Grant ci spiega che negli Stati Uniti i governi locali rimunicipalizzano i loro servizi idrici innanzitutto per assicurarsi il controllo locale necessario per ridurre i costi e migliorare i servizi. Aumenti dei prezzi accompagnati dal peggioramento della qualità dell'acqua dovuti ai mancati investimenti per l'aggiornamento della rete sono avvenuti anche in Francia, a Rennes, dove al 30 per cento dei residenti veniva erogata acqua potabile di qualità insufficiente. Oggi in Francia gli operatori privati rivendicano di aver introdotto una maggiore trasparenza nei contratti ma in pratica, come sostiene Lime, l'asimmetria informativa è intrinseca al sistema di esternalizzazione dei servizi per cui le autorità locali hanno possibilità molto limitate di verificare le informazioni fornite dai gestori privati.

L'aumento delle tariffe dell'acqua, unito al mancato rispetto degli obblighi di investimento si sono registrati anche a Berlino.⁶ Hecht sottolinea che le autorità pubbliche tedesche non potevano né sorvegliare né condizionare i gestori privati. Anche nel sud del mondo gli aumenti tariffari e i contributi di allacciamento seguiti alla privatizzazione in Bolivia, Argentina, India (Latur) e Mali avevano reso economicamente impossibile l'accesso ai servizi.⁷

Risparmi

Forza trainante della rimunicipalizzazione è il desiderio di assicurarsi il controllo in loco di risorse essenziali e la riduzione dei costi. Il cambiamento più normale e ovvio è che le autorità locali possono realizzare consistenti risparmi riprendendo *in house* la fornitura del servizio idrico. L'indagine in 18 piccole comunità degli Stati Uniti ha rilevato che il ritorno alla gestione pubblica riduce i costi del 21 per cento in media (vedi capitolo 2 di questo volume); in una grande città come Houston (2,7 milioni di abitanti) la riduzione è del 17 per cento ovvero 2 milioni di dollari l'anno. Ciò è reso possibile dal recupero di efficienza nella gestione pubblica, nel blocco delle esternalizzazioni e nella riduzione dei costi di monitoraggio degli appaltatori esterni. Risparmi analoghi sono stati realizzati ad Hamilton, Canada (1,2 milioni di dollari canadesi), e in Francia a Grenoble (\$ 40) e a Parigi (\$35 milioni nel primo anno di esercizio).⁸ Risparmi pubblici che servono in molti casi ad aumentare gli investimenti per il miglioramento della rete o a diminuire le bollette degli utenti (Parigi).

⁶ Vedi i casi della provincia di Buenos Aires e di Santa Fe in: <http://remunicipalisation.org>. Azpiazu, D. and Castro, J. E. 2012. Aguas públicas: Buenos Aires in muddled waters. In Pigeon, M., McDonald, D. A., Hoedeman, O. and Kishimoto, S. (eds.), *Remunicipalisation: Putting water back into public hands*, p. 58-73. Amsterdam: TNI.

⁷ Per i particolari sul caso Bolivia vedi: Remunicipalisation Tracker for details on the Bolivian cases: http://remunicipalisation.org/#case_Cochabamba. Also see India and Mali: http://remunicipalisation.org/#case_Latur; http://remunicipalisation.org/#case_Mali.

⁸ Pigeon, M. 2012. Une eau publique pour Paris: Symbolism and success in the heartland of private water. In Pigeon, M., McDonald, D. A., Hoedeman, O. and Kishimoto, S. (eds.), *Remunicipalisation: Putting water back into public hands*, p. 24-39. Amsterdam: TNI; Pigeon, M. 2012. Who takes the risks? Water remunicipalisation in Hamilton, Canada. In Pigeon, M., McDonald, D. A., Hoedeman, O. and Kishimoto, S. (eds.), *Remunicipalisation: Putting water back into public hands*, p. 74-89. Amsterdam: TNI.

Le società private tendono ad utilizzare le loro filiali per esternalizzare e far pagare più cari i servizi. Un piccolo Comune della Spagna, Arenys de Munt,⁹ ha scoperto che il precedente concessionario privato addebitava delle spese fino a quattro volte superiori per estendere la rete municipale, realizzata poi dalla città stessa. Autorità locali tedesche si sono anch'esse rese conto che, ricorrendo a fornitori locali, avrebbero potuto ottenere tariffe più convenienti e contribuire nello stesso tempo all'economia regionale.

L'esperienza della provincia di Buenos Aires¹⁰ e dei suoi 2,5 milioni di abitanti è altrettanto impressionante. La nuova Azienda pubblica ABSA ha collaborato con la cooperativa di lavoratori "5 de septiembre S.A." per il miglioramento della gestione e – rispetto al precedente gestore privato – i costi tecnici sono stati ridotti del 75 e insieme hanno ristrutturato gli impianti idrici e fognari. Secondo l'Amrta Institute di Giacarta, i costi operativi dell'azienda idrica pubblica PAM Jaya potrebbero diminuire del 29 per cento dopo la rimunicipalizzazione.

La rimunicipalizzazione porta con sé altri vantaggi associati alla gestione pubblica come la collaborazione tra settori municipali per razionalizzare gli interventi e condividere le attrezzature. Per esempio: i dipartimenti dell'acqua e dei trasporti possono lavorare insieme nel pianificare la sostituzione di tubature e le riparazioni stradali onde evitare lavori di ripavimentazione ridondanti. La collaborazione interdipartimentale permette un uso migliore delle risorse.

Investimenti

I risparmi di gestione possono essere utilizzati nel sud del mondo per aumentare gli investimenti ed estendere l'accesso all'acqua e ai servizi igienico-sanitari e/o rinnovare vecchie infrastrutture per rispettare normative ambientali più rigorose (nel nord del mondo). Ecco una differenza fondamentale rispetto alla gestione privata nella quale i risparmi tendono a tradursi in dividendi per gli azionisti. Nel 2014

⁹ Per i particolari vedi: http://remunicipalisation.org/#case_Arenys%20de%20Munt

¹⁰ Per i particolari vedi: http://remunicipalisation.org/#case_Buenos%20Aires%20Province

La Corte Regionale dei Conti francese ha pubblicato dei rapporti di valutazione di Eau de Paris e ha messo esplicitamente in evidenza che il ritorno alla gestione pubblica ha permesso alla città di diminuire il prezzo dell'acqua pur mantenendo un alto livello di investimenti (intervista a LeStrat in questo volume). Anche le città argentine di Buenos Aires e Santa Fe, dopo la rimunicipalizzazione, hanno intrapreso ambiziosi programmi di investimento per estendere i servizi, con il sostegno del governo nazionale, e sono riuscite a mantenere le tariffe idriche a livelli sostenibili. Allo stesso modo i governi nazionali hanno effettuato importanti investimenti a La Paz/El Alto in Bolivia e a Dar es Salaam¹¹ in Tanzania dopo la rimunicipalizzazione allo scopo di estendere i servizi agli utenti non ancora serviti. Le esperienze di queste città ci dicono che l'impegno pubblico è essenziale per raggiungere un ambizioso obiettivo sociale quale l'accesso universale all'acqua e a servizi igienico-sanitari adeguati.

Ostacoli e nuove minacce

Quasi tutti i casi presentati nei capitoli di questo libro erano gravati da una serie di difficoltà. In particolare, le città che avevano rescisso un contratto prima della scadenza sono spesso entrate in conflitto con gli appaltatori privati che hanno portato sovente a contenziosi legali. Le società private sono ben protette in caso di rescissione contrattuale sia dalle leggi nazionali sia da quelle commerciali.

In generale la rimunicipalizzazione è più facile quando avviene per mancato rinnovo di un contratto alla sua scadenza. I Comuni francesi preferiscono aspettare la scadenza per evitare pagamenti risarcitori e nel frattempo approntare il nuovo modello pubblico. Molti subiscono gravi violazioni degli obblighi contrattuali ed è questo uno dei motivi più diretti per rimunicipalizzare. Incontrano però serie difficoltà a portare le prove delle infrazioni e le pratiche legali comportano un gran dispendio di tempo e spese legali elevate.

¹¹ Pigeon, M. 2012. From fiasco to DAWASCO: Remunicipalising water services in Dar es Salaam. In Pigeon, M., McDonald, D. A., Hoedeman, O. and Kishimoto, S. (eds.), *Remunicipalisation: Putting water back into public hands*, p. 40-57. Amsterdam: TNI

Inoltre, il capitolo del libro che tratta dei meccanismi di composizione delle controversie tra Stati e investitori (ISDS) già inseriti in molti trattati di investimento bilaterali, evidenzia il loro emergere come gravi minacce per la rimunicipalizzazione. L'ISDS attribuisce agli investitori il potere di portare gli Stati davanti a tribunali arbitrali internazionali ed è uno strumento al quale le multinazionali ricorrono sempre di più per massimizzare i risarcimenti. Lo spazio politico delle autorità locali che intendono revocare la privatizzazione si sta restringendo a fronte della protezione eccessiva degli investitori, e questo svuota la democrazia.

La rimunicipalizzazione può avvenire anche con il riacquisto delle azioni delle società private. Berlino è un chiaro esempio di come il governo della città abbia dovuto farsi carico di costi elevati per riacquistare le azioni (\$1,3 miliardi in totale). Così pure per lo Stato di Selangor in Malaysia che ha dovuto sborsare 1,9 miliardi di dollari per il riacquisto delle azioni di quattro concessionari.¹² In questi casi i governi locali possono evitare battaglie legali ma, sottoscrivendo prestiti per il riacquisto delle azioni, impongono per decenni un pesante carico finanziario ai contribuenti. I berlinesi con le loro bollette dell'acqua avevano già pagato parecchio per i servizi, le attività e per i generosi profitti delle società durante la privatizzazione; ora devono ripagare il debito contratto dal governo locale per la rimunicipalizzazione. In questi casi, malgrado il cambio di proprietà, le aziende pubbliche possono essere costrette a ricercare il profitto e rimane poco spazio per costruire una nuova cultura del servizio pubblico e dei suoi valori. Un riacquisto dispendioso delle azioni si traduce in bollette più care e può fare sì che l'azienda pubblica non assuma le sfide sociali e ambientali.

I lavoratori e la rimunicipalizzazione

La sfida della rimunicipalizzazione vede i lavoratori in prima linea per fornire servizi di qualità. La European Federation of Public Service Unions (EPSU) considera la rimunicipalizzazione come l'occa-

sione per i sindacati non solo di migliorare le condizioni lavorative ma anche di premere per una maggiore partecipazione dei lavoratori al governo dell'azienda pubblica per ripristinare i valori del servizio pubblico. I lavoratori però sono considerati come un costo (salario) e i tagli occupazionali sono frequenti nella gestione privata ma anche nel contesto delle politiche di austerità imposte alla pubblica amministrazione in molti Paesi europei.

È essenziale riconoscere che lavoratori motivati e qualificati sono di cruciale importanza per erogare servizi di qualità. Perciò le condizioni lavorative e la sicurezza dovrebbero essere una delle priorità della gestione pubblica dell'acqua. I lavoratori hanno avuto un ruolo determinante nella costruzione del servizio idrico pubblico della città e provincia di Buenos Aires. Detengono il 10 per cento del capitale delle nuove aziende pubbliche e la loro formazione è cresciuta in modo impressionante. Nella provincia di Buenos Aires è stata anche sviluppata una strategia creativa con la cooperativa di lavoratori *5 de septiembre* che ha assunto la responsabilità non solo della gestione tecnica e della qualità, ma anche dei rapporti con le associazioni e comunità di quartiere. Per parte loro le cooperative di lavoro dell'azienda pubblica AySA (città di Buenos Aires) hanno lavorato con i residenti per estendere gli allacciamenti idrici nei quartieri a basso reddito, collegando in rete più di 700 000 nuovi utenti.

Gestori idrici pubblici e innovatori

Eau de Paris ha cambiato l'immagine del gestore pubblico. Ha dimostrato che può essere un innovatore quando si tratta di politiche sociali e ambientali e di una nuova cultura democratica. La conservazione dell'acqua è una delle sue principali strategie ed ha preso sul serio il problema dell'inquinamento idrico. Ha sviluppato partenariati con gli agricoltori sui bacini idrografici per aiutarli a passare all'agricoltura organica e ridurre l'uso di prodotti chimici. Anne LeStrat è fiduciosa nel governo democratico che aiuta a migliorare la qualità dei servizi e ad instaurare i valori del servizio pubblico. L'Osservatorio dell'Acqua di Parigi ha creato uno spazio per i parigini che si impegnano nelle politiche dell'acqua ed è rappresentato nel Consiglio di Amministra-

¹² Per i particolari vedi: http://remunicipalisation.org/#case_Selangor%20State

zione di Eau de Paris come altre organizzazioni civiche e dei lavoratori, con diritto di voto sulle decisioni strategiche. Precondizione per un governo democratico sono l'alto livello di divulgazione delle informazioni e della trasparenza. Con modalità diverse, la partecipazione dei cittadini alla formazione delle decisioni è una realtà anche a Grenoble e Lacs de l'Essonne¹³ in Francia. Nonostante la difficile situazione sociale, anche le città della Bolivia si sono misurate con l'introduzione del controllo sociale sulle aziende comunali. Tutto questo ci dice che la rimunicipalizzazione non consiste solamente in un cambio di proprietà ma è anche l'occasione per stabilire una stretta relazione con gli utenti e per reinventare i servizi pubblici e i loro valori. Il modello dell'Osservatorio dell'Acqua di Parigi può essere sperimentato altrove nel mondo. Quando i cittadini vedono i vantaggi del servizio idrico pubblico e ne assumono la proprietà, diventano anche difensori attivi del loro sistema.

Nuove opportunità di collaborazione

Due capitoli di questo libro sono stati scritti da dirigenti di associazioni nazionali per l'acqua pubblica di Germania e Francia. L'Alleanza delle Associazioni per l'Acqua Pubblica (AöW) e Eau de Paris contrastano le lobby degli operatori idrici privati e tutelano gli interessi dei gestori pubblici, condividono sempre di più conoscenze ed esperienze per offrire alternative concrete. Forniscono un appoggio alla pari fondato sui valori della cooperazione e della solidarietà, contro la competizione del mercato, come ha spiegato Christophe Lime (in questo volume). La collaborazione è molto importante nel contesto francese perché nei prossimi anni verranno a scadenza molti contratti privati. Dalle piccole alle grandi città sarà necessario che le autorità locali si attrezzino per assumere decisioni razionali per i cittadini sulla gestione dell'acqua. Le associazioni degli operatori pubblici hanno un solo ruolo da svolgere: unire i loro aderenti a servizio del pubblico interesse.

AöW e France Eau Publique fanno parte della rete Aqua Publica Eu-

ropea. Crescono le associazioni locali e nazionali per l'acqua pubblica, come pure le organizzazioni della società civile, pronte a dare appoggio concreto alla rimunicipalizzazione. Solidarietà, cooperazione e partenariato tra autorità pubbliche possono portare a servizi idrici più democratici, inclusivi e sostenibili. In questo senso gli autori del capitolo su Giacarta propongono che PAM Jaya istituisca un PuP con operatori pubblici nazionali e internazionali ben funzionanti che forniscano un sostegno alla pari per la sua ristrutturazione.

Gli operatori pubblici trarrebbero un ulteriore vantaggio dal concordare su che cosa intendono per 'successo' nella fornitura di un servizio. David McDonald, condirettore del Progetto Comunale dei Servizi, sostiene che gli indicatori in base ai quali si articolano le valutazioni dei servizi pubblici, possono andare oltre gli attuali sistemi di *benchmarking* che sono orientati sulla finanza e sono profondamente imbevuti dell'ideologia di mercato. Anche se il *benchmarking* tradizionale può mirare in linea di principio a una maggiore trasparenza e partecipazione, la sua natura tecnocratica e centralizzata ne domina paradossalmente il procedimento. Misurare il successo è essenziale ma dobbiamo tener conto del carattere 'pubblico' del servizio. Equità, indipendentemente dal reddito, genere o gruppo etnico, vuol dire che le persone possono avere lo stesso accesso e qualità dei servizi, a tariffe sostenibili, e nel contempo tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori. Un *benchmarking* alternativo di questo tipo dovrebbe fornire la base per la partecipazione degli utenti e dei lavoratori. Le associazioni per l'acqua pubblica possono svolgere un ruolo attivo nel ripensare i modi per misurare il successo nella fornitura dell'acqua pubblica.

La mobilitazione dei cittadini

Molti successi nella rimunicipalizzazione non sarebbero stati possibili senza l'instancabile mobilitazione dei militanti di base. A Giacarta i cittadini si sono documentati sui problemi della privatizzazione pur avendo per anni scarse possibilità di accesso alle informazioni. I berlinesi dovettero organizzare un referendum per chiedere che i contratti segreti di privatizzazione venissero resi pubblici. Le pressioni dei cittadini hanno influenzato le posizioni delle autorità locali sulla privatizzazione a Hamilton (Canada), Stoccarda (Germania), Grenoble,

¹³ Per i particolari vedi: http://remunicipalisation.org/#case_Lacs%20de%20l%E2%80%99Essonne

Rennes, Montpellier (Francia), Arenys de Munt (Spagna), Stockton (USA) e Buenos Aires (Argentina). Il ruolo dei cittadini e dei movimenti sociali dimostra che, in definitiva, in palio nella rimunicipalizzazione c'è molto di più che lo spostamento dal privato al pubblico. Essa riguarda la costruzione di servizi pubblici migliori: più trasparenti, più responsabili, più efficienti e concentrati sui bisogni della gente nel lungo termine. Se la gente è disposta a battersi per la rimunicipalizzazione e contro la privatizzazione è anche perché crede che il settore pubblico sia meglio attrezzato per soddisfare più ampie finalità sociali e ambientali, ed in posizione migliore per stabilire indirizzi fondamentali come l'accessibilità e l'equità, come pure l'adattamento al cambiamento climatico, la conservazione dell'acqua e la protezione degli ecosistemi, al contrario delle società private concentrate sugli aspetti finanziari. Decisamente non possiamo permetterci di continuare a fare affidamento su soluzioni 'private' per l'acqua.

Guida pratica per cittadini e politici

Mentre vi preparate a rimunicipalizzare l'acqua, tenete conto per favore di quanto segue:

Verificare il contratto privato per vedere se contiene clausole di "risoluzione per convenienza". Esse consentono al Comune di recedere in anticipo dal contratto per qualsiasi ragione e con congruo preavviso ma possono prevedere un indennizzo a favore del privato.

Nel caso di gravi infrazioni, il contratto potrebbe essere rescisso per "giusta causa" e consentire il recesso senza indennizzo. Ma vi potrebbe essere l'obbligo di ricorrere all'arbitrato.

Controlla se il tuo Paese ha firmato un trattato bilaterale sugli investimenti con il Paese di origine dell'appaltatore idrico privato. In tal caso fare particolare attenzione onde evitare una causa legale davanti a un tribunale arbitrale internazionale.

Prepararsi bene e con anticipo di almeno due anni per esaminare il modo migliore di rescindere il contratto e (re)istituire la nuova azienda pubblica. Nel caso di Parigi, la preparazione ha richiesto ben sette anni.

Non perdere tempo prezioso in nuove trattative con la società privata. Così facendo la città di Buenos Aires ha sprecato sei anni e si è decisa a rimunicipalizzare come ultima istanza. Giacarta ha rinegoziato per quattro anni senza costruito. Meglio spendere questi anni per preparare invece la rimunicipalizzazione.

I sistemi informativi sono essenziali nella fornitura di servizi (es: fatturazione, raccolta dati) e bisogna quindi curare con la massima attenzione il loro trasferimento all'azienda pubblica. Le società private potrebbero non essere collaborative come si vorrebbe nel trasferire le informazioni.

Il precedente proprietario ha trasferito al Comune di Arenys de Munt informazioni incomplete, criptate e illeggibili.

Importante per la riuscita della rimunicipalizzazione è la volontà politica. Consigli comunali motivati possono essere di grande aiuto nella ricerca del sostegno alla pari di altri consigli che hanno già rimunicipalizzato con successo i loro servizi.

Consultare e coinvolgere i lavoratori fin dall'inizio. Hanno una conoscenza complessiva del funzionamento giorno per giorno della rete idrica e del servizio. È perciò cruciale attrarli nella nuova azienda pubblica. È necessario il dialogo sociale su come armonizzare salari e condizioni di tutti i dipendenti per raggiungere un reciproco accordo.

Il dialogo sociale può essere esteso ad una più ampia discussione su quale tipo di azienda idrica pubblica ri-costruire. È utile chiedersi come meglio tradurre nel nuovo modello aziendale pubblico la conoscenza, l'impegno e le richieste dei lavoratori e degli utenti. Le Aziende pubbliche possono essere innovative nel coinvolgere utenti e lavoratori nel processo decisionale delle strategie, ed essere così più trasparenti e responsabili.

Sviluppare indicatori per misurare il successo del nuovo modello pubblico. Oltre al rendimento finanziario e all'efficienza operativa, considerare come misurare la qualità del servizio nell'ottica dell'equità e della sostenibilità.

Ricerca di partner operatori pubblici per potenziare le capacità locali, se necessario.

Le nostre organizzazioni

Transatlantic Institute (TNI) è un istituto internazionale di ricerca e advocacy impegnato nella ricostruzione di un pianeta giusto, democratico e sostenibile. Per più di 40 anni, TNI ha funzionato come il solo nesso tra movimenti sociali, studiosi impegnati e politici. TNI serve come centro di coordinamento della rete Reclaiming Public Water.

Contatto: Satoko Kishimoto satoko@tni.org - www.tni.org

Multinational Observatory, si propone di fornire on-line notizie indipendenti e approfondite ricerche sull'impatto sociale, ecologico e politico delle multinazionali francesi, con modalità utili per le iniziative della società civile, i parlamentari, gli uomini d'affari e le comunità. Il sito web è pubblicato da Alter-media, organizzazione francese senza scopo di lucro che gestisce anche il sito di notizie *Basta!*

Contatto: Olivier Petitjean opetitjean@multinationales.org - www.multinationales.org

Public Service International Research Unit (PSIRU) svolge indagini sull'impatto delle privatizzazioni e liberalizzazioni sui servizi pubblici, con specifica attenzione per i settori dell'acqua, energia, trattamento dei rifiuti, sanità e assistenza sociale. Altri argomenti di ricerca comprendono la funzione e struttura dei servizi pubblici, le strategie delle multinazionali e l'influenza delle Istituzioni finanziarie internazionali sui servizi pubblici. PSIRU ha sede nella Business Faculty, University of Greenwich, London, UK.

Contatto: Emanuele Lobina e.lobina@gre.ac.uk - www.psiru.org

Municipal Services Project (MSP) indaga sulle alternative alla privatizzazione nei settori della sanità, acqua, igiene e elettricità. È un progetto interdisciplinare di cui fanno parte accademici, sindacati, organizzazioni non governative, movimenti sociali e attivisti del mondo intero. Il sito web offre una piattaforma interattiva per ricercatori e altri di tutto il mondo per la discussioni su questo argomento.

Contatto: mspadmin@queensu.ca - www.municipalservicesproject.org

Federazione Europea dei Servizi Pubblici (EPSU) è la maggiore federazione dell'ETUC e comprende 8 milioni di lavoratori dei servizi pubblici con più di 265 sindacati. EPSU organizza i lavoratori dei settori dell'energia, acqua, trattamento dei rifiuti, sanità e assistenza sociale, amministrazioni locali e nazionali, in tutti i Paesi europei compresi quelli del Partenariato Orientale della UE.

Contatto: www.espu.org

Come impegnarsi

La rete **Reclaiming Public Water (RPW)** promuove la gestione pubblica, democratica, con priorità all'utenza, per fare del diritto umano all'acqua una realtà concreta per ciascuno. RPW è una rete orizzontale aperta che collega militanti della società civile, sindacalisti, ricercatori, associazioni di comunità per l'acqua e operatori idrici pubblici di tutto il mondo.

Il sito **Remunicipalisation Tracker** intende ampliare la visibilità dei processi di rimunicipalizzazione mettendo in luce i casi di città, regioni e Paesi che hanno fatto arretrare la privatizzazione e si sono impegnati a garantire l'acqua pubblica a chiunque ne abbia bisogno. L'inserimento di nuovi casi e il regolare aggiornamento di quelli esistenti avviene con l'aiuto dei militanti dell'acqua, dirigenti di aziende idriche pubbliche, sindacalisti e altri impegnati per il successo della rimunicipalizzazione. www.remunicipalisation.org

PSIRU dirige il progetto "Post-New Public Management and water reform in the 21st century" consistente nella mappatura delle rimunicipalizzazioni dell'acqua nel mondo. I risultati sono disponibili su www.psiru.org. Per ulteriori informazioni e segnalazione di altri casi di rimunicipalizzazione, scrivere a e.lobina@gre.ac.uk

Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua riunisce i comitati territoriali, organizzazioni sociali, sindacati, associazioni e singoli cittadini che si battono per l'acqua bene comune, la sua gestione pubblica e partecipativa in una visione che parte dalle falde acquifere e arriva fino ai nostri rubinetti. www.acquabenecomune.org