

La rimunicipalizzazione in Francia: dal contrasto agli abusi dei grandi gruppi alla reinvenzione di servizi pubblici locali democratici e sostenibili.

Di Olivier Petitjean

E' noto il favore della Francia per il settore pubblico e per l'intervento dello Stato nell'economia. Ma per certi aspetti la Francia è anche un campione di privatizzazioni. Si pensi a Veolia e Suez nel settore dell'acqua e dei rifiuti; a EDF, Veolia ed Engie in quello dell'energia e del riscaldamento, a Keolis, Veolia-Transdev e RATP nel settore del trasporto pubblico; a Sodexo in quello del catering, a Bouygues e Vinci nel settore delle infrastrutture, ad Atos e Steria nelle esternalizzazioni, ecc. ecc. Sono tutte società – molte delle quali paradossalmente detenute in parte dallo Stato – promotrici e beneficiarie dalle varie forme di privatizzazione, in Francia e all'estero.

Ma le cose potrebbero cominciare a cambiare nel Paese grazie a molti politici locali, funzionari e ai movimenti sociali. La più evidente e pubblicizzata (e molto politicizzata) è la tendenza in atto verso la rimunicipalizzazione dell'acqua. In questo settore ha prevalso a lungo la privatizzazione, che rappresenta un'eccezione nel contesto mondiale. Ora sono decine le città francesi, compresa Parigi e uno stuolo di altre grandi città come Montpellier, Nizza, Rennes e Grenoble, che hanno deciso di riprendere in mano pubblica i loro sistemi idrici e fognari. E una tendenza simile si sta sviluppando nelle città medio-piccole. È impossibile indicarne la cifra precisa dato il grande numero di servizi idrici del Paese ma, secondo i nostri calcoli più recenti, negli ultimi 15 anni le rimunicipalizzazioni dell'acqua sono state 106, e molte altre seguiranno alla scadenza dei con-

tratti nei prossimi anni. Le statistiche nazionali prevedono il raddoppio di questa cifra. D'altra parte, negli ultimi 20 anni, non una sola città francese ha deciso di passare dalla gestione pubblica dell'acqua a quella privata. Anche le città contrarie alla rimunicipalizzazione hanno spesso obbligato i fornitori privati ad accettare forti riduzioni del prezzo dell'acqua e nuovi impegni rispetto alla qualità dell'acqua e agli investimenti.

Complessivamente, a parte alcuni casi vergognosi come quello di Marsiglia (dove nel 2013 la concessione al privato è stata impugnata dalla Corte dei Conti per una serie di irregolarità finanziarie a favore di Veolia¹), l'ondata di rimunicipalizzazioni sembra aver posto fine agli abusi più sfacciatati praticati per decenni dal privato nel settore dell'acqua.



Riquadro I

L'acqua a Montpellier

Montpellier è stata l'ultima grande città francese a rimunicipalizzare i servizi idrici nel 2016. Il caso è particolarmente significativo perché il territorio di Montpellier, dove hanno sede molti gruppi di ricerca di Veolia e di Suez, è stato a lungo la roccaforte del settore idrico privato. Montpellier ha creato il suo nuovo operatore idrico pubblico facendo tesoro delle precedenti esperienze di Grenoble, Parigi e Nizza. Il risultato è stato la diminuzione del 10 per cento del prezzo dell'acqua. E sarebbe potuta essere anche maggiore se, come hanno scoperto i funzionari pubblici dopo la rimunicipalizzazione, le condizioni delle strutture idriche non si fossero rivelate così scadenti. A Montpellier è stato costituito un Osservatorio dell'Acqua per consentire la partecipazione dei cittadini, che ricalca il modello parigino. Il 30 per cento dei componenti del Consiglio d'Amministrazione della nuova Azienda pubblica è composto da rappresentanti della società civile. Questo fattore di partecipazione democratica è particolarmente cruciale considerate le divergenze tra le autorità locali e i movimenti di base che avevano dato impulso, e ottenuto, la rimunicipalizzazione, divergenze riguardanti un nuovo impianto idrico di derivazione dell'acqua dal fiume Rodano, che gli attivisti locali non ritengono necessario.

Raramente la rimunicipalizzazione si limita al solo cambio di proprietà

In generale, la spinta maggiore alla rimunicipalizzazione è indubbiamente conseguenza della reazione contro gli abusi delle società private, specie sotto l'aspetto finanziario (tariffe troppo alte, pochi investimenti, scarsa manutenzione, alti costi aggiuntivi pretesi dalle aziende madri). Ma viene anche dall'impegno per la sostenibilità ecologica, la democrazia e

la giustizia sociale. In altre parole, la rimunicipalizzazione non ha mai riguardato solamente l'aspetto finanziario dei servizi pubblici, ma anche la natura stessa e le finalità degli stessi. Naturalmente questo non è vero sempre e comunque: alcune aziende idriche pubbliche non sono gestite in modo molto diverso da quelle private, mentre altre (comprese Parigi e Grenoble), sono più avanzate.

Di solito la rimunicipalizzazione comporta come minimo tariffe idriche più basse (giustizia sociale), una particolare attenzione a ridurre lo spreco idrico con una più accurata manutenzione e investimenti sulle reti (sostenibilità), e una maggiore trasparenza finanziaria se non altro per i politici eletti (gestione democratica).

Molti operatori idrici pubblici vanno anche oltre questi criteri minimi. Alcuni hanno introdotto forme più avanzate di gestione democratica (maggiore trasparenza pubblica, rappresentanti dei cittadini nei consigli di amministrazione, e organismi guidati dai cittadini, come gli Osservatori sull'Acqua di Parigi e ora anche di Montpellier). Molti hanno adottato politiche d'incoraggiamento ai cittadini a ridurre il consumo d'acqua, cosa inconcepibile per i fornitori privati che sostanzialmente continuano a vendere l'acqua come una merce. Parigi ha adottato anche una politica di collaborazione con i contadini nelle aree di captazione e li stimola a passare alle coltivazioni biologiche per tutelare la qualità dell'acqua e ridurre il carico della depurazione. Gli effetti di tali politiche sono ancora limitati perché occorrono anni per eliminare i pesticidi dalle fonti di captazione, ma rappresentano un investimento a lungo termine sulla qualità dell'acqua, che riduce il ricorso a costose tecnologie. Contrariamente a quanto sostengono le società idriche private per le quali l'aumento del prezzo dell'acqua è inevitabile a causa di standard di qualità più rigorosi, questo modello alternativo potrebbe rivelarsi non solo più economico ma anche più efficace per la tutela delle risorse idriche e degli ecosistemi.

Riquadro II

Campioni delle rimunicipalizzazioni

Alcune città francesi emergono sulle altre per l'impegno a rimunicipalizzare diversi settori. È il caso di Grenoble, la città pioniera della rimunicipalizzazione dell'acqua nei primi anni 2000 che ora sta cercando di rimunicipalizzare completamente i servizi energetici locali, compreso il teleriscaldamento e l'illuminazione stradale, nel tentativo di superare il caro-bollette e ridurre le emissioni di gas serra. Ciò comporta la riacquisizione di Engie, che ancora detiene parte delle quote dell'azienda energetica locale, e la soluzione di complessi problemi del lavoro.

Nizza, amministrata da una coalizione di centro-destra, si è impegnata anch'essa nella rimunicipalizzazione dei servizi pubblici essenziali, compreso il sistema di trasporto locale, le mense scolastiche, gli eventi culturali e il sistema idrico e fognario urbano che nei passati 150 anni era stato esternalizzato a Veolia. Rimunicipalizzazioni motivate principalmente dalla volontà di avere un maggiore controllo politico e finanziario di questi servizi. L'amministrazione ha anche dimostrato una certa attenzione per la salute pubblica e per l'ambiente scegliendo di ritornare al cibo biologico locale per le mense scolastiche rimunicipalizzate di tutta la città.

La rimunicipalizzazione in altri settori

In Francia la rimunicipalizzazione prevale nettamente nel settore idrico e fognario, per l'alto numero dei casi, per la natura altamente politicizzata del dibattito su tale scelta e per il lungo predominio del settore privato nel Paese. Ma vi sono state anche esperienze di rimunicipalizzazione in altri settori – sia nelle grandi città sia in quelle piccole – prevalentemente nei servizi pubblici locali quali le mense scolastiche e i sistemi di trasporto

locali, e in misura minore in servizi quali il teleriscaldamento, i parcheggi o la raccolta e trattamento dei rifiuti. Sono settori abbastanza diversi da quello idrico, poiché il predominio dei fornitori privati non è così diffuso e di lunga data. Gli accordi di privatizzazione sono stati storicamente più brevi e più facili da trasformare che non quelli del settore idrico. Forse è ancora presto per parlare di una tendenza alla rimunicipalizzazione in questi settori, salvo che per il trasporto pubblico locale. Secondo dati di fonte industriale, negli ultimi 15-20 anni almeno 20 città o regioni hanno rescisso gli accordi di privatizzazione e ripreso in mano pubblica i loro sistemi di trasporto. Solo una città ha scelto di passare dal pubblico al privato. (I dati in questione possono apparire inferiori rispetto a quelli del settore idrico, ma in realtà sono eloquenti: i servizi di trasporto pubblico sono molto meno numerosi perché sono presenti solo nelle grandi città)

Il settore energetico pone specifici problemi. Al contrario della Germania ad esempio, dove la spinta alla rimunicipalizzazione è stata forte, in Francia il sistema energetico è nazionale e dominato da due soggetti pubblici nazionali EDF (ora sceso all'84% di proprietà dello Stato) ed ENGIE (detenuto ora dallo Stato solo per il 33 per cento). Le due società non hanno il monopolio delle reti di distribuzione dell'energia (pur essendo le loro filiali ancora totalmente pubbliche, a differenza delle società madri) a parte un piccolo numero di reti pubbliche locali di distribuzione (*régies*) che esistevano ancor prima della nazionalizzazione del settore energetico nel 1945. Questo status quasi-pubblico non lascia spazio alla rimunicipalizzazione. Infatti la legge francese proibisce tuttora la creazione di nuove aziende energetiche pubbliche locali in Francia. In questi ultimi anni gli ambientalisti francesi hanno cercato di analizzare la legislazione vigente per avviare una transizione energetica sul modello tedesco, ma a tutt'oggi i loro sforzi sono stati vani. E non hanno nemmeno ottenuto un vasto sostegno nell'opinione pubblica che rimane fedele all'immagine di un servizio energetico nazionale pubblico.

Rimunicipalizzazione come passaggio a nuovi modelli

Anche in altri settori la rimunicipalizzazione è una reazione alle solite carenze della privatizzazione, compreso il malcontento per i costi e la qualità del servizio, l'assenza di investimenti o la mancanza di controlli da parte delle autorità locali. Come per l'acqua, questi servizi pubblici sono dominati da ristretti gruppi di fornitori privati o "oligopoli".

Ma, forse in misura addirittura maggiore che nel settore idrico, in Francia molti esempi di rimunicipalizzazione della nettezza urbana, mense scolastiche e trasporti hanno avuto origine da aspirazioni politiche al cambiamento sostanziale del modo di erogare i servizi pubblici, verso paradigmi più sostenibili. Ciò è particolarmente vero per i settori dei rifiuti e delle mense scolastiche.

Nel primo caso, una dei più gravi addebiti mossi dalle autorità locali al settore privato riguardava la sua riluttanza a impegnarsi in una politica di riduzione e prevenzione dei rifiuti. Infatti, i grandi gruppi come Suez e Veolia avevano privilegiato soprattutto l'incenerimento come modalità principale di trattamento dei rifiuti. Hanno persino tentato in questi ultimi anni di spacciare l'incenerimento dei rifiuti come una fonte energetica "rinnovabile" anche se non è efficiente dal punto di vista energetico ed è fonte d'inquinamento atmosferico. Ma significava costruire grandi impianti d'incenerimento redditizi per i privati e costosi per le autorità locali e gli utenti. A loro volta questi inceneritori richiedono grandi quantità di rifiuti, e per questa ragione i gestori privati non incoraggiano la riduzione e la raccolta differenziata. E le Amministrazioni locali di tutta Europa, quando si trovano di fronte alla costruzione di un nuovo inceneritore o di una nuova discarica, decidono, per evitare gli alti costi, di impegnarsi in politiche attive di riduzione dei rifiuti o addirittura di "rifiuti zero".

Nella ristorazione scolastica, la rimunicipalizzazione è parte di una più ampia tendenza verso la provvista di alimenti locali e sostenibili, rispetto alle catene alimentari industriali e standardizzate, che hanno caratteriz-

zato a lungo aziende come Sodexo o Elixor. La rimunicipalizzazione permette alle Autorità locali di controllare e limitare gli aumenti di prezzo che di solito accompagnano il passaggio a una qualità superiore del cibo locale. I fornitori privati sono quindi obbligati ad adeguarsi a tali requisiti. E, naturalmente, le città che hanno sempre avuto la gestione diretta della ristorazione scolastica, come Grenoble e Parigi, sono anche alla guida di questa tendenza mirando al 100 per cento di cibo biologico. Lo stesso processo si riscontra in grandi città (Nizza, Rouen, Amiens, Avignone, Valence) come in piccoli paesi. La rimunicipalizzazione consente anche di introdurre dei cambiamenti tramite la stretta collaborazione con la comunità contadina locale, trasformando la ristorazione scolastica in un più ampio progetto di sviluppo economico sostenibile. Nella cittadina di Mouans-Sartoux, nel sud della Francia, il Comune ha addirittura acquistato dei terreni agricoli e assunto un contadino per fornire alle mense scolastiche locali il 100 per cento di cibo biologico.

Nel settore del trasporto pubblico, una chiave di volta della rimunicipalizzazione è stata la necessità di meglio accordare la funzionalità dei trasporti pubblici con le politiche di sviluppo urbano, per incoraggiare all'uso del trasporto pubblico o di mezzi di trasporto non inquinanti al posto delle auto.

Per quanto riguarda infine i contratti del settore energetico che esulano dalle competenze delle società nazionali, come il teleriscaldamento in contesti urbani o il servizio di illuminazione stradale, alcune città stanno cercando di rimunicipalizzare quei servizi per avvalersi di fonti energetiche rinnovabili e ovviare alle situazioni di **povertà nell'accesso all'energia**. La città di Champigny, ad esempio, confinante con Parigi, ha rescisso il suo contratto del riscaldamento con Engie per sviluppare un servizio di riscaldamento totalmente pubblico e conveniente, basato sull'energia geotermica.

Riquadro III

Terreni agricoli comunali per mense tutto-bio

Se un Comune desidera fornire alimenti al 100 per cento biologici ai bambini delle sue mense scolastiche, e se i fornitori privati non sono in grado di soddisfare la richiesta, perché non coltivare quei prodotti? Due piccole città francesi, Mons-ans-Sartoux (Francia meridionale, 10.500 residenti) e Ungershaim (Alsazia, 2.000 residenti) sono state le prime ad acquistare dei terreni agricoli e a creare un “servizio agricolo comunale” (régie agricole municipale), per coltivare cibo biologico destinato alle mense scolastiche locali. Entrambe le città stanno fornendo alimenti biologici e di stagione agli studenti, rispettivamente dal 2012 e dal 2009 e la maggior parte del cibo proviene dall’azienda agricola municipale o da altre aziende locali. Questo sistema ha permesso di passare al cibo tutto-bio a costi molto bassi. La presenza di queste aziende agricole bio pubbliche offre anche opportunità educative per gli studenti e per i residenti. Altre città come Bajac (Francia meridionale) hanno preso iniziative simili, facilitando però lo sviluppo di cooperative agricole bio, in partenariato a lungo termine con il Comune e le mense scolastiche della città.

Perché il dibattito su pubblico-privato è ancora importante

L’estensione delle rimunicipalizzazioni nel settore idrico e le modifiche ai contratti di privatizzazione hanno indotto molti esperti – e per la verità le stesse società idriche private – a ritenere che il problema sia tutto sommato risolto, e che la distinzione tra gestione pubblica e privata dei servizi idrici non sia più così rilevante come in passato. In realtà, permangono ancora molti problemi con la gestione privata dell’acqua, anche nei nuovi contratti, compresi gli aspetti di trasparenza finanziaria. Anche

se ora in Francia l'interruzione dell'erogazione dell'acqua alle famiglie morose è illegale (una legge in tal senso è stata approvata nel 2013, come riconoscimento implicito del diritto all'acqua), le società idriche private stanno ancora cercando di farla abrogare e, nel frattempo, rifiutano di rispettare il divieto d'interruzione dell'erogazione pur avendo perso molte cause legali intentate da famiglie cui l'acqua era stata tolta.

Ora, in risposta all'ondata di rimunicipalizzazioni, Suez e Veolia stanno cercando nuovi modi di fare affari. Da un lato vanno alla ricerca di nuovi clienti, specie nei settori dell'energia e dell'industria, a compensazione delle perdite nel mercato idrico. Ma pongono anche nuova enfasi sulle soluzioni tecnologiche, compreso il trattamento delle acque e la decontaminazione, nonché tecnologie di gestione informatiche che usano loro stessi come fornitori idrici ma che cercano anche di "vendere" agli operatori idrici pubblici. Ciò potrebbe portare in futuro a nuove forme di "quasi-privatizzazione" del servizio idrico, in ragione della dipendenza tecnologica e del costo a lungo termine di tali tecnologie. Infine le imprese idriche sostengono che l'attuale tendenza all'accorpamento dei servizi idrici su larga scala (fusioni di servizi idrici comunali in agglomerati intercomunali di maggiori dimensioni) alla lunga sarà per loro vantaggiosa, ma allo stato attuale sono pochi gli elementi a sostegno di quest'affermazione fatta soprattutto per rassicurare i loro azionisti. È vero però che servizi idrici di maggiori dimensioni, più lontani dai cittadini, possono portare a una perdita di responsabilità democratica.

Tuttavia, il dibattito tra gestione pubblica di servizi collettivi e privatizzazione, verte fundamentalmente su chi paga il prezzo dei servizi, e chi ne trae vantaggio – in termini non solo finanziari ma anche sociali e ambientali. Ma è anche un dibattito sulla vera natura e finalità dei servizi pubblici. In Francia, la rimunicipalizzazione del settore idrico e altri, dimostra che la gestione pubblica guida il percorso verso la reinvenzione di servizi pubblici locali democratici e sostenibili, per rispondere a bisogni fondamentali e per affermare la giustizia sociale.



Olivier Petitjean, Scrittore e ricercatore francese, è direttore dell'Osservatorio sulle Multinazionali, un sito web di indagine sui grandi gruppi transnazionali francesi

Note

- 1 <https://www.mediapart.fr/journal/france/290414/marseille-des-contrats-de-leau-trop-favorables-veolia-et-suez>