

**BELÉN BALANYÁ, BRID BRENNAN,  
OLIVIER HOEDEMAN, SATOKO KISHIMOTO  
E PHILIPP TERHORST**  
(Gruppo editoriale internazionale)

# ACQUA

## PER UN MODELLO PUBBLICO DI GESTIONE

SUCCESSI, LOTTE E SOGNI

Edizione italiana a cura di Augusto De Sanctis (WWF)  
in collaborazione con: Dante Caserta del WWF e Christian Cicala, Renato Di Nicola,  
Angela Di Giovannantonio, Corrado Di Sante, Isidoro Malandra, Chiara Rizzi  
del Forum Acqua dell'Abruzzo Social Forum

Traduzione di Julia Prestia

## RINGRAZIAMENTI

Questo libro non sarebbe stato possibile senza la collaborazione degli autori, una variopinta combinazione di amministratori dei servizi pubblici, professionisti dell'acqua, sindacalisti, attivisti contro le privatizzazioni e persone del mondo accademico di circa venti paesi.

Vogliamo ringraziare tutti gli autori per il tempo dedicato alla condivisione delle esperienze, nonostante il poco tempo libero lasciato loro dalle campagne alle quali partecipano o dalle imprese dell'acqua che gestiscono. Ringraziamo profondamente anche i valorosi contributi dei consulenti che hanno condiviso le loro conoscenze e ci hanno aiutato a trovare il percorso adeguato (tra loro David Hall, Clare Joy e Tim Kessler, come anche Patrick Bond, Maj Fiil-Flynn, Antonio Miranda, Carla Montemayor, Anil Naidoo, Pietje Vervest e Alberto Villareal). Ringraziamo anche la nostra editrice, Vicky Quinlan, che ha fatto confluire questi contributi in un formato coerente e di facile lettura. 11.11.11 (Belgio), Trócaire (Irlanda) e Brot für die Welt (Germania) hanno fornito un contributo economico senza il quale questo libro non sarebbe nelle mani del lettore.

## RINGRAZIAMENTI PER L'EDIZIONE ITALIANA

Anche questa edizione non sarebbe stata pubblicata senza il lavoro di tanti attivisti e volontari. Li ringraziamo tutti per il tempo che ci hanno dedicato. Grazie a Andrea Agapito Ludovici, Giulia Di Pasqua, Fausta Filippelli e Ida Guetti. Un ringraziamento particolare va a Fausto Pompili della Cooperativa Pacha Mama e Eugenio Mucciconi che hanno lavorato giorno e notte per rispettare i tempi di consegna. Un grazie, infine, all'Assessorato alla Cultura della Regione Abruzzo, nella persona dell'Assessore Betti Mura, alla Sezione Regionale Abruzzo del WWF Italia, al Transnational Institute e al Corporate Europe Observatory per il contributo economico indispensabile per sostenere i costi di stampa.

### **Acqua, per un modello pubblico di gestione.**

Edizione italiana, marzo 2006.

Stampa su Ricarta Pigna da Edigrafital per Cooperativa Pacha Mama - Teramo

Questa pubblicazione è l'edizione italiana di *Reclaiming Public Water*, pubblicato per la prima volta nel gennaio 2005 dal Transnational Institute e Corporate Europe Observatory.

## INDICE

PREFAZIONE ALL'EDIZIONE IN ITALIANO . . . . .	9
PROLOGO . . . . .	15
INTRODUZIONE <i>di David Hall</i> . . . . .	21
PARTE I. MODELLI PUBBLICI DELL'ACQUA: SUCCESSI	
L'ACQUA A PORTO ALEGRE: UN BENE PUBBLICO E UNIVERSALE <i>di Hélio Mantz</i> . . . . .	31
L'AMMINISTRAZIONE DEI SERVIZI DI BASE DI ACQUA POTABILE E DEPURAZIONE DI UNA COOPERATIVA IN BOLIVIA <i>di Luis Fernando Yavari</i> . . . . .	39
INIZIATIVE POPOLARI PER LA GESTIONE PUBBLICA DELL'ACQUA IL PAESE DI OLAVANNA IN KERALA. L'INDIA MOSTRA LA STRADA <i>di Joy Elamon</i> . . . . .	47
PARTENARIATO TRA ORGANISMI PUBBLICI: UNA STRATEGIA ALTERNATIVA PER LA GESTIONE DELL'ACQUA IN MALAYSIA <i>di Charles Santiago</i> . . . . .	55

LA GESTIONE DELL'ACQUA NEL MUNICIPIO DI CÓRDOBA: UN MODELLO DI GESTIONE PUBBLICA PARTECIPATA, EFFICACE ED EFFICIENTE <i>di Enrique Ortega de Miguel e Andrés Sanz Mulas</i> . . . . .	63	L'ESPERIENZA VENEZUELANA NELLA LOTTA PER UN SERVIZIO DI ACQUA POTABILE E DEPURAZIONE AVVIATO PER COPRIRE LE NECESSITÀ DELLA POPOLAZIONE <i>di Santiago Arconada Rodríguez</i> . . . . .	129
IL RITORNO ALLA FONTE ORIGINALE. LA RIMUNICIPALIZZAZIONE DEI SERVIZI DI ACQUA A GRENOBLE, FRANCIA <i>di Raymond Avrillier</i> . . . . .	73	CONTROCORRENTE: FORNITURA DI ACQUA IN MANO ALLA COMUNITÀ, SAVELUGU, GHANA <i>di Al-Hassan Adam</i> . . . . .	135
LA DEMOCRATIZZAZIONE DELLA REGOLAMENTAZIONE E IL GOVERNO DELL'ACQUA NEGLI STATI UNITI <i>di Sean Flynn y Kathryn Boudouris</i> . . . . .	81	ARGENTINA: UNA COOPERATIVA DI LAVORATORI SOSTITUISCE LA ENRON <i>di Guillermo Amorebieta</i> . . . . .	143
GERMANIA: IL CONTINUO RETROCEDERE DEI SERVIZI PUBBLICI DI ACQUA <i>di Hans-Werner Krüger</i> . . . . .	93	SUDAFRICA: SONDANDO LE ACQUE DELLE ASSOCIAZIONI TRA ORGANISMI PUBBLICI <i>di Laila Smith</i> . . . . .	151
COOPERATIVE DI ACQUA IN ARGENTINA <i>di Alberto D. Muñoz</i> . . . . .	101		
SERVIZI PUBBLICI IN COLOMBIA: QUESTIONE DI DEMOCRAZIA <i>di Hildebrando Vélez</i> . . . . .	107	PARTE III. MODELLI PUBBLICI DI ACQUA VOLTI A RISPONDERE ALLE NECESSITÀ DELLA POPOLAZIONE: LA LOTTA CONTINUA	
PARTE II. MODELLI PUBBLICI DELL'ACQUA: LAVORI IN CORSO		URUGUAY: LA VITTORIA DELLA LOTTA SOCIALE PER L'ACQUA <i>di Carlos Santos e Alberto Villarreal</i> . . . . .	161
RECIFE, BRASILE: LA CITTADINANZA COLLABORA NELLA COSTRUZIONE DEI SERVIZI DI ACQUA E DEPURAZIONE <i>di Antonio Miranda</i> . . . . .	113	ABRUZZO, ITALIA: LA LOTTA IN DIFESA DELL'ACQUA E DELLA PARTECIPAZIONE CITTADINA <i>di Augusto De Sanctis e Antonio Senta</i> . . . . .	167
COCHABAMBA, BOLIVIA: ASSOCIAZIONI PUBBLICHE E COLLETTIVE DOPO LA GUERRA DELL'ACQUA <i>di Luis Sánchez Gómez e Philipp Terhorst</i> . . . . .	119	LA LOTTA CONTRO LA PRIVATIZZAZIONE DELL'ACQUA IN SUDAFRICA <i>di Dale T. McKinley</i> . . . . .	177
		UCRAINA: DONNE CONTRO LA POVERTÀ E LA PRIVATIZZAZIONE <i>di Svitlana Slesarenok</i> . . . . .	185

LEZIONI SULLA PRIVATIZZAZIONE DEL SERVIZIO DELL'ACQUA A TRENCIN, SLOVACCHIA <i>di Roman Havlíček</i> . . . . .	195
OPZIONI PER UN MODELLO PUBBLICO DELL'ACQUA A MANILA <i>di Carla A. Montemayor</i> . . . . .	207
LA PRIVATIZZAZIONE DELL'ACQUA IN INDONESIA <i>di Nila Ardhanie</i> . . . . .	219
LA GESTIONE URBANA DELL'ACQUA IN MESSICO <i>di David Barkin</i> . . . . .	229
PERCORSI PER PROMUOVERE UN MODELLO PUBBLICO DELL'ACQUA <i>del Gruppo editore</i> . . . . .	241
NOTE SUGLI AUTORI . . . . .	267
RISORSE. . . . .	273
INFO SU SUL CEO, TNI, WWF E ABRUZZO SOCIAL FORUM . . .	279

## PREFAZIONE ALL'EDIZIONE ITALIANA

La pubblicazione di questo libro avviene in un momento estremamente delicato per la gestione dell'acqua in Italia. Infatti il Governo Nazionale ha approvato da circa un mese il cosiddetto Decreto Legislativo di riforma della normativa ambientale in tema di rifiuti, bonifiche, danno ambientale, emissioni in atmosfera, acque, VIA e VAS. Tale Decreto è frutto della famigerata e sciagurata Legge Delega in Materia di Ambiente. Con una procedura mai usata nella storia della Repubblica, il Parlamento si è di spogliato delle proprie prerogative affidando l'intero processo di riscrittura delle norme in materia ambientale a 24 "saggi" scelti dal Ministero dell'Ambiente e coordinati dal Capo di gabinetto del Ministro dell'Ambiente Matteoli.

In realtà questo comitato è formato da persone scelte dal Governo e mai elette. È veramente sconcertante che in uno dei paesi più industrializzati del mondo la riforma di tutta la legislazione ambientale, compresa quella relativa all'acqua, sia stata gestita senza trasparenza con metodi surreali.

Una e-mail per dire "sì" o "no" alla legge delega ambientale, che riforma in un colpo solo tutta la normativa sull'ambiente. Sono stati chiamati a votare così, per via telematica, i 24 saggi nominati dal Ministro con il compito di redigere i testi di riforma. Una procedura scandalosa perché nega sia la dignità istituzionale che professionale di chi è chiamato a decidere. Istituzionale perché non dà la possibilità concreta di intervento di merito a chi deve esprimere pareri e fare osservazioni, professionale perché ordina ai consulenti di esprimersi senza poter articolare il voto che sono chiamati a fornire.

Il decreto abbassa in maniera evidente i livelli di tutela dell'ambiente e rappresenta un attacco senza precedenti alla normativa ambientale, frutto di anni di lavoro e di ricerca. Risulta poi disatteso l'obiettivo della delega di semplificare le leggi ambientali, armonizzandole

con le più recenti norme comunitarie, per renderle comprensibili ed applicabili da parte degli amministratori e degli operatori economici. L'adozione è avvenuta senza il parere favorevole delle Regioni e senza alcun confronto con i cittadini. Si è tentata una "consultazione bluff" mentre si sa con certezza che di ben altro tipo è stato il confronto avvenuto con le organizzazioni imprenditoriali. Il Ministro Matteoli stesso ha addirittura dichiarato che il testo portato in Consiglio dei Ministri è significativamente diverso rispetto a quello predisposto dai cosiddetti 24 saggi perché modificato dopo il confronto avvenuto proprio con le "categorie produttive".

La decisione dell'esecutivo è solo l'ultimo di una serie di atti gravissimi che hanno accompagnato l'iter della legge delega. La commissione dei saggi, infatti, si è riunita complessivamente otto volte e solo nelle ultime due si sono affrontate in modo puntuale questioni di merito. Si può dire che il lavoro vero dei consulenti sia iniziato solo a settembre. Prima che si completasse il confronto, però, il Ministero dell'Ambiente ha deciso di non procedere ad ulteriori incontri e di chiedere a ciascuno un parere via e-mail sui testi elaborati dagli uffici. E, cosa ancora più scandalosa secondo il WWF, il parere è stato richiesto con un "sì" o un "no" unico per tutti i testi.

Dal punto di vista dei contenuti le nuove norme sono scandalose. Alcuni esempi: l'obbligo alla partecipazione e al coinvolgimento attivo nella redazione dei piani di gestione di bacino idrografico viene completamente disatteso; vengono introdotte procedure non chiare che coinvolgono istituzioni ed enti in modo confuso, sovrapposto e, soprattutto, diluendo fortemente le responsabilità sulle azioni nel territorio; risulta improprio l'accentramento di funzioni di programmazione, finanziamento e controllo degli interventi, soprattutto riguardo alla prima sezione "difesa del suolo", attribuita al Ministero dell'Ambiente, marginalizzando il ruolo di Autorità di bacino e Regione; l'indispensabile coordinamento e unitarietà di azione, necessaria per garantire la riduzione del rischio idrogeologico e assicurare la qualità delle acque, non c'è, mentre vengono di fatto smantellate, svuotate o inattivate istituzioni fondamentali quali le Autorità di bacino

Non si riscontra alcuna chiarezza nemmeno nella definizione del quadro istituzionale e delle competenze, non solo perché si realizza una strana commistione tra concetti diversi come ad esempio ambiente e governo del territorio, ma soprattutto perché il decreto prevede una assoluta convergenza verso il Ministro dell'Ambiente, rischiando di gene-

rare situazioni di alta conflittualità, vanificando la tutela dell'ambiente, la gestione del territorio e dei servizi idrici e l'effettività della normativa.

Tra l'altro la norma è stata scritta interamente dal Ministero dell'Ambiente senza rispettare i passaggi e le consultazioni. È noto come nonostante le indicazioni contenute nella Legge Delega, sia stato evitato il confronto nella predisposizione dei testi e non si sia minimamente tenuto conto dei soggetti indicati dalla Legge Delega stessa, né tanto meno con altri soggetti che comunque per esperienza, competenza, professionalità avrebbero potuto dare contributi preziosi sulle varie materie.

Infatti il Ministro dell'Ambiente e del Territorio, ogni quattro mesi dalla data di istituzione della Commissione dei Saggi, avrebbe dovuto riferire al Parlamento sullo stato dei lavori della Commissione stessa. Questo non è mai avvenuto!

Vi è di più: ad oggi risulta del tutto disatteso quanto previsto in merito al parere della Conferenza Unificata poiché il testo è stato licenziato dal Consiglio dei Ministri in via preliminare il 18 novembre 2005, senza che il parere fosse stato dato.

Leggendo il decreto ed i suoi allegati tecnici appare evidente un attacco frontale senza precedenti ai principi del diritto ambientale ormai consolidati nel nostro ordinamento. Risultano più volte violate disposizioni Costituzionali e Comunitarie. Risultano mutate pertanto anche le attuali disposizioni legislative in materia di *accesso alla giustizia*, negando la legittimazione delle associazioni di protezione ambientale, in evidente eccesso di delega e, si ripete, non certo in attuazione delle direttive comunitarie.

Per quanto riguarda le attività di bonifica, viene consentito di poter alterare mediante contaminazione lo stato dei luoghi e delle matrici ambientali, senza che questo di per sé rappresenti un obbligo di ripristino al termine delle attività in capo a chi ha causato l'inquinamento.

Occorre ricordare che la maggior parte delle legislazioni che accolgono l'analisi del rischio, antepongono la scelta della decontaminazione. Questa priorità non è ravvisabile nel decreto.

Questi sono solo alcuni esempi delle censure, ampiamente documentati nei vari documenti predisposti dal coordinamento delle Regioni, dalle Associazioni ambientaliste, dai Sindacati e dai vari soggetti che in questi mesi hanno tentato di fermare questo mostro normativo.

I lettori, una volta letti i vari capitoli che compongono questo libro, potranno verificare la distanza siderale che vi è tra questo modo di agire e le speranze, le idee e gli obiettivi perseguiti dalle campagne sull'acqua.

Da un lato abbiamo la partecipazione dei cittadini e la costruzione di comunità basate su valori condivisi, come quello di considerare l'acqua come diritto e bene comune; dall'altro abbiamo chi tutela gli interessi di potentati economici ed elites economiche.

Negli ultimi anni l'Italia è stato un paese-laboratorio per quanto riguarda la gestione dell'acqua. Anche prima dell'approvazione del Decreto di riforma ambientale il quadro era assolutamente sconsigliante. In un'Italia completamente inadempiente riguardo la Direttiva Quadro Acque 2000/60 CE, si sovrappongono disordinatamente e senza collegamenti piani, programmi e finanziamenti che in vario modo interessano la gestione dell'acqua. Vi sono Piani di assetto idrogeologico redatti dalle Autorità di bacino dei fiumi (L. 183/89), piani regionali per la tutela delle acque (DLgs. 152/89), peraltro non ancora del tutto approvati nonostante il 2004 fosse il limite massimo, Piani d'ambito Territoriale (L. 36/94), piani e programmi di Consorzi di Bonifica, Concessioni per uso idroelettrico ed industriale e chi più ne ha più ne metta; tutti questi livelli mediamente non "parlano" tra loro, hanno tempi, modalità, soggetti diversi, che sono spesso in conflitto tra loro; inoltre, vi è un'ampia "zona oscura" dovuta ai prelievi abusivi che in alcune aree d'Italia sembrano addirittura preminenti rispetto a quelli regolarmente autorizzati.

La qualità di gran parte dei corsi d'acqua è lungi dal poter essere considerata come accettabile. In molti casi il livello di inquinamento è letteralmente sconvolgente. Molte falde acquifere sono inquinate da metalli pesanti ed idrocarburi.

In questo contesto in pochi mesi la legislazione relativa all'organizzazione del servizio idrico è cambiata due volte. Il tentativo, avvenuto nel 2001 con la Legge Finanziaria, del Governo nazionale di imporre per legge la completa privatizzazione del servizio idrico integrato, unico caso in Europa, è stato rintuzzato dalla lotta di movimenti, enti locali e associazioni. Grazie alle norme approvate dal Parlamento nel 2003 è possibile mantenere in mano pubblica la gestione del Servizio Idrico Integrato.

Sappiamo, però, che ciò non basta. Le pressioni per la privatizzazione sono proseguite, soprattutto al centro-Nord del Paese, dove hanno avuto in qualche caso successo (Emilia Romagna, Toscana). Anche in Sicilia la privatizzazione del servizio idrico è avanzata. In realtà l'ideologia di chi vuole privatizzare a tutti i costi la gestione dell'acqua è stata culturalmente battuta nei luoghi dove i cittadini si sono organizzati per difendere l'acqua come Bene comune. In tutte quelle realtà dove sono nate campagne per mantenere in mano pubblica le aziende acquedottistiche, i pro-

motori della privatizzazione non hanno più argomenti convincenti per spiegare alla popolazione la necessità di mettere sul mercato le aziende pubbliche. Se riescono a portare avanti i processi di privatizzazione, lo fanno scavalcando del tutto le richieste della popolazione e imponendo il modello di gestione privata come fosse un dogma.

In Toscana sono state raccolte ben 43.000 firme per presentare una legge di iniziativa popolare; per ora le richieste dei cittadini non sono state accettate. In Puglia è accaduto però l'opposto. Il nuovo governo regionale, senza che vi siano stati grandi movimenti dal basso, ha scelto come presidente del più esteso acquedotto europeo, l'Acquedotto Pugliese, Riccardo Petrella, tra i principali esponenti del movimento per la gestione pubblica dell'acqua. A Napoli migliaia di cittadini organizzati in comitati civici e di base sono riusciti a bloccare la privatizzazione del servizio idrico promosso dal governo di centro-sinistra. In Lazio, a Rieti e Latina, si moltiplicano le iniziative che contrastano la privatizzazione o che contestano la gestione privatizzata. In Abruzzo, gran parte delle aziende continuerà ad essere pubblica grazie alle lotte dal basso descritte in uno dei capitoli di questo libro. In Sicilia esistono diversi movimenti che stanno contrastando la privatizzazione, come a Messina e Catania. L'Italia centrale e meridionale sono in questo momento territori in fermento dove si stanno sperimentando interessanti forme di auto-organizzazione da parte dei cittadini sul tema dell'acqua. Peraltro anche al Nord, come in provincia di Milano ed in Friuli, vi sono segnali importanti che fanno sperare in un cambiamento di rotta rispetto alle politiche di privatizzazione. E questi sono solo alcuni esempi tra i tanti possibili.

Tutte queste lotte hanno utilizzato lo strumento giuridico del cosiddetto affidamento "in house" come estremo limite di difesa per mantenere pubblica la proprietà delle aziende. Il fatto di aver ottenuto questa forma di gestione in alcune parti d'Italia ha reso possibile l'avvio della discussione sulla questione della ripubblicizzazione delle aziende. È infatti necessaria una riflessione su nuovi modelli di governo pubblico delle acque, poiché le aziende, pur essendo di proprietà pubblica, sono comunque state trasformate in Spa di diritto privato.

Molti di questi movimenti hanno la consapevolezza che bisogna affiancare alle lotte locali azioni di livello nazionale per evitare che decisioni del governo nazionale, come quelle del 2001, possano d'un tratto imporre la privatizzazione dei servizi idrici. Per questo sta nascendo una rete che raggruppa le diverse esperienze, rete che ha contatti continui con alcune delle lotte che avvengono in altri Paesi e descritte in questo libro.

È incredibile come, nonostante le diversità dei contesti sociali, giuridici ed ambientali e dei processi attivati dalle diverse campagne, alcune proposte concrete siano alla fine molto simili tra di loro. Il movimento abruzzese, per esempio, ha elaborato un modello di gestione del servizio per certi versi simile a quello proposto dagli abitanti di Cochabamba per le loro aziende. Evidentemente lo spirito che ci rende simili è quello di costruire una comunità che si identifichi in valori condivisi come quello della difesa dell'acqua quale bene comune dell'umanità.

*Augusto De Sanctis, WWF, curatore della edizione italiana*

## PROLOGO

### CONTESTO

Il decennio degli anni 90 è stato una decade spesa nella lotta per il diritto universale all'acqua potabile a causa dell'ondata di privatizzazioni imposte dall'ideologia dominante. Il disastroso fallimento delle privatizzazioni nelle grandi città del Sud, delle quali questo libro raccoglie esempi concreti, conferma che le necessità di accesso all'acqua dei settori poveri non dovrebbero essere lasciate nelle mani di grandi imprese che perseguono i propri fini di lucro. Senza quasi alcuna eccezione, le grandi corporazioni multinazionali dell'acqua non hanno mantenuto le loro promesse di miglioria e, inoltre, hanno incrementato le tariffe dell'acqua a livelli che superano le possibilità delle famiglie povere. L'aumento di campagne di base contro le privatizzazioni in tutto il mondo, ogni volta più vincolate tra loro attraverso reti regionali e globali, sta iniziando a inclinare la bilancia contro il fondamentalismo del libero mercato. È venuto il momento di riproporre il dibattito mondiale sull'acqua ed affrontare una questione chiave: come migliorare ed estendere l'approvvigionamento pubblico di acqua in tutto il mondo.

Questo libro intende contribuire alla produzione di questo cambio, tanto necessario, nel dibattito. È chiaro che la soluzione non è nelle privatizzazioni, ma neanche nello *status quo* delle imprese statali d'acqua – molto spesso burocratizzate e inefficaci – che, in molte parti del mondo in via di sviluppo, non riescono neanche a fornire acqua potabile a quelli che la necessitano. Questo libro presenta un ampio ventaglio di esempi che sono fonte d'ispirazione e di azioni innovatrici nel campo della fornitura pubblica di acqua. Si possono apprendere molte lezioni dai modelli di partecipazione pubblica incentrati sulla risposta ai bisogni della gente che già funzionano o iniziano a farlo in luoghi come, ad esempio, Porto Alegre e Recife (Brasile). In queste città la fornitura pubblica di acqua sta migliorando con una maggiore partecipazione di cittadini e utenti, così come anche per altre riforme democratiche.



In altre città, come Penang (Malaysia), un'etica riscoperta dei servizi pubblici ha condotto a migliorie che risaltano il rendimento del servizio. I lavoratori dell'acqua svolgono, altresì, un ruolo fondamentale, a tal punto che in alcune città dell'Argentina e del Bangladesh cooperative di lavoratori del settore si stanno occupando della fornitura di acqua. Ad Olavanna (Kerala, India) e Savelugu (Ghana) comunità locali si sono formate ed hanno preso il controllo per migliorare la fornitura di acqua, mobilitando le proprie capacità e risorse locali.

Il libro è stato pubblicato perché questi esperimenti, molto spesso positivi, non hanno ricevuto l'attenzione che meritano. La sfida di rendere possibile l'accesso all'acqua potabile a centinaia di milioni di persone che ne hanno bisogno è di tale importanza che è indispensabile condividere le lezioni ricavate da queste esperienze. Ben sapendo che non esistono soluzioni universali, è possibile trovare l'informazione necessaria per migliorare ed estendere i servizi pubblici dell'acqua attraverso, ad esempio, processi partecipativi e la collaborazione dei lavoratori di tali servizi.

Il libro include anche capitoli sulle lotte in tutto il mondo per evitare la privatizzazione e, in alcuni casi, per tornare a municipalizzare l'approvvigionamento d'acqua. Nei capitoli, sono raccolte strategie dettagliate, sviluppate da parte di coalizioni anti-privatizzazione, che illustrano come far funzionare la fornitura pubblica dell'acqua.

## DA KYOTO A PORTO ALEGRE

Il Foro Mondiale dell'Acqua del 2003, celebrato nella città giapponese di Kyoto, ha rappresentato un momento cruciale per il dibattito internazionale sull'acqua. Gruppi della società civile di tutto il mondo hanno manifestato con veemenza contro la privatizzazione dell'acqua e hanno testimoniato un numero esorbitante di grandi fallimenti dei privatizzatori, tanto nel Nord come nel Sud. Questi interventi hanno frustrato l'intenzione degli organizzatori del forum di Kyoto, specialmente del neoliberaista Consiglio Mondiale dell'Acqua (WWC in inglese), di promuovere partenariati pubblico-private (PPP in inglese) come soluzione per il futuro. La risposta alla ritirata dal Sud da parte delle multinazionali dell'acqua, delle istituzioni finanziarie internazionali e di molti governi del Nord, secondo il Consiglio, dovrebbe passare attraverso la sovvenzione alle imprese multinazionali, la copertura dei rischi politici e la garanzia dei profitti. È utile segnalare che, nel forum, si è appena menzionata la possibilità per

il futuro molto più ovvia: quella di migliorare ed estendere la fornitura pubblica di acqua.

Appena dopo il Forum Mondiale dell'Acqua, più di 100 attivisti di tutto il mondo hanno partecipato ad un seminario sulle alternative alla privatizzazione.

Il seminario è arrivato alla conclusione che esistevano numerosi esempi di imprese pubbliche di acqua che funzionavano bene e, inoltre, che ci sono numerose impostazioni innovative che hanno ottenuto migliorie notevoli nella fornitura pubblica di acqua, anche nel Sud. Nel corso del 2003 ha preso forma uno sforzo concertato per promuovere la presa di coscienza e il dibattito sulle possibili soluzioni al problema dell'acqua. In seguito ad un fruttuoso seminario complementare organizzato nel terzo Forum Sociale Mondiale di Mumbai, India, nel 2004, si è dato inizio a un progetto congiunto composto da una coalizione varia di ONG, attivisti di base contro le privatizzazioni, persone del mondo accademico, amministratori dei servizi pubblici e sindacalisti. È stato così creato il sito web [www.waterjustice.org](http://www.waterjustice.org), concepito come centro di scambio d'informazione, e come forum. È stato deciso di raccogliere materiale per un libro, che si sarebbe pubblicato per il Forum Sociale Mondiale di gennaio 2005 a Porto Alegre e che offrisse esempi di migliorie nell'approvvigionamento pubblico di acqua e insistesse particolarmente nel potenziale della partecipazione e della democratizzazione.

Il contenuto e il formato del libro sono stati definiti attraverso incontri con gli autori e con un gran numero di persone che hanno apportato i loro consigli. Alberto Villareal, coautore del capitolo sull'Uruguay, ha rimarcato che il libro potrebbe essere un'importante fonte di ispirazione per gli attivisti che lottano contro le privatizzazioni, fornendo esempi concreti di successi ed idee per rivendicare il carattere pubblico dell'acqua in tutto il mondo. In questo modo, il libro presenta un insieme ricco di esperienze descritte con uno stile semplice. Oltre che per attivisti, il libro aspira ad essere una risorsa per i professionisti e i lavoratori del settore dell'acqua. Dalla sua esperienza come direttore di un'impresa pubblica d'acqua, Antonio Miranda, un altro degli autori, ha confermato che la partecipazione cittadina nella risoluzione dei problemi di fornitura urbana di acqua meritava un ruolo fondamentale nel libro. Carla Montemayor, una delle attiviste contro il progetto di privatizzazione a Manila, si è fatta portavoce dell'importanza di questi due obiettivi alla luce della necessità assillante di ridefinire un'alternativa pubblica concreta che convincesse i responsabili politici e tutti gli abitanti della capitale filippina.

## SUL LIBRO

Il capitolo d'introduzione analizza il contesto storico della crisi mondiale dell'accesso all'acqua e i motivi del fallimento dell'ondata di privatizzazioni degli anni 90. A questo seguono più di 20 capitoli che presentano esempi e visioni concrete su come migliorare la fornitura urbana di acqua mediante riforme democratiche delle imprese pubbliche. Tutti i capitoli sono firmati dai protagonisti di questi lotte: amministratori dei servizi pubblici, attivisti della società civile e altri attori. I casi esposti riflettono le esperienze e le prospettive di ognuno degli autori, che possono coincidere o no con quelle degli altri. Molti capitoli mettono un'enfasi speciale nei diversi ostacoli politici, finanziari o di altra natura, che possono rendere difficoltoso il successo di queste azioni.

Può darsi che le soluzioni per ottenere buoni servizi pubblici di gestione dell'acqua provengano dallo sforzo della gente di garantire acqua potabile e accessibile a tutti. Questa è stata un'altra delle ragioni per cui integrare una serie di capitoli sulle campagne della società civile contro il cattivo funzionamento della fornitura privatizzata di acqua e contro le imprese pubbliche statali mal gestite. Per citare uno degli autori, Dale T. McKinley, dell'Anti-Privatisation Forum: "In Sudafrica, la lotta contro la privatizzazione dell'acqua continua a seminare i semi di un'alternativa".

Infine, l'ultimo capitolo del libro riassume alcune delle lezioni che si possono trarre dalle esperienze presentate ed indica gli snodi utili alla moltiplicazione delle lotte.

## PROSSIMI PASSI

Questo libro non è soltanto un prodotto o un mero esercizio intellettuale, ma un elemento che fa parte di un processo continuo di apprendimento collettivo con l'obiettivo di promuovere modelli di gestione pubblica dell'acqua democratici ed equi. Nutriamo la speranza che questo libro non sia soltanto una fonte di ispirazione per molte persone di tutto il mondo, ma che sviluppi un maggiore scambio di esperienze e dibattiti su ognuno dei temi trattati. Speriamo che gli attivisti della società civile ed i cittadini si interessino sempre di più alla modalità di erogazione dei servizi pubblici e che i sindacati partecipino al dibattito e agli sforzi per garantire servizi pubblici che raggiungano i settori poveri. Questo processo deve coinvolgere, altresì, gli amministratori del settore pubblico e

gli esperti dell'acqua, molti dei quali collaborano già con le neonate coalizioni internazionali di campagne che rivendicano un modello pubblico di gestione volto a soddisfare i bisogni delle persone.

Le alternative rappresentano la nostra migliore ispirazione per opporci alle forze che tentano di mettere beni comuni e diritti umani fondamentali nelle mani di imprese private. Desideriamo che questo libro offra strumenti utili a tutti quelli che lottano per finirla con la privatizzazione dell'acqua voluta dalle grandi imprese e rivendicano un modello pubblico di gestione dell'acqua.

## INTRODUZIONE

DI DAVID HALL

Questa introduzione vuole collocare il libro nel suo contesto storico. Questo contesto comprende un numero specifico di esperienze e di risposte dalle caratteristiche singolari: il fallimento delle privatizzazioni, ampie campagne, una critica dei punti deboli del settore pubblico nel passato, la comparsa di nuove strutture sociali che fanno riferimento agli aspetti migliori dei modelli statali del Nord e di nuove forme di democrazia partecipata del Sud.

### IL FALLIMENTO DELLE PRIVATIZZAZIONI

Il decennio degli anni 90 è stata la decade della privatizzazione dell'acqua, il cui fallimento è stato evidente. Si sperava di ottenere una maggior efficacia a prezzi inferiori, di attrarre margini superiori di investimento – specialmente nei cosiddetti paesi in via di sviluppo – e di estendere la fornitura di acqua e depurazione ai poveri sprovvisti di questa. Ma la realtà è stata molto diversa.

L'espansione delle imprese di gestione private di acqua negli anni 90 ha contato sull'appoggio della Banca Mondiale e di altre istituzioni internazionali come parte di un insieme di politiche volte a trasformare i paesi in via di sviluppo in economie più orientate verso il libero mercato.

Tale espansione si è prodotta nei paesi in transizione dell'Europa dell'Est (Repubblica Ceca e Ungheria) con un'ondata di concessioni per lo sfruttamento dei servizi; in America Latina, specialmente in Argentina, in cui si sono effettuate una serie di privatizzazioni nelle grandi città, inclusa la concessione del logo di *Agua Argentina* a Buenos Aires; in Asia, inclusa la privatizzazione di due grandi città, Manila e Jakarta; e in Africa, dove sono state ottenute concessioni in antiche colonie francesi, più precisamente in Costa d'Avorio, così come in alcune città del Suda-

frica. Quando si è tenuto il Forum Mondiale dell'Acqua nella città de L'Aja, nel 2000, gli alti funzionari della Banca Mondiale presentavano già allora la privatizzazione dell'acqua come un fatto storicamente inevitabile utilizzando la frase "non resta altra alternativa".

La privatizzazione dei sistemi di erogazione dell'acqua e della depurazione ha adottato diverse forme, ma presenta una costante: il trasferimento del controllo e della gestione delle operazioni ad imprese private, convertendole in fonti di lucro per il capitale. Solo nel Regno Unito è stata effettuata la vendita totale della rete di approvvigionamento dell'acqua a imprese private; in altri posti la forma di privatizzazione promossa si è basata sulla firma di concessioni, contratti di appalto o di gestione (o forme di concessione speciali per impianti di trattamento o raccolta, conosciute come modelli "costruzione-sfruttamento-trasferimento", BOT in inglese). La forma esatta è stata dettata dalle imprese private.

Agli inizi degli anni 90, si è favorito il sistema di concessioni, ma, dal 2000, le imprese hanno optato per opzioni meno rischiose, ossia, per contratti di appalto o di gestione. Altre varianti in questo ambito includono joint ventures o altre operazioni congiunte alle autorità pubbliche, che devono essere strutturate in modo tale che il socio privato goda della libertà necessaria per ottenere profitti, questo comporta che il controllo ricada sempre nelle mani del socio privato.

Altri termini – come "partenariato pubblico-private" (PPP in inglese) e "partecipazione del settore privato" (PSP) – evitano l'uso della parola "privatizzazione", un concetto sempre più impopolare, ma continuano a riferirsi agli stessi tipi di relazione contrattuale con il settore privato.

La cattiva fama del concetto di privatizzazione nasce in buona misura dall'esperienza, con risultati molto diversi da quelli promessi. Le imprese, ad esempio, hanno investito meno di quanto si sperava. Gli investimenti privati in infrastrutture erano in calo alla fine degli anni 90, così come gli investimenti di banche per lo sviluppo. Inoltre, le tariffe sono aumentate per garantire la redditività economica alle imprese. Quando non si sono raggiunti gli obiettivi segnalati nei contratti di servizio, questi sono stati rivisti invece di farli attuare. Le amministrazioni non hanno avuto l'autorità né la competenza per controllare il comportamento delle imprese. Le contraddizioni si sono accentuate con i flussi di valuta straniera e le crisi economiche.

Le società privatizzate dell'acqua in Argentina sono attualmente in bancarotta. Nonostante l'appoggio offerto alle aziende private in America Latina, queste non hanno funzionato meglio degli operatori del settore

pubblico al momento di portare il servizio ai poveri. Manila e Jakarta, due grandi città asiatiche con operatori privati, presentano livelli più alti di perdita d'acqua in confronto alla grande maggioranza delle città in cui l'acqua dipende dalla gestione pubblica. Infine, c'è una forte e crescente opposizione alla privatizzazione dell'acqua nei paesi in sviluppo, condivisa da consumatori, lavoratori, ambientalisti, altri gruppi della società civile e partiti politici.

Le multinazionali dell'acqua, di fronte alla bassa redditività, a rischi inaspettati e all'opposizione politica, hanno deciso di ridurre le loro perdite. Nel mese di gennaio 2003, Suez, la più grande multinazionale del settore, ha annunciato che avrebbe ritirato un terzo dei suoi investimenti nei paesi in sviluppo. Veolia e Thames Water stanno a loro volta rescindendo i loro contratti. Queste tre imprese stanno utilizzando azioni politiche e legali per recuperare le perdite e richiedere i profitti sperati.

La Banca Mondiale ha riconosciuto l'incapacità delle privatizzazioni ad ottenere investimenti necessari ad estendere i servizi d'acqua, quindi, ha concepito nuovi strumenti per offrire maggiori garanzie alle imprese private e sta studiando altri modelli di attività commerciali nel settore, come la concessione di franchigie ai gestori in zone periferiche. Ciononostante, la Banca Mondiale, altre banche di sviluppo e i paesi donatori sono restii ad appoggiare le imprese del settore pubblico, pur essendo queste le responsabili di più del 90% dei servizi idrici e depurazione in tutto il mondo.

Queste risposte da parte delle imprese e della Banca Mondiale intervengono sui loro stessi problemi, ma non garantiscono alcun servizio alle persone che necessitano dei servizi. Lo sviluppo di nuove azioni, invece, arriva dagli stessi attivisti che si sono opposti alla privatizzazione.

## LA RISPOSTA DELLE CAMPAGNE SULL'ACQUA

Le campagne contro la privatizzazione dell'acqua sono estese in tutto il mondo. Le privatizzazioni sono state un punto chiave nelle elezioni comunali o politiche di paesi anche diversi tra loro come Polonia e Panama. Le campagne sono di solito estese e integrate da un gran numero di gruppi dei più vari: sindacati, ambientalisti, consumatori, associazioni imprenditoriali (nelle Filippine, gli industriali hanno minacciato un ritiro degli investimenti a causa dell'aumento delle tariffe in seguito alla privatizzazione), organizzazioni di donne (che, ad esempio, hanno capeg-

giato l'opposizione alla privatizzazione dell'acqua nella zona ucraina di Crimea), partiti politici e organismi religiosi.

Le campagne sono riuscite ad unire settori che, in genere, sono in conflitto. In Polonia, organizzazioni sindacali rivali hanno unito le loro forze per effettuare una riuscita campagna contro la privatizzazione dell'acqua a Lodz. In Irlanda del Nord, i partiti che rappresentano i nazionalisti irlandesi e gli unionisti britannici hanno lavorato gomito a gomito in una campagna contro la privatizzazione dell'acqua mentre si erano negati a farlo nelle istituzioni di governo.

Le ragioni per opporsi a questo processo sono anch'esse varie. Uno dei motivi si trova nel forte aumento delle tariffe che si è sperimentato in seguito alle privatizzazioni. Un altro, risiede nel timore per la perdita di posti di lavoro e l'indebolimento dei sindacati. Un altro ancora è legato alla trasparenza dei bilanci e alla maggiore difficoltà di influire o controllare le imprese private rispetto all'ente municipale. La terza ragione si trova nella convinzione che l'acqua, come bene ecologico e come servizio, appartiene al demanio pubblico. Infine, si crede che le ragioni sociali ed economiche per lo sviluppo dei servizi di approvvigionamento di acqua richiedono l'impegno di un'autorità pubblica invece che quello di entità private, il cui interesse si basa nella redditività economica.

Queste campagne sono state realizzate sia nei paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo. Anche nel Regno Unito si è organizzata una forte campagna contro la privatizzazione dell'acqua che convinse la Thatcher a rimandare il processo ad elezioni avvenute.

## FALLIMENTI DI REGIMI ANTIDEMOCRATICI

Uno degli elementi comuni nelle campagne di lotta è stata la critica alla privatizzazione dal suo interno, dei problemi economici e politici che comporta e della sua incapacità di far arrivare l'acqua ai poveri. Ciononostante, anche le campagne si sono viste costrette a riconoscere gli insuccessi e le limitazioni degli interventi degli operatori del settore pubblico, soprattutto nei paesi in sviluppo. Durante gli anni 80, in pratica, queste strutture non erano riuscite ad estendere in modo significativo i servizi idrici, anche in casi in cui si contava su prestiti di banche per lo sviluppo, e questi fallimenti sono stati utilizzati per giustificare le politiche privatizzatrici nel decennio successivo.

Nonostante tutto, dar la colpa di detti fallimenti al fatto che il set-

tore dell'acqua era in mani pubbliche è una spiegazione abbastanza grossolana.

Durante questo periodo, molti paesi in via di sviluppo erano sottoposti a dittatura e regimi corrotti che disprezzavano i diritti umani e i processi democratici, per non parlare della trasparenza. I servizi ai poveri hanno sofferto l'impunità di questi regimi corrotti, che facevano profitti dai prestiti destinati all'acqua. Le prime privatizzazioni hanno prosperato in questi stessi regimi antidemocratici. Suez lavorava in Sudafrica sotto l'*apartheid*, la privatizzazione dell'acqua a Jakarta è stata contrattata con metodi corrotti durante la dittatura di Suharto, e la privatizzazione dei servizi di Casablanca è stata disposta mediante un decreto del re Hassan, non attraverso una licitazione organizzata dall'ente comunale della città. I contratti che si firmavano si occultavano persino ai consiglieri comunali, cosa che risulta soprattutto ironica in città come Gdansk (Polonia) e Budapest (Ungheria), che erano in processo di transizione da un regime comunista antidemocratico a un sistema democratico che si suppone più responsabile.

Pertanto, il problema dei fallimenti del settore pubblico negli anni 80 può considerarsi il risultato della mancanza di processi democratici nel settore pubblico, e non come un difetto inerente a questo. L'esperienza del Brasile in seguito alla fine della dittatura militare lo dimostra. Le opportunità della nuova democrazia sono state colte in qualche modo, persino lo sviluppo di nuove azioni per estendere la fornitura di acqua e depurazione a più zone. Queste iniziative, in contrapposizione con le privatizzazioni fomentate dalle dittature, segnalavano la necessità di una nuova visione basata nella democrazia e in un livello di partecipazione popolare che garantisse la trasparenza. La stessa analisi si potrebbe applicare alle lamentele da parte delle banche di sviluppo e dei donatori, i quali sostengono che i governi non concedono la priorità adeguata all'acqua in confronto ad altre politiche: come se ai governi e alla gente dei paesi in via di sviluppo importasse di meno dell'acqua che ai burocrati illuminati delle istituzioni internazionali!

Il problema, di fatto, non è radicato nella mancanza di una domanda popolare di questo tipo di servizi, ma nell'incapacità dei governi di soddisfarla. In Brasile, agli inizi degli anni 90, ha avuto luogo un'estesa campagna a favore di una politica d'igiene e sanità nazionale che è stata rifiutata radicalmente da Cardoso, il candidato prediletto dalle istituzioni finanziarie internazionali, quando ha assunto il mandato presidenziale del paese nel 1995. Al contrario, egli ha seguito una politica di appoggio

ad ognuna delle privatizzazioni, che coincideva con le preferenze del Fondo Monetario Internazionale (FMI) per limitare l'indebitamento dei governi. Questo si è tradotto in investimenti molto inferiori in materia di acqua (e in altre infrastrutture, come quelle elettriche), così come riconosciuto attualmente dallo stesso FMI.

In Lettonia proliferavano campagne pubbliche a favore degli impianti di trattamento delle acque reflue anche quando questo paese apparteneva all'Unione Sovietica. In paesi periferici a cui non arrivano i servizi statali di base, come Orangi, in Pakistan, gli abitanti hanno dimostrato di essere disposti ad usare il proprio lavoro e i propri risparmi per creare programmi di distribuzione e depurazione.

L'inefficienza dei governi, pertanto, può essere la prova del fallimento dei processi politici, esacerbati spesso dalle politiche delle istituzioni finanziarie internazionali. È utile segnalare, in conclusione, che il problema è sorto per l'assenza di processi democratici.

## IL PASSATO DEL NORD IL PRESENTE DEL SUD

Nello sviluppo di politiche e strutture alternative, le campagne hanno attinto da due fonti principali di ispirazione. Da una parte, il successo storico del modello del settore pubblico nei paesi sviluppati durante gran parte del XIX secolo e quasi tutto il XX (il "passato del Nord").

Dall'altra, la comparsa di nuove forme di strutture democratiche nel Sud, specialmente le iniziative di democrazia partecipata in Brasile e in India (il "presente del Sud").

L'esperienza del Nord è stata riscoperta in seguito all'errata attenzione concessa alle privatizzazioni. La portata e l'era dell'acqua privatizzata sono molto limitate, recenti e brevi. Prima del 1990, la Francia era l'unico luogo (ad eccezione di alcune città di Spagna e Italia, e qualche antica colonia francese) in cui era stata sperimentata o considerata seriamente la privatizzazione dell'acqua durante quasi un secolo. L'esperienza comune dell'Europa e dell'America del Nord è consistita nella sostituzione dei contraenti privati della metà del XIX secolo in servizi municipali di gestione dell'acqua perché le autorità locali potevano realizzare l'estensione necessaria dei servizi con maggiore efficienza. La Francia è stato l'unico paese in cui sono sopravvissuti quei contraenti del XIX secolo per consolidarsi come un oligopolio privato, fatto che spiega perché le uniche grandi imprese di acqua erano francesi fino a quando non sono

arrivate le privatizzazioni neoliberiste dell'acqua ed altri servizi con il governo di Thatcher nel Regno Unito.

I paesi comunisti e i paesi indipendenti postcoloniali hanno, altresì, sviluppato i loro servizi idrici attraverso il settore pubblico, di proprietà comunale, regionale o nazionale. Tradizionalmente, i servizi del settore pubblico sono stati un modello che ha avuto grande successo nel momento di fornire acqua e depurazione a tutti i centri urbani e anche rurali. Più dell'80% della popolazione dell'Unione Europea e degli Stati Uniti continua a dipendere dai servizi di operatori pubblici, nonostante le pressioni privatizzanti degli ultimi anni.

Nel Sud sono comparse nuove forme democratiche che enfatizzano la partecipazione e la decentralizzazione. L'India conta su un esteso sistema di consigli locali eletti – i cosiddetti *panchayat* – e, nello stato di Kerala, il governo di sinistra ha iniziato un programma di decentramento e partecipazione. In questo modo, quasi il 40% del bilancio finanziario dello stato si trasferisce a questi consigli, i cittadini hanno il diritto di consultare qualsiasi documento loro vogliano e le priorità preventive si stabiliscono con un ciclo di riunioni pubbliche. In Brasile, il Partido dos Trabalhadores (PT) ha adottato politiche per sviluppare sistemi simili di partecipazione e delega nelle località in cui è possibile fare ciò, mediante un sistema conosciuto come "bilancio partecipativo" (*orçamento participativo*).

## CONCLUSIONE

Le campagne ed esperienze presentate in questo libro sono immancabilmente unite al loro contesto storico. Includono un ampio ventaglio di azioni sull'organizzazione dei servizi idrici, ma gli esempi analizzati non sono un insieme di modelli tecnici. Le diverse proposte e politiche riflettono l'interazione tra circostanze locali economiche e politiche, forze mondiali e lo sviluppo di nuove forme di comprendere e sviluppare la fornitura di acqua e la depurazione come un servizio pubblico.

Queste campagne interagiscono anche tra loro prestandosi mutuo appoggio. Così, dunque, fanno parte di un processo internazionale che affronta i problemi locali intrecciandoli nella loro dimensione globale. E condividere quelle esperienze, sia con questo libro o con altri metodi di scambio d'informazione, fa anche parte di quel processo.

## I DIVERSI CASI RACCOLTI NEL LIBRO

Il libro è strutturato con l'obiettivo di illustrare gli aspetti principali delle campagne, le loro critiche alla privatizzazione e le possibili alternative.

La prima parte include esempi della tradizione del Nord, con informazioni sui servizi idrici in Germania e negli Stati Uniti – in entrambi i casi controllati maggiormente dal settore pubblico –, e anche un'informazione su come la città francese di Grenoble l'abbia fatta finita con corrotte concessioni private ed abbia ristabilito il servizio idrico municipale. Presenta anche degli esempi di modelli partecipativi del Sud, come nel caso di Porto Alegre in Brasile e un villaggio nello stato indiano di Kerala. Altri casi semplificano forme caratteristiche di sviluppo del settore pubblico in Malaysia (Penang), Bogotà (Colombia) e la cooperativa di Santa Cruz (Bolivia), così come anche un'analisi sulla risposta dei movimenti sociali in Argentina nei confronti delle privatizzazioni degli anni 90 e la successiva crisi economica.

La seconda parte del libro è centrata sul "lavoro in corso" e copre casi in cui si stanno ancora sviluppando e studiando nuove forme di servizi di acqua e depurazione. Tra esse è utile sottolineare le riforme dei servizi gestiti dal settore pubblico che erano carenti (a Recife, in Brasile, e a Caracas, in Venezuela); il processo per ricostruire un sistema pubblico dell'acqua a Cochabamba (Bolivia), che non soltanto sostituisce la disastrosa privatizzazione, ma che migliora anche l'inefficace sistema municipale già esistente; un esempio innovativo di sviluppo partecipato è a Savelugu (Ghana), nel contesto di un'impresa nazionale minacciata dalla frammentazione e dalla privatizzazione. Questa parte presenta un esperimento sudafricano di "partenariato tra organismi pubblici" (*public-public partnership* o PPP in inglese) a Harrismith.

La terza parte copre le campagne in corso e in diverse fasi della loro formulazione di nuove politiche. Tre degli esempi provengono da paesi in cui le imprese private di acqua non hanno avuto molto successo, ma in cui gli attivisti pretendono e necessitano di nuove politiche: Sudafrica, dove l'accesso all'approvvigionamento di acqua è un diritto costituzionale; Uruguay, dove un recente referendum ha sancito che la privatizzazione dell'acqua è anticostituzionale; Messico, dove i problemi dei servizi dell'acqua non si sono risolti contrattando con le multinazionali. Si documentano anche le campagne in Slovacchia e Ucraina, vecchi paesi comunisti, contro iniziative commerciali di grandi imprese e banche

per lo sviluppo, e le costanti battaglie contro le disastrose privatizzazioni dell'acqua a Jakarta (Indonesia) e Manila (Filippine), dove il processo di opposizione si sta trasformando, in modo simultaneo, in un processo per la formulazione di nuove politiche pubbliche.

La parte finale riassume le lezioni generali che si possono ricavare da questi casi.

*David Hall è direttore dell'Unità di Ricerca Internazionale sui Servizi (PSIRU) dell'Università di Greenwich.*

Per consultare la documentazione sui successi e i fallimenti dei servizi pubblici di gestione dell'acqua vedere il sito web della PSIRU in [www.psiru.org/reportsindex.asp](http://www.psiru.org/reportsindex.asp)

**MODELLI PUBBLICI DELL'ACQUA: SUCCESSI**

L'ACQUA A PORTO ALEGRE:  
UN BENE PUBBLICO E UNIVERSALE

DI HÉLIO MALTZ

Porto Alegre, una città conosciuta in tutto il mondo per il processo di democrazia partecipata, capoluogo dello stato Rio Grande do Sul, lo stato più a sud del Brasile, si sente anche orgogliosa di essere la sede del DMAE (Departamento Municipal de Agua e Esgotos), un'impresa pubblica di gestione dell'acqua che si è trasformata interamente in un modello di resistenza contro le tendenze che spingono alla privatizzazione. Nel 2004, tra tutti i capoluoghi di stato del paese, si considerava che Porto Alegre era quella che contava su una più alta qualità della vita e l'indice di sviluppo umano più elevato. Senza alcun dubbio, l'acqua e la depurazione sono stati fattori determinanti per arrivare a quella conclusione.

Il DMAE è una società di gestione di proprietà pubblica il cui lavoro finalizzato all'attuazione di programmi di acqua e depurazione si basa sull'inclusione sociale, svolta con forte impegno, favorendo lo sviluppo della città e la protezione dell'ambiente. Anche se dal punto di vista economico e amministrativo è indipendente dal comune, l'impresa è soggetta alle politiche e alle normative stabilite da questo.

La storia dell'acqua e della depurazione a Porto Alegre parte dagli inizi del XIX secolo. Fino al 1961, la gestione di questi due servizi dipendeva da un dipartimento municipale dell'amministrazione centrale.

Quando, verso la fine degli anni 50, la città decise di chiedere un prestito per allargare i servizi idrici, il comune decise la trasformazione del dipartimento dell'acqua in un'impresa di proprietà municipale, ma dotandola di un'indipendenza amministrativa ed economica. Questo è



stato, di fatto, uno dei requisiti richiesti dalla Banca Interamericana di Sviluppo (BID) come garanzia per la restituzione del prestito. La decisione ha permesso che il DMAE passasse dal riscuotere un'imposta sulla proprietà, calcolata secondo il valore dell'immobile, a una tariffa determinata dal consumo di acqua. Con l'istituzione del DMAE, oltre all'autonomia finanziaria, sono state introdotte altre particolarità di rilievo, come la costituzione di un consiglio deliberante che, più di 40 anni dopo, continua ad essere un organismo importante nella pratica di ciò che si conosce come "controllo sociale", che permette alle attività amministrative del dipartimento di essere totalmente trasparenti.

Tra le caratteristiche più importanti che hanno trasformato il DMAE in un modello alternativo alla privatizzazione dell'acqua in tutto il mondo si trovano la sostenibilità – tanto economica quanto tecnologica – e l'affidabilità in materia di acqua potabile e protezione dell'ambiente. Occorre citare, inoltre, come caratteristica distintiva e fondamentale, il processo democratico, inquadrato nel bilancio partecipato, che viene seguito per prendere le decisioni.

Fino al 1994, l'economia del Brasile ha sofferto forti alti e bassi a causa della variazione dei cambi e dell'iperinflazione. Ciononostante, il DMAE è stato capace di mantenere ed estendere i servizi municipali, cosa che dimostra ancora di più che, anche in circostanze avverse, un'impresa pubblica ben gestita può dare buoni risultati.

Non bisogna dimenticare che i lavoratori hanno svolto e svolgono un ruolo fondamentale, in quanto hanno dovuto far fronte a grandi difficoltà tecniche come, ad esempio, la piaga del *Limnoperna fortunei*, che bloccava le principali tubature e altre installazioni. Le ricerche realizzate per risolvere il problema hanno reso il DMAE uno dei punti di riferimento in materia in tutto il paese.

Negli ultimi anni, il DMAE è stato testimone dell'aumento di molti dei suoi indicatori. Per quanto riguarda l'acqua, l'indice di popolazione raggiunta è passato dal 94,7% nel 1989, al 99,5% nel 2001, una percentuale che si è mantenuta fissa fino al giorno d'oggi.

La percentuale di popolazione che ha accesso alla depurazione ha anch'essa subito un innalzamento; nel 1990, il 73% della popolazione disponeva di raccolta delle acque reflue, una percentuale che si è innalzata fino al 84% nel 2004. Nel settore di trattamento delle acque reflue, l'incremento è ancora più considerevole; nel 1989, appena il 2% della popolazione disponeva di questo servizio, una cifra che, nel 2002, era passata al 27% perché in quei tredici anni sono stati costruiti cinque

nuovi impianti. Attualmente, il DMAE prevede la costruzione di un altro impianto per il trattamento delle acque reflue e, con questo, si spera che il servizio arrivi a coprire il 77% della popolazione in un periodo di cinque anni.

È d'obbligo riferirsi all'influenza della partecipazione pubblica, canalizzata principalmente attraverso il bilancio partecipato, nei servizi del DMAE. Mentre, durante l'ultima decade, il numero di abitanti della città è aumentato di circa 8,5%, il numero di abitazioni con connessione alla rete idrica è incrementato all'incirca del 23%, e il numero di abitazioni coperte dalla raccolta di acque reflue, all'incirca del 40%. La tabella che segue raccoglie questi dati:

	1994	2004	Evoluzione
Numero di abitanti	1.294.506	1.404.670	8,51 %
Abitazioni con connessione alla rete idrica	459.706	565.358	22,98 %
Abitazioni con raccolta delle acque reflue	342.178	480.114	40,31 %

Fonte: DMAE e IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)

Fino al 1989, il DMAE dispiegava la maggior parte della sua attività nel centro e nelle zone circostanti. Ciononostante, quando i cittadini iniziarono a partecipare ai dibattiti sui bisogni della città e a partecipare alle votazioni nelle 16 regioni del municipio, si è cominciato ad investire anche sui servizi idrici e sulla depurazione dei quartieri periferici e marginali, in modo che ora tutta la popolazione gode dell'accesso all'acqua.

Come risultato di queste misure si è avuta una notevole diminuzione delle malattie trasmesse attraverso l'acqua in tutta la città. A mo' di esempio basta dire che il Brasile ha sperimentato negli ultimi anni un focolaio di colera e che a Porto Alegre non si è registrato un solo caso. Quando si è scoperta la presenza dell'agente causante di questa malattia, il *Vibrio cholerae*, nelle fognature della città, il sistema di trattamento delle acque del DMAE, sottomesso a uno stretto controllo, ha agito come barriera.

Tutti questi esempi sono il frutto di una gestione solida che ha cen-

trato il suo lavoro nel riuscire a far sì che il DMAE continui ad essere un organismo sostenibile economicamente e, pertanto, capace di reinvestire i profitti in impianti di distribuzione e depurazione. Negli ultimi sette anni, all'incirca il 70% del denaro investito proveniva dalla riscossione delle tariffe. Questo è stato possibile mediante una forte politica di controllo interno, con valutazioni dei costi e una buona gestione delle spese. Il DMAE avrebbe potuto estendere ancora di più i servizi ma, tra il 1997 e il 2003, non è riuscito ad ottenere prestiti dalle banche di credito nazionale, intenti più che altro a promuovere la privatizzazione del settore dell'acqua in Brasile.

Alla fine del 2000, è stata presentata una legge in Parlamento con il chiaro obiettivo di privatizzare l'acqua. Il DMAE si è collocato all'avanguardia di un movimento di resistenza nazionale che è riuscito ad evitare che l'iniziativa riuscisse e che si ritirasse la proposta. Con il governo centrale attuale, la cui legislatura ha avuto inizio nel 2003, si sta preparando un nuovo progetto di legge che si sta discutendo in tutto il paese prima di essere inviato al Parlamento – che si prefigge di stabilire una normativa nazionale sull'acqua, la depurazione, i residui solidi e l'acqua piovana.

La nuova politica esorta le imprese pubbliche di acqua statali e municipali a collaborare tra loro, permettendo anche che le amministrazioni municipali optino per un lavoro in forma indipendente – come prevede la Costituzione del paese – o che ricorrano a una impresa statale mediante un contratto a lungo termine.

Uno dei principali obiettivi della nuova legislazione è quello di promuovere la regolamentazione e il controllo sociale delle imprese dell'acqua, siano esse pubbliche o private, vincolando anche l'offerta di prestiti a quelle imprese che rispettino la legge.

Il DMAE si è già adattato ai punti proposti dal progetto, soprattutto su ciò che riguarda il controllo sociale, e ha ingaggiato un'agenzia di consulenza che sta lavorando per fornire consigli concreti onde migliorare l'amministrazione dell'impresa.

La struttura tariffaria si sostiene sulla base di importanti sovvenzioni incrociate. Le persone con meno entrate godono di una tariffa sociale che dà loro il diritto di usare 10 m<sup>3</sup> di acqua al mese e pagarne soltanto quattro.

Oltre a questa, ci sono altri tre tipi di tariffe. Le persone che usano l'acqua solo per coprire i loro bisogni primari (consumando fino a un massimo di 20 m<sup>3</sup> mensili) sono sovvenzionate da quelle che consu-

mano tra 20 e 1.000 m<sup>3</sup> al mese. Le tariffe del gruppo di questo ultimo scaglione, tra 20 e 1.000 m<sup>3</sup> aumentano in modo esponenziale, in modo che, passato questo limite, sono molto care. I grandi consumatori, come aeroporti, centri commerciali e industrie, appartengono a questa categoria. In questo modo i ricchi che usano l'acqua per riempire le loro piscine, e non soltanto per coprire i loro bisogni primari, sovvenzionano l'acqua dei poveri. Grazie a questa struttura tariffaria, si possono investire somme considerevoli nella manutenzione e l'ampliamento dei servizi idrici. Inoltre, ogni anno si produce un utile tra il 15 e il 25% del bilancio annuale, anche questo destinato ai nuovi investimenti. È precisamente lì che entra la partecipazione popolare come parte del ciclo del bilancio partecipato. I cittadini presentano i loro bisogni, li discutono, li votano e, in seguito a uno studio di fattibilità tecnica, si includono nel bilancio municipale dell'anno successivo. Il DMAE si occupa della valutazione di tutti i progetti in opera che siano relazionati all'acqua. Si designa un gruppo di cittadini che si incarica dell'andamento e della supervisione dei contratti, in modo che ci sia gente che accompagna tutto il processo, dalla presa di decisioni fino all'esecuzione dei progetti. Si tratta, riassumendo, di un esercizio di pieno controllo sociale.

Da quando si è messo in marcia il bilancio partecipato, il DMAE ha cambiato molte cose, come il concetto di copertura dei bisogni della città. Compito principale del personale e dei lavoratori del DMAE è oggi quello di ascoltare i cittadini e portare avanti le loro proposte, cosa che ha comportato un cambio drastico nella gestione. Questo significa che non siamo più noi che decidiamo in cosa bisogna investire; adesso sono gli stessi cittadini che discutono i bisogni e, se sono tecnicamente fattibili, si integrano nel bilancio dell'anno successivo.

Gli amministratori del DMAE sanno anche che è necessario contare su lavoratori motivati e capaci di soddisfare i bisogni della gente con un buon livello di qualità, destinando, ogni anno, cospicui investimenti ai settori dell'istruzione, sanità, assicurazioni e trasporti.

Grazie a questa politica, molti lavoratori hanno potuto approfittare di borse di studio per seguire i corsi delle scuole secondarie o delle università e partecipare a corsi di formazione su tecnologia e gestione. I risultati degli investimenti si riportano in un documento di revisione sociale, che si pubblica annualmente dall'anno 2000, e grazie al quale il DMAE ha ottenuto importanti premi nazionali di responsabilità sociale.

I cittadini hanno svolto un ruolo primario nei risultati ottenuti da parte del DMAE durante tutti questi anni. Il consiglio deliberante è stato

costituito nel 1961 e, da allora, ha rappresentato molti settori della società in qualità di supervisore del DMAE, contribuendo, in questo modo, all'ottenimento dei risultati raggiunti dal dipartimento. L'introduzione del bilancio partecipato è stato particolarmente utile per avvicinare ulteriormente il DMAE alla società e ha stabilito una nuova istanza di controllo dell'impresa. Questo avvicinamento non si è prodotto soltanto perché attenti alle petizioni dei cittadini, ma anche perché questi hanno iniziato a partecipare seguendo la qualità dei servizi erogati.

Il DMAE è anche riuscito a stabilire una stretta relazione con gli utenti attraverso gli uffici diffusi in tutta la città dove, tra le altre cose, possono essere presentate lamentele sulle fatture o solleciti per la rateizzazione della bolletta in varie scadenze, una possibilità interessante per le persone con entrate ridotte. È anche possibile mettersi in contatto con il DMAE attraverso il telefono e ottenere moltissima informazione dal sito web dove gli utenti posso controllare, ad esempio, se è già stato programmato un determinato servizio di manutenzione o consultare il consumo mensile.

Poco tempo fa, Porto Alegre è stata scelta, insieme ad alcune città del mondo, come uno dei municipi con maggior potenziale per attrarre investimenti nei prossimi 10 anni. Questo dato è stato pubblicato nel documento internazionale *World Winning Cities, pubblicato dall'Agenzia inglese di consulenza Jones Lang LaSalle*. Nello studio sono state analizzate 24 città e soltanto una di queste, Porto Alegre, era brasiliana<sup>1</sup>.

Secondo la portavoce dell'agenzia di consulenza in Brasile, oltre che per il suo sviluppo economico, Porto Alegre è stata scelta per la sua eccellente qualità di vita, per essere un referente mondiale nella pratica di democrazia partecipata, e per offrire buone condizioni per iniziare un affare. Non è difficile dedurre che l'esistenza di un'impresa pubblica dell'acqua ben gestita ha avuto il suo peso in questa scelta.

Uno degli ostacoli principali che deve superare il DMAE è la minaccia della privatizzazione, visto che il dipartimento è stato nel mirino di molti dei difensori di quella scelta. Porto Alegre è l'unico capoluogo di più di 1.000.000 di abitanti che continua ad avere la sua propria impresa municipale di proprietà pubblica. Questa minaccia si è fatta più grande durante la negoziazione di certi prestiti con il BID (Banca Interamericana di Sviluppo), che ha messo tutto il suo impegno nel voler trasformare il

DMAE in una società e svincolarlo dal comune con il chiaro obiettivo di privatizzarlo.

Il dipartimento ha mostrato una forte opposizione a queste proposte e, nonostante questo, ha ottenuto i prestiti, cosa che dimostra il rispetto del quale gode.

Eppure la minaccia della privatizzazione continua ad essere latente e il DMAE non deve abbassare la guardia. Può darsi che una grande impresa possa produrre lo stesso nostro utile – sicuramente di più – perché carente di fini sociali e con la possibilità di aumentare le tariffe. In seguito, potrebbe inviare il denaro all'estero basandosi sui profitti per la casa madre. Noi, in cambio, li ridiamo alla gente sottoforma di infrastrutture migliorate per la fornitura di acqua e depurazione.

Allo stesso tempo, consideriamo che, in caso d'interruzione del processo di bilancio partecipativo, si priverà i cittadini di un aspetto importante e innovativo della relazione tra il governo e la società.

Non solo è possibile far vivere imprese pubbliche di gestione dell'acqua, ma queste possono persino essere migliori delle grandi imprese nelle questioni sociali, economiche e tecniche. Perciò, tutte le imprese pubbliche del mondo che sono attive e funzionano bene dovrebbero unirsi per lottare energicamente contro la privatizzazione dell'acqua e per aiutare quelle che stanno lavorando per migliorare la qualità.

Negli ultimi anni, si sono tenute numerose conferenze in tutto il mondo per discutere qual è il miglior modo per fornire i servizi di acqua e depurazione, una cosa che Porto Alegre fa già da parecchi anni.

Si tratta di un modello che potrebbe essere applicato in tutto il mondo, sempre se adattato alle condizioni locali, come ad esempio, alle risorse naturali, alla legislazione e al tipo di progetto.

*Hélio Maltz lavora nel Dipartimento Municipale dell'Acqua e Acque Reflue di Porto Alegre (Departamento Municipal de Água e Esgotos – DMAE).*

1. Si veda <http://www.joneslanglasalle.co.uk/news01/nr1221.html>, oltre a [http://www.joneslanglasalle.com.br/internet\\_noticia.asp?not\\_id=398&area=551](http://www.joneslanglasalle.com.br/internet_noticia.asp?not_id=398&area=551)

# L'AMMINISTRAZIONE DEI SERVIZI IDRICI DI BASE DI UNA COOPERATIVA IN BOLIVIA

DI LUIS FERNANDO YAVARÍ

## IL MOVIMENTO COOPERATIVO IN BOLIVIA

Da quando è stata promulgata la Legge Generale di Società Cooperative della Bolivia, nel 1958, le cooperative hanno giocato un ruolo importante nell'erogazione dei servizi pubblici (dall'acqua ed elettricità alle telecomunicazioni). Secondo questa Legge, tutte le cooperative devono osservare i seguenti principi: tutti soci possiedono uguali diritti e doveri; vige il controllo democratico; ogni socio ha diritto a un voto; l'obiettivo della società non è il lucro, ma l'azione congiunta dei soci per il loro miglioramento economico e sociale.

La Bolivia è divisa politicamente in nove dipartimenti. Nei capoluoghi dipartimentali, il 44% dei servizi di acqua potabile e depurazione ha un tipo di amministrazione cooperativa, il 44% è statale e il 12% è privata. I servizi idrici sono regolamentati dalla Legge di Servizi di Acqua Potabile e Depurazione, promulgata nel 1999 e modificata nel 2000, in seguito alla guerra dell'acqua a Cochabamba (si veda "Cochabamba: Associazioni pubbliche e collettive in seguito alla guerra dell'acqua"). La nuova Legge ha come principi i seguenti postulati: universalità nell'accesso ai servizi; qualità e continuità nei servizi, efficienza nell'uso delle risorse; riconoscimento del valore economico dei servizi (tariffe); sostenibilità dei servizi; neutralità nei confronti degli utenti e protezione dell'ambiente.

Questo capitolo si incentra nel movimento cooperativo dal punto di vista dei servizi e, principalmente, del loro sviluppo nella città di Santa Cruz de la Sierra (1,3 milioni di abitanti), capoluogo del dipartimento di Santa Cruz. Negli anni '60, sono state costituite in città due cooperative, una di telefonia e l'altra di elettrificazione. Nel 1979 sorge la Cooperativa dei Servizi di Acqua Potabile e Depurazione: SAGUAPAC.

## SAGUAPAC: UNA COOPERATIVA NELL'EROGAZIONE DEI SERVIZI DI ACQUA POTABILE E DEPURAZIONE

SAGUAPAC presta i servizi di acqua potabile e depurazione nella maggior parte della città di Santa Cruz de la Sierra; esistono altre cooperative, indipendenti da SAGUAPAC, che forniscono soltanto il servizio di rifornimento di acqua potabile.

La storia della cooperativa ha attraversato tre tappe molto diverse.

Fino al 1973 è stata un'impresa statale e, tra il 1973 e il 1979, è stata un'impresa autarchica (parastatale). Soltanto nel 1979 si è convertita ufficialmente in una cooperativa. È interessante notare che i buoni risultati delle altre cooperative (di telefonia ed energia elettrica) hanno influito nella comunità al momento di scegliere un tipo di amministrazione cooperativa per SAGUAPAC.

SAGUAPAC ha una struttura complessa. La cooperativa ha in concessione un'area specifica divisa in nove distretti. Ognuno di questi comprende un Consiglio di Distretto la cui funzione consiste nel raccogliere le richieste dei soci (è socio ogni persona titolare di un allaccio alla rete) e soddisfare i suoi bisogni. La gestione dei consiglieri di distretto è di 6 anni, e ogni due anni si rinnova un terzo di essi. Ogni Consiglio di Distretto ha 3 delegati che formano, nel loro insieme, l'Assemblea dei Delegati (27 membri), la cui funzione principale consiste nell'approvare ogni decisione importante per la cooperativa. Questa Assemblea di Delegati elegge anche i nove membri del Consiglio d'Amministrazione e i sei del Consiglio di Vigilanza. La funzione del Consiglio d'Amministrazione è quella di approvare il bilancio preventivo, il bilancio consuntivo e dettare le politiche dell'impresa. Il Consiglio di Vigilanza ispeziona le azioni del Consiglio d'Amministrazione effettuando le revisioni esterne. In entrambi i casi, la gestione dura sei anni, con rinnovo di un terzo dei membri ogni due anni.

Considerato che SAGUAPAC è una cooperativa, ogni utente diventa socio e, pertanto, co-proprietario, con diritto di parola e di voto. Oltre alle strutture di partecipazione, attraverso le quali i membri possono esprimere i loro bisogni e richieste, l'impresa realizza sondaggi due volte all'anno per valutare dove bisogna migliorare i servizi di acqua e depurazione.

La cooperativa persegue il benessere dei soci e non il lucro. SAGUAPAC ha una struttura tariffaria sociale con diversi livelli di prezzo a seconda del destinatario: uso residenziale, uso commerciale, uso industria-

le e uso speciale (ospedali, scuole pubbliche, uffici del governo, ecc.). Le tariffe dipendono anche dalla quantità di consumo, e aumentano in scaglioni di 15 m<sup>3</sup>, in modo tale che coloro che consumano più metri cubici pagano di più di quelli che ne consumano di meno. SAGUAPAC realizza, inoltre, campagne di promozione nelle comunità più povere per promuovere l'accesso ai servizi idrici.

SAGUAPAC dispone di un sistema di controllo della qualità basato sull'ISO 9001 che attualmente si sta sottoponendo a revisione dell'impresa tedesca TÜV Rheinland. La cooperativa presenta degli indicatori di funzionamento ottimi rispetto agli standard dell'America Latina. La tabella che segue mostra qualche indicatore riferito all'anno 2003.

Copertura popolazione di acqua potabile	96 %
Copertura popolazione di depurazione	50 %
N° di collegamenti di acqua potabile	123.597
N° di collegamenti di depurazione	64.096
N° di lavoratori	387
N° di lavoratori x 1.000 collegamenti	3,13
Tariffa media d'acqua (dollari/m <sup>3</sup> )	0,31
Tariffa media di depurazione (dollari/m <sup>3</sup> )	0,29
Perdita d'acqua	26 %
Fatturazione annuale (dollari)	19,5
Efficienza di riscossione	94 %

## IL PIANO STRATEGICO DI SVILUPPO

SAGUAPAC ha formulato un Piano Strategico di Sviluppo (PED) per tutto il periodo di concessione di 40 anni, che scade nel 2039. Il PED ha identificato gli investimenti che si devono realizzare nel periodo di concessione, e l'ammontare necessario è di 559 milioni di dollari statunitensi. I maggiori esborsi saranno dedicati all'infrastruttura di depurazione (309 milioni) e alle reti idriche (118 milioni).

Inoltre, gli ingressi netti sono stati analizzati e paragonati agli investimenti e ai costi operativi necessari. Durante il periodo iniziale c'è

un disavanzo nel preventivo (più avanti si analizzano le alternative per coprirlo), ma in futuro l'impresa sarà economicamente autosufficiente.

SAGUAPAC ha sviluppato negli ultimi anni vari progetti con finanziamento degli organismi multilaterali come la Banca Interamericana di Sviluppo (BID) e la Banca Mondiale, come riassunto nella tabella che segue.

Anno di Chiusura	Ente multilaterale	Nome del programma	Costo del progetto (milioni di dollari)	Costo del progetto (milioni di dollari)	Costo del progetto (milioni di dollari)
1986	Banca Mondiale	Programma d'Acqua e Depurazione a Santa Cruz	17,0	9,0	948-BO
1997	Banca Mondiale	Programma di Ripristino dell'Acqua e Depurazione nelle città principali	13,3	5,4	2187-BO
2001	BID (Banca Interamericana di Sviluppo)	Programma di Acqua e Depurazione di base Urbana (PROSUB)	30,5	20,0	987/SF-BO

In ogni caso, SAGUAPAC ha realizzato i progetti nel minor tempo previsto e con risparmi significativi che hanno permesso la realizzazione di una quantità maggiore di opere. La cooperativa onora con responsabilità le obbligazioni di pagamento dei crediti.

## LE GRANDI PREOCCUPAZIONI DI SAGUAPAC

Le grandi preoccupazioni di SAGUAPAC si possono riassumere in:

- disponibilità della fonte di approvvigionamento dell'acqua;
- bassa copertura dello depurazione;
- necessità di integrare le risorse economiche per portare a termine il Piano Strategico di Sviluppo;
- quantità di piccoli operatori nella periferia della città.

## DISPONIBILITÀ DELLA FONTE DI APPROVVIGIONAMENTO DELL'ACQUA

Attualmente, il sistema di approvvigionamento dell'acqua potabile dipende esclusivamente dalle acque sotterranee. SAGUAPAC sfrutta le falde acquifere attraverso un complesso di 47 pozzi, collocati in quattro campi (con una produzione annuale, nel 2003, di 45 milioni di m<sup>3</sup>). Secondo alcuni studi, considerando la proiezione dello sfruttamento e ricarico delle falde acquifere, si arriva alla conclusione che, dall'anno 2017, sarà necessario integrare una fonte addizionale di acqua. Per quella data, le falde acquifere saranno insufficienti per coprire la domanda prevista. SAGUAPAC sta studiando fonti alternative (superficiali) che permettano una soluzione prima del 2017.

## BASSA COPERTURA DEL SERVIZIO DI DEPURAZIONE

Così come segnalato dagli indicatori di gestione (2003), esiste una copertura del servizio di depurazione del 50% della popolazione. Ciononostante, l'indice di crescita riferito alla popolazione, paragonato alla velocità di attivazione di questo servizio indica che, se non si realizzano ampliamenti, questo indice di copertura diminuirà. La città presenta un indice annuale di crescita in base alla popolazione del 6% approssimativamente, un dato di cui si è tenuto conto nel piano di investimenti, la maggior parte del quale si concentra nell'aumento della copertura del servizio di depurazione.

Questa preoccupazione è dovuta principalmente al fatto che l'unica fonte attuale di approvvigionamento dell'acqua è sotterranea e, per attenuare la contaminazione delle acque, è imprescindibile estendere la rete di depurazione. Attualmente, le acque reflue non coperte dalla rete di depurazione finiscono in cisterne che inquinano direttamente le acque sotterranee.

## INTEGRAZIONE DELLE RISORSE ECONOMICHE

Come si è visto nel grafico della proiezione di entrate totali nette e investimenti e costi operativi, esiste un disavanzo per i primi anni che implica un'integrazione di risorse economiche di almeno 50 milioni di dollari statunitensi. Si sono studiate alternative varie: (I) crediti mul-

tilaterali, (II) crediti commerciali, (III) socio strategico sotto forma di operatore, (IV) socio strategico sotto forma di non operatore e (V) sottocostruzione o contratto BOT (costruzione-sfruttamento-trasferimento). Le alternative più attraenti e in ordine di priorità per SAGUAPAC sono: (1) credito multilaterale, (2) socio strategico non operativo e (3) credito commerciale e BOT.

SAGUAPAC ha intrapreso varie iniziative per accedere ai crediti multilaterali. Nelle operazioni di credito con gli organismi multilaterali, il ruolo del Governo è di avallo o garante dell'operazione e chi paga le obbligazioni è SAGUAPAC. Ma la capacità limitata di indebitamento della Bolivia sta rendendo difficoltoso l'accesso a un'operazione di questa natura.

## I PICCOLI OPERATORI NELLA PERIFERIA DELLA CITTÀ

L'origine di questi piccoli sistemi di distribuzione che sono amministrati da otto operatori indipendenti da SAGUAPAC si trova nella crescita incontrollata della città. Con l'espansione di questa, sono apparsi quartieri satellite in cui sono stati costruiti sistemi idrici isolati dovuti al fatto che l'infrastruttura esistente non poteva soddisfarli.

Con il tempo, questi sistemi si sono consolidati e, attualmente, riforniscono la zona periferica, anche se la qualità del servizio non è buona e la sostenibilità di quelle imprese non è garantita. Inoltre, non esiste un'azione effettiva da parte del governo orientata alla riduzione della quantità degli operatori e ad evitare che i cittadini ricevano il servizio con diverse qualità di acqua. Sotto questo aspetto, la SISAB (Sovrintendenza di Depurazione di base), come ente regolatore dei servizi e responsabile dell'attuazione della legge, dovrebbe svolgere un ruolo molto efficace.

## CONCLUSIONI

Dopo aver analizzato l'impegno e i risultati della cooperativa SAGUAPAC, si può affermare che questa impresa fornisce i servizi di acqua potabile e depurazione in modo eccellente.

Il suo status di cooperativa indipendente e la partecipazione dei soci hanno favorito l'impresa in molti modi. È stata evitata l'ingerenza politica, cosa che ha permesso di disporre della continuità dei suoi progetti, e si basa nella partecipazione democratica dei soci. La sua situazione eco-

nomica e finanziaria, data la crescita della città di Santa Cruz de la Sierra, la obbliga a cercare finanziamenti per i primi anni del Piano Strategico di Sviluppo, garantendo in questo modo la sua futura sostenibilità. Per questo obiettivo ha bisogno che lo Stato le garantisca le operazioni di finanziamento in condizioni di concessione visto che il pagamento delle obbligazioni uscirà proprio dalla tariffa applicata agli utenti. Bisogna segnalare il fatto che, alla luce del suo spirito cooperativo, persegue come obiettivo principale il benessere degli associati e non i fini di lucro.

Il modello di SAGAPAC offre un'opzione alternativa al modello pubblico e privato, un modello presentato nella Settimana dell'Acqua 2003 dal Banco Mondiale. Sull'esempio di SAGUAPAC altre città della Bolivia, come Cobija, Trinidad o Tarija, hanno creato cooperative per l'approvvigionamento dell'acqua. Anche se queste città non hanno raggiunto gli stessi livelli di efficacia e sostenibilità di Santa Cruz, è evidente che il modello è esportabile.

*Luis Fernando Yavarí è direttore del settore "progettazione e sistemi" della cooperativa SAGUAPAC.*

INIZIATIVE POPOLARI  
PER LA GESTIONE PUBBLICA DELL'ACQUA  
IL PAESE DI OLAVANNA IN KERALA,  
L'INDIA MOSTRA LA STRADA

DI JOY ELAMON

OLAVANNA

Olavanna è un paese situato nel nord dello stato indiano di Kerala, uno stato che, per il suo elevato tasso di alfabetizzazione, gli indicatori sanitari migliori che nel resto degli altri stati e l'alto indice di sviluppo umano, è considerato un autentico modello di sviluppo. Anche Kerala è rinomata per il processo partecipativo di progettazione locale, per il quale una serie di governi locali dell'ambito della provincia (conosciuti come *panchayats*) preparano ed eseguono i propri progetti di sviluppo con la partecipazione attiva dei cittadini (Campagna Popolare di Progettazione). A luglio 2003, il 64% degli abitanti di Kerala dispone di acqua corrente, pur essendoci grandi differenze di copertura tra le diverse regioni<sup>1</sup>.

La geografia di Olavanna è formata da colline, macchie e risaie. Un fiume attraversa il paese, ma l'acqua è salata e, pertanto, non è adatta per il consumo. Inoltre, in molti luoghi della zona non si possono scavare

---

<sup>1</sup> Su 20.400.000 persone (64%), 13.800.000 vivono in zone rurali (68%) e 6.500.000 (32%) in zone urbane. Per ciò che riguarda i distretti, le analisi mostrano che Ernakulam gode, con l'89,5%, della copertura maggiore e Kozhikode, con il 46,6%, di quella minore. Se prendiamo in considerazione la popolazione rurale, la copertura tra Ernakulam e Kozhikode oscilla rispettivamente tra il 90,5% e il 33%. Per quanto concerne la popolazione urbana, il distretto di Kottayam, con il 97,6%, apre la lista, e quello di Wayanad la chiude (50%). Secondo uno studio realizzato dalla Missione Nazionale Rajiv Gandhi di Acqua Potabile, in Kerala ci sono 9.776 insediamenti. Nel mese di aprile 2003, di questi, 2.091 (21,4%) contavano su una copertura totale di acqua potabile, 7.444 (74%) su una copertura parziale e 228 insediamenti restavano ancora senza alcun tipo di copertura. In 1788 insediamenti si forniva meno di 10 litri d'acqua potabile a persona al giorno; in 2091, più di 40 litri a persona al giorno (Economic Review, 2003. Governo di Kerala).



pozzi a causa della durezza delle rocce del sottosuolo.

Negli anni '90, a Olavanna vivevano 45.000 persone, presenti su un'area di 21 km<sup>2</sup>. Il rapporto tra maschi e femmine è di 1000:1022, a favore delle donne. Agli inizi degli anni '90, quasi il 70% delle abitazioni di Olavanna soffriva scarsità di acqua potabile. Persino alcuni fortunati che disponevano di pozzi sono stati privati dell'acqua perché questa era salata e in alcune estati la siccità è stata quasi totale.

Le agenzie governative dello stato avevano attivato alcuni programmi per migliorare la situazione. Erano stati installati 45 distributori pubblici e 42 collegamenti domiciliari, ma 30 dei distributori non funzionavano. Inoltre, l'espansione della città vicina ha attratto più persone in paese, cosa che ha aggravato ancora di più la mancanza di acqua potabile.

Kerala è uno stato dalla grande attività politica e Olavanna non è l'eccezione che conferma la regola. La questione dell'acqua potabile aveva sempre occupato un ruolo fondamentale nelle elezioni, ma, nonostante le grandi promesse, il problema non si risolveva e, poco alla volta, la gente delle diverse province iniziò ad unirsi.

## COMINCIA LA LOTTA

Tutto è cominciato nella provincia di Vettuvthankunnu, situata vicino all'ufficio del *panchayat* locale. Gli abitanti della provincia, per la maggior parte poveri, vivevano da molto tempo con una quantità di acqua potabile minima. L'acqua si forniva con un pozzo del *panchayat*, ma la quantità era scarsa. La gente, soprattutto le donne, si vedeva obbligata ad andare a cercare l'acqua in collina.

Perciò gli abitanti, guidati dai rappresentanti eletti del *panchayat*, si sono recati presso le autorità del distretto. Invano. Così le donne, i bambini e gli uomini hanno marciato fino agli uffici del governo del distretto con brocche e pentole vuote, riuscendo ad ottenere un finanziamento per avviare un piccolo progetto di accesso all'acqua potabile nella provincia.

## LA PRIMA INIZIATIVA

In un primo momento, la gente si è unita per formare un comitato di

beneficiari. Uno dei membri ha donato il terreno per costruire il pozzo e un altro la cisterna di acqua. Il progetto, frutto dell'iniziativa popolare, è stato seguito da vicino dai beneficiari e, per questo, si è concluso nei tempi previsti, cosa che sarebbe impensabile nei programmi seguiti dal governo mediante gli appalti. Oltre ad eseguire il progetto, il comitato di beneficiari decise di prendersi carico della gestione della fornitura d'acqua. È stato allora che il *panchayat* della provincia decise di coprire parte dei costi mensili derivati dal funzionamento. È curioso analizzare i motivi che hanno portato le persone alla mobilitazione.

Un vicino della provincia aveva fornito l'acqua al quartiere dal pozzo della sua casa usando una tubatura locale di uso gratuito e, tempo dopo, i vicini hanno accettato di buon grado la divisione delle spese di elettricità. Tutte queste iniziative non erano parte di alcun progetto o piano; ciò che mosse quei vicini a cooperare è stata la buona volontà di una sola persona. Allo stesso tempo, questa è stata un'idea ispiratrice per gli abitanti delle zone vicine che da anni assistevano a questo fatto.

## LA CREAZIONE DI UN MODELLO

Il successo dei vicini della provincia di Vettuvthankunnu ha scatenato una serie di iniziative. È stato allora che il governo di Kerala, capeggiato dal Fronte Democratico di Sinistra, ha deciso di mettere in moto la Campagna Popolare di Progettazione che consisteva, come indica il suo nome, nella decentralizzazione dei processi di progettazione. Quella è stata, senza dubbio, una misura avanzata con la quale si pretendeva di dare maggiore potere ai cittadini. Il governo dello stato decise di trasferire tra il 35 e il 40% degli investimenti previsti dal piano statale agli autogoverni locali. Inoltre, ha legato l'inizio di una campagna con l'idea di mobilitare la gente e invoglierla a partecipare alla progettazione, la messa in opera e alla realizzazione dei progetti di sviluppo nelle loro località. Così, il finanziamento concesso agli autogoverni locali doveva essere utilizzato per lo sviluppo locale in base alle necessità e alle richieste della popolazione.

Gli abitanti di Olavanna si sono messi in opera e hanno iniziato ad organizzarsi. Sapevano di aver bisogno di denaro per progetti sull'acqua, così si sono rivolti a vari governi e altre agenzie per tentare di raccogliere più risorse possibile. Hanno così scoperto che la Campagna di Progettazione Popolare offriva un terreno ottimo per i loro obiettivi. Si sono

tenute riunioni di possibili beneficiari nei *panchayats* di tutte le province e, in queste, i vicini hanno discusso dei problemi di scarsità di acqua, le cause e le possibili soluzioni.

In molti luoghi, nonostante si scavassero pozzi, non si riusciva ad ottenere acqua potabile. In quei casi, bisognava scavare pozzi nelle zone in cui era permesso, costruire cisterne per pompare l'acqua e, da lì, installare tubature per distribuire l'acqua. Ogni località ha fatto un calcolo approssimativo dei costi. Il totale, a cui è stato sottratto il contributo del *panchayat*, è stato diviso tra il numero totale delle abitazioni, ognuna delle quali ha pagato la sua quota a rate. Inoltre, ogni quartiere ha accordato facilitazioni ai più poveri, che avrebbero partecipato alle spese in base alle loro possibilità. La gestione di ognuno di questi progetti dipende dal comitato di beneficiari. Gli abitanti non solo partecipano apportando somme di denaro, ma offrono anche il lavoro fisico. Il comitato ha designato un cittadino come operatore della pompa d'acqua e gli paga lo stipendio. Il comitato controlla anche la fornitura di acqua potabile, ha l'incarico di prendere le decisioni sul mantenimento e si assicura che le riparazioni si effettuino secondo il calendario accordato. Controlla anche l'uso d'acqua nelle abitazioni. Ogni abitazione spende meno di un dollaro al mese (cambia da zona a zona, in rupie equivalenti tra 0,5 e 0,9 dollari).

L'organismo generale del comitato dei beneficiari viene convocato ogni anno, si presentano i conti, previa revisione, e si eleggono i nuovi incaricati dell'ufficio. Bisogna segnalare che gli abitanti sono responsabili di tutti i compiti di progettazione, studio e messa in opera e, per realizzare questi lavori, cercano persone qualificate nella propria comunità. Di fatto, in una relazione del comitato si informa che, al momento, non c'è stato bisogno dell'aiuto di ingegneri né di tecnici specializzati, e che la tecnologia da loro utilizzata non ha dato loro nessun problema.

Il paese di Olavanna ha attualmente 60 nuovi progetti per la fornitura di acqua potabile. Di questi, 34 sono stati realizzati con l'appoggio del *panchayat* locale e agenzie ad esso collegate, e 26 sono stati realizzati unicamente dall'iniziativa popolare. Tutti questi progetti nell'insieme forniscono acqua alla metà degli abitanti del paese.

## BILANCIO

Facendo un bilancio della situazione, possiamo concludere che l'ini-

ziativa popolare – insieme alla partecipazione del *panchayat* locale e l'appoggio del governo dello stato – potrebbe risolvere in grande misura la mancanza d'acqua potabile a Olavanna. Inoltre, in questi progetti hanno partecipato persone di ogni classe e condizione, indipendentemente dalla loro religione, casta, posizione economica o affiliazione politica, e ci sono stati casi in cui i vicini più abbienti della comunità hanno sovvenzionato i più poveri. In questo modo non solo si è fortificato il sentimento di unione tra i vicini, ma si è anche dimostrato che è necessario che i cittadini partecipino in questi interventi di sviluppo. Oltre a quanto citato, l'iniziativa di Olavanna ha alleviato uno dei carichi di lavoro più grandi che le donne hanno dovuto sopportare per anni.

Il modello di Olavanna può insegnarci alcune lezioni importanti.

In primo luogo, che si ha bisogno di una maggiore decentralizzazione nel momento in cui si devono attuare i piani di sviluppo. Olavanna ha dimostrato, senza ombra di dubbio, che i microprogetti con fonti d'acqua locali costituiscono un'opzione più idonea dei megaprogetti.

Questi piani, inoltre, possono essere elaborati impiegando tutte le conoscenze locali. In realtà, la gente è preparata per fare le cose da sé, se dispone dell'opportunità e delle risorse per farlo. Quando i progetti dipendono da un'agenzia centralizzata, i costi aumentano e, inoltre, l'esperienza ci dimostra che in molti casi non si ottengono i risultati previsti.

In questi progetti, è importante avere presente la questione della sostenibilità. Se analizziamo il modello di Olavanna, constatiamo che i costi di gestione sono molto minori di quelli dei megaprogetti gestiti dallo stato. La comunità locale, se dispone di autonomia per agire, è disposta a mettere a disposizione risorse locali, apportando persino il capitale o facendosi carico dei costi ricorrenti. Siccome sono gli abitanti i veri proprietari dei progetti, oltre a sentire una grande soddisfazione, si impegnano nella realizzazione e nel mantenimento di questi e, in questo modo, la sostenibilità del progetto resta assicurata.

Il caso di Olavanna conferma che la popolazione locale può prendersi carico della maggior parte delle questioni tecniche di questi progetti. Con l'autonomia dei cittadini si evita, anche, di sprecare l'acqua e si migliora la presa di coscienza sul suo uso. Capire che l'acqua gli appartiene dà la forza necessaria per lottare contro quel gruppo di pressione formato dagli sfruttatori dell'acqua.

I centri urbani, per il momento, non hanno preso misure simili, pur se è evidente che anche in questi si potrebbe gestire la fornitura di acqua potabile con programmi popolari. Nel caso della depurazione, si stanno

prendendo iniziative simili in molti municipi, cosa che conferma la fattibilità dei progetti di acqua potabile. L'esperienza di Olavanna ha avuto un gran peso nei programmi di governo in materia di acqua potabile e, inoltre, ha aiutato a modulare, in forma generica, le iniziative intraprese dal governo in seguito.

Olavanna e altri simili modelli indicano che i modelli statali e le privatizzazioni che non funzionano bene si possono sostituire con modelli di proprietà popolare. La differenza, in questo caso, sta nel fatto che lo stato non cerca di scappare dal suo obbligo nel fornire acqua potabile, ma aiuta i cittadini a creare i propri progetti e li appoggia sostenendo i governi locali.

## OSTACOLI E MINACCE

Uno dei problemi che abbiamo incontrato è che, quando queste iniziative popolari funzionano, le agenzie si appropriano delle idee e le orientano secondo i propri interessi. Si tratta di qualcosa che succede specialmente con le agenzie di finanziamento internazionale, come la Banca Mondiale, che hanno iniziato a finanziare progetti per la fornitura di acqua potabile. Mentre l'iniziativa di Olavanna è stata un movimento sorto dagli abitanti, che erano proprietari – con l'appoggio del governo locale e dello stato – del progetto, questi nuovi progetti sono finanziati da altre agenzie e, pertanto, da esse controllati. Anche se il modello di Olavanna è riuscito ad influire in gran misura nell'elaborazione di quei nuovi progetti, i crediti concessi rappresentano un peso potenziale per la popolazione.

Questi progetti sono molto più cari, poiché comportano grandi costi in relazione alla specializzazione tecnica, alle strutture di gestione, etc. D'altra parte, il modello di Olavanna mette in luce il fatto che gli abitanti possono creare progetti usando le conoscenze locali, a un prezzo minore e con più prospettive di sostenibilità. Le agenzie di finanziamento internazionale esercitano la loro influenza sui governi affinché lo stato si ritiri dai settori chiave, come quello dell'acqua potabile, e diventi mediatore invece di fornitore. Nel caso di Olavanna, lo stato, grazie al trasferimento di fondi agli autogoverni locali, riesce ad avvicinare il governo ai cittadini. Oltre al finanziamento, offre anche spazi per la decisione popolare, ottenendo così un processo di promozione sociale in cui lo stato svolge un ruolo fondamentale.

Ovviamente, alcuni soggetti locali del settore dell'acqua potabile mettono i bastoni fra le ruote nelle iniziative popolari. Il binomio ingegnere-appaltante ha provocato problemi a molti comitati di beneficiari di vari *panchayats*. Questi soggetti cercano di scoraggiare i comitati mettendo in discussione le conoscenze degli abitanti locali, ritardando l'arrivo del finanziamento, non approvando in tempo i progetti e iniziando progetti e piani paralleli con l'approvazione delle agenzie centrali del governo. In queste situazioni, neanche lo stato riesce a svolgere un ruolo dinamico, cosa che sarebbe di vitale importanza nel contesto della globalizzazione e delle privatizzazioni, visto che si chiede agli stati di ritirarsi dai servizi sociali per aprirli ai mercati.

Un altro tema importante che sta sorgendo è quello delle imprese multinazionali e transnazionali che cercano di sfruttare le risorse idriche.

Di fatto, nello stato si stanno facendo alcune grandi battaglie contro questi giganti, come la Coca Cola e aziende che imbottigliano l'acqua minerale. Queste imprese si appropriano delle risorse idriche dei paesi e le sfruttano al massimo. Per lottare contro queste forze di sfruttamento, è imprescindibile la solidarietà internazionale.

Dato che lo stato attraversa una crisi fiscale, le agenzie creditrici stanno tentando di incidere nelle politiche di governo, un fatto questo che si è esacerbato ancora di più nel quadro della globalizzazione. Gran parte dell'appoggio prestato dal governo centrale è legato a queste "riforme" che, in pratica, comportano "l'abbandono del governo dei settori dei servizi". Allo stato, in questo modo, non resta altra via d'uscita che quella di accettare delle direttive che, in fondo, comportano la privatizzazione.

Questo rappresenta un passo indietro nel Kerala, se teniamo in conto la sua lunga tradizione nel settore dei servizi, in cui lo stato è stato sempre fornitore in settori come la sanità, l'istruzione, la fornitura di acqua potabile, ecc. Non dimentichiamo che tutti i risultati raggiunti dallo stato si devono a quel tipo di interventi.

Olavanna è stata un'arma importante contro la privatizzazione totale del settore dell'acqua potabile. Quando la Banca Mondiale ha prestato il suo appoggio ai progetti che si stavano elaborando per la fornitura dell'acqua, il modello di Olavanna è risultato molto utile perché i cittadini e il governo – allora occupato dai partiti di sinistra – potessero dimostrare che i progetti popolari sono fattibili. La mobilitazione massiva ottenuta mediante la Campagna di Progettazione Popolare ha dato una spinta in più, necessaria per modificare la proposta originale dei pianificatori di progetti diretti dalla Banca Mondiale. In questo modo, il modello della

Banca Mondiale si è ristrutturato tenendo presente il caso di Olavanna. Anche se un po' stemperato, l'esempio di Olavanna si è adattato in grande misura, fino al punto che l'acqua potabile è di proprietà dei cittadini anche in un progetto finanziato dalla Banca Mondiale.

*Joy Elamon è capo coordinamento di programmi di SDC-CapDeck  
(Programma di Sviluppo di Capacità per la Decentralizzazione)  
in Kerala, India.*

## PARTENARIATO TRA ORGANISMI PUBBLICI: UNA STRATEGIA ALTERNATIVA PER LA GESTIONE DELL'ACQUA IN MALAYSIA

DI CHARLES SANTIAGO

In questo capitolo si analizza un possibile modello alternativo per organizzare la gestione dell'acqua in Malaysia. L'esperienza della Perbadanan Bekalan Air Pulau Pinang (PBA) nella gestione della fornitura dell'acqua potrebbe servire come modello per altri fornitori statali del paese. La costruzione di questa impresa nello stato di Penang in pratica potrebbe gettare le basi a partire dalle quali forgiare e stabilire un partenariato tra organismi pubblici per la gestione dell'acqua in Malaysia. Questo esempio dimostra che ci sono alternative efficaci alla privatizzazione e offre argomenti solidi contro i piani del governo che prevedono il trasferimento della gestione dell'acqua a favore di interessi privati<sup>2</sup>.

È utile domandarsi perché l'esperienza della PBA nella sua gestione dell'acqua a Penang potrebbe servire come modello dal quale organizzare un'associazione o un accordo tra organismi pubblici. In questo momento, gli abitanti di Penang stanno pagando una delle tariffe più

---

<sup>2</sup> Gli organismi statali dell'acqua hanno ereditato dai britannici, circa 200 anni fa, un sistema di fornitura efficace. Successivamente, nel gennaio del 1973, si è installata la Pihak Berkuasa Air Pulau Pinang (PBA). Il ruolo di questa autorità consisteva nella fornitura di acqua trattata a Penang (tanto alla zona insulare come a quella continentale). Nel 1999, la PBA si è trasformata in una società privata, la Perbadanan Bekalan Air Pulau Pinang Sdn Bhd (PBAPP), proprietà del governo di Penang attraverso il suo braccio investitore, la Segreteria di Stato di Penang. Nel 2000, si è costituita la PBAHB come un'holding responsabile di tutte le attività commerciali delle imprese del gruppo PBA. Si veda la storia della fornitura di acqua a Penang, in inglese sul sito <http://www.pba.com.my/PBAHis.html>.

basse di tutto il paese<sup>3</sup> e del mondo<sup>4</sup>. Uno studio pubblicato nel 1999, in cui si paragonavano i prezzi dell'acqua in 65 città di 30 paesi dell'Asia, dell'Europa e degli Stati Uniti, ha rivelato che Penang gode di tariffe più economiche. Inoltre, tra tutti i fornitori di acqua del paese, la PBA è stata l'impresa che ha registrato maggiori guadagni. Negli ultimi anni, l'impresa ha conseguito dei profitti record tra i 40 e i 50 milioni di ringgit. La fornitura, poi, copre le 24 ore del giorno e arriva all'incirca al 99% della popolazione dello stato. L'indice di acqua contabilizzata (NRW in inglese), che risulta dalla differenza tra la quantità di acqua distribuita e la somma pagata dagli utenti, si ferma a un 18% ed è il più basso del paese. Questa percentuale è stato un obiettivo raggiunto un anno prima del previsto (2005) e l'impresa spera di ridurlo ad un 15% per l'anno 2010.

La proporzione di lavoratori per abitazione collegata alla rete si attesta intorno a 1:373. La PBA ha raggiunto un'efficacia del 99% in fatturazione e riscossione, un altro record nazionale. L'ampio margine di profitti operativi dell'impresa, calcolato in un 50%, si deve precisamente al basso livello di NRW e all'alto indice di riscossione. Inoltre, Penang è l'unico stato del paese che offre prestiti senza interessi di 1.000 ringgit affinché le comunità povere possano collegarsi alla rete. La PBA è anche l'unico fornitore di acqua del paese che può contare con una riserva di capitale o del suo equivalente di 223 milioni di ringgit.

Attualmente, l'indice di accesso all'acqua potabile a Penang è del 99%, un indice notevole come quello del 98% del livello di rendimento.

Non bisogna dimenticare che le migliorie nell'efficacia non si sono ottenute mediante un aumento significativo delle tariffe, ma attraverso un sistema di aiuti e di sovvenzioni incrociate<sup>5</sup>. Questo, a sua vol-

3 Dal 1993 fino ad oggi, il primo scaglione fino a 20.000 litri di acqua per uso domestico si paga 22 sen ogni 1.000 litri e lo scaglione successivo, che va dai 20.000 ai 40.000 litri, 42 sen ogni 1.000 litri. Le tariffe introdotte nel 2001 hanno mantenuto la stessa struttura tariffaria del 1993. Nonostante l'aumento delle tariffe nel 2001, all'incirca il 75% dei consumatori di Penang non ha dovuto pagare di più per l'acqua, a differenza di ciò che è successo nel 1993. (100 sen = 1 ringgit malesiano; nel settembre del 2005, 1 ringgit malesiano = 0,26 dollari statunitensi / 0,21 euro).

4 Uno studio comparativo internazionale sui prezzi annuali che paga una famiglia che consuma 200 m<sup>3</sup> all'anno per l'acqua, dimostra che a Penang si pagano soltanto 10,13 euro. Statistiche internazionali dei servizi dell'acqua datate 1999 dell'Associazione Internazionale dell'Acqua (IWA). Citato in Water Malaysia, n° 4, 2003.

5 Il costo di produzione di un metro cubico di acqua è di 35 sen, che si vende a 22 sen nel primo scaglione fino a 20 m<sup>3</sup>.

ta, è stato possibile grazie al fatto che i profitti dell'impresa dell'acqua sono stati reinvestiti<sup>6</sup> e che gli investimenti in nuove infrastrutture si autofinanziano.

Quali sono i fattori che hanno portato al successo di questo efficiente modello di gestione dell'acqua? In primo luogo, dei funzionari che credevano nella qualità amministrativa e nel dovere dei servizi pubblici, e che avevano anche un'ampia visione commerciale. Quel forte impegno con il servizio pubblico ha influito senza dubbio nella gestione, le operazioni e la fornitura dei servizi. Colloqui con i lavoratori, i sindacati e il personale direttivo indicano che quell'idea di impegno per offrire un servizio pubblico di qualità eccellente è stata inculcata in tutti gli ambiti dell'impresa. Il fatto di lavorare per il *rakyat* (paese) ed essere al suo servizio è stato interiorizzato da tutto il personale e si è convertito in uno dei doveri e dei valori cardini dell'organizzazione.

Inoltre, sembra che tutto il personale abbia intrapreso un grande impegno nei confronti di quella cultura lavorativa che promuove la qualità dei servizi pubblici.

Dal 1973, l'Autorità dell'Acqua di Penang ha funzionato in maniera autonoma, senza ingerenze politiche da parte dello stato, nonostante l'impresa debba seguire le politiche del governo federale per ciò che concerne i contratti del personale. Eppure, le decisioni di gestione e funzionamento che la PBA prende ogni giorno, incluse le sue politiche, sono state libere da ingerenze esterne. In questo modo, l'impresa ha potuto concentrarsi nel suo principale compito e, cioè, cercare un equilibrio tra redditività ed interesse pubblico. In questo contesto, la direttiva ha potuto formulare piani e adottare decisioni senza inquietare i politici e senza temere un trasferimento o un abbassamento di categoria, cosa che non si può dire della maggior parte dei fornitori statali di acqua della Malaysia. In questo caso, i politici hanno agito seguendo il consiglio professionale degli amministratori.

Da incontri realizzati con il personale in pensione sulla direttiva si evince che i politici dello stato non hanno interferito nelle operazioni quotidiane dell'impresa né hanno influito nelle sue politiche. Di fatto, è stato segnalato che gli amministratori della PBA hanno esercitato le loro responsabilità e compiti in modo professionale, guidati da un'equipe di alte cariche dell'amministrazione impegnata nel servizio pubblico. In

6 Nel 2002 e 2003, la PBA ha investito 61,4 milioni di ringgit e 85 milioni di ringgit, rispettivamente, in sviluppo di risorse idriche. Informazioni annuali 2002 e 2003.

questo senso, la PBA è stata un'organizzazione libera da abusi politici.

In terzo luogo, nel 1973, l'Autorità dell'Acqua di Penang ha adottato una strategia "di visione commerciale con obbligazioni sociali". Questo prevedeva che si dovesse estendere l'accesso all'acqua a prezzi accessibili e, allo stesso tempo, garantire che l'impresa ottenesse buone entrate.

Grazie a questa azione si è potuto universalizzare l'accesso all'acqua, senza perdere di vista che il servizio doveva essere efficiente e redditizio. La PBA ha acquisito la tecnologia adeguata per migliorare l'accesso all'acqua e la redditività. Gli amministratori impegnati da più tempo e i pensionati hanno segnalato che l'adozione di quella nuova strategia di "visione commerciale con obbligazioni sociali" nel 1973 è stata la chiave per raggiungere l'obiettivo di fornire l'acqua in forma redditizia senza dimenticare la dimensione di responsabilità sociale.

La nuova visione commerciale ha previsto l'applicazione del principio di precauzione preventiva, l'adozione di un sistema contabile commerciale, l'introduzione di revisioni interne ed esterne, la vicinanza del servizio al cliente, lo sviluppo di una registrazione precisa dei pagamenti e della fatturazione, e la creazione di un sistema di fatturazione e riscossione. Ha comportato, allo stesso tempo, lo sviluppo di un sistema integrato di dati preciso e affidabile che permettesse, ad esempio, di effettuare una buona registrazione o di rilevare dove si trovassero le rotture nelle tubature. È stato anche installato un sistema di rilevazione di perdite e di riparazione. Fondamentalmente, l'azione commerciale consisteva nel ridurre i costi e migliorare l'efficienza nella riscossione. Inoltre, la corruzione e l'abuso di potere non erano problemi sistemici né estesi nell'organizzazione, anche se vi sono stati sospetti dell'esistenza di ingegneri corrotti nel 1996.

In quarto luogo, si dice che un altro dei fattori che ha obbligato questa impresa statale ad essere efficiente e trasparente è stata la rivalità tra partiti politici e la presenza attiva dei cittadini. In questo modo, la concorrenza politica tra i diversi partiti politici, specialmente tra i partiti che formavano parte del governo, ha contribuito a raggiungere queste tre mete. Gli incontri con gli amministratori, con i lavoratori e con le ONG indicano che quelle contese, soprattutto tra il Gerakan e l'Associazione Cinese di Malaysia (MCA), si sono trasformate in un livello senza precedenti di controllo e domanda di trasparenza e resoconto del funzionamento delle imprese statali ad esso vincolate, come la PBA e la Corporazione per lo Sviluppo di Penang, l'agenzia d'investimenti dello stato.

La pressione politica da parte del Partito di Azione Democratica (DAP) in opposizione, e dell'Organizzazione Nazionale di Malesiani Uniti

(UMNO), un socio della coalizione dirigente che ha osservato da vicina la presidenza della PBA, ha altresì obbligato alla maggior efficienza, trasparenza e redditività dell'impresa.

Sembra che questo fenomeno di concorrenza politica, assente in molte altre imprese statali di acqua del paese, sia stato fondamentale per migliorare il funzionamento generale della PBA.

Dal 2001, la PBA è un organismo legalmente privatizzato, ma continua ad essere di proprietà dello stato di Penang ed è da esso controllato. Il governo dello stato possiede il 75% delle partecipazioni dell'impresa e la restante parte appartiene ai lavoratori e al personale della PBA, agli utenti di Penang e al pubblico in generale<sup>7</sup>. Anche se l'azione della PBA è indipendente dal governo dello stato, tanto dal punto di vista economico quanto da quello organizzativo, i cittadini dello stato considerano ancora la PBA un organismo statale e, per questo motivo, la sua attività è seguita molto da vicino dai partiti politici, dalle ONG e dai consumatori.

La PBA offre tariffe più economiche paragonate con quelle di altri fornitori di acqua privatizzati nel paese, come la Syarikat Air Johor Holdings Sdn Bhd (SAJH), una filiale di proprietà del gruppo imprenditoriale Ranhill. La SAJH ha ottenuto una concessione per la presa in carico dei servizi di fornitura di acqua per 30 anni, dal 2000, nello stato di Johor. Questa impresa riscuote dagli utenti 30 sen per il consumo da 0-15 m<sup>3</sup>, e 95 sen per quello di 16-30 m<sup>3</sup>. I consumatori della PBA, in cambio, pagano 22 sen al metro cubo fino ai 20 m<sup>3</sup>, e 42 sen per metro cubo tra i 21-40 m<sup>3</sup>.

Le tariffe applicate dalla PBA sui primi 40 m<sup>3</sup>, nonostante la privatizzazione del 2001, non sono state modificate dal 1993. La SAJH, al contrario, ha aumentato il prezzo dell'acqua di un buon 40% il 1° gennaio del 2001 e, nel 2003, lo ha incrementato ancora del 30%<sup>8</sup>. È utile segnalare che

7 Il controllo diretto dell'impresa si esercita mediante una partecipazione del 55% nel capitale attraverso la società de la Segreteria di Stato, mentre il 20% restante delle azioni è in mano di imprese di proprietà statale. Santiago Charles, 2004. "Privatisation vs. Public-Public Partnership in Malaysia". Monitoring the Sustainability of Globalisation.

8 La Federazione Manifatture della Malaysia (FMM) afferma ciò che segue sul secondo aumento delle tariffe nello stato di Johor: "La SAJH Sdn Bhd non dovrebbe convertire l'affare di fornitura d'acqua nella gallina dalle uova d'oro che depone ogni tre anni. In qualità di monopolio la SAJH Sdn Bhd dovrebbe considerare che la fornitura d'acqua è responsabilità sociale che deve compiersi con imparzialità e tenendo presente le ripercussioni su tutti i consumatori, inclusi quelli industriali e commerciali. La SAJH Sdn Bhd non dovrebbe approfittare della sua posizione monopolista per ottenere profitti smisurati a spese dei clienti".

le tariffe dell'acqua nel 2003 sono state riviste prima che si completasse l'intervallo legale minimo tra i possibili aumenti di prezzo, stabilito per tre anni<sup>9</sup>. Negli ultimi 13 anni, il prezzo dell'acqua nello stato di Johor è aumentato dell'82%<sup>10</sup>. La SAJH ha approfittato della sua posizione di monopolio per far salire i prezzi, consolidare il valore delle sue azioni e, quindi, i suoi guadagni. La PBA, invece, grazie all'azione "pubblico anche se privato", non ha trattato l'acqua come se fosse una merce come un'altra. Ha reinvestito i profitti e ha mantenuto tariffe accessibili per garantire l'accesso e l'equità universali.

Può darsi che, a lungo termine, la PBA s'intoppi in qualche problema. L'organizzazione deve studiare seriamente il tema della protezione delle risorse, dato che la domanda di acqua nello stato è in aumento e che l'80% dell'acqua senza depurazione proviene da fuori dello stato. La PBA deve proteggere i suoi bacini di raccolta, che iniziano a diventare il punto di attenzione dell'agricoltura commerciale e di altre imprese commerciali.

Un altro grave problema che dovrà esaminare l'impresa di acqua è collegato al suo carattere privatistico, anche se per il momento continua ad essere di proprietà del governo dello stato ed è da esso controllata.

Alcuni azionisti hanno segnalato che, se il governo verrà occupato da un altro partito politico, non ci sarà garanzia alcuna che il fornitore di acqua continui ad essere "pubblico anche se privato"<sup>11</sup>. Un'impresa privatizzata, inoltre, può essere soggetta ad acquisizioni straniere secondo l'Accordo Generale sul Commercio e Servizi (GATS), un accordo di com-

mercio internazionale concepito per regolare e controllare il commercio nel settore dei servizi, acqua inclusa.

Quindi, e per concludere, l'esperienza della PBA confuta la vasta idea che le imprese di acqua statali sono inefficienti e generano soltanto perdite. Infatti, la PBA è un fornitore di acqua redditizio ed efficiente che non impone il recupero totale dei costi e, perciò, fa crollare la logica della privatizzazione. Per la Malaysia e il mondo in via di sviluppo, la sfida passa attraverso l'apprendimento dell'esperienza della PBA, basata sull'associazione tra organismi pubblici, con l'obiettivo che il settore privato non entri nell'ambito della gestione dell'acqua.

*Charles Santiago fa parte del  
Monitoring Sustainability of Globalisation.*

9 Secondo l'accordo della concessione, si possono applicare 10 incrementi scaglionati nelle tariffe dell'acqua durante il periodo totale di 30 anni. Malaysian Rating Corporation Berhad (MARC) Reaffirms Rating Of AID On SAJ Holdings Sdn Bhd's RM680 Million Al-Bai Bithaman Ajil Islamic Debt Securities (2000/2009). <http://www.marc.com.my/marc/readnews.asp?PID=55>

10 FMM Johor Branch Position Paper on the Latest Water Tariff Increase in Johor. Dichiarazione della FMM sull'aumento delle tariffe dell'acqua nello stato di Johor. La dichiarazione comprendeva alcune parole del consigliere esecutivo dello stato, Y.B. Adam Abdul Hamid, pubblicate il 29 maggio 2003 sul The New Straits Times: "La SAJH può aumentare le tariffe dell'acqua di un massimo del 30% ogni tre anni".

11 Attualmente, il Gerakan controlla il governo dello stato. Tra i suoi rivali politici, nella coalizione che compone nel governo si trovano l'Associazione Cinese di Malaysia e la UMNO. I tre partiti formano la coalizione Barisan Nazionale, attualmente al potere nel governo del paese, ma competono tra loro per formare il governo dello stato di Penang, nonostante il Gerakan lo abbia occupato durante gli ultimi decenni.

LA GESTIONE DELL'ACQUA  
NEL MUNICIPIO DI CÓRDOBA:  
UN MODELLO DI GESTIONE PUBBLICA PARTECIPATA,  
EFFICACE ED EFFICIENTE

DI ENRIQUE ORTEGA DE MIGUEL E ANDRÉS SANZ MULAS

LA GESTIONE DELL'ACQUA IN SPAGNA

La Spagna è uno stato con un alto grado di decentralizzazione politica, strutturato territorialmente in comunità autonome. Nella gestione dell'acqua intervengono i tre livelli di governo: statale, autonomo e municipale. Per ciò che riguarda il ciclo urbano, si trovano in genere le corporazioni locali, ad eccezione di alcuni casi in cui la responsabilità ricade su organismi pubblici di ambito autonomo, come nel caso del Canal de Isabel II nella Comunità di Madrid.

In Spagna ci sono più di 8.000 municipi che variano considerevolmente di dimensione. Tra i compiti municipali troviamo l'approvvigionamento di acqua potabile, il servizio di scarico e la depurazione.

In molti casi, la prestazione di questi servizi si realizza attraverso l'associazione di municipi o consorzi, che migliorano l'economia di scala.

Storicamente esiste un'importante tradizione nella gestione pubblica dell'acqua attraverso gli organismi di bacino (le Confederazioni Idriche) e le imprese pubbliche, alcune delle quali, come il Canale di Isabel II, sviluppano da 150 anni la loro attività. La Legge delle Acque del 1985 consacra tre principi primari: l'unicità del ciclo dell'acqua, il carattere pubblico della stessa, attraverso il demanio pubblico idraulico di titolarità statale, e la progettazione idrica, attraverso i Piani Idrologici di Bacino e il Piano Idrico Nazionale. Eppure, alcune acque continuano ad essere private, come le acque di bevande imbottigliate, sottomesse alla legislazione mineraria, che, nonostante la sua quantità insignificante (300 Hm<sup>3</sup> annuali nel 1994), muovono affari nell'ordine di 500 milioni di



euro all'anno. Un'altra questione da tener presente è il caso delle Isole Canarie, dove l'esistenza di una legislazione *ad hoc* ha permesso il mantenimento della proprietà privata dell'acqua sotterranea e l'instaurazione di un mercato della stessa.

Il processo di privatizzazione dell'acqua in Spagna si è sviluppata su livelli diversi.

Da una parte, le Amministrazioni stanno realizzando cambiamenti strutturali che favoriscono questa tendenza, come l'introduzione di vari tipi di mercato dell'acqua nella riforma della Legge delle Acque del 1999, la fuga del diritto pubblico dalla costruzione di opere idrauliche o l'esternalizzazione delle funzioni delle Amministrazioni. Dall'altra, si potenzia il settore privato nella costruzione e gestione delle infrastrutture idrauliche destinate all'irrigazione. Inoltre, si privatizza la gestione degli approvvigionamenti e bonifiche delle città. Infine, si sta espandendo l'affare della gestione delle grandi infrastrutture idrauliche.

La gestione dei sistemi di approvvigionamento e depurazione delle città costituisce il soggetto di privatizzazione più tradizionale. Secondo i dati dell'ultima Inchiesta Nazionale di Approvvigionamento e Depurazione (2002) realizzata dall'AEAS, le entità che operano in questo settore fatturavano intorno a 3.000 milioni di euro. Dal 1998 al 2002 la gestione privatizzata è aumentata all'incirca dell'8%.

Le caratteristiche del settore privato dell'acqua in Spagna possono essere sintetizzate in:

- Esistenza di due grandi gruppi multiservizi, Aguas de Barcelona (AGBAR) e Fomento de Construcciones y Contratas (FCC), con una grande voracità espansionistica e proiezione internazionale, specialmente verso l'America Latina. Tra tutte e due controllano l'80% della gestione privata dell'acqua in Spagna.
- Il suo grande potere e capacità di pressione nei confronti delle istituzioni, che sta condizionando le regole della libera concorrenza e minacciando la neutralità e il rigore delle aggiudicazioni.
- Esistenza di difficoltà nell'effettivo controllo pubblico del funzionamento, della qualità del servizio e dell'attuazione del contratto.
- Rialzo consistente delle tariffe, dovendo includere non soltanto i profitti dell'impresa privata, ma anche l'ammortamento dei canoni milionari che si pagano ai comuni per le aggiudicazioni.
- Utilizzo di risorse umane insufficienti. Difficoltà nella normalizzazione delle relazioni lavorative nel settore (contratti collettivi, rappresen-

tanza sindacale, etc.).

- Impossibilità di gestire i flussi di partecipazione e controllo cittadino nella gestione dell'acqua e difficoltà perché i cittadini possano veder soddisfatte con successo le loro richieste.

AGBAR si è trasformata in una multinazionale multiservizi dalla Suez-Lyonnaise, che ha una partecipazione del 30% in questa impresa, diversificando le sue attività in un'ampia gamma di servizi (acqua, ambiente, assicurazioni sulla salute, imprese di pulizia, servizi di automazione, edilizia, etc.) Il suo volume d'affari internazionale nel settore dell'acqua è superiore del 50% rispetto alla spagnola FCC ed è partecipata in un 28% dalla Veolia Water (precedentemente Vivendi), diversificando le sue attività in servizi dell'acqua, ambientali, di pulizia, immobiliare ed edilizia. Tutte le sue imprese di gestione e approvvigionamento e depurazione si sono unificate sotto il nome di AQUALIA.

Tra i due gruppi esistono partecipazioni incrociate, dando ad esse una posizione monopolista nel mercato. Le imprese SEARSA e AGUAS FILTRADAS sono partecipate al 50% da AGBAR e FCC.

Bisogna segnalare che le privatizzazioni analizzate dall'Osservatorio dei Servizi Pubblici della ERL-UCM, in Spagna, non hanno ubbidito alle ragioni di efficienza, ma alla volontà politica di far entrare nella gestione dell'acqua il settore imprenditoriale privato e/o all'ottenimento di un finanziamento extrabilancio attraverso dei canoni che pagano gli aggiudicatari all'ottenimento delle concessioni. Ci sono servizi pubblici ben gestiti, come il Canal de Isabel II (Madrid), Zaragoza, Consorzio del Gran Bilbao, EMASESA (Siviglia), EMACSA (Cordoba), EMAYA (Palma de Mallorca), Aguas de Gijón, Aguas de Santa Cruz de Tenerife, etc., che sono tra gli enti più efficaci ed efficienti del settore e che godono una valutazione positiva da parte dei cittadini anche se sono sottomesse, in alcuni casi, a continue pressioni per la sua privatizzazione. Il cattivo funzionamento di altre imprese o servizi municipali è dovuto, in genere, alla mancata volontà politica o all'inefficienza di molti settori pubblici, incapaci di analizzare i problemi che intaccano i servizi d'acqua e di cercare, dall'ambito pubblico, formule organizzative e funzionali adeguate.

In Spagna si stanno realizzando buone prassi nell'ambito della gestione pubblica del ciclo urbano dell'acqua, poco diffuse, che potrebbero estendersi ad altri luoghi. È questo il caso di Cordoba, città che sta sperimentando un modello partecipativo nella gestione pubblica municipale attraverso l'Impresa Municipale di Acque di Cordoba (EMACSA). Parte-

cipazione e volontà politica hanno costituito fattori decisivi per poter ottenere un servizio di acque di qualità il cui centro d'attenzione è il cittadino.

## LA GESTIONE DELL'ACQUA NEL MUNICIPIO DI CORDOBA: LA CREAZIONE DI EMACSA

Cordoba è il capoluogo della provincia omonima e appartiene alla Comunità Autonoma di Andalusia. Ha 316.528 abitanti (2001), un territorio di 1.253 km<sup>2</sup> e una densità di 245 ab/km<sup>2</sup>.

Cordoba ha più di 20 secoli di storia. È stata dichiarata Patrimonio Storico e Culturale dell'Umanità, per cui ogni lavoro di manutenzione o ristrutturazione, così come lo sviluppo di nuovi sistemi di fornitura e di depurazione, deve essere attuato in forma speciale, senza alterare l'ambiente urbano e con maggior celerità.

I principali eventi nella storia dell'acqua a Cordoba inerenti il presente documento si possono riassumere in tre. Il primo ha avuto luogo nel 1891, anno in cui è stata fondata la compagnia Acque Potabili di Cordoba ed è stato elaborato il primo progetto di approvvigionamento alla città. Nel 1938 il Comune ha acquisito Acque Potabili di Cordoba, convertendo così la fornitura in un servizio municipale. Nel 1955, con la costruzione della stazione di trattamento delle acque di Villa Azul, Cordoba ha iniziato a godere di un servizio di acqua di qualità. Nel 1969 ha avuto luogo un secondo evento: la trasformazione del servizio di acque in impresa pubblica creando la EMACSA, trasformando così Cordoba in uno dei primi municipi spagnoli che hanno scelto un'organizzazione autonoma per la gestione dell'acqua.

La forma giuridica di impresa pubblica ha previsto una lungimirante decisione strategica, tanto per la capacità che ha dato all'ente di risolvere le grandi sfide che si presentavano sul tema del rinnovamento e modernizzazione del servizio, quanto per quello che avrebbe permesso nello sviluppo di meccanismi di partecipazione e trasparenza. Nel 1979, in seguito alle prime elezioni democratiche, nelle quali trionfarono le forze di sinistra, si è verificato un terzo evento, forse il più importante: l'introduzione di un modello partecipativo nel funzionamento di EMACSA, che permetteva ai rappresentanti delle associazioni cittadine, sindacati e partiti politici dell'opposizione di partecipare nella presa di decisioni dell'ente.

Questa partecipazione, che si è consolidata negli anni successivi, è stata la chiave per garantire una gestione efficiente dal punto di vista economico, sociale e ambientale.

Il successo di questa iniziativa è dovuto probabilmente alla confluenza di diversi fattori: la forza che il movimento associativo ha avuto e ha a Cordoba, l'importanza che ha avuto in questa città la sinistra alternativa, che ha messo al centro delle sue politiche la difesa dei diritti civili e la partecipazione dei cittadini, e la volontà costante dei successivi governi municipali, tutti di sinistra dal 1979 fino ai nostri giorni, ad eccezione del periodo 1995-1999, in cui ha governato il Partito Popolare. Anche in questo periodo, in cui vi sono stati voci di una possibile privatizzazione di EMACSA, la destra non si è permessa di eliminare il modello partecipativo vigente.

## I MECCANISMI DI PARTECIPAZIONE IN EMACSA

Bisogna segnalare, in primo luogo, che i meccanismi partecipativi esistenti in EMACSA sono simili a quelli di tutte le imprese pubbliche del Comune di Cordoba, in quanto corrispondono a un principio generale di promozione della partecipazione cittadina alla gestione pubblica, difeso dai successivi governi. Per questa stessa ragione è stato approvato nel 1981 un "Regolamento di Partecipazione dei Cittadini" (uno dei primi in Spagna) e si è costituita un Assessorato alla partecipazione cittadina nell'organigramma municipale.

La struttura di EMACSA è corrispondente a quella di una società per azioni (Assemblea Generale degli Azionisti, Consiglio di Amministrazione, Presidente, Direttore) la cui proprietà appartiene al 100% al Comune.

La partecipazione si realizza direttamente nel massimo organo di direzione dell'ente, il Consiglio di Amministrazione. La sua composizione plurale parte da una rinuncia da parte del gruppo o dei gruppi politici che hanno la maggioranza nel Comune trasferendola nel Consiglio citato.

La sua composizione attuale è la seguente: con parola e voto: 2 consiglieri eletti su proposta di ognuno dei tre gruppi politici che hanno rappresentanza nel Comune (IU, PP e PSOE), 2 consiglieri eletti su proposta di ognuno dei due sindacati maggioritari (CC.OO e UGT) e 1 consigliere in più, eletto su proposta del movimento cittadino. Con parola ma senza voto: il Direttore di EMACSA, il Segretario Generale e il controllore del

Comune.

Questo sistema prevede un meccanismo di partecipazione che porta ad una presa di decisioni condivise tra i diversi attori che partecipano al Consiglio Di Amministrazione. Il Consiglio prende decisioni in relazione alla formulazione, elaborazione, esecuzione e controllo del bilancio dell'impresa. L'informazione è totalmente accessibile da parte dei membri del Consiglio, ed è anche a disposizione dei cittadini da diverse fonti (pagine web, bollettini informativi, etc.). La rappresentanza dei gruppi politici è paritaria e non è in relazione ai risultati elettorali. La rappresentanza proposta dalle centrali sindacali è eletta dalle Unioni Provinciali e non dalle sezioni sindacali dell'impresa, in modo da trasmettere gli interessi generali dei lavoratori di Cordoba. Il rappresentante del movimento cittadino è eletto dalle associazioni di quartiere e altre associazioni cittadine (ambientaliste, dei consumatori, casalinghe, etc.) Questo tipo di organizzazioni ha una grande tradizione e insediamento a Cordoba, tanto che le stesse associazioni di quartiere annoverano all'incirca 40.000 soci (13% della popolazione totale).

La partecipazione al Consiglio di Amministrazione, con parola, ma senza voto, del Segretario Generale e del Controllore Generale, dota il Consiglio di assistenza legale ed economico contabile, garantendo l'attuazione della Legge e la responsabilità di gestione. I Consiglieri sono nominati ogni quattro anni e non possono essere destituiti a meno che non si dimettano, cosa che permette la stabilità e l'indipendenza della loro attività.

Le loro retribuzioni non arrivano a 200 euro a sessione (come rimborso spese), pertanto non esiste un interesse economico come base per la loro presa di decisioni. Come risultato di questo meccanismo di partecipazione, il partito o partiti del governo della città non hanno la maggioranza nel Consiglio per poter "imporre" alcun tipo di decisione.

La dinamica che si produce nella pratica quotidiana del Consiglio è la ricerca del consenso nella presa di decisioni, specialmente nelle strategie. In questo modo, il Consiglio si trasforma in un forum di discussione e di ricerca di soluzioni in cui si tenga conto degli interessi di tutti. L'elezione del Direttore, che ha un ruolo chiave nella gestione dell'impresa, è ricaduta sistematicamente su un professionista del settore, prevalendo, così, più l'interesse professionale che la sintonia ideologica con il gruppo o gruppi maggioritari del Comune.

## ADEGUAMENTO DI EMACSA ALLE NUOVE DOMANDE SOCIALI, NORMATIVE E AMBIENTALI

A partire dal 1980, EMACSA ha subito un processo di modernizzazione che, però, le ha permesso di migliorare la qualità dei servizi prestati, e di adeguarsi alle nuove domande sociali e ambientali, trasformandosi in una delle imprese di maggior prestigio nel settore dell'acqua.

Le miglierie possono essere valutate attraverso i diversi indicatori.

In primo luogo, bisogna segnalare la buona percezione che hanno i cittadini di EMACSA. Spicca il basso numero di reclami fatti dagli utenti (0,009 reclami a collegamento all'anno).

Il miglioramento del funzionamento dell'impresa si è notato soprattutto nella garanzia della fornitura di acqua potabile, nella qualità del servizio prestato, nelle miglierie ambientali conseguite e nell'attenzione alle richieste dei cittadini.

Per evitare i problemi che tradizionalmente si avevano in tempi di siccità, sono state migliorate e ampliate le infrastrutture di captazione e immagazzinamento, che ha permesso a Cordoba, durante la grande siccità del 1995, di essere l'unica città dell'Andalusia senza restrizioni di acqua.

Allo stesso tempo, si sono portate avanti politiche di riduzione del consumo attraverso campagne di presa di coscienza cittadina, di installazione di contatori (attualmente sono installati nel 100% dei collegamenti), e di diminuzione delle perdite nella rete di approvvigionamento.

Queste realizzazioni hanno permesso la riduzione delle perdite del sistema in un 15% e la diminuzione della dotazione di acqua potabile fino agli attuali 250 l/h/giornalieri.

L'ottima qualità dell'acqua potabile è stata ottenuta utilizzando le migliori tecnologie disponibili e adottando sistemi rigidi di controllo su questa. Nell'anno 2000 è stato costruito un nuovo laboratorio di controllo della qualità che ha permesso la realizzazione in sede di tutte le analisi e controllo previsti dalle normative europee.

Il miglioramento dell'ambiente idrico ha costituito un punto essenziale dell'attività di EMACSA. Tra i suoi risultati possiamo segnalare:

- messa in funzione nel 1991 della stazione depuratrice di acque reflue de La Golondrina. Ad oggi, la depurazione copre il 100% della popolazione.
- Realizzazione di interventi sull'inquinamento prodotto dai rifiuti indu-

striali sia presso i collettori che direttamente sul fiume Guadalquivir.

- Recupero ambientale del fiume Guadalquivir nel suo passaggio nella città di Cordoba, in collaborazione con la Confederazione Idrica.

Nel capitolo sociale, si può segnalare: la tariffa ragionevole (0,84 euro/m<sup>3</sup> di media), che copre tutti i costi del servizio delle acque; la copertura della fornitura al 100% della popolazione; l'adozione di una Carta dei Diritti degli utenti; l'impegno del Comune a mantenere una fornitura minima in caso di mora se si dimostra il mancato reddito dell'utente; il mantenimento di un organico sufficiente e qualificato di 214 lavoratori, con un dei migliori contratti collettivi della provincia di Cordoba, e la collaborazione con l'Università finanziando progetti di I+D relativi all'acqua.

Infine, bisogna segnalare gli aspetti educativi sul risparmio dell'acqua e sul ciclo urbano realizzati con gli studenti della città.

## CONCLUSIONI

L'esempio della gestione del ciclo urbano dell'acqua nella città di Cordoba, attraverso un'impresa pubblica partecipata con i cittadini, dimostra che esistono meccanismi del settore pubblico che sono capaci di fornire un servizio di qualità con maggior efficienza delle imprese private. Permette, altresì, di verificare che questo buon servizio è compatibile con tariffe ragionevoli e buone condizioni lavorative per i dipendenti dell'impresa.

Questo modello ha dimostrato la sua operatività durante tutto il periodo dei Comuni democratici (quasi trenta anni) introducendo con un'azione di sostenibilità tecnico-economica del sistema, criteri di carattere sociale ed ambientale.

La qualità della gestione offre a Cordoba una posizione privilegiata al momento di concorrere per i fondi dell'Unione Europea.

Lo sviluppo di questo modello ha trovato alcuni ostacoli, tra i quali quello della generalizzazione dei processi di privatizzazione e la pressione delle imprese private del settore per potenziare questi processi nelle loro diverse forme.

Si può anche indicare qualche elemento favorevole di questo modello, commentato già anteriormente, come l'importante tradizione associativa esistita nella città di Cordoba e la presenza al governo dei partiti di

sinistra, che dal 1979 sono stati appoggiati maggiormente dai cittadini.

In ultimo, dobbiamo risaltare le caratteristiche esemplari di questo modello di gestione, perché potrebbero essere di utilità in altre città. La discussione e diffusione di buone prassi di gestione nell'ambito dei servizi pubblici dell'acqua deve costituire un obiettivo prioritario se vogliamo rinforzare il bene pubblico. Perciò, sarebbe necessario stabilire una rete internazionale in cui sviluppare meccanismi di "partenariato" pubblico-pubblico che favoriscano lo scambio sia di conoscenze, di standard di gestione, di meccanismi di trasparenza e partecipazione, e anche la difesa del pubblico in un mondo in cui i gruppi imprenditoriali privati agiscono come gruppi di pressione su scala internazionale.

## RIFERIMENTI

AA. VV. (2005) *"Lo público y lo privado en la gestión del agua"*, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo  
Observatorio de los Servicios Públicos. [www.ucm.es/info/odsp](http://www.ucm.es/info/odsp)

ARROJO, P. (1999) *"El valor económico del agua"*. Revista d'afers internacionals, núm. 45-46.

SANZ, A. (1998) *"Las privatizaciones. Algunos aspectos generales"*. Cuadernos de Relaciones Laborales, núm. 13.

ORTEGA, E. (2002) *"La privatización del agua"*. Jornadas sobre los servicios públicos organizadas por UNED y CC.OO.

SHIPMAN, A. (1999) *The market revolution and its limits: a price for everything*. Routledge, London  
AEAS. Encuesta 2002. <http://www.aeas.es/>

*Enrique Ortega de Miguel e Andrés Sanz Mulas  
appartengono all'Osservatorio dei Servizi Pubblici (OdSP)  
dell'Università Complutense di Madrid, Spagna.*

IL RITORNO ALLA FONTE ORIGINALE.  
LA RIPUBBLICIZZAZIONE DEI SERVIZI  
IDRICI A GRENOBLE, FRANCIA

DI RAMOND AVRILLIER

Grenoble è situata tra le valli, nel cuore delle Alpi, ed è un municipio di poco più di 150.000 abitanti, anche se, considerando tutta l'area metropolitana, la cifra sale a 400.000.

A Grenoble, abbiamo ripubblicizzando il sistema pubblico di fornitura nel 2000, un servizio che era stato privatizzato in modo illegale nel 1989, quando il partito conservatore locale e il sindaco di quel momento trasferirono, con un chiaro atto di corruzione, il servizio di distribuzione e di depurazione della città all'impresa privata Lyonnaise des Eaux (appartenente alla Suez). Dopo anni di pressione pubblica e politica, nel 1997 e 1998, i tribunali hanno emesso una serie di sentenze che hanno aperto la strada alla rimunicipalizzazione dei servizi, un processo culminato nel 2000 nella creazione di un'impresa pubblica trasparente. La lezione principale che possiamo trarre da questa nostra lotta per un modello pubblico di gestione dell'acqua è l'importanza di disporre di accesso all'informazione e di avere a disposizione analisi indipendenti sul ruolo del settore privato.

In questo modo, prima di adottare decisioni, si possono tenere dibattiti pubblici che permettono di seguire criteri adeguati e controllati nel momento in cui adottare politiche pubbliche.

Da quando abbiamo recuperato l'impresa pubblica, la qualità è migliorata, i costi si sono ridotti e le decisioni sono più trasparenti, poiché ora, in generale, le autorità locali facilitano la diffusione dell'informazione al pubblico.

Queste migliorie si spiegano perché il lavoro fondamentale dipende dall'amministrazione pubblica, che delega soltanto determinati servizi al settore privato, mediante gare di appalto.

Adesso, il personale incaricato del servizio pubblico può dedicarsi al

suo lavoro senza dover pensare al mercato o all'ottenimento di profitti.

Si garantisce, in questo modo, la prestazione di un servizio pubblico a lungo termine che favorisce la protezione delle risorse, la manutenzione e il rinnovo dell'impianto, l'assegnazione di investimenti importanti, aiuti per ridurre il consumo degli utenti e una politica sociale per le famiglie in difficoltà. Di conseguenza, le attività di manutenzione, rinnovo e miglioramento dei sistemi tecnici, paragonate a quelle di *Lyonnaise des Eaux* negli anni 90, sono triplicate. I dipendenti e i funzionari eletti, alleggeriti dall'incarico che presuppone il perseguimento degli interessi privati, possono esercitare con normalità la propria funzione, ossia, dedicarsi all'applicazione delle politiche pubbliche. Attualmente, tra tutte le città francesi con più di 100.000 abitanti, Grenoble è quella che paga la tariffa più bassa. Inoltre, l'acqua è di ottima qualità, totalmente naturale e sostenibile.

Grenoble ha potuto porre fine al controllo privato dell'azienda grazie ad una combinazione di volontà politica e tenacia di alcuni cittadini. Qualche membro del Partito Verde ha formato un movimento locale chiamato *Democratie, écologie et solidarité (ADES)* e, in seguito, è stata fondata un'associazione di utenti chiamata *Eau Secours (SOS Acqua)*. Entrambi i gruppi rivendicano l'esistenza di un servizio locale di fornitura di acqua realmente pubblica, una domanda che oggi gode di un grande appoggio popolare. Tanto gli utenti quanto i lavoratori partecipano al processo di presa di decisioni in parità di condizioni. Le decisioni si prendono in maniera democratica e, nella maggioranza dei casi, si usa un sistema di maggioranza dei voti al quale partecipano i funzionari eletti e i rappresentanti delle associazioni.

Per poter recuperare la gestione dell'acqua dalle mani del settore privato, abbiamo dovuto dimostrare fino a che punto di corruzione arrivavano le misure imposte dagli alti incarichi di *Lyonnaise*. Sono state organizzate riunioni pubbliche, sono state analizzate una ad una le fatture contro la volontà delle autorità pubbliche coinvolte nelle questioni, sono state avviate azioni legali e presentate querele che accreditassero la nostra causa.

Il processo legale è stato interminabile e massacrante. La prima querela è stata presentata nel 1989, anno in cui è stato privatizzato il servizio, ma si è dovuto attendere fino al 1997 perché il *Conseil d'État* (Tribunale Supremo di Giustizia) annullasse la decisione di cambiare il modello pubblico di gestione dell'acqua che era stata trasferita al settore privato, e fino al 1998 affinché si decidesse contro le azioni orchestrate dalla *Lyon-*

*naise des Eaux* in seguito alla prima risoluzione del Tribunale. Grazie a questo intervento, che abbiamo iniziato nel 1989, la *Chambre Régionale des Comptes* (Camera Regionale dei Conti), si è fatta carico del caso nel 1995. Infine, la Corte d'Appello ha giudicato il caso di corruzione nel 1996, anche se i fatti risalivano al 1987-90 ed erano già stati resi pubblici nel 1993.

## UNA LUNGA LOTTA

Rivendichiamo che l'acqua è un bene pubblico e, inoltre, un diritto universale. Perciò l'acqua è, prima di tutto, una questione pubblica e un servizio pubblico primario. Arrivare a questa conclusione è buona cosa (non tutto il mondo lo fa), ma discuterla, lavorarla e metterla in pratica è ancora meglio. Nel contesto di commercializzazione e privatizzazione delle imprese pubbliche e delle politiche che patrocinano la ritirata dello stato e delle comunità (e che esaltano un "governo minimo" e una "città minima"), gli utenti, i cittadini, i contribuenti, i movimenti politici, i sindacati e i rappresentanti di cittadini, non hanno la facilità di agire. A Grenoble, la nostra esperienza collettiva e individuale ha comportato che noi dovessimo lottare per 10 anni per recuperare e tornare a municipalizzare l'impresa pubblica dell'acqua.

L'impresa pubblica di Grenoble è stata privatizzata e trasferita a *Lyonnaise des Eaux (Suez)* il 14 luglio del 1989, data in cui si celebrava l'anniversario della Rivoluzione Francese. In quel periodo, il sindaco era Alain Carignon, del partito conservatore che, qualche anno più tardi, è stato dichiarato colpevole di corruzione.

In quel momento, io ero un rappresentante eletto dalla minoranza progressista. Alain Carignon desiderava una "città minima", così come Jerome Monod, l'allora presidente di *Lyonnaise des Eaux* e oggi uno dei principali consiglieri del presidente Jacques Chirac.

Il contratto per privatizzare l'acqua di Grenoble ha seguito il tipico "modello francese" di delegazione dei servizi pubblici, un nuovo tipo di associazioni pubblico-private che concede pieni poteri al settore privato. Il contratto garantiva al settore privato dei profitti di svariati centinaia di milioni di euro per un periodo di 25 anni (tra il 1989 e il 2014). In cambio, il comune, il cui bilancio presentava numeri in rosso, ha ricevuto parecchi milioni di euro come "diritto d'ingresso" (fatturati in seguito al consumatore). In questo modo, sono stati pagati sottobanco

decine di milioni di franchi mediante un accordo che – come si è saputo in seguito – hanno avuto rappresentanti municipali corrotti e funzionari corruttori di imprese private.

## LEZIONI APPRESE CON QUESTA ESPERIENZA

Questa campagna collettiva ci ha dato un metodo, una scatola degli attrezzi se così possiamo dire, per promuovere e rafforzare i servizi pubblici e per lottare contro le privatizzazioni dirette o indirette (si vedano le imprese miste, subappalti di servizi pubblici al settore privato, associazioni pubblico-private, ecc.). Abbiamo anche appreso che l'analisi dei flussi finanziari rappresenta un fattore chiave nella lotta per un'impresa pubblica dell'acqua e che la qualità del servizio pubblico si può solamente valorizzare a lungo termine.

Per far valere i nostri diritti, i diritti dei collettivi, dei cittadini e dei rappresentanti eletti, si ha bisogno di vari fattori:

- Accesso all'informazione. L'informazione sull'acqua non può essere delegata a terzi e accedere ai dati sui reali costi e sulla qualità del servizio pubblico implica un'azione permanente (le grandi imprese private dell'acqua conferiscono all'informazione la categoria "riservata").
- Analisi plurali. Le perizie non possono essere subappaltate, specialmente quelle che trattano gli aspetti tecnici ed economici (questo implica che gli studi sulla contabilità, legislazione e questioni tecniche dipendano dai lavoratori e da commissioni del settore pubblico che siano indipendenti dall'oligopolio dell'acqua).
- Le decisioni sulle politiche pubbliche, gestione e contrattazioni devono essere sottomesse a un dibattito pubblico aperto una volta presentati in modo chiaro, ad esempio, sottoforma di relazioni annuali sulla qualità e il prezzo dell'impresa dell'acqua, in modo che questi fattori possano essere controllati man mano ed essere rivisti.

## LA CAMPAGNA HA INCLUSO UN AMPIO VENTAGLIO DI ATTIVITÀ

- Azioni collettive, come scioperi dei lavoratori municipali e gli utenti nel 1989 per dire "no alla privatizzazione" dell'acqua, l'unione degli utenti intorno all'organizzazione Eau Secours e la costante lotta dei

movimenti politici locali per la rimunicipalizzazione del servizio.

- Processi legali in tribunali amministrativi, finanziari e giudiziari. È importante che, come appoggio alle azioni collettive, non si infrangano apertamente i diritti collettivi e che questi siano riconosciuti davanti ai tribunali come i diritti degli utenti, dei contribuenti, dei cittadini e dei rappresentanti eletti.
- Azioni rivolte alle autorità, specialmente in assemblee elette.
- Attività articolate intorno a gruppi come associazioni, il forum sociale locale, una rete di organizzazioni e movimenti, e movimenti politici.

Tutte queste strategie di azione collettiva continuano ad essere praticate anche oggi per mantenere quella miglior qualità del servizio pubblico e per ridurre i costi.

## MIGLIORIE DEL MODELLO PUBBLICO

I servizi idrici possono dare risultati ottimi sempre se dispongono dei mezzi necessari e se si mostrano ricettivi e attenti nei confronti del costo e della qualità. Il modello pubblico di gestione dell'acqua di Grenoble fornisce oggi l'acqua più economica di tutte le città francesi con più di 100.000 abitanti; un'acqua completamente naturale, non sottomessa ad alcun trattamento, di ottima qualità e sostenibile. L'impresa ha 85 impiegati, un comitato di utenti e meccanismi di controllo permanente a disposizione dei rappresentanti eletti. È una struttura pubblica che ha ottenuto il certificato ISO 9001-v2000. La gestione intermunicipale della depurazione ha ridotto le tariffe di questo servizio e migliora costantemente la qualità della raccolta e del trattamento delle acque reflue mediante la manutenzione e la miglioria delle reti. L'amministrazione del servizio di depurazione dispone di 77 impiegati e di un comitato di utenti, è sottomessa a un controllo permanente da parte del consiglio comunale e a breve otterrà anche questa il certificato ISO 9001-v2000. Nel corso degli ultimi cinque anni abbiamo dimostrato che la nostra impresa pubblica costa di meno alla comunità e agli utenti che "il modello francese" di gestione privata<sup>1</sup>. I prezzi dell'acqua tra il 1988 e il 1995 (il periodo della privatizzazione) sono aumentati di un 102%; in cambio,

<sup>1</sup> I profitti di fatturazione, gli interessi eccessivi sull'investimento e lo sfruttamento, e la redditività delle attività di bilancio del settore privato, sono documentati nelle relazioni

tra il 1995 e il 2003 (quando è stata recuperata la gestione pubblica), si sono mantenuti intatti, e gli aumenti del 2004 e 2005 sono inferiori all'incremento dell'inflazione. Il prezzo dell'acqua è una questione di politica sociale, in quanto risparmiare decine di centesimi di euro al metro cubo significa risparmiare decine di euro all'anno per abitazione in un momento in cui questi ricarichi sono ogni volta più gravosi per il bilancio familiare, senza dimenticare che quella cifra si converte in milionaria in termini di consumo generale. I prezzi si sono mantenuti bassi grazie al miglioramento delle misure di controllo dell'impresa, che si è tradotto in un risparmio pari a 40 milioni di euro.

Inoltre, la stessa qualità del servizio è migliorata notevolmente.

I lavori di manutenzione e rinnovamento sono triplicati e persino quadruplicati se li confrontiamo agli anni della gestione privata. Si consigliano gli utenti su come possono risparmiare acqua, e negli edifici municipali si è riusciti a ridurre il consumo di un 20%. Il lavoro di protezione della risorsa e di miglioramento nella captazione e il mantenimento delle reti e le installazioni di immagazzinamento non si possono progettare su scala elettorale né in termini di subappalto al settore privato (che ha fini di redditività a breve termine), ma necessita di uno sforzo di anni, per non dire di generazioni. Questo è un altro dei motivi per cui l'acqua è un servizio pubblico primario. Perciò, migliorare la qualità, fare uso della memoria organizzativa e la progettazione a lungo termine sono questioni fondamentali.

Le opere di manutenzione, rinnovamento, ampliamento e miglioria non si annullano per risparmiare denaro, aumentare i dividendi degli azionisti e offrire profitti alle banche e ai funzionari.

## UN'IMPRESA PUBBLICA DEMOCRATICA E RISPETTOSA DELL'AMBIENTE

I conti dell'impresa sono adesso pubblici e le tariffe si decidono ogni anno mediante consigli eletti.

La progettazione economica si realizza in base a previsioni ventennali

---

della Camera dei Conti, la Camera dei Conti Regionale e il Comitato di valutazione e controllo del Parlamento, e le relazioni della Direzione Generale della Concorrenza, il Consumo e L'Eliminazione della Frode (DGCCRF). Si veda anche, in francese, le analisi delle associazioni di utenti [www.cace.fr](http://www.cace.fr), e <http://eausecours.free.fr/>

e si combina con piani triennali di costruzione. La relazione annuale sul prezzo e la qualità del settore pubblico (un minuzioso studio di un centinaio di pagine) è approvata da commissioni di consulta con gli utenti, il "consiglio di uso del bene" e assemblee elette localmente. Le assemblee degli utenti controllano l'impresa pubblica e prendono decisioni che li riguardano direttamente.

Questa situazione è diametralmente opposta a quella che si verifica con le imprese subappaltanti che non devono rendere conto a nessuno, e i cui conti sono confidenziali, oscuri, e includono vari costi ingiustificati e indiretti (onorari per l'impresa, spese strutturali, subappalti) e opzioni finanziarie non contabilizzate (rateazione del pagamento di quote di appalto a terzi). Queste imprese spesso considerano che le grandi opere di manutenzione e rinnovamento sono un'opportunità per generare enormi profitti.

Mentre il settore privato vede gli utenti come consumatori invitandoli a consumare di più, l'impresa pubblica li coinvolge nelle decisioni e promuove una politica sociale consigliando loro come risparmiare l'acqua.

Nel settore privato, i dipendenti sono oggetto di forti pressioni per poter ottenere profitti; nell'impresa pubblica, al contrario, i lavoratori sono i soggetti dell'azione. Mentre il settore privato cerca di approfittare dei lavoratori, noi aspiriamo ad offrire lavori validi e di qualità.

A differenza del settore privato, la cui logica imprenditoriale esalta il consumo (e che contempla anche una struttura tariffaria che beneficia i grandi consumatori), l'impresa pubblica di Grenoble lavora attivamente per ridurre le perdite e risparmiare acqua. Mentre per il settore privato il trattamento delle acque e l'inquinamento significano fonti di vantaggio (come imprese di costruzione e di sfruttamento, o mediante vincoli con imprese imbottigliatrici di acqua), l'impresa pubblica di Grenoble lavora con il chiaro impegno di mantenere la purezza dell'acqua, di proteggere le risorse rinnovabili e di applicare il principio di precauzione.

Un'acqua da sorgente naturale, pura e rinnovabile, si può usare per tutto (giardini, ospedali, persone fragili, ecc.). Invece, l'acqua trattata, come l'acqua minerale in bottiglia, è fonte di residui e molto cara.



## IL MODELLO PUBBLICO DI GESTIONE DELL'ACQUA DI FRONTE AL "MODELLO FRANCESE"

Le lezioni apprese a Grenoble assumono ora una grande importanza, in quanto molte altre concessioni di questo genere, date in Francia prima dell'approvazione della legge sulla trasparenza e anticorruzione del 1993, stanno per finire. Può darsi che quelle concessioni tornino in mani pubbliche.

Il caso di Grenoble rappresenta anche un buon esempio in un momento in cui molti paesi europei - Europa Centrale e dell'Est incluse - e altri paesi in via di sviluppo si vedono pressati da governi ed istituzioni come la Banca Mondiale, l'Organizzazione Mondiale del Commercio, l'Accordo Generale sul Commercio di Servizi, il G8 e la Commissione Europea per introdurre privatizzazioni e associazioni pubblico-private. Molte, spesso, esaltano il "modello francese", ma in realtà quel modello significa "profitti per il settore privato, rischi per il settore pubblico e costi per le persone".

L'acqua è un bene pubblico troppo prezioso per abbandonarlo alle forze del mercato. Le decisioni sulla sua gestione non devono essere lasciate a funzionari corrotti né a interessi privati. Si tratta, in definitiva, di un servizio pubblico primario che non può essere retto dalla logica del mercato.

*Raymond Avrillier è Amministratore dell'impresa pubblica di gestione dell'acqua di Grenoble.*

## LA DEMOCRATIZZAZIONE DELLA REGOLAMENTAZIONE E IL GOVERNO DELL'ACQUA NEGLI STATI UNITI

DI SEAN FLYNN E KATHRYN BOUDOURIS

Negli Stati Uniti, il termine "impresa pubblica" si riferisce a un tipo di industria che, per la sua natura intrinseca e la sua tendenza verso il monopolio, si è vista soggetta tradizionalmente a un controllo del governo più diretto e rigoroso rispetto ad altri settori. Il controllo pubblico su queste imprese è stato esercitato attraverso due percorsi principali: la proprietà diretta del governo sulle citate imprese o commissioni regolamentatrici designate o elette dal governo incaricate di supervisionare le tariffe e i servizi prestati dalle imprese private. In entrambi i casi, i movimenti popolari sono stati decisivi al momento di modellare il carattere e la struttura del ruolo svolto dal governo in tutti gli ambiti di questo settore, incluso il ruolo della rappresentanza cittadina nel quadro dei processi pubblici.

### ANTECEDENTI

"Alla fine del XIX secolo, i rappresentanti condividevano il fermo convincimento che ogni comunità rispettabile aveva bisogno di una mappa municipale di trattamento e purificazione dell'acqua"

Martin V. Melosi, *The Sanitary Idea: Urban Infrastructure in America from Colonial Times to the Present*, 116 (2000).

Nel XIX secolo, man mano che le città statunitensi aumentavano sia per dimensione che per densità, l'installazione di sistemi idrici municipali

si è trasformata in una questione di interesse pubblico vitale. Uno dei motivi principali di preoccupazione era la salute, poiché la crescente congestione dell'ambiente urbano accentuò la contaminazione delle fonti locali e la propagazione della febbre tifoidea, del colera e di altre malattie trasmesse attraverso l'acqua<sup>1</sup>. Inoltre, la fornitura d'acqua a tutta la città era qualcosa di cruciale per molti commerci ed industrie. In questo modo, la creazione di un sistema idrico si è trasformata in uno dei modi migliori attraverso cui la città poteva dimostrare il suo impegno nella crescita economica<sup>2</sup>.

All'inizio, lo sfruttamento e la proprietà della maggioranza dei servizi idrici erano di carattere privato. Dei 16 acquedotti esistenti prima del 1800 tutti tranne uno erano di proprietà privata, nel 1870 il 52% dei 244 acquedotti che funzionavano negli Stati Uniti era in mani private. Eppure, nei successivi 50 anni – in concomitanza con l'aumento del potere e l'importanza dei municipi – la tendenza ha cambiato rotta e si è incamminata verso il settore pubblico. Nel 1896 il numero di sistemi idrici nel paese è esploso fino a superare i 3000, la maggioranza dei quali dipendeva, tanto in termini di proprietà, quanto di sfruttamento dai governi municipali. Nel 1924 i municipi possedevano e gestivano il 70% dei sistemi idrici.

Nella maggioranza delle città, specialmente in quelle di grandi dimensioni, questa sterzata verso il pubblico che si è prodotta alla fine del XIX secolo è dovuta, in parte, alle cattive esperienze con i fornitori privati. Le imprese private “erano famose per la scelta di fonti idriche che minimizzavano l'investimento iniziale e per nascondere le carenze che riguardavano la quantità e la qualità dell'acqua”<sup>3</sup>. Siccome non avevano alcun incentivo per portare a termine progetti in apparenza poco redditizi, le imprese “preferivano installare tubature di distribuzione nelle zone più agiate della città astenendosi dal portare l'acqua nei quartieri

più poveri”<sup>4</sup>. L'impresa Baltimore Water Company, ad esempio, persino in seguito al notevole ampliamento di infrastrutture tra il 1835 e il 1852, forniva acqua soltanto al 30% circa degli abitanti di Baltimora<sup>5</sup>. Nel suo momento migliore, l'impresa di gestione privata Manhattan Water Company riforniva soltanto un terzo della città ed era al centro di critiche costanti per il deterioramento della qualità dell'acqua<sup>6</sup>. Inoltre, le imprese private dell'acqua erano molto più care della maggioranza dei fornitori municipali: fino al 40% alla fine del secolo.

In molte città, New York inclusa, queste esperienze hanno alimentato la comparsa di movimenti politici che facevano pressione sui governi municipali perché approvassero risoluzioni a favore della municipalizzazione della fornitura dell'acqua. In altre città, questa municipalizzazione è stata promossa da camere e giunte di commercio, che volevano far concorrenza alle comunità rivali attraendo lo sviluppo nelle loro zone<sup>7</sup>. Infine, quello che succedeva in molti casi era che il settore privato scarseggiava di capacità sufficiente per coprire una domanda che aumentava ad un ritmo accelerato.

La municipalizzazione non risolse i problemi di disuguaglianza nella fornitura del servizio in maniera automatica. Le strutture del governo di molte città si basavano sulle relazioni gerarchiche che favorivano gli interessi dei ricchi. A Detroit, ad esempio, il sistema pubblico dava priorità all'ampliamento del servizio verso le zone spopolate perché queste si sviluppavano, prima di dare copertura ai quartieri disagiati della classe operaia del centro della città<sup>8</sup>. Ciò nonostante, in generale, si preferivano i sistemi municipali a quelli privati per la loro maggior capacità di coprire la domanda di acqua in costante aumento ad un prezzo più economico.

1 Comm. on “Privatisation of Water Services in the US”, National Research Council, Privatisation of Water Services in the United States: An Assessment of Issues and Experience, 30 (2002).

2 Martin V. Melosi, The Sanitary Idea: Urban Infrastructure in America from Colonial times to the Present, 119 (2000).

3 Peter H. Gleick et al., The New Economy of Water: The Risks and Benefits of Globalisation and Privatisation of Fresh Water, 23 (2002), citando L. Anderson, “Water and the Canadian City”, Water and the City (1991).

4 Ibidem., citando a N.P. Blake, “Water and the City: Lessons from History”, *Water and the City* (1991).

5 *Privatisation of Water Services in the United States*, 31.

6 Melosi, 37.

7 Melosi, 119-121.

8 Melosi, 123

## LA NASCITA DELLA REGOLAMENTAZIONE

“La regolamentazione è un’istituzione tipicamente statunitense.”

*Roger G. Noll and Bruce M. Owen, What Makes Reform Happen, 7 Regulation 19 (1983).*

Anche se all’inizio del XX secolo predominava il modello municipale di fornitura idrica e fognatura, continuava ad esserci un numero significativo di imprese private che agivano come fornitrici in grandi e piccole città. Con l’arrivo della cosiddetta “era del progresso”, questi enti sono stati considerati “monopoli naturali” e sono stati assoggettati al controllo delle agenzie regolatrici dello stato.

Il concetto di monopolio naturale è sorto a partire dall’analisi dell’industria ferroviaria. Si è osservato che, in quell’ambito, la concorrenza sfrenata dava dei risultati che lasciavano molto a desiderare poiché, tra gli altri, c’erano casi in cui le diverse imprese tendevano binari paralleli verso gli stessi posti, cosa che comportava grandi costi.

Il concetto di monopolio naturale è servito come classica giustificazione economica al forte intervento del governo in un determinato tipo di “imprese pubbliche” dato che, se non c’era concorrenza, scompariva ogni incentivo per mantenere i prezzi bassi o per occuparsi dei settori meno redditizi della comunità. Per poter trovare soluzioni migliori, tanto dal versante sociale quanto da quello economico, il governo doveva offrire i beni o il servizio direttamente, o stabilire istituzioni regolamentatrici che “sostituissero la mano invisibile di Adam Smith con l’obiettivo di proteggere i consumatori dai prezzi abusivi, dalle restrizioni nella fornitura, dal deterioramento del servizio e dalla discriminazione ingiusta<sup>9</sup>”.

Pur essendo stati gli esperti di economia ad offrire la giustificazione teorica al controllo del governo delle imprese pubbliche, è stata la mobilitazione popolare – iniziata con il movimento Granger di piccoli collettivi contadini – a propiziare i primi interventi da parte dello stato. Nella decade del 1870, il movimento Granger è cresciuto a gran velocità, ed è arrivato a contare più di 850 mila partecipanti che mostrarono fino a che punto che si stavano discriminando i contadini con le pratiche commerciali e i prezzi abusivi delle ferrovie, dei commercianti e delle banche.

<sup>9</sup> Walter Adams, “The Role of Competition in the Regulated Industries”, 53 *American Economic Review* 40 (1963).

Il movimento Granger riuscì a far pressione sui governi dei diversi stati affinché creassero numerose commissioni statali regolamentatrici con il compito di esaminare (e non di stabilire) le tariffe delle ferrovie. Lo sviluppo di queste istituzioni regolamentatrici si è rafforzato durante il periodo di grande agitazione politica popolare conosciuto come l’“era del progresso”, che si è esteso dal 1896 fino alla Prima Guerra Mondiale.

Partendo dalle lezioni apprese con la teoria del monopolio naturale, i progressisti patrocinarono una forte regolamentazione governativa di una serie di potenti industrie dell’epoca, incluse le imprese private di elettricità ed acqua.

Così, nella decade del 1920, tutti gli stati del paese disponevano della propria commissione regolamentatrice, con compito di supervisionare le tariffe e i servizi di imprese pubbliche di proprietà privata. In generale, il compito delle commissioni consisteva nel promuovere i servizi adeguati a prezzi ragionevoli e, allo stesso tempo, garantire che l’impresa ottenesse una tasso di ritorno giusta sugli investimenti che ricompensasse gli azionisti e attraesse più investimenti di capitale dai mercati privati.

In questo modo, sia per ciò che rappresentavano sia per il lavoro che svolgevano le commissioni regolamentatrici statali, l’autorità sulle priorità regolamentate dei servizi è stata trasferita dagli organismi locali a quelli statali e, di conseguenza, il potere dei municipi diminuì. I municipi, da parte loro, potevano evitare quella perdita di potere creando le proprie imprese, che restavano fuori dall’ambito di regolamentazione della maggioranza di commissioni statali. Questo ha incoraggiato le città imprenditrici a costruire e mantenere le proprie imprese, incluse quelle idriche. Attualmente, gli acquedotti pubblici coprono circa l’85% della popolazione statunitense e ci sono circa 4.000 sistemi elettrici di proprietà municipale.

## LA DEMOCRATIZZAZIONE DEL PROCESSO REGOLATORE

“Il movimento dei consumatori statunitense durante l’ultima decade si è caratterizzato, tra le altre cose, per la concentrazione nella ricerca e nella riforma delle agenzie amministrative negligenti nei confronti della protezione degli interessi dei cittadini”.

*Robert B. Leflar & Martin H. Rogol, “Consumer Participation in the Regulation of Public Utilities: A model Act”. 13 Harvard Journal on Legislation 235 (1976).*

Tra gli anni '20 e '60 del secolo scorso, il compito principale delle commissioni è stato quello di distribuire tra i consumatori il risparmio sui costi, ottenuto con avanzamenti tecnologici ed economie di scala, sotto forma di sconti tariffari. Nonostante le commissioni avessero i loro detrattori<sup>10</sup>, queste non hanno sperimentato alcuna riforma seria fino a quando è sorto il movimento dei consumatori, alla fine degli anni '60 e all'inizio dei '70.

In quegli anni, l'aumento dei tassi d'interesse, la crisi mondiale del petrolio e la crescente inflazione invertirono la tendenza all'abbassamento delle tariffe delle imprese pubbliche e i prezzi, soprattutto quelli dell'elettricità, hanno iniziato a salire bruscamente. È stato in quel contesto che sono salite di tono le critiche che segnalavano che le agenzie regolamentatrici erano controllate dall'industria e le proposte che patrocinavano per la riforma della regolamentazione iniziarono a ricevere maggior attenzione<sup>11</sup>.

Molti stati hanno risposto alla crescente crisi di legittimità delle commissioni regolatrici cambiando il processo di selezione dei suoi membri e optando per un processo di elezione. Si è anche elaborato un altro importante gruppo di riforme per ampliare il grado di partecipazione al processo regolatore, specialmente quello dei consumatori residenziali che in genere non erano rappresentati a causa della mancanza di risorse

---

10 Horace M. Gray, "The Passing of the Public Utility Concept", *Journal of Land & Public Utility Economics* 16, 8-20 (1940): "Sorse come un sistema di contenimento sociale pensato principalmente o, almeno apparentemente, per proteggere i consumatori dagli attacchi dei monopolisti; ha finito per essere un meccanismo di salvaguardia della proprietà, ossia, delle speranze capitalizzate dei monopolisti di fronte alle giuste domande della società, e un ostacolo allo sviluppo di istituzioni socialmente superiori".

11 Si veda Stephen Breyer, *Regulation and Its Reform*, 351 (1982): "Se le decisioni di questo organismo non sono controllate dal Congresso né si basano su dati scientifici, e se non si scelgono i responsabili delle politiche delle agenzie, quale diritto ha l'organismo per elaborare quelle politiche? Cosa legittima le decisioni dell'agenzia?; Robert B. Leflar & Martin H. Rogol, "Consumer Participation in the Regulation of Public Utilities: A model Act", 13 *Harvard Journal on Legislation* 235, 242 (1976): "Gli integranti [della commissione] usano sottomettere le analisi dettagliate dei dati presentati dall'impresa fornitrice dei servizi a uno studio poco critico, soprattutto se non esiste alcuna pressione da parte dei consumatori affinché lo facciano".

e degli alti costi operativi che comportava la creazione di associazioni.

Le riforme approvate per estendere la rappresentanza dei consumatori hanno riguardato: dall'utilizzo di controllori – pagati dal governo o dall'impresa – che lavoravano per l'interesse pubblico, fino alla creazione di uffici speciali di "attenzione al consumatore" – provvisti di personale esperto come avvocati, contabili, economisti e organizzatori comunitari – perché potessero partecipare al processo regolatore e mobilitassero e formassero i gruppi comunitari su tutte le questioni relative all'impresa. Una di queste istituzioni, particolarmente innovatrice ed efficace, ha sedi in molti stati e prende il nome di Citizen Utility Board (CUB).

Le CUB sono organizzazioni formate da volontari che si finanziano con i contributi dei soci. La legge quadro con la quale si sono costituite le CUB permette loro di ottenere affiliazioni mediante l'adesione sulle stesse fatture. In questo modo, il consumatore può segnare una casella in modo da effettuare un contributo, questo si aggiunge alla fattura che, successivamente l'impresa prestatrice del servizio trasferisce alla CUB<sup>12</sup>. Tutti i soci che danno un contributo minimo hanno diritto a votare la giunta direttiva della CUB attraverso la formula di un voto per persona. La giunta ha il compito di coordinare un'équipe di organizzatori, avvocati e altri esperti che rappresentano i consumatori residenziali nelle agenzie regolamentatrici, nei corpi legislativi e in qualsiasi processo pubblico che riguardi le tariffe o i servizi delle imprese. La legge quadro che istituisce le CUB le autorizza, anche, a realizzare e appoggiare lavori di ricerca e attività di divulgazione su tutto ciò che è riferito alle imprese, così come partecipare alle campagne e organizzare referendum sul tema<sup>13</sup>.

Molte CUB hanno ottenuto grandi successi nel loro lavoro di difesa dei diritti del consumatore. Una delle più attive, la CUB dell'Illinois, ha fatto risparmiare ai consumatori più di 5.000 milioni di dollari statunitensi in 20 anni, bloccando l'aumento delle tariffe e ottenendo rimborsi. La CUB promuove nell'assemblea legislativa statale l'adozione di leggi più rigorose in materia di protezione dei consumatori, pubblica materiale

---

12 Una decisione molto criticata dal Tribunale Supremo degli Stati Uniti ha determinato che gli stati non potevano obbligare le grandi imprese a fare ciò. Pertanto, le leggi delle CUB sono state modificate affinché i consumatori potessero associarsi in altri modi come, ad esempio, attraverso annunci nelle circolari di organismi governativi.

13 Si veda Leflar & Rogol.

divulgativo e gestisce una linea telefonica di attenzione al consumatore che registra più di 6.000 chiamate all'anno e che offre aiuto agli utenti con lamentele sulle sue imprese fornitrici.

## CONSOLIDAMENTO, PRIVATIZZAZIONE E RESISTENZA

“Le principali imprese idriche europee vedevano gli Stati Uniti come l'ultimo baluardo in cui l'acqua (e le acque reflue) restavano ancora sotto controllo pubblico.”

*Steve Maxwell, “Musical Chairs in the Water Industry: Consolidation or Fragmentation?”*

*Journal of the American Water Works Association* 28 (November 2003).

I costi di fornitura d'acqua negli Stati Uniti stanno aumentando in modo esorbitante a causa della necessità di sostituire un'infrastruttura obsoleta e di rispettare la regolamentazione sulla sicurezza e l'ambiente, sempre più rigorosa. Al tempo stesso, l'appoggio prestato dal governo centrale per i progetti di sviluppo di infrastrutture locali è sempre minore, cosa che sta obbligando i municipi e i suoi abitanti a sopportare maggiori spese.

Molti considerano che i piccoli sistemi si trovano in una posizione particolarmente debole nel momento in cui devono far fronte alle esigenze di investimento, che sono sempre più alte. D'altra parte, le principali società di gestione dell'acqua sostengono che l'ondata di fusioni che si è realizzata nel settore privato migliora la capacità delle grandi imprese per rispettare i loro obblighi in materia di investimento. Le maggiori imprese statunitensi, a loro volta, sono state individuate come possibile oggetto di acquisizione dai giganti europei del settore, molto più grandi, tra i quali ci sono RWE/Thames, Veolia (prima Vivendi) e Suez.

Negli Stati Uniti, potenti forze politiche si sono già pronunciate contro le privatizzazioni; forze che sono riuscite ad annullare vari grandi progetti. Ad Atlanta, ad esempio, reti di organizzazioni cittadine e sindacati del settore pubblico hanno fatto pressione affinché la città annullasse un contratto di sfruttamento e manutenzione di 428 milioni di dollari concesso a Suez/United Water dopo che questa impresa aveva tagliato drasticamente i posti di lavoro, aumentato i prezzi del 17%, allungato i

tempi di attesa del servizio e non riuscisse a dare una risposta adeguata ai consumatori che si lamentavano del colore marrone dell'acqua che usciva dai rubinetti. A New Orleans, la città ha speso 5 milioni di dollari per lo studio delle offerte degli appalti privati prima che un'ondata di opposizione popolare e sindacale riuscisse a mettere fine al processo di privatizzazione, nel mese di aprile del 2004<sup>14</sup>.

A Stockton, California, un tribunale ha annullato il piano che prevedeva il trasferimento dello sfruttamento e manutenzione del sistema idrico a RWE/Thames dopo che i gruppi comunitari della zona denunciarono che, con questo, si infrangevano le leggi di pianificazione ambientale.

Quindi, ora, il bersaglio si sta spostando verso le piccole città, in cui le comunità in genere sono meno organizzate e la pressione economica è maggiore. Ma anche gli abitanti di quelle piccole città dispongono di sempre più informazioni sulle ripercussioni della privatizzazione, e sembra che la resistenza stia guadagnando terreno. Nel mese di settembre del 2004, i rappresentanti municipali di Lee, Massachusetts, hanno emesso un voto di 41-10 con il quale rifiutavano un contratto di monopolio di 20 anni con Veolia. Questa decisione ha visto, senza dubbio, l'influenza di una campagna di base che ha discusso pubblicamente i precedenti di Veolia, articolato i rischi che comportava la privatizzazione e avvertito sulla possibilità che i lavoratori non ricevessero il giusto trattamento<sup>15</sup>.

In alcuni dei luoghi in cui sono presenti sistemi privati, i consumatori hanno fatto pressione ai governi affinché si municipalizzassero.

A Lexington, Kentucky, un gruppo di base ha ottenuto che il consiglio comunale approvasse di farsi carico dell'impresa privata che aveva rifornito la città dal 1880 e che era stata acquisita da poco tempo dal gruppo tedesco RWE<sup>16</sup>. Oltre a Lexington, ci sono molte altre comunità che hanno fissato l'obiettivo della municipalizzazione, come nel caso di Felton, California, e Nashua, New Hampshire.<sup>17</sup> A Pekin, Illinois, gli elet-

14 Public Citizen, “US Privatisation Update: State of Play and Recent Developments”, Forum Sociale di Boston, luglio del 2004.

15 Public Citizen, Currents: Public Citizen's Water For All Campaign Newsletter, ottobre 2004.

16 Il sito web del gruppo è <http://www.bluegrassflow.org>; véase John Stamper, “Mayor appoints task force to study how city could run water company”, *Lexington Herald-Leader*, 10 marzo 2004.

17 US Privatisation Update.

tori hanno fatto uso del processo di referendum dell'era del progresso" (che permette ai cittadini di approvare leggi direttamente con il voto popolare) per pretendere che il proprio sistema idrico fosse di proprietà pubblica.

#### OBIETTIVO: DEMOCRATIZZAZIONE DELLE IMPRESE PUBBLICHE

La democratizzazione delle imprese pubbliche non deve limitarsi alla semplice distinzione tra proprietà pubblica e privata. La democrazia è un processo, e non una struttura della proprietà. Le istituzioni partecipative – come le CUB, i distretti municipali di imprese pubbliche e le cooperative – possono aiutare a democratizzare le imprese di proprietà pubblica consegnando ai cittadini gli strumenti necessari per riuscire a far sì che i responsabili di queste imprese rendano conto delle loro attività.

Per molte comunità, mobilitare le risorse necessarie alla copertura delle loro necessità economiche e operative significa un'autentica sfida.

Eppure, quelle necessità possono essere soddisfatte spesso intraprendendo iniziative insieme ad altri municipi. Ad esempio, la popolazione di diversi quartieri della zona di Manassas, Virginia (vicino a Washington D.C.) stava sperimentando un veloce aumento demografico e, perciò, c'era bisogno di un nuovo impianto per il trattamento delle acque reflue.

Invece di ricorrere alla privatizzazione, le autorità hanno valutato i costi e i benefici derivanti dalle economie di scala creando una nuova autorità pubblica, conosciuta come "agenzia di azione congiunta", incaricata di costruire e gestire il nuovo impianto.

Per accedere ai saperi specializzati, si possono impiegare procedimenti pubblici. Il fornitore pubblico di Cincinnati, ad esempio, offre servizi di assistenza tecnica ad altri sistemi pubblici più piccoli.

Negli Stati Uniti ci sono anche una serie di strutture organizzative che permettono alle autorità pubbliche di partecipare nel governo delle imprese in forma più diretta della semplice proprietà e designazione dei direttori. Il Distretto Municipale di Servizi Pubblici di Sacramento (SMUD), ad esempio, è diretto da una giunta di amministratori eletti direttamente. Ognuno dei sette amministratori rappresenta un'area geografica o una circoscrizione della zona di servizio dello SMUD e si elegge con il metodo di un voto a persona. Questa struttura permette ai cittadini di esprimere preferenze politiche sul governo delle imprese della loro

zona che possono essere diverse da quelle che eleggeranno rispetto al governo del resto della città. Garantisce, altresì, che tutte le zone dispongano di una rappresentanza in base alla loro popolazione, cosa che serve ad evitare che le decisioni dell'impresa favoriscano gli investimenti in una zona specifica, in detrimento di altre.

Un altro esempio di struttura imprenditoriale che facilita il rendimento di conti è quello della cooperativa, in cui gli utenti hanno il diritto esclusivo di decidere sul tipo di governo dell'impresa. Negli Stati Uniti, le imprese cooperative di acqua, elettricità e telefonia hanno più di cento milioni di clienti.

Laddove le imprese sono di proprietà privata, i difensori della democratizzazione non devono limitarsi a rivendicare la municipalizzazione.

La costituzione di istituzioni che, come le CUB, vincolino gli interessi cittadini con l'accesso a risorse economiche e saperi può aumentare il potere popolare sulle imprese mediante processi regolamenti e, inoltre, può aumentare l'influenza dei cittadini sui responsabili del governo. Non è da dimenticare, inoltre, che si può influenzare i propri incaricati alla regolamentazione attraverso metodi di elezione diretta e fare in modo che si mostrino più sensibili alle richieste dei consumatori.

*Sean Flynn lavora come avvocato in Spiegel & McDiarmid,  
uno studio legale con sede a Washington D.C.  
Kathryn Boudouris lavora come ausiliaria nello stesso studio.*

Gli autori si riservano il diritto ad autorizzare la riproduzione di questo capitolo.  
L'indirizzo di posta elettronica di Sean Flynn è: sean.flynn@spiegelmc.com

## GERMANIA: LA CONTINUA RETROCESSIONE DEI SERVIZI PUBBLICI DELL'ACQUA

DI HANS-WERNER KRÜGER

I servizi acquedottistici e fognari della Germania, che sono migliori per sviluppo e per livello di rendimento rispetto a quelli dei paesi vicini come Austria, Svizzera e Danimarca, costituiscono un buon esempio di servizio pubblico efficiente e ben organizzato in Europa.

Nella seconda metà del XIX secolo si è prodotto un miglioramento tecnico del sistema di fornitura dell'acqua e delle fognature al quale parteciparono alcune imprese private (a Berlino, ad esempio) ma che era soprattutto a carico degli impianti di trattamento municipali creati dall'amministrazione pubblica.

La rapida crescita e l'industrializzazione delle città chiedevano molto alle imprese private che, in genere, non riuscivano a stabilire un sistema di fornitura permanente a un prezzo accettabile.

Questi fatti hanno rafforzato la posizione degli impianti municipali, che hanno realizzato estese reti di distribuzione per l'acqua potabile che continuano a funzionare anche oggi. Gli impianti municipali sono di solito organizzati secondo il diritto pubblico, in associazioni tra le città e altre comunità.

Nel 1909, su 1.291 comunità il 96% disponeva del proprio impianto di trattamento d'acqua, una percentuale che si è mantenuta praticamente inalterata per molte generazioni. Anche Gelsenwasser, una società a responsabilità limitata, fondata nel 1887 e che per molto tempo è stato l'unico esempio di risalto di impresa privata di acqua (e gas), contava tra i suoi azionisti varie città della zona della Ruhr. Nel 2002, le città di Dortmund e Bochum hanno acquisito l'81% del pacchetto azionario della grande impresa multiservizi EON, un'iniziativa che la stampa di destra ha criticato tacciandola di "rinazionalizzazione".

Attualmente, ci sono ancora 6.700 impianti di trattamento idrico e 7.000 imprese di depurazione delle acque reflue con singoli proprietari, la maggioranza dei quali sono organismi pubblici.

Quasi tutti gli impianti di trattamento sono piccoli e, normalmente, riforniscono i paesi delle zone rurali. Sono di solito ben adeguati alla situazione idrologica del luogo e possono garantire agli utenti un'acqua di buona e, addirittura, ottima qualità. Normalmente, i paesi e le piccole comunità tendono a conservare la proprietà degli impianti e godono di indipendenza municipale. I servizi idrici e il servizio di depurazione forniti da questi impianti beneficiano di un costo netto basso, soprattutto se lo si confronta con altre imprese situate in zone meno favorevoli, come la parte media e inferiore del Reno, in cui il costo è molto maggiore.

Se si confrontano i prezzi dell'acqua su scala internazionale, la Germania è la prima nella lista. Le imprese si difendono richiamando la grande qualità dell'acqua e l'efficienza nel trattamento delle acque reflue, e ricordando che le modalità per fissare i prezzi sono diverse da altri luoghi. Tra le variabili da considerare bisogna includere, ad esempio, le imposte e gli aiuti diretti o indiretti che sono erogati da alcuni paesi europei. Accade che la Direttiva Europea Quadro sulle Acque, la quale dispone che i prezzi dell'acqua si calcolino in base al suo costo totale – cosa ragionevole nei paesi ricchi – in genere non viene rispettata. Se si realizzasse un'analisi che tenesse in conto questi molteplici fattori, i prezzi dell'acqua in Germania si porrebbero al centro della graduatoria.

Queste strutture pubbliche di fornitura dell'acqua, che di solito funzionano bene e sono di alta qualità. In parte costituiscono il risultato dell'attività di alcuni ingegneri specializzati che consideravano e considerano, con grande senso di responsabilità, l'acqua come bene comune e prodotto primario. Il sindacato degli ingegneri dell'acqua e del gas ha elaborato, durante più di 125 anni, un corpus integrale e molto dettagliato di regole e norme tecniche e organizzative. È difficile immaginare come si sarebbe sviluppato questo buon modello in regime di concorrenza del mercato. Vi sono, altresì, seri dubbi sulla possibilità di mantenere questo senso di responsabilità data la crescente pressione verso la liberalizzazione dei mercati nell'ambito dei servizi pubblici.

I municipi tedeschi, grazie al loro alto grado di autogoverno e di indipendenza economica e politica, hanno organizzato tradizionalmente la maggior parte dei servizi pubblici – elettricità, gas, acqua e mobilità – sotto forma di Stadtwerke (imprese municipali), che costituiscono l'equivalente pubblico dei grandi gruppi privati di multiservizi.

Tra questi ultimi, in seguito a un processo di fusioni e acquisizioni, spiccano RWE, EON e, nel settore dell'energia, Vattenfall (di capitale prevalentemente svedese) e EnBW.

Le Stadtwerke, in genere, hanno il diritto di far uso di sovvenzioni incrociate tra i servizi pubblici più o meno redditizi. In questo modo, possono garantire l'esistenza di un'infrastruttura efficiente e di una fornitura di base sottoposte a un maggiore o minore controllo pubblico. Anche se i cittadini non partecipano direttamente alle imprese pubbliche, è prevista la rappresentanza dei sindacati – in questo caso, dei servizi pubblici – in alcune giunte di supervisione, cosa che si considera come equivalente della partecipazione cittadina. A volte, il modo in cui i municipi esercitano il controllo sulle imprese pubbliche è discutibile, ma questo fatto è raramente oggetto di critiche pubbliche o di proposte alternative.

L'insieme del sistema – supportato dalla legislazione e, fino agli anni 70, appoggiato politicamente da tutti i partiti – dovrebbe essere inteso come un bene pubblico. Il consenso sul fatto che lo stato – e soprattutto le imprese statali – può svolgere un ruolo chiave come forza regolatrice dell'economia è andato perso, e non solo come conseguenza dell'ideologia neoliberalista. Di fatto, è stato proprio lo stato che ha provocato la crisi principale dell'azienda pubblica tagliando le tasse alle imprese e ai cittadini più ricchi. In questo contesto, sono soprattutto le città le maggiori vittime di una politica fiscale ingannevole e incomprensibile.

Questi fatti e altre false previsioni circa la crescita economica costante hanno trasformato le imprese pubbliche in bersaglio da parte delle grandi multinazionali private pronte ad assorbirle. La VKU, l'associazione di imprese municipali, ha calcolato (in maniera informale) che, dei suoi 1.400 membri, più di 500 hanno già azionisti privati. La maggioranza di questi ha acquisito una parte delle Stadtwerke che, in generale, sono le proprietarie dei servizi di acqua potabile e depurazione locali.

In testa a questo processo si trova una filiale della EON, Thüga, con 130 partecipazioni in imprese municipali. Nella maggior parte dei casi, Thüga acquisisce soltanto il 25% dell'impresa, ma lo fa mantenendo il diritto di controllare la gestione operativa: ne deriva che ha il controllo sull'impresa. In questo modo, il controllo politico delle imprese pubbliche si riduce, spesso, a una semplice formalità.

I proprietari privati cercano di fare in modo che il sistema di controllo delle azioni e di investimenti incrociati sia il più invisibile possibile. L'Ufficio Federale di Carteles (Bundeskartellamt) è raramente intervenuta in questo esteso processo di concentrazione e di realizzazione di



manovre monopoliste o duopoliste. Il governo federale ha appoggiato, di fatto, questa tendenza, che punta alla creazione di unità competitive internazionalmente.

Questa posizione si è resa palese durante il dibattito sulla liberalizzazione e la privatizzazione dei servizi idrici tedeschi. I titolari dei ministeri, neoliberalisti, hanno annunciato che le 6.700 imprese di acqua esistenti e i 7.000 impianti di depurazione residui – che, secondo quanto affermano, sono obsoleti, fuori fase, e non competitive né efficienti – devono modificare la loro struttura e ridursi fino a un numero di 300 o 500. Anche il Parlamento (Bundestag) ha incluso nel 2001, in una petizione chiamata “Gestione sostenibile delle acque in Germania”, una dichiarazione chiaramente orientata verso il mercato.

Senza dubbio, sono molte le persone che, affiancate dal gruppo di persone che promuovono e difendono la privatizzazione (le imprese interessate, banche e consulenti imprenditoriali), ignorano la rilevanza del settore dei servizi idrici. Questo è stato il principale risultato della cosiddetta “indirizza dell’esperto Ewers” sull’apertura al mercato dei servizi idrici promosso dal ministero dell’Economia nel 2001. Ewers, durante un’udienza, ha dichiarato senza arrossire che l’“industria dell’acqua” (anche se i servizi idrici non sono un’industria) doveva “sottomettersi alla disciplina del mercato del capitale”.

In seguito alle dure critiche che si sollevarono verso questa idea aberrante, il “treno espresso” delle liberalizzazioni ha rallentato la sua marcia e ha cambiato ufficialmente rotta per proseguire verso la “modernizzazione” dei servizi.

Questa nuova tendenza politica ha già raggiunto la Commissione Europea e il Parlamento Europeo, e conta anche l’appoggio di varie organizzazioni collegate al servizio idrico in Germania. La cosa più probabile è che stiano interpretando male quello che credono essere una tattica per riprendere il controllo di quel treno. Al momento, sembra che la modernizzazione si realizzerà a partire da un processo nazionale di bench-marking, ossia, di studi comparativi, anche se non è ancora chiaro se detto processo sarà obbligatorio o meno.

Il processo di vendita delle proprietà pubbliche è cominciato già negli anni 70, ed è stato accompagnato da un cambiamento costante nell’interpretazione del ruolo dello stato in generale, e dello status speciale delle imprese pubbliche in particolare. L’orientamento verso il mercato, caldeggiato come modello superiore, ha sostituito quella visione che riconosceva la specificità dei servizi pubblici e dei beni comuni. È così

che il cittadino si è convertito in un cliente con uno spiccato senso dei prezzi.

Sono rare le occasioni in cui il pubblico, e cioè i cittadini o consumatori, si preoccupa dei cambi che si producono nelle sue Stadtwerke, o impianti locali. Le privatizzazioni si sono convertite, in qualche modo, in un processo normale. In generale, la gente non sa che nella sua città si produrrà una privatizzazione o che si chiuderà qualcuno dei numerosi accordi privati di appalto transfrontaliero, visto che non li si informa a riguardo. In vari casi, le amministrazioni hanno nascosto direttamente le loro intenzioni o hanno mentito in pubblico.

## IL CASO DI BERLINO

L’attenzione di tutto il paese si è ottenuta soltanto nel 1999, quando si è privatizzato il 49,9% dell’impresa fornitrice di servizi idrici e fognatura Berliner Wasserbetriebe (BWB). Bisogna segnalare che il Parlamento sapeva poco su questo accordo, che favoriva RWE, Vivendi (ribattezzata in seguito con il nome di Veolia) e l’impresa di assicurazioni Allianz, che ha venduto la sua parte anni dopo in un modo che, al momento, non si conosce. Il gruppo ha ottenuto un pagamento garantito del 9% degli interessi sul capitale investito, indipendentemente dal rendimento economico reale. L’investimento di 1.600 milioni di euro è stato eccessivo, ma si trattava di uno di quegli investimenti che chiamano strategici, centrati sugli incipienti mercati dell’acqua dell’Europa dell’Est. La BWB ha aumentato il prezzo dell’acqua del 15% nel 2005, e gli investitori privati cercano di aumentarlo sempre di più.

Se ci atteniamo alle cifre delle multinazionali dominanti, queste forniscono i servizi idrici a 27 milioni di persone attraverso imprese parzialmente privatizzate o che partecipano alle grandi imprese o in qualcuna delle loro numerosi filiali. EON, come holding, partecipa nella gestione di 138 imprese e RWE in quella di 84; insieme le due, si spartiscono l’amministrazione di altre 11. Le seguono, per numero di partecipazioni, Gelsenwasser (21), EnBW (19), la francese Veolia (5) e la francese Suez/Ondeo (2).

Siccome le privatizzazioni sono diventate un tema più dibattuto, e a volte sono risultate troppo care, la politica ufficiale – da Berlino a Bruxelles – preferisce usare il termine “partenariati pubblico-privati” (PPP in inglese). Queste associazioni sono concepite come un sistema più

elegante per ottenere benefici privati con aiuti pubblici di tutti i tipi e con la sicurezza garantita dei servizi municipali.

Le imprese pubbliche, che si considerano parte integrante del mercato capitalista, a volte si sentono persino orgogliose di annunciare la creazione di un'associazione pubblico-privata.

Le Stadtwerke, 850 delle quali si dedicano alla produzione di energia, partecipano anche loro alla nuova corsa del mercato in questo settore.

L'acqua e la sua struttura monopolista continuano ad essere protette dalla legislazione. Ciò nonostante, siccome una parte del sistema delle Stadtwerke si trova tra l'incudine della povertà fiscale e il martello del miglioramento dell'efficienza, la vendita di imprese pubbliche avanza velocemente. Neanche quelle imprese pubbliche che si dedicano esclusivamente all'acqua sono esenti da questa politica dell'"efficienza".

Questo si traduce in minori investimenti per nuove infrastrutture, impianti e reti di fornitura, in meno mezzi per la manutenzione, in minor numero di lavoratori, in meno formazione, in minori conoscenze specializzate e, a lungo andare, alla perdita assoluta di quel senso di responsabilità professionale al quale alludevamo prima. Quest'ultimo elemento è di carattere collettivo, e potrebbe considerarsi come l'equivalente della partecipazione della società civile nelle imprese pubbliche almeno fino a quando queste continueranno a funzionare.

## CAMPAGNE CONTRO LE PRIVATIZZAZIONI

La gente di solito non è cosciente delle trasformazioni che stanno subendo i servizi pubblici e, finora, solo una minoranza ha compreso che tutti i cittadini possono essere colpiti direttamente dalle privatizzazioni, che travolgono i beni pubblici. Però, ogni volta si prende maggior coscienza del fatto che le cose si mettono male e la gente sta imparando che non deve per forza essere d'accordo con le autorità, la maggioranza dei mezzi di comunicazione e con l'ideologia della concorrenza. La gente si sta anche accorgendo dei casi in cui l'opposizione alle privatizzazioni ha vinto, tanto nella propria città che in altri luoghi.

In Germania, i cittadini hanno parecchie possibilità di incidere nelle politiche, soprattutto per ciò che concerne le questioni locali, mediante il referendum, un processo che si divide in due o tre passi e prevede lo svolgimento obbligatorio da parte delle autorità locali.

Nel 2001, nella città di Düsseldorf, circa il 90% dei voti si oppose

alla privatizzazione delle Stadtwerke AG. Oltre a questo, si sono tenuti un'altra dozzina di referendum sui servizi idrici e nessuno di questi ha appoggiato la privatizzazione. L'ultimo ha avuto luogo ad Amburgo, nell'agosto del 2004, sul tema della possibile privatizzazione dell'impianto di acqua potabile più antico dell'Europa continentale. L'iniziativa locale ha ottenuto 147.000 voti, il doppio di quelli necessari. In seguito alla votazione, il 24 novembre del 2004, il comune ha approvato una risoluzione che proibisce ogni tipo di privatizzazione, una misura che si convertirà in legge nel 2005. Si tratta di una decisione simile a quella adottata da Vienna (Austria) nel 2003.

Nel 2003, campagne locali in città di grandi e medie dimensioni, come Monaco, Stoccarda, Augsburg e Kassel, hanno iniziato a collaborare in una rete contro la privatizzazione dell'acqua chiamata Wasser in Bürgerhand (l'acqua in mano ai cittadini). La rete conta sull'appoggio di gruppi ambientalisti, del sindacato dei lavoratori del settore pubblico, delle associazioni ecclesiastiche e di aiuto allo sviluppo e di alcune persone di imprese pubbliche. Eppure, la rete continua ad essere poco solida e non ha ottenuto la creazione di un punto di appoggio logistico né una diffusione nazionale con la quale arrivare all'opinione pubblica.

A Monaco esiste un'armonia notevole tra il governo locale, l'impresa pubblica locale di depurazione e la campagna contro la privatizzazione. Il Forum Acqua di Stoccarda ha tentato di agitare la coscienza pubblica per annullare la privatizzazione delle azioni municipali dei due sistemi di distribuzione dell'acqua potabile. L'Alleanza dell'Acqua di Augsburg, in seguito ad un referendum, ha negoziato con il comune e il 25 marzo 2004 ha ottenuto che questo rifiutasse la privatizzazione dei servizi idrici e di depurazione.

Inoltre, il municipio ha fissato l'obiettivo di destinare i benefici integralmente al mantenimento dei sistemi idrici e alla protezione dell'acqua.

Il sito web [www.privatisierungswahn.de](http://www.privatisierungswahn.de), ospitato adesso in una sezione speciale del sito web di Attac Germania ([www.attac.de/privatisierung/](http://www.attac.de/privatisierung/)) è un buon strumento di appoggio alla lotta contro le politiche neoliberiste.

Nella piccola città di Herten, che si trascinava un debito di 75 milioni di euro, è stata adottata, di fronte alla possibile privatizzazione, un'azione completamente diversa. A partire dal 2002, la Stadtwerk locale, un'impresa che ottiene utili, ha offerto ai clienti prestiti personali tra i 1.000 e i 20.000 euro con un tasso d'interesse annuo del 5%, che si possono estinguere dopo un anno e sono molto simili a qualsiasi investimento

## COOPERATIVE DELL'ACQUA IN ARGENTINA

DI ALBERTO D. MUÑOZ

a scadenza fissa. In questo modo, almeno 950 persone hanno apportato 10 milioni di euro nelle casse municipali per finanziare le migliorie alle infrastrutture, come ad esempio la modernizzazione della piscina municipale. Questo investimento, adesso concluso, promuove l'interesse pubblico per le questioni municipali ma non dà diritto all'esercizio di nessun tipo di controllo sull'impresa pubblica. Questo modello, anche se lodevole, non è stato seguito.

Un'altra delle idee sorte ultimamente è ispirata ai fondi pensione dell'industria siderurgica e petrolchimica. I cosiddetti "fondi pensione azzurri" potrebbero combinare la proprietà di parti degli impianti idrici con la garanzia delle assicurazioni per la terza età.

Si potrebbe iniziare con i lavoratori di un'impresa che offrano all'impresa pubblica le quote che pagano per le loro assicurazioni private; in seguito, altre persone sceglierebbero di investire nei servizi pubblici e, infine, il rendimento del capitale investito potrebbe essere pagato mediante un interesse fisso. Si tratta di un investimento "etico" che comporta la sicurezza per l'impresa rispetto alle incertezze e i fallimenti connessi al mercato privato. Finora questa idea non è stata ancora sviluppata con maggior profondità.

*Hans-Werner Krüger lavora nell'impresa pubblica di gestione dell'acqua di Amburgo, la Hamburger Wasserwerke.*

### IL PENDOLO DELLA PRIVATIZZAZIONE

Durante il XX secolo, l'organizzazione dei servizi idrici e di depurazione in Argentina hanno seguito un movimento pendolare: privato, pubblico, privato. Il modello di gestione privata è stato privilegiato nelle città di maggior grandezza a partire dalle epidemie di colera della fine del secolo XIX. Negli anni 40 si è passati alla gestione pubblica con la creazione di un'unica impresa nazionale, Obras Sanitarias de la Nación (Opere Sanitarie della Nazione). Durante la dittatura militare degli anni 80, questa impresa è stata smembrata in varie società provinciali come la DiPOS in Santa Fe, la EPOS (successivamente convertita in DAS) a Cordoba e la OSN nella Capital Federal e a Buenos Aires<sup>1</sup>.

La nuova ondata di privatizzazione degli anni 90 ha permesso che una sola impresa transnazionale, la Suez-Lyonnaise (con un operatore finanziario locale, il Banco de Galicia), vagliasse questo mercato emergente ottenendo i contratti più vantaggiosi dell'Argentina. Nel 1993, Suez ottenne la concessione per Buenos Aires (Capital Federal e 17 zone del contesto urbano della città di Buenos Aires). Nel 1995, questo processo si è ripetuto con la provincia di Santa Fe (Rosario, Santa Fe e 13 città tra le più importanti, tranne Venado Tuerto, dove bisognava investire prima di iniziare a riscuotere) e, nel 1997, con Cordoba (capoluogo della provincia di Cordoba).

È da segnalare che la rete idrica della città di Venado Tuerto è stata costruita e gestita da una cooperativa locale con un'efficienza molto superiore rispetto a quella di un'impresa sussidiaria della Suez (Acque

<sup>1</sup> DiPOS è la sigla della Direzione Provinciale di Obras Sanitarias, EPOS significa Impresa Provinciale di Obras Sanitarias e DAS, Direzione di Acqua e Depurazione.

Provinciali di Santa Fe Spa) in 15 città della provincia di Santa Fe.

Anche se in misura inferiore, l'altra grande transnazionale Veolia (prima conosciuta come Vivendi) partecipa nelle concessioni della provincia di Catamarca e come azionista di minoranza (insieme a Anglian Water) della sussidiaria della Suez, Acque Argentine Spa, nella Capital Federal e nelle 17 zone della provincia di Buenos Aires (la maggiore concessione del mondo per numero di abitanti). Questi dati dimostrano che la concorrenza nel mercato delle acque è un inganno.

In Argentina sono stati già rescissi vari contratti. Ad esempio, quello del gruppo Vivendi/Veolia nella provincia di Tucumán e quello della concessione all'interno della provincia di Buenos Aires, prima gestita dalla Azurix, il braccio della depurazione del gigante in fallimento Enron (si veda "Argentina: una cooperativa di lavoratori sostituisce la Enron"). Operano anche alcune imprese private di origine locale, come quelle della provincia di La Rioja, Salta o Corrientes.

## IL MOVIMENTO COOPERATIVO IN ARGENTINA

Il movimento cooperativo agrario, che ha grande forza in Argentina, è andato diversificandosi durante il XX secolo verso altre strade, come quella delle cooperative di servizi pubblici. Questi nascevano come necessità delle comunità e, più tardi, delle città. Le cooperative dell'acqua e depurazione hanno spinto, durante le decadi degli anni 60 e 70, verso un forte sviluppo del settore e, attualmente, sono responsabili della fornitura nella maggior parte delle località con meno di 50.000 abitanti. Oggi, il 60% del settore urbano è nelle mani di imprese private (principalmente di capitale transnazionale), il 20% è nelle mani di imprese municipali e l'11% (più di 4 milioni di abitanti), nelle mani di cooperative. Il resto è gestito da gruppi e unioni di vicinato di tipo diverso.

Nel processo di privatizzazione a metà degli anni 90, si è negato al movimento cooperativo non soltanto la possibilità di partecipazione come alternativa, ma lo si è anche proscritto. In nessun momento si è preso in considerazione il punto di vista degli utenti o delle autorità municipali delle città interessate, e ancora di meno si è valutata la possibilità di ristrutturare e modernizzare le imprese esistenti. L'articolo 18 della legge 11.220 di privatizzazione della provincia di Santa Fe è arrivato persino al punto di affermare che "per la selezione del concessionario non sono da applicare le preferenze conferite nell'articolo 31° della legge 10.798",

il che vuol dire in pratica che restano esclusi i municipi, i comuni, le cooperative, le unioni di utenti o impiegati.

Molte città con concessioni hanno aree confinanti con luoghi dove operano cooperative di acqua e depurazione di buona qualità che avrebbero potuto farsi carico delle imprese, come nel caso della località di Avellaneda, confinante con quella di Riconquista, nel nord della provincia di Santa Fe. Purtroppo il modello era decisamente orientato, a beneficio di una sola impresa transnazionale: la Suez. Inoltre, alcune cooperative sono state escluse dal servizio dalle autorità politiche municipali come passo precedente alla privatizzazione (è il caso della città di Funes, nelle vicinanze di Rosario) e ad alcune cooperative che prestavano altri servizi come luce e telefonia non è stato mai permesso di farsi carico dell'acqua e della depurazione.

Ad ogni modo, le cooperative dell'acqua, insieme alle imprese municipali, comunali e vicinali, hanno rappresentato un argine alle politiche di privatizzazione per due motivi. In primo luogo per le economie di scala che richiedono le grandi imprese per ottenere congrui profitti (molto superiori in altri paesi rispetto a quelli che hanno nei loro paesi di origine); in secondo luogo, per la maggior resistenza che le comunità più piccole hanno offerto per contrastare la consegna delle imprese che erano state costruite con lo sforzo comune e che, a differenza di quello che succedeva nelle grandi città, la gente considerava come proprie.

Nell'ottobre 2000, circa 2.000 cooperative dell'acqua di diversi luoghi della provincia si sono riunite a Buenos Aires e, a marzo del 2001, hanno fondato la Federazione Cooperative dell'Acqua Potabile della Provincia di Buenos Aires (FEDECAP). Poco dopo, il governo provinciale ha recuperato il controllo dell'impresa gestita prima da Azurix, la filiale dell'Enron (si veda "Argentina: una cooperativa di lavoratori sostituisce la Enron"). Questi fatti hanno rappresentato un vero passo in avanti nel recupero dello spazio pubblico con controllo sociale nella gestione dell'acqua.

Nella provincia di Santa Fe, l'ente di controllo dei servizi di depurazione (ENRESS) ha, invece, una prevenzione nei confronti delle 114 cooperative dell'acqua, delle 8 imprese municipali e delle 76 comunali, molte delle quali continuano a prestare un servizio di miglior qualità e minor prezzo delle imprese privatizzate. L'ENRESS sembra deciso ad aiutare le imprese private annullando loro le multe e aumentando le tariffe.

È interessante segnalare la forte pressione che realizzano questi enti di controllo sulle cooperative affinché adottino le stesse condizioni di

prestazione delle imprese privatizzate, intervento che minaccia uno dei principali vantaggi che hanno queste cooperative, quello di svolgere un'azione sociale rispetto agli utenti<sup>2</sup>. In questo momento, le pressioni continuano per:

- aumentare i prezzi per l'allaccio al servizio, che le cooperative offrono a prezzi più economici delle imprese private;
- applicare i criteri di obbligatorietà di allaccio e pagamento per i terreni abbandonati e per le case occupate, importi che molte cooperative non chiedono o che riscuotono simbolicamente;
- aumentare il costo totale delle fatture, sia per metro cubo di acqua che per i ricarichi fissi;
- standardizzare le forme di pagamento e gli interessi di pagamento, più flessibili nelle cooperative.

In questo senso, bisogna rimarcare che gli enti di controllo non realizzano la stessa pressione sulle imprese privatizzate perché queste rispettano l'obiettivo di rendere universale il servizio idrico. Le imprese private scoraggiano la misurazione dei servizi reali perché a loro risulta più redditizio continuare a riscuotere in relazione al consumo stimato in funzione del numero di metri quadrati edificati, come fanno al giorno d'oggi.

La tappa neolibera degli anni 90 ha intaccato direttamente anche il movimento cooperativo.

Alcune cooperative hanno mutato i principi fondamentali di solidarietà e cooperazione per adattarsi alle condizioni di concorrenza del mercato. Questo è successo, in alcuni casi, per una semplice questione di sopravvivenza e, in altri, per gli interessi delle "cupole" amministrative, influenzate dai partiti politici tradizionali. Altre cooperative hanno diversificato le loro attività riuscendo a consolidarsi e a prosperare senza rinunciare ai principi fondamentali del movimento cooperativo.

---

<sup>2</sup> Gli enti regolamentari, come l'ENRESS, sono stati creati per controllare le imprese privatizzate, ma hanno anche potestà sui servizi municipali e sulle cooperative. Utilizzano regolazioni, multe e restrizioni per applicare condizioni di prestazione identiche a quelle delle imprese di acqua private.

## SFIDE PER IL FUTURO

Le risorse naturali, acqua inclusa, appartengono alle province e sono regolate in base al quadro legale di ogni giurisdizione. Questo fatto, sommato allo smembramento delle imprese di gestione dell'acqua, pone importanti sfide dal punto di vista della gestione efficiente e sostenibile delle risorse idriche. Tutti sappiamo bene che l'eccessiva dispersione delle responsabilità e competenze politiche e amministrative di solito non permette di migliorare l'efficienza nella gestione del bene, facilitando il processo di privatizzazione e mercantilismo. Inoltre mostrano evidenti contraddizioni, come la definizione di diversi livelli di qualità per differenti giurisdizioni. In questo modo, gli argentini vengono divisi in cittadini di prima classe, con un livello di qualità simile a quello europeo o statunitense, e in cittadini di seconda classe, con uno status inferiore.

Le cooperative affrontano, in questo momento, diverse sfide in ciò che riguarda la qualità dell'acqua, come l'inquinamento da arsenico, molto frequente nella zona nord di Buenos Aires, nella zona est di Cordoba e nella zona sud di Santa Fe. Un altro problema è costituito dai contaminanti derivanti dalla produzione agricola, che utilizza sempre più pesticidi e acque dure. I finanziamenti necessari per le opere di raccolta degli escrementi e per gli impianti di trattamento primario e secondario, inoltre, rappresentano un grande ostacolo per una parte consistente di cooperative. Molte di esse stanno scegliendo piccoli impianti di osmosi inversa che permettono la distribuzione di una quota familiare di acqua in bidoni per l'alimentazione, lasciando l'acqua della rete per altri usi. La costruzione di grandi acquedotti dai fiumi principali è l'unica soluzione definitiva al problema.

Per quel che riguarda le reti di distribuzione, le cooperative hanno bisogno di finanziamenti pubblici e, durante questi anni, hanno avuto l'appoggio finanziario della Banca Interamericana di Sviluppo (BID), prima attraverso gli SPAR (Servizi Provinciali di Acqua Potabile e Depurazione Rurale) e, più recentemente, dell'ENOHSA (Ente Nazionale di Opere Idriche di Depurazione), che offre assistenza tecnica e finanziaria insieme al Consiglio Federale di Depurazione.

## CONCLUSIONE

Dopo 15 anni di neoliberalismo sarà necessario molto tempo per ri-

costruire il settore pubblico in Argentina. La nostra alternativa alla privatizzazione punta ai servizi idrici di proprietà e gestione pubblica i cui processi decisionali contemplino la partecipazione cittadina. Questa proposta potrebbe prevedere diverse forme di gestione, inclusa quella cooperativa.

Le cooperative dell'acqua in Argentina rappresentano un vero modello alternativo alla mercificazione del settore. Evidentemente, non bisogna cadere nell'idealizzazione, poiché il numero di utenti che scelgono realmente di partecipare non è molto elevato. Comunque, a differenza delle grandi imprese private, le cooperative sono molto più vicine al cittadino comune e sono soggette alla sua pressione.

Le cooperative hanno dimostrato di essere efficienti fornitrici in città con meno di 50.000 abitanti, con servizi di buona qualità a prezzi inferiori. Finora, sono state emarginate dalle grandi città ed è proprio lì la nostra sfida per il futuro.

*Alberto D. Muñoz è componente dell'Unione degli Utenti e Consumatori e dell'Assemblea Provinciale per il Diritto dell'Acqua, Rosario, Santa Fe, Argentina.*

## SERVIZI PUBBLICI IN COLOMBIA: QUESTIONE DI DEMOCRAZIA

DI HILDEBRANDO VÉLEZ

Bogotá è situata su un esteso altopiano delle Ande equatoriali.

Circa sette milioni di persone vivono al di sopra dei 2.600 metri sul livello del mare. Il caso di Bogotá può essere rappresentativo di ciò che succede nelle città dei paesi del Sud, in cui la violenza, le differenze sociali, la segregazione sociale, gli squilibri economici, l'emarginazione e l'insicurezza sono problemi quotidiani. Sottomettere i suoi abitanti a servizi pubblici inefficienti e scarsi crea un rischio di agitazione sociale. Il rischio di essere privati della fornitura di acqua potabile è crescente a causa della distruzione accelerata delle fonti idriche, dell'utilizzo incontrollato delle acque freatiche, che sono la loro riserva strategica e, in generale, dell'uso e abuso delle fonti disponibili.

Nonostante le migliorie realizzate durante l'ultimo decennio, ci sono ancora abitanti di Bogotá ai quali non arriva una quantità adeguata di acqua della qualità richiesta. Inoltre, se la città mantiene la tendenza demografica attuale, nei prossimi venti o trenta anni la domanda di acqua potabile duplicherà. Da dove si otterrà l'acqua necessaria? Quali sforzi si dovranno fare per evitarlo? Questo è il vero compito che devono portare avanti le imprese fornitrici di servizi pubblici.

La situazione di un paese come la Colombia – senza buoni servizi pubblici – è tale da vedere minacciata la pace. Perché ci siano servizi pubblici si richiede un accesso democratico alla ricchezza economica e al patrimonio ambientale. I servizi pubblici devono essere considerati anche come un diritto fondamentale di tutte le persone. Uno studio dell'Università Nazionale della Colombia rivela che il 66% dei 44 milioni di colombiani è povero, mentre la metà della ricchezza si concentra nelle mani del 10% più ricco. Senza alcun dubbio, i settori popolari che lottano per i servizi pubblici lottano anche per la democrazia.

La privatizzazione colpisce in modo diretto i diritti fondamentali dei popoli. In molti paesi, la privatizzazione è stata iniziata per fungere da ammortizzatore al debito estero, che in molte occasioni era stata acquisito da regimi dittatoriali e da governi corrotti, in genere senza il consenso popolare. In Sudamerica, le transnazionali e le grandi compagnie nazionali hanno beneficiato della liberalizzazione del mercato dell'acqua e la privatizzazione dei servizi pubblici. Al contempo l'accesso ai servizi idrici diminuisce a causa dell'aumento significativo delle tariffe e della riduzione degli investimenti.

## FORNITURA PUBBLICA DI ACQUA A BOGOTÁ

Qui non si tratta di approfondire la problematica dell'acqua a Bogotá, ma di illustrare in poche righe le condizioni e le caratteristiche della prestazione di un servizio pubblico in una città che supera i sette milioni di abitanti. La missione dell'Impresa di Acquedotto e Fognatura di Bogotá (EAAB) è quella di contribuire al miglioramento della qualità della vita della città e del paese attraverso la prestazione del servizio idrico in condizioni di efficacia, qualità e redditività con un gruppo di persone competenti e impegnate. L'obiettivo della EAAB è quello di captare, condurre, trattare e rifornire acqua potabile, così come raccogliere e disporre le acque sanitarie e pluviali. Questo obiettivo è raggiunto nonostante non si faccia carico della depurazione. Portare a termine questo compito permette di assicurare che i cittadini non vedano minacciata la loro sicurezza alimentare, sanitaria, ambientale e politica.

Negli anni 90, i sindaci progressisti di Bogotá si sono opposti alla privatizzazione dell'acqua, nonostante la costante pressione della Banca Mondiale. Di contro, sono riusciti a trasformare la EAAB in uno dei servizi più efficienti ed equi della Colombia, per non dire dell'America Latina. L'ampliamento della fornitura di acqua ai quartieri più poveri era la priorità principale. Nel 2001, il 95% della popolazione disponeva di acqua corrente potabile e l'87% era collegato al sistema fognario.

Fatto che rappresenta un passo importante se si tiene conto della rapida crescita della popolazione. Questo ampliamento è stato finanziato introducendo un sistema tariffario progressivo, con il quale gli abitanti più abbienti pagano fino al 200% del costo reale dell'acqua che consumano. I più poveri pagano, invece, quote sussidiate. Allo stesso tempo, sono state realizzate campagne divulgative e si è riusciti a ridurre il con-

sumo di acqua pro-capite di circa il 30% in dieci anni<sup>1</sup>.

D'altra parte, la EAAB ha un debito estero ed interno di 8 miliardi di pesos colombiani (circa 350 milioni di dollari statunitensi) e ha anche un prestito da 3 anni con la Banca Mondiale alla quale deve 200 milioni di dollari, la negoziazione è avvenuta sotto l'amministrazione di Astrid Álvarez con l'approvazione del Consiglio di Bogotá.

Tali risorse sono necessarie per rispondere ai piani di espansione, servizio e ampliamento della copertura.

La Costituzione della Colombia stabilisce che i servizi pubblici "sono inerenti alla finalità dello Stato" e che è un suo dovere "assicurare la sua prestazione efficiente a tutti gli abitanti del territorio nazionale".

Contrariamente a ciò che vuole far credere l'ortodossia neoliberista, lo stato può produrre migliori risultati delle negoziazioni tra soggetti privati. Lo Stato può, senza ombra di dubbio, garantire che questi servizi vengano offerti con chiarezza, continuità, sicurezza e ad un prezzo giusto e ragionevole, in accordo con le condizioni sociali delle persone che li consumano o li usano.

Per questi motivi, la EAAB si è proposta quale impresa pubblica leader, con appoggio ed il riconoscimento della società. Assicurare che questa impresa continui ad esistere significa, in qualche modo, resistere al modello imprenditoriale imposto dalle corporazioni transnazionali nei nostri paesi. Parliamo di un modello che si è imposto, in genere nei paesi diversi da quelli di origine, e che opera con metodi colonialisti. Garantire la sopravvivenza dell'impresa non è facile, poiché questo modello si insinua in molte crepe del sistema pubblico. La Petrobras, ad esempio, un'impresa con capitale di maggioranza dello Stato brasiliano, opera nei paesi della regione imponendo condizioni peggiori di molte delle sue concorrenti dei paesi del nord. Essere impresa statale non garantisce l'applicazione di procedimenti democratici e l'operato in senso etico.

## COMMERCIALIZZAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI

Purtroppo, alcune delle misure della EAAB hanno preso questa strada. Accade, ad esempio, che il modello lavorativo delle imprese private che offrono servizi pubblici si avvale in buona parte della esternaliz-

<sup>1</sup> Garland, Sarah. "Keeping it public in Bogotá", NACLA Report of the Americas.

zazione delle relazioni lavorative, praticata anche dalla EAAB. Si tratta dell'applicazione di modelli di flessibilità lavorativa che comportano la perdita di stabilità e sicurezza sociale per i lavoratori e le lavoratrici, vincolati attraverso contratti precari. Il modello seguito dalla EAAB si basa sulla segmentazione dell'affare e sul trasferimento di parte dei compiti dell'impresa a gestori privati, i quali non si prefiggono standard lavorativi e sociali ma obiettivi economici. È questo un modo lento di adeguarsi ai processi di privatizzazione.

L'EAAB non è compartecipata, poiché è un'impresa interamente pubblica. Ciò nonostante, tra i suoi obiettivi statuari, l'impresa si è proposta il raggiungimento di profitti attraverso buone performance finanziarie.

Così, per riscuotere la fatturazione, l'impresa ha creato 5 zone ed ognuna di esse è stata ceduta a un operatore privato che si occupa della gestione commerciale e di supervisionare le relazioni con i clienti. Dagli operatori privati ci si aspetta che ottimizzino le operazioni e riducano le perdite e il tempo dedicato al cliente. Questi gestori riscuotono una media mensile per zona di 4.368.023 dollari statunitensi, cifra che rappresenta un totale mensile di fatturazione di circa 20 milioni di dollari. Diversi studi realizzati hanno dimostrato, inoltre, l'esistenza di un possibile e importante margine di utili nell'area commerciale nel caso si individuassero collegamenti clandestini, una sottostima dei consumi, con cui si otterrebbero nuove risorse attualmente non utilizzate.

Il crescente inserimento dei gestori commerciali specializzati cerca di ridurre e controllare i costi operativi. Si prevede che, in questo modo, l'impresa acceda alla conoscenza specializzata dei gestori e riesca a focalizzare il proprio lavoro nel controllo integrale dei processi. Uno dei punti centrali al quale devono tendere i gestori è il miglioramento del servizio mediante indicatori di diminuzione dei reclami, copertura totale dei reclami, efficienza nella risposta ai reclami e minor tempo di riparazione dei piccoli guasti alle tubature inferiori ai tre pollici. La Commissione di Regolamentazione dell'Acqua (CRA) afferma che il 60% del tempo di lavoro si dedica alla riparazione di avarie, e che questo paralizza il funzionamento dell'impresa.

Anche se la EAAB si è proposta come obiettivo che la cittadinanza senta un senso di appartenenza e identità con l'impresa, ha venduto un'immagine di partecipazione degli abitanti della città che non esiste. L'impresa ha speso 3.200 milioni di pesos colombiani per cambiare la sua immagine facendo una campagna nelle località per annunciare l'installazione di nuovi sistemi di gestione. Questa operazione è servita soltanto a

promuovere i nuovi settori che sarebbero passati in mani private.

È chiaro che non si tratta di una gestione partecipata, ma di una gestione privatistica di coloro che oggi svolgono incarichi che prima svolgeva l'impresa. È vero anche che la popolazione di Bogotá non ha neanche espresso alcuna posizione organizzata di fronte a queste trasformazioni. Questo processo di privatizzazione della gestione è andato avanti insieme alle concessioni. Dando seguito al Piano di efficienza del '93 EAAB ha affidato una concessione per la depurazione delle acque di Tibitoc per 20 anni alla multinazionale francese Veolia.

Questo processo di privatizzazione è, oggi, uno dei principali conflitti che la compagnia deve fronteggiare. Tanto il Governo Municipale quanto il Consiglio Distrettuale vogliono ritirare la concessione e dare un nuovo indirizzo all'impresa come struttura pubblica municipale.

## IN DIFESA DEI SERVIZI PUBBLICI

Non c'è un processo che coinvolga gli abitanti della città nel controllo del lavoro dei gestori privati e dell'impresa stessa.

Recentemente, a partire dall'iniziativa di varie organizzazioni di utenti e di organizzazioni popolari e ambientaliste, è iniziato un processo per la difesa del patrimonio pubblico e del diritto ai servizi che si articola in ambito nazionale e che riscuote importanza politica<sup>2</sup>.

Come parte di una campagna nazionale in difesa dei servizi pubblici, gruppi di base, contadini, organismi dei diritti umani, associazioni di vicini, studenti e madri hanno unito le loro forze. Questo movimento ha organizzato una manifestazione il 10 dicembre 2004 a Cartagena. Nel giorno internazionale dei diritti umani, centinaia di persone hanno partecipato ad una carovana di biciclette, con tamburi e attività culturali per difendere i servizi pubblici e chiedere che lo stato recuperi le imprese pubbliche.

## GOVERNO: BUROCRAZIA E QUOTE

Il Consiglio di Bogotá ha la responsabilità di esercitare il controllo

<sup>2</sup> Si veda [www.censat.org](http://www.censat.org)



politico sull'amministrazione distrettuale e le sue imprese. Ma il coinvolgimento dei consiglieri è stato caratterizzato in passato dalla loro volontà di controllo politico delle imprese. Alcuni consiglieri, addirittura, partecipano direttamente in contratti attraverso prestanomi. Questo fatto toglie la capacità al governo locale di svolgere le sue funzioni adeguatamente e limita l'autonomia dell'impresa.

Alcuni dei conflitti che la EAAB si trova a fronteggiare sono relazionati ad altri enti statali, come ad esempio quelli con le autorità ambientali, il Ministero dell'Ambiente, la CRA e il DAMA (Dipartimento Tecnico Amministrativo dell'Ambiente), dovuti alla collisione e non definizione delle competenze e al conflitto di interessi di fronte ai benefici e investimenti relativi agli impianti di trattamento nei quali partecipano le transnazionali francesi e gli appaltatori nazionali.

#### PROIEZIONE INTERNAZIONALE

La EAAB ha dimostrato capacità nel rispondere alle domande di servizi anche oltre la giurisdizione della città, dove vende acqua in blocchi in modo competitivo. Nel piano nazionale, partecipa già in appalti di acquedotti municipali del municipio de La Calera e parte della sua strategia consiste nell'offrire consulenza tecnica e sviluppare nuovi progetti e studi. Con i ricavi generati da questa attività, l'impresa spera di garantirsi il servizio di acqua e fognatura della capitale e siglare un accordo con la CRA a proposito della formula tariffaria.

La EAAB, nel continuare il suo piano strategico, ha creato anche Acque di Bogotá Internazionale, con l'obiettivo di concorrere in mercati come quello dell'Ecuador, Perù e Marocco. Questo diverrebbe un passo in più verso la commercializzazione e la perdita di identità dell'EAAB come impresa pubblica di acqua.

*Hildebrando Vélez è membro del Censat Agua Viva  
(Amigos de la Tierra Colombia).*

## PARTE II

### MODELLI PUBBLICI DELL'ACQUA: LAVORI IN CORSO

#### RECIFE, BRASILE: LA CITTADINANZA COLLABORA NELLA COSTRUZIONE DELLE RETI E NELLA DEPURAZIONE

DI ANTONIO MIRANDA

#### CONTESTO

Recife ha 1,5 milioni di abitanti ed è il capoluogo dello stato di Pernambuco, situato nel nord-est del Brasile. Più di due terzi della popolazione vive in povertà; la metà di questi, sotto la soglia di povertà ufficiale. Recife è una città costiera e nel suo perimetro si contano più di 60 fiumi, canali, ruscelli – anche la più grande mangrovia urbana del mondo – che, però, sono completamente inquinati dalle acque reflue.

Soltanto il 27% degli abitanti dispone di fognature, e meno del 10% può contare su servizi di trattamento basico. A questo bisogna aggiungere che Recife è stata soggetta a razionamenti di acqua – attraverso tagli programmati – durante gli ultimi 21 anni. Circa il 12% della popolazione non ha un collegamento regolare alla rete idrica.

Questa drammatica situazione è frutto di un governo municipale che non regola né controlla la fornitura di questi servizi (anche se, secondo la Costituzione del paese, dovrebbe essere l'organismo incaricato di farlo), che sono stati trasferiti ad un'impresa pubblica statale (provinciale) chiamata Compesa. Questa impresa ha un curriculum molto povero per diverse cause. Compesa è stata uno degli operatori pubblici statali creati durante la dittatura militare, ossia, durante un periodo nel quale non c'era alcun interesse per la partecipazione cittadina, o meglio, per qualsiasi tipo di partecipazione popolare. Pertanto, non è così strano che Compesa sia stata il peggior fornitore statale di servizi pubblici durante gli ultimi anni.

## LA PROPOSTA: PRIVATIZZAZIONE

Nel 1999, il governatore statale decise di privatizzare Compesa con il consenso tacito dell'allora sindaco di Recife. La gente era talmente arrabbiata con Compesa che l'idea fu appoggiata da varie figure chiave.

Con le elezioni municipali del 2000, la situazione ebbe una brusca sterzata: João Paulo, il candidato del Partito dei Lavoratori (PT), fu eletto per un mandato di quattro anni. Paulo, con un approccio anti - neoliberrista, decise di cogliere la sfida e ottenere che il municipio partecipasse nelle questioni relative all'acqua. In questo modo fu creato il primo dipartimento municipale per questo tipo di servizi che, nella sua prima dichiarazione istituzionale, annunciò di essere contrario alla privatizzazione di Compesa e, perciò, il processo si bloccò di colpo.

Questo fatto suscitò una serie di reazioni che cercarono di mettere in relazione questa scelta con un possibile peggioramento dei servizi.

In seguito, le negoziazioni per ottenere un prestito di 84 milioni di dollari statunitensi dalla Banca Mondiale per investire in infrastrutture a Recife e nella città vicina di Olinda fecero sì che tornasse sul tavolo il tema della privatizzazione dei servizi idrici. La Banca Mondiale insisteva nel considerare la privatizzazione un requisito indispensabile per ottenere il prestito. Ma il sindaco si mostrò chiaro e fermo: Recife non avrebbe accettato un accordo in quei termini. Inoltre, il comune presentò un nuovo piano istituzionale per migliorare il funzionamento della Compesa, mantenendo l'impresa come fornitore pubblico e sottomettendola a meccanismi di controllo sociale. Le negoziazioni, arrivate a quel punto, erano in procinto di essere interrotte ma, alla fine, la Banca Mondiale accettò la proposta di Recife. Il prestito è stato firmato nel 2003 senza alcun riferimento alla privatizzazione.

## LA SFIDA: CREARE UN'ALTERNATIVA PERSEGUIBILE

Dato che i cittadini - specialmente quelli poveri - non erano per niente soddisfatti dalla Compesa, non è stato semplice difendere la continuità dell'impresa. La complessità della questione e le sue diverse prospettive hanno portato il comune ad iniziare ciò che ha preso il nome di "Prima Conferenza Municipale su Acqua e Depurazione", un processo di sette mesi (tra il 2001 e il 2002) durante il quale sono state organizzate 20 riunioni di quartiere alle quali hanno partecipato 4.000 persone.

Durante questo processo, i 4.000 partecipanti hanno eletto quasi 400 rappresentanti per partecipare ad una sessione deliberativa. Tra questi rappresentanti, c'erano sia singoli cittadini (più del 60%) che rappresentanti di organizzazioni della società civile (circa il 27%). Il potere di voto dei rappresentanti del governo - dell'ambito municipale, statale e federale - non arrivava al 7%. Queste cifre spiegano da sole il valore della partecipazione popolare in un processo deliberativo, e quindi di presa di decisioni.

Evidentemente, tutti i rappresentanti hanno ricevuto l'informazione necessaria per poter prendere le loro decisioni sulle varie questioni relative al servizio idrico. Durante quei sette mesi, sono stati utilizzati molti strumenti di sviluppo di capacità. Sono stati improntati laboratori, seminari, articoli, comunicati stampa, dibattiti, attività culturali e, in definitiva, tutti gli strumenti necessari per migliorare le conoscenze dei rappresentanti perché questi potessero venire a conoscenza di questioni, sia favorevoli che contrarie alla privatizzazione.

Alla fine di questo processo si sono votate ed approvate più di 160 decisioni. Tra queste, è utile segnalarne alcune: opporsi alla privatizzazione dei servizi idrici di Recife; conservare la Compesa come fornitore, ma sottometterla a una regolamentazione e a un controllo ristretto da parte del comune; creare un consiglio municipale come organo principale incaricato di prendere decisioni strategiche in merito al servizio idrico; dar vita ad un ente municipale le cui attività si integrino con quelle della Compesa e che consistano principalmente nella realizzazione di opere e nell'offerta di servizi ai quartieri marginali, che rimane il problema più importante e urgente da risolvere.

Il meccanismo per vincolare la Compesa con il municipio è un "contratto di concessione", nel quale si stabiliscono le norme, gli obiettivi, le competenze e le penalizzazioni. Con questo accordo sembrava che il modello istituzionale fosse già ben definito teoricamente, data la legittimità di un processo decisionale di presa di decisioni molto democratico. Ma, cosa pensavano di tutto questo Compesa e il suo proprietario, il governo?

## LE NEGOZIAZIONI CON COMPESA

In primo luogo, ci siamo resi conto che le negoziazioni si sarebbero sviluppate su un piano favorevole se avessimo posto in marcia un pro-

getto pilota. C'era una buona base da cui partire: un'iniziativa di cooperazione tra Compesa e il comune in una comunità di più di 30.000 persone per ricostruire ed ampliare una rete idrica che esisteva già ma che, praticamente, non funzionava o mancava di manutenzione. Il sindaco ha scelto questa comunità e l'ha proposta al governatore dello stato pur se i due sono avversari politici ma partecipano entrambi in associazioni amministrative a favore dei cittadini. Pochi analisti politici si fidavano di questo impegno ma, al contrario, questo iniziò a materializzarsi molto presto in diversi ambiti, come quello del trasporto urbano e della politica della casa. Tutto ciò è accaduto nonostante la Compesa abbia dimostrato una chiara resistenza alla questione idrica, principalmente per problemi imprenditoriali. Per Compesa, che in passato è stata "intoccabile", queste negoziazioni rappresentano un'autentica minaccia. Nel momento in cui scrivo queste righe, le negoziazioni per il contratto di concessione marcano a buon ritmo, e si spera che la firma abbia luogo nel mese di marzo 2005.

## GLI OBIETTIVI

I principali obiettivi del contratto di concessione saranno soggetti alle scadenze fissate per raggiungere la copertura totale dei servizi di qualità.

Nel caso della fornitura d'acqua, la proposta iniziale si propone di eliminare i tagli programmati nei prossimi cinque anni. Per ciò che riguarda le fognature, si prefigge una copertura del 100% (con il trattamento adeguato) nei prossimi 20 anni. Queste priorità sono state definite in accordo con il processo di bilancio partecipativo, che si organizza tanto a Recife come a Porto Alegre. Può darsi che, a prima vista, 20 anni sembrino tanti ma è da prendere in considerazione che ciò significa che, ogni anno, si sommeranno alla rete più di 55.000 persone, fatto che rappresenta una cifra enorme anche in una città con 1,5 milioni di abitanti.

Sono stati anche fissati altri obiettivi in materia di struttura tariffaria e prezzi: garantire il diritto all'acqua tenendo presente che il pagamento sia accessibile; assicurare che si attuino gli standard di funzionamento e manutenzione; e consolidare la trasparenza e la responsabilità della fornitura del servizio nel suo insieme, che sarà uno dei temi di maggior importanza per il consiglio municipale.

## IL FINANZIAMENTO

Attualmente, la Compesa ha un utile disponibile che viene trasferito a un centinaio e più di piccole città dello stato di Pernambuco. Questo aiuto intermunicipale, anche se rappresenta una buona fonte di risorse per le piccole comunità, è molto ingiusta dal punto di vista degli abitanti poveri di Recife. L'uso di questo attivo sarà studiato dettagliatamente, e le decisioni – aperte e trasparenti – che il consiglio prenderà dovranno considerare gli interessi di quelle persone più bisognose di miglioramento delle loro condizioni, indipendentemente dal luogo in cui vivono. Siamo convinti che, con questo criterio, si destineranno a Recife molti più investimenti. Oltre a questo, è stato deciso di assegnare anche una quantità considerevole del bilancio municipale, visto che gli investimenti in acqua e depurazione equivalgono a un gran risparmio per la sanità pubblica.

Ciò nonostante, tali investimenti esigono una spesa consistente (e a lungo termine) per poter usufruire di prestiti con un ammortamento a lungo termine, sia dalla parte delle banche e delle agenzie nazionali che multilaterali. Logicamente, bisogna rifiutare le condizioni troppo ristrette, e i tassi d'interesse devono essere giusti, certo è che il bilanciamento delle forze in questo senso continua ad essere poco favorevole.

## LA GESTIONE

La chiave della sostenibilità di questi servizi sta nel consiglio municipale del servizio idrico. Questo organismo, costituito in modo democratico e centrato sul consumatore, si farà carico di tutto ciò che riguarda questi servizi, dalla copertura e qualità fino alla manutenzione, passando per la definizione dei prezzi. Durante la prima conferenza è stato accordato che soltanto il 25% dei voti di questo consiglio provenga dal governo. Un altro 25% proverrà dai lavoratori e il restante 50% da rappresentanti della società civile (organizzazioni e partecipanti a titolo individuale). Una volta consolidato il modello, la "scatola nera" resterà sempre aperta, in modo da evitare ogni tipo di manipolazione politica da parte del gruppo di gestione, sia per quel che riguarda le tariffe che sul resto delle decisioni strategiche.

## MINACCE ED OPPORTUNITÀ

Questo nuovo accordo comporta un nuovo equilibrio di forze. Da parte del comune c'è una forte volontà di trasferire il potere decisionale al consiglio municipale. La Compesa, sicuramente, non condividerà questa priorità, in quanto più potere ha meno interferirà con il consiglio. Quindi, la maggior minaccia è la possibile – e probabile – opposizione della Compesa. Una volta stabilito il modello, il processo sarà retto, bene o male, dalla democrazia.

Comunque, le possibilità che si aprono con questa esperienza presentano un componente rivoluzionario, poiché il bilancio partecipativo si accompagnerà a una forma di democrazia diretta e rappresentativa che, invece di prendere strade opposte, andranno di pari passo.

## UN MOVIMENTO GLOBALE

Non c'è alcun dubbio che il seguito globale di esperienze come questa è il modo più efficace per trasmettere e portare nuove idee, per condividere conoscenze e per dissuadere i governi dallo smantellamento di meccanismi validi – trasparenti e responsabili – di partecipazione popolare. Chi ancora sogna di far diventare questo mondo un luogo migliore, non può cadere nell'ingenuità, ma deve continuare a lottare mantenendo i piedi per terra.

*Antonio Miranda è responsabile dei Servizi idrici municipali della città di Recife.*

## COCHABAMBA, BOLIVIA: ASSOCIAZIONI PUBBLICHE E COLLETTIVE DOPO LA GUERRA DELL'ACQUA

DI LUIS SÁNCHEZ GÓMEZ E PHILIPP TERHORST

### E DOPO LA GUERRA... COSA?

Questa è la domanda da un milione di dollari scritta su un graffito dipinto su un muro di Villa Sebastián Pagador, un quartiere povero situato a sud di Cochabamba. La scritta fa eco alla preoccupazione di molti abitanti, che sperano che la vittoria sulla Bechtel, la multinazionale dell'acqua statunitense, finisca per trasformare in un successo definitivo l'impresa pubblica SEMAPA, Servizio Municipale dell'Acqua Potabile e Fognature della città boliviana di Cochabamba.

Le forze che desiderano vedere il fallimento del SEMAPA sono potenti, perché l'impresa si presenta come la prova inconfutabile che la lotta popolare può aprire la strada ad alternative percorribili contro la privatizzazione.

Bloccare la privatizzazione dell'acqua è stato il primo passo fatto da SEMAPA per creare un servizio pubblico trasparente, efficiente, basato sulla partecipazione e sulla giustizia sociale. Questi sono i quattro pilastri di quel nuovo "SEMAPA del popolo", uno degli obiettivi rivendicati dal Coordinamento dell'Acqua e della Vita.

Eppure la costruzione di un nuovo modello di gestione e partecipazione pubblica è risultato molto complesso ed è stato ricco di problemi. La mancanza di finanziamenti, l'ingerenza da parte delle istituzioni statali, le politiche partitiche, la corruzione e le condizioni imposte dalle istituzioni finanziarie internazionali (IFI) sono soltanto alcuni degli ostacoli che deve affrontare il nuovo SEMAPA. A causa di ciò, le migliorie nell'accesso all'acqua e alla depurazione sono state realizzate con lentezza. In questo momento, la principale sfida del SEMAPA consiste nel rafforzarsi come associazione pubblica e Popolare, e attuare le migliorie che le persone desiderano e necessitano.

## LA GUERRA DELL'ACQUA

Il Servizio Municipale dell'Acqua Potabile e Fognature (SEMAPA) di Cochabamba è stato privatizzato nel settembre del 1999 e venduto ad Acque del Tunari sotto pressione della Banca Mondiale attraverso un torbido processo di licitazione. Verso la fine del 1999, gli abitanti di Cochabamba si sono mobilitati in risposta al disastroso comportamento della Bechtel, la multinazionale statunitense che controllava Acque del Tunari. La privatizzazione si tradusse in uno spettacolare aumento delle tariffe dell'acqua e nella espropriazione dei sistemi idrici comunitari. Bechtel aveva ottenuto benefici smisurati – il 15% di rendimento reale – con un contratto segreto di privatizzazione. In quel momento era un accordo illegale ma successivamente è stato legalizzato attraverso la Legge 2029, il cui disegno è stato elaborato dalla GTZ, l'agenzia tedesca per lo sviluppo. È stato in quel contesto che è sorto il Coordinamento dell'Acqua e della Vita, una coalizione creata da gruppi della società civile, da sindacati, da contadini e da comitati dell'acqua.

Le prime rivendicazioni del Coordinamento, all'inizio modeste, basate su una richiesta di riduzione delle tariffe, non solo sono state ignorate da Acque del Tunari e dal governo municipale, ma hanno anche trovato l'ostilità e la repressione della polizia e dell'esercito. La pressione popolare non ha smesso di aumentare e, in un referendum organizzato dalla coalizione, 50 mila persone hanno preteso che si ponesse fine alla privatizzazione.

Nell'aprile del 2000, la guerra dell'acqua è culminata in uno sciopero generale di una settimana che ha paralizzato tutta la città e scatenato una dura repressione del governo, lasciando centinaia di feriti e un giovane di 17 anni morto. I cittadini hanno reagito insorgendo con maggiore determinazione. Finalmente, l'11 aprile del 2000 il governo ha ammesso la sconfitta e Acque del Tunari ha abbandonato la zona.

## ARRIVANO I CAMBIAMENTI

Le rivendicazioni del Coordinamento sono state attuate: Acque del Tunari ha dovuto ritirarsi, la Legge 2029 è stata annullata ed è stata rielaborata (Legge 2066) e il SEMAPA ha recuperato il controllo nell'area del municipio. Il Coordinamento è entrato a far parte – insieme al sindacato e al governo locale – di una giunta direttiva provvisoria e, in questo

modo, ha ottenuto una certa capacità decisionale sul futuro dell'impresa. È così che l'impresa pubblica si è salvata ed un nuovo direttore generale, eletto tra le fila del Coordinamento, ha cominciato a costruire un servizio pubblico più democratico.

La vittoria nella guerra dell'acqua ha dato luogo ad un'amministrazione più democratica, diretta in gran misura dalle organizzazioni civili.

Comunque, mentre la relazione con il governo locale è stata problematica, la cooperazione con i lavoratori e i sindacati era fondamentale ma tale collaborazione è stata talmente difficile che, di fatto, ha bloccato il processo di gestione pubblica invece di facilitarlo.

## LA RIFORMA DEL SEMAPA

Partendo dall'idea del processo partecipativo, organizzazioni della società civile e altri gruppi hanno sviluppato proposte per riformare gli statuti dell'impresa pubblica dell'acqua SEMAPA, privatizzata ma sotto controllo municipale. Il Coordinamento desiderava organizzare la partecipazione ed il controllo popolare in modo che la maggioranza della giunta direttiva fosse composta da cittadini eletti. La proposta è stata bloccata dai sindacati e dal governo locale, che ha permesso che la giunta fosse dominata dalla Nuova Forza Repubblicana (NFR), il partito che occupa detto governo; senza dubbio, una questione delicata per la politica del SEMAPA. Neanche il Coordinamento è riuscito a far sì che il SEMAPA non fosse più di proprietà municipale e fosse libero dal controllo imposto dalle autorità statali per disporre di una maggior autonomia operativa. Nonostante i contrattempi, la giunta direttiva provvisoria ha approvato statuti nuovi. Nell'ottobre del 2001 e nell'aprile del 2002, si sono tenute le prime elezioni libere e segrete della giunta. I residenti delle zone Sud, Centro e Nord della città hanno eletto tre dei sette membri della giunta e, per la prima volta nella sua storia, il sindacato del SEMAPA ha ottenuto un posto permanente nella giunta. Un altro posto è stato offerto alla Federazione dei Professionisti. Gli ultimi due incarichi, uno dei quali quello di presidente della giunta, dipendono dal sindaco.

I nuovi statuti erano un ibrido tra l'antica formula di proprietà municipale e la proposta di controllo popolare, ed erano un riflesso della confusa dinamica del momento. Il Coordinamento, ovviamente, sperava di poter attuare cambiamenti più radicali ma, una volta finita la guerra dell'acqua, è diventato sempre più difficile mobilitare gli attivisti, che era-

no “distratti” da altre questioni sociali che stavano scoppiando in Bolivia. Ciononostante, il Coordinamento si è assicurato che la partecipazione popolare non si limitasse alla struttura delle OTB ufficiali (Organizzazioni Territoriali di Base, organismi creati dallo stato per promuovere la democrazia partecipativa locale; la maggioranza è nelle mani dei partiti politici), ma che si basasse su elezioni dirette e segrete, e che fosse aperta a organizzazioni informali come i comitati dell’acqua. L’articolo 15 dei nuovi statuti ha introdotto il diritto alla partecipazione e al controllo popolare, un diritto che non si osserva ancora completamente.

I cambiamenti sono stati realmente significativi, non soltanto per i risultati in sé, ma per il modo in cui si sono attuati, ossia, per l’intervento di una coalizione di movimenti sociali e di organizzazioni della società civile. Ma la questione fondamentale è far diventare effettive quelle riforme democratiche che sono state inserite nell’amministrazione; per questo bisogna formalizzarle e spiegarle ai lavoratori dell’impresa. In realtà, da quando è finita la guerra dell’acqua, la partecipazione popolare è stata minima mentre le ingerenze politiche sono state moltissime, soprattutto da parte della NFR e del sindaco di Cochabamba.

La gestione democratica del SEMAPA è ora organizzata dai rappresentanti popolari del direttivo, e i principali protagonisti, tra il 2002 e il 2004, sono stati i comitati dell’acqua della zona Sud. I punti che integrano l’agenda ad oggi sono: come allargare i diritti raggiunti alla partecipazione nel governo e nell’amministrazione e come mettere in pratica un controllo popolare maggiore per offrire un servizio più efficiente ed equo.

#### PROPOSTA: UN’UNITÀ DI PARTECIPAZIONE PUBBLICA INTEGRATA NEL SEMAPA

Una misura importante sarebbe quella di creare un’unità di “vigilanza e controllo sociale” in seno al SEMAPA. Dovrebbe essere un corpo indipendente, costituito da rappresentanti della società civile e dello stesso SEMAPA, con potere di fare indagini sui casi di corruzioni, di mancata efficienza e di mal funzionamento. L’idea consiste nello stabilire un metodo di controllo da parte della società civile in modo che, attraverso la supervisione pubblica, il SEMAPA continui il percorso che lo conduca a convertirsi in una vera e propria “impresa del popolo”. Questa unità di vigilanza e di controllo sociale funzionerebbe come complemento ai rappresentanti della giunta direttiva, e servirebbe per attuare l’idea di

partecipazione nella gestione. Allo stesso tempo, si cerca di perseguire l’obiettivo di controllo sociale esposto nell’articolo 15 degli statuti.

Lasciando da parte il fatto che, al momento, la giunta ha rifiutato la creazione di questa unità, un altro indizio evidenzia che il SEMAPA ha ancora molto da fare: l’elevato indice di nepotismo.

Una relazione interna ha scoperto 52 casi in cui erano stati presi a contratto familiari in tutti i livelli, dai direttori a lavoratori sul campo. Il fatto che il problema si stia prendendo in considerazione dimostra che si cerca di migliorare, ma bisogna ancora dedicare molto tempo e sforzo per riformare la cultura del servizio pubblico nel SEMAPA.

#### INVESTIMENTI E RISORSE IDRICHE

Il grande debito ereditato dai proprietari precedenti fa sì che l’ampliamento dei servizi ai settori poveri della zona urbana e l’aumento delle risorse idriche (ad esempio, riducendo le perdite) dipendano dai prestiti delle IFI (Istituzioni Finanziarie Internazionali). Il problema principale che il SEMAPA deve affrontare è dovuto al fatto che la maggior parte delle IFI si dimostrano restie a investire a Cochabamba, perché non piace loro l’idea che un’impresa pubblica sia nelle mani dei cittadini, né sono d’accordo con le lotte contro la privatizzazione che vi sono state. Le istituzioni finanziarie investiranno a Cochabamba soltanto imponendo delle condizioni molto rigide come, ad esempio, che si crei un’impresa semiprivata, cosa che significherebbe perdere parte del terreno guadagnato con la guerra dell’acqua.

Nonostante questo, la Banca Interamericana di Sviluppo (BID) ha concesso un prestito. Anche se questo fatto in sé costituisce una vittoria, le condizioni sono molto restrittive e ostacolano il proseguimento. La prima tappa del prestito contempla l’assegnazione di 3,8 milioni di dollari statunitensi con un regime differenziale per lo sviluppo di capacità, la riduzione di perdite e la riforma dell’amministrazione. Per ciò che riguarda quest’ultima, il 40% del prestito deve essere speso per lo sviluppo di capacità esterne, compito che spetterebbe ad un’impresa scelta dalla BID (in questo caso è l’impresa multinazionale di consulenza Gerentech). Questo requisito aumenta il carico di debiti nei confronti delle consulenze esterne, quando si tratta di qualcosa che potrebbe fare proprio il SEMAPA. In subordine la decisione potrebbe, almeno, non dipendere dalla banca, ma direttamente dagli organi pubblici e popolari. Inoltre,

nell'ottobre del 2004, un anno dopo la firma del contratto, Gerentech non aveva realizzato alcun lavoro significativo per il SEMAPA, fatto che ha portato a ritardi nella gestione del prestito e, quindi, dilazionato le migliorie del SEMAPA. Durante la seconda tappa, la banca investirà 13 milioni di dollari per l'ampliamento del sistema dell'acqua potabile verso la zona Sud e per realizzare altre migliorie, ma queste operazioni inizieranno solo quando sarà completata la prima tappa, che è già in ritardo.

D'altro canto, la seconda tappa del prestito del BID sarà iniziata soltanto se si garantisce una quantità maggiore di risorse idriche. Il SEMAPA sta riuscendo a portare avanti la sua parte del contratto, visto che ha già diminuito le perdite, ha aumentato i collegamenti legali e ha ridotto l'acqua non contabilizzata da un livello del 60% ad uno tra il 18 e il 20%. La scarsità di acqua e la domanda crescente sono stati, per molto tempo, motivo di conflitto a Cochabamba, così come è successo durante la cosiddetta "guerra dei pozzi", negli anni '90. I bisogni urbani e rurali non sono stati ancora soddisfatti e l'amministrazione generale delle risorse continua ad essere poco stabile. Le risorse idriche di Cochabamba miglioreranno anche con il progetto della diga di Misicuni, attualmente in costruzione.

#### ASSOCIAZIONE PUBBLICA E COLLETTIVA. LA GESTIONE CONDIVISA E L'AMPLIAMENTO DEI SERVIZI NELLA ZONA SUD

La maggior parte della fornitura d'acqua nella zona Sud, una parte povera e marginale di Cochabamba, si organizza attraverso 220 comitati di acqua, ma le acque sotterranee della zona sono troppo saline per il consumo umano e la maggior parte delle abitazioni continua a dipendere da distributori privati che vendono un'acqua cara e, spesso, impura. Questi quartieri, che non sono collegati al sistema di fognature del SEMAPA, dipendono anche da latrine a pozzo e serbatoi settici. Quando sono iniziate le riforme del SEMAPA, i comitati dell'acqua hanno creato un'associazione chiamata ASICA-SUR con l'obiettivo di ottenere un collegamento collettivo ai servizi dell'impresa. L'associazione ha iniziato un processo di dialogo e ricerca di consenso con le autorità per definire un modello di gestione condiviso dei servizi primari, in cui ognuno degli attori svolgerà determinati ruoli e funzioni. Durante il breve periodo in cui si è occupata della fornitura dell'acqua, la Bechtel si è dedicata all'espropriazione di pozzi e tubature costruiti dai comitati dell'acqua.

L'impresa ha soltanto ampliato il sistema di tubature verso la zona Sud in cambio di un aumento spropositato delle tariffe. Pertanto, la cooperazione costruttiva tra l'impresa centrale e i comitati informali dell'acqua, sottoforma di associazione pubblica e collettiva, rappresenta un passo avanti notevole.

A causa delle limitazioni del prestito del BID e di altri fattori, l'inizio del progetto di ampliamento è molto in ritardo. Il fatto che l'approvazione dei progetti dipenda dalle agenzie governative (come quella che si occupa di regolare e approvare la concessione del progetto di ampliamento) è problematico in quanto legittima un sistema di governo che il Coordinamento non approva. Infatti, ha tentato di evitare ciò cambiando la proprietà del SEMAPA in modo che sfuggisse al controllo municipale. La proposta non è potuta andare avanti a causa delle restrizioni legali dello stato boliviano e, inoltre, questo fatto ha determinato che il SEMAPA finisse per dipendere dal governo locale. Qualcosa che rende più facile per la NFR, il partito dirigente del consiglio municipale, di influenzare il SEMAPA è il fatto che non sono mai state discusse alternative al progetto della diga di Misicuni, discutibile sia per i suoi elevati costi che per il suo impatto ambientale.

Il progetto per ampliare il sistema di distribuzione del SEMAPA fino alla periferia di Cochabamba, iniziativa che costituisce parte della tappa ora in ritardo e che sarà finanziata con il prestito del BID, prevede la fornitura di 200 litri di acqua al secondo e, successivamente, di 400 litri al secondo.

Questo dipenderà, però, dall'avanzamento dei lavori di Misicuni. Al momento, il lavoro di costruzione è stato troppo lento e alcune organizzazioni sociali della zona Sud desiderano esercitare più pressioni sul SEMAPA e collaborare con l'impresa.

Un'altra questione che bisogna tenere in considerazione è che ci sono parti della periferia e zone suburbane che non fanno parte dell'iniziativa di gestione condivisa e continuano ad aver bisogno dello sviluppo di infrastrutture.

Oltre a garantire l'ampliamento della fornitura d'acqua ai quartieri non collegati alla rete, la nuova amministrazione ha anche bisogno di risorse idriche con le quali approvvigionare più persone e migliorare la fornitura intermittente. Sfortunatamente, il progetto di Misicuni non è nelle mani del SEMAPA, ma di imprenditori privati (ad esempio, era stato concesso a Acque del Tunari un certo controllo su questo progetto).

## CONCLUSIONE

La formula di associazione pubblica e collettiva del SEMAPA si basa sul principio che il controllo sociale e la partecipazione popolare sono fondamentali per l'ottenimento della massima efficienza e che questi due elementi possono funzionare soltanto se vanno di pari passo. La vittoria nella guerra dell'acqua e l'appropriazione del SEMAPA, nonostante le limitazioni della legislazione statale e le difficoltà di mantenere una pressione popolare costante, hanno dimostrato che la partecipazione attraverso la lotta sociale può condurre a trasformazioni radicali, sebbene esse possano ritardare o non materializzarsi se non c'è un finanziamento disponibile.

Il segreto del successo nel lungo periodo consisterebbe nel riuscire a trasformare la dinamica sociale dell'aprile del 2000 in un sistema sostenibile ed efficace di partecipazione sociale che ottenga l'appoggio permanente degli abitanti di Cochabamba, qualcosa che potrebbe non avverarsi se non arriveranno gli investimenti sperati. La partecipazione nel governo dovrebbe essere complementare alla partecipazione nell'amministrazione e al controllo sociale attraverso, ad esempio, l'Unità di vigilanza e controllo sociale, e la gestione condivisa della zona Sud. Le migliori tangibili dei servizi saranno decisive poiché, senza di esse, i cittadini perderanno l'interesse e la fiducia.

Con il lavoro del Coordinamento, l'impresa può convertirsi man mano in un'impresa pubblica trasparente con un elevato grado di partecipazione; in questo modo i cittadini-utenti potranno sentirla come propria. Affinché questo avvenga, ci sarà bisogno di un appoggio esterno maggiore in materia di finanziamenti, aiuto tecnico alle organizzazioni della società civile e, soprattutto, della fine dell'assurda causa presentata da Bechtel che sta studiando un'istanza di arbitrato della Banca Mondiale. Il pagamento di un'indennità di 15 milioni di dollari richiesta da Bechtel potrebbe porre fine al futuro del SEMAPA.

Non bisogna dimenticare che il SEMAPA lavora nel contesto instabile della situazione politica boliviana, che potrebbe essere positivo o negativo. Ciò dipenderà se alla fine si imporranno le elite neoliberiste o gli abitanti di Cochabamba e della Bolivia. La fornitura di acqua a Cochabamba continua ad essere, inoltre, un'importante questione politica.

Il successo della guerra dell'acqua contro la Bechtel e la gestione pubblica e popolare sono fatti che hanno dato un grande impulso ai movimenti sociali boliviani che lottano contro le politiche neoliberiste del

governo centrale di La Paz (NdT: al momento della stesura del capitolo Evo Morales non aveva ancora vinto le elezioni presidenziali del 2006). Trasformare una cultura radicata nella negligenza e nella corruzione in un'alternativa perseguibile basata sull'efficacia, sulla partecipazione e sulla giustizia sociale, prevede un duro lavoro che prenderà il suo tempo e che non sarà esente da numerosi ostacoli.

*Luis Sánchez Gómez ha occupato l'incarico di rappresentante cittadino della zona Sud nella giunta del SEMAPA tra il 2002 e il 2004. Philipp Terhorst sta realizzando il dottorato (centrato sui servizi progressisti per la fornitura di acqua in zone urbane) nel WEDC (Water, Engineering and Development Centre) della Loughborough University e ha lavorato con il Coordinamento nel 2003.*



L'ESPERIENZA VENEZUELANA NELLA LOTTA  
PER UN SERVIZIO DI ACQUA POTABILE  
E DEPURAZIONE FINALIZZATO A COPRIRE  
LE NECESSITÀ DELLA POPOLAZIONE

DI SANTIAGO ARCONADA RODRÍGUEZ

PARTE DEL PROCESSO COSTITUENTE

Nel mese di febbraio del 1999, è iniziato il mandato presidenziale del Presidente Hugo Chávez Frías in Venezuela. Tra marzo e aprile dello stesso anno, ha nominato l'equipe che si sarebbe occupata del settore idrico. A maggio, quell'equipe, responsabile del settore del servizio di distribuzione dell'acqua potabile e della depurazione, ha convocato un foro di discussione con un gruppo di attivisti sociali di diversa provenienza, quali le aree sindacale, studentesca, ambientale, cooperativa, accademica, rionale e culturale. L'obiettivo consisteva nel caratterizzare ciò che dal 1° giugno 1999 si sarebbe conosciuta con il nome di Gestione Comunitaria di HIDROCAPITAL, la compagnia dell'acqua della capitale, Caracas.

In detto foro, è stata analizzata molto attentamente l'esperienza dei cosiddetti Tavoli Tecnici dell'Acqua maturata nella città di Caracas durante il governo municipale di Aritóbulo Istúriz (1993-1996) soprattutto nei quartieri di Antímamo e El Valle. Alcuni elementi di quella esperienza sono stati selezionati e discussi nel foro per arrivare a formulare una proposta organizzativa per risolvere i problemi riguardanti l'acqua potabile e la depurazione.

L'oggetto del presente contributo è quello di analizzare lo sviluppo raggiunto da quella proposta in tutto il paese a cinque anni dal suo inizio.

## AFFRONTARE IL CAOS CON UNA PROPOSTA ORGANIZZATIVA COMUNITARIA

I problemi con il servizio di distribuzione dell'acqua potabile e di depurazione non avevano a che vedere soltanto con la carenza dell'acqua ma anche con il caos degli acquedotti dovuto all'assenza di progettazione urbana nelle città venezuelane, soprattutto a Caracas e nelle altre città della Región Capital situate nell'area di responsabilità di HIDROCAPITAL.

La proposta dei Tavoli Tecnici dell'Acqua e dei Consigli Comunitari dell'Acqua è stata all'inizio un esercizio di recupero di cittadinanza. Quando sono iniziate le prime riunioni, la relazione tra le comunità e l'impresa pubblica del servizio (in questo caso HIDROCAPITAL) si limitava a manifestazioni popolari di protesta che paralizzavano le strade e che occupavano gli uffici a causa dell'incapacità di HIDROCAPITAL di fornire acqua potabile. Non bisogna dimenticare che il lavoro della Gestione Comunitaria di HIDROCAPITAL ha preso il via in piena estate 1999, in seguito alla siccità storica sofferta nel 1998 a causa del fenomeno "El niño". Alla base di quei primi incontri vi era il riconoscimento del fatto che non ci fosse una possibilità diversa dall'organizzazione comunitaria per risolvere i gravi problemi che si verificavano in diversi posti.

Il Tavolo Tecnico dell'Acqua era la forma in cui si rivelava tutta la conoscenza della comunità sull'acquedotto. Qui queste informazioni venivano integrate con le risorse umane, tecniche e finanziarie dell'impresa idrica pubblica.

Questo processo di scambio di dati ed esperienze era ritenuto necessario per migliorare le capacità ingegneristiche al fine di risolvere i problemi accertati. Questa proposta comportava un grande cambiamento.

Rompendo con lo schema paternalista di quello Stato che invece di appoggiare la cittadinanza la sostituisce, il Tavolo Tecnico dell'Acqua era, in pratica, la risposta organizzata dei cittadini e delle cittadine a qualsiasi problema che avessero avuto nel servizio di distribuzione dell'acqua potabile e nella depurazione.

Era prevista la realizzazione di tre fasi:

- a) il censimento, considerato non soltanto come mero conteggio ma come una radiografia della comunità con il fine di avere l'idea più chiara possibile sulla situazione che bisognava affrontare;
- b) il piano, che consisteva in un disegno realizzato dalla comunità in cui veniva indicata l'esatta localizzazione dei servizi nella propria zona. Nella realizzazione di questo lavoro si metteva in pratica un

recupero della memoria collettiva circa il processo di installazione della rete esistente. Questo processo è indispensabile perché permette di capire i problemi derivanti dalla crescita della popolazione del quartiere e il modo in cui si è cercato di risolverli. Rappresenta, pertanto, un contributo chiave per immaginare la soluzione del problema relativo al servizio idrico. Sotto un altro aspetto, il progetto ha un senso particolare perché l'impresa idrica potrebbe così conoscere meglio le reti idriche costruite dalla comunità.

- c) La diagnosi. Questa fase prevedeva semplicemente la condivisione collettiva dell'informazione ottenuta per stilare la diagnosi del problema e passare alla formulazione del progetto di lavoro, costruzione, ristrutturazione e mantenimento.

Questo processo è continuato fino ad oggi.

Le comunità organizzate in Tavoli Tecnici dell'Acqua, insieme alla rappresentanza dell'impresa idrica pubblica e alla rappresentanza municipale eletta (sindaci, consiglieri, giunte di quartiere) formano un Consiglio Comunitario dell'Acqua.

Nel Consiglio Comunitario dell'Acqua si producono diversi scambi di informazione: dalle diverse comunità all'impresa idrica e alle autorità di quartiere e municipali; dall'impresa idrica e dalle autorità di quartiere e municipali ai Tavoli Tecnici dell'Acqua; e tra i diversi Tavoli Tecnici dell'Acqua. Questo scambio di dati determina una crescente presa di potere da parte delle comunità.

Il Consiglio Comunitario ha due caratteristiche fondamentali come istanza collettiva: è pubblico ed è periodico. Pubblico significa che è aperto a tutti i cittadini e le cittadine senza alcun distinguo; periodico vuole dire che si realizza regolarmente ogni certo tempo, a un'ora e in un luogo conosciuto.

Il Consiglio Comunitario dell'Acqua svolge tre funzioni fondamentali:

- a) dà priorità a certe questioni partendo dalle necessità formulate. Secondo le risorse di cui dispone, si coordina in un piano di lavoro che tiene conto di criteri di priorità determinati collettivamente.
- b) Organizza programmi. Si stabiliscono gli impegni sia da parte dell'impresa idrica che da parte delle comunità. Si struttura così l'agenda dei lavoratori e si assegnano le risorse per ogni compito.
- c) Controlla. Il compito fondamentale del Consiglio è quello di esercitare il controllo sociale contabile sull'impresa pubblica. Dà inizio ad ogni riunione ponendosi sempre le stesse domande: cosa

decidiamo di fare? Cosa abbiamo fatto? Cosa non abbiamo fatto e perché? E così via.

## CINQUE ANNI DOPO

Sono passati più di cinque anni. La proposta organizzativa di promuovere Tavoli Tecnici e Consigli Comunitari dell'Acqua è stata assunta a livello nazionale da quasi tutte le imprese idriche pubbliche del paese.

Tanto le filiali di HIDROVEN, che è la casa madre, come le imprese che dipendono dai governi territoriali, hanno differenti processi di questo tipo di partecipazione comunitaria.

Le imprese idriche pubbliche hanno per la prima volta provato la trasformazione che produce l'incontro con i suoi proprietari, i cittadini e le cittadine organizzati. Le comunità che cinque anni fa vedevano solamente i propri problemi, che si sono mobilitati affinché l'acqua arrivasse dal loro tubo, oggi si pongono sempre più i problemi del proprio bacino idrografico.

Anche le acque reflue sono entrate nell'agenda, anche perché si riconosce nella depurazione il debito di infrastruttura più grave, quello più capace di trasformarsi in danno, in crollo, in tragedia. Il livello raggiunto dagli investimenti nelle infrastrutture in quartieri popolari non ha paragone con i periodi precedenti.

L'informazione di cui dispone oggi la comunità sulla situazione della sua impresa idrica pubblica, dell'infrastruttura e del bacino ha permesso di creare un'idea condivisa dei problemi del futuro.

Si è prodotto, così, un processo di cooperativizzazione di diverse aree del servizio di distribuzione dell'acqua potabile e della depurazione. Le cooperative dell'acqua stanno aumentando nel settore come parte di un processo di progressiva eliminazione degli intermediari tra chi svolge il lavoro e l'impresa idrica che deve pianificarlo, progettarlo e ispezionarlo.

Ci sono anche indizi di un crescente controllo delle comunità organizzate sui servizi primari. Hanno preso diverse aree del lavoro per captare, potabilizzare, condurre, raccogliere, trattare e disporre le acque attraverso diversi sistemi di acquedotti in tutto il paese.

Alcuni esempi sono particolarmente rappresentativi.

- a) Caracas (Región Capital). Gestito dal Consiglio Comunitario delle Acqua del quartiere di Antímano, l'acquedotto ha un regime cicli-

co, non può dare acqua a tutti allo stesso tempo. Durante gli ultimi cinque anni, il Consiglio ha controllato il ciclo di fornitura del quartiere e cercato diverse alternative per migliorare il servizio. Il modo in cui la comunità del quartiere riconosce in quel Consiglio Comunitario uno strumento di controllo sul servizio idrico è uno degli aspetti più esaltanti di tutta la gestione comunitaria.

- b) Consiglio Comunitario del Municipio Páez, stato di Zulia. Il Municipio Páez è abitato fondamentalmente da indigeni dell'etnia wayúu. Il suo sistema idraulico, che prende l'acqua dal fiume Guasare e la invia mediante due grandi adduttori verso le popolazioni di tutto il municipio, funzionava molto al di sotto delle sue capacità perché non si erano conclusi alcuni lavori di installazione. In seguito all'organizzazione del Consiglio Comunitario dell'Acqua del Municipio Páez, si sono svolte ispezioni comunitarie che hanno permesso alla comunità di constatare l'assenza di lavori in detto sistema. Sono così iniziate le mobilitazioni che li hanno condotti non soltanto ad ottenere la messa in servizio del sistema in condizioni di maggior capacità, ma anche l'organizzazione in cooperativa dei lavoratori che da sempre gestivano il sistema idraulico.
- c) Consiglio Comunitario del Sistema Clavellino, stato di Sucre. Questo Consiglio sta assumendo su di sé i gravi problemi di gestione che si presentano nel sistema Clavellino, che conduce l'acqua dal nord del massiccio orientale venezuelano verso la penisola di Araya e la città di Carúpano, nello stato di Sucre e, attraverso una tubatura sottomarina, alle isole di Coche e Margarita, nello stato di Nueva Esparta. Il Consiglio Comunitario sta funzionando come istanza per far concordare le posizioni delle diverse popolazioni che usufruiscono di quel sistema e lavorare alla soluzione dei molti problemi esistenti.

## CONCLUSIONI

Sarebbe poco serio pretendere che in questi cinque anni si siano risolti i gravissimi problemi e disordini che penalizzano il funzionamento di diversi acquedotti in tutto il paese. Sono stati installati moltissimi chilometri di tubi ma ne mancano ancora moltissimi altri. Quello che non si può negare è che le cittadine e i cittadini venezuelani hanno oggi un maggiore controllo sul servizio di distribuzione dell'acqua potabile

e depurazione. Una gestione dal basso e partecipata come non lo era stato mai in precedenza. È già un dato di fatto che un crescente numero di comunità si pone i problemi del servizio di distribuzione dell'acqua a partire dalla gestione del bacino e non a partire dal problema se c'è o no acqua nei tubi.

*Santiago Arconada è dirigente sindacale e lavora in HIDROVEN, L'agenzia nazionale di acqua e depurazione di Venezuela.*

COPERTURA NAZIONALE DEI SERVIZI DI DISTRIBUZIONE DI ACQUA POTABILE E DEPURAZIONE IN VENEZUELA 1998-2003						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Acqua potabile (% della popolazione)	81,57	83,66	85,15	86,37	87,65	89,27
Raccolta di acque reflue (% della popolazione)	63,77	64,38	66,96	68,15	71,27	71,69

TAVOLI TECNICI DELL'ACQUA STABILITI (ALLA DATA DI OTTOBRE 2004)	
Empresa dell'acqua	Mesas Técnicas de Agua
HIDROANDES-BARINAS	9
HIDROANDES-TRUJILLO	10
HIDROCAPITAL	1.088
HIDROCARIBE	96
HIDROCENTRO	42
HIDROFALCON	144
HIDROLAGO	476
HIDROLLANOS	10
HIDROPAEZ	24
HIDROSUROESTE	41
HIDROLARA	24
AGUAS DE MONAGAS	29
AGUAS DE PORTUGUESA	2
Total	1.995

Statistiche di HIDROVEN, Impresa Idrica di Venezuela e del Ministero dell'Ambiente y delle Risorse Naturali.

## CONTROCORRENTE: DISTRIBUZIONE COMUNITARIA DI ACQUA IN SAVELUGU, GHANA

DI AL-HASSAN ADAM

Il Ghana è un paese dell'Africa Occidentale con una popolazione di circa 20 milioni di abitanti. Il paese ha sofferto il dominio coloniale di varie potenze europee – Paesi Bassi, Portogallo, Danimarca, Germania e Gran Bretagna -, che hanno saccheggiato le ricchezze del paese (oro, legno e persone). Il nome coloniale di Gold Coast, è stato cambiato con quello di Ghana in seguito all'indipendenza del paese dalla Gran Bretagna, nel 1957, diventato poi repubblica nel 1960.

La fornitura di servizi primari in quella che allora si chiamava Gold Coast serviva per soddisfare le necessità dei colonizzatori e del clero, che vivevano in cittadelle e fortini, situati specialmente nelle città costiere. Cape Coast dove si trovava la sede del governo coloniale, è stato il primo posto ad avere l'acqua potabile, nel 1928. Una volta soddisfatta la domanda dei colonialisti, la fornitura idrica è stata estesa al personale ausiliario dell'amministrazione coloniale.

Solo dopo aver soddisfatto queste classi, l'amministrazione estese il servizio al resto della popolazione attraverso "fontane" comunali, fonti ubicate principalmente in spazi pubblici come scuole, ospedali e piazze di mercato. Il governo nazionalista ha raggiunto il potere nel 1957 e, un anno dopo, nel 1958, nel suo intento di rispondere alle esigenze dell'autogoverno, ha creato un organismo di Fornitura di Acqua integrato con il Ministero delle Opere Pubbliche e della Casa.

Nel 1965, il Parlamento ha creato la Ghana Water and Sewerage Corporation (GWSC) come entità pubblica e legittima incaricata di fornire e gestire le risorse idriche. Questa iniziativa non era nulla di speciale; la maggioranza dei paesi di recente indipendenza stava adottando misure di sviluppo incoraggiate dallo stato. Con questo passo si venne a creare un'istituzione gigantesca, burocratica e centralizzata, che rendeva

impossibile, praticamente, la presa di decisioni in ambito regionale, ed ancor più nei distretti e negli ambiti più piccoli. La burocrazia statale, inoltre, allontanava la popolazione dalla partecipazione attiva alle decisioni politiche.

Con lo scopo di superare questi ostacoli, lo stato e i suoi principali donatori hanno considerato che la cosa migliore sarebbe stata quella di decentralizzare alcune delle azioni della GWSC. I donatori, soprattutto la Banca Mondiale, seguivano la scuola di pensiero dell'economia neoliberista e consideravano che la decentralizzazione poteva essere un primo passo per ridurre le spese del governo e incidere nella privatizzazione dell'acqua. Il processo di decentralizzazione si è sviluppato tra il 1970 e il 1985, ma i risultati non hanno corrisposto agli obiettivi. Anche il panorama politico ha contribuito all'allontanamento tra i servizi e i consumatori. L'esercito dominava il potere politico e i processi di presa di decisioni, eliminando qualsiasi tipo di partecipazione cittadina. La giunta militare del PNDC (Consiglio Provvisorio di Difesa Nazionale) ha controllato lo scenario politico tra il 1981 e il 1992, momento in cui si è trasformato in un partito politico (il NDC o Congresso Democratico Nazionale) capeggiato da J.J. Rawlings e vinse le elezioni che gli conferirono il governo del paese, che ha mantenuto fino al 2000. Il PNDC e il NDC non soltanto hanno soffocato la voce dei cittadini, ma hanno seguito alla lettera le agende economiche elaborate dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale (FMI)<sup>1</sup>. Queste due istituzioni hanno lodato l'economia del Ghana come un modello da seguire, ma è certo che il governo di quella giunta militare ha portato con sé una corruzione sfrenata nel settore pubblico.

Quella corruzione non ha evitato di macchiare anche la GWSC, poiché l'impresa è stata ristrutturata espressamente per questioni di politica fiscale, operazione che si è tradotta nel licenziamento di 2.000 lavoratori tra il 1990 e il 1993 il governo e i donatori hanno appaltato a Thames Water, un'impresa privata Britannica, per rafforzare la capacità finanziaria e amministrativa della GWSC con l'appoggio economico della Banca Mondiale (credito di progetto 1342 GH). In questo modo, il Ghana ha pagato a Thames 13,5 milioni di dollari statunitensi attraverso un prestito della Banca Mondiale (fino al 1997 sono stati messi in pratica altri pacchetti simili).

<sup>1</sup> Il PNDC/NDC ha introdotto il Programma di Recupero Economico (PRE) e il Programma di Riforma Strutturale (PAE) del FMI e della Banca Mondiale.

Infine, la ristrutturazione non ha permesso la fornitura di acqua potabile ai ghanesi con la conseguente crisi dell'impresa.

Il fallimento strepitoso della prima fase del Programma di Riforma Strutturale (PAE) neoliberista, ha aperto le porte ad altri modelli economici ancora più severi. La seconda fase comportava una deregolamentazione massiccia con il fine di trasferire le risorse pubbliche a marchi privati. Nel 1993, il governo del NDC seguì la raccomandazione della Banca Mondiale di ristrutturazione del settore dell'acqua per prepararlo alla privatizzazione.

Questo processo ha peggiorato ancora di più la situazione degli abitanti rurali, che sono quelli che si assumono il carico economico più pesante per ottenere l'acqua, visto che il governo si è sottratto alle proprie responsabilità di rifornirli trasferendole alle autorità locali, completamente carenti, e a filantropi poco affidabili. Il governo del NDC ha tentato di vendere la GWSC e, a tal fine, entrò a negoziare con l'impresa privata Azurix (una filiale di Enron). C'era qualcosa di molto torbido nell'accordo con Azurix e, più tardi, è venuto alla luce che un ministro aveva accettato da quell'impresa una tangente di 5 milioni di dollari nel 1995. Il governo non ha potuto far approvare l'accordo di Partecipazione del Settore Privato (PSP) nel 1996 perché era anno di elezioni e ogni pubblicità sullo scandalo della corruzione avrebbe pregiudicato la campagna elettorale.

In seguito alla vittoria elettorale nel 1996, il governo del NDC ha continuato a preparare il terreno per privatizzare l'acqua e la Commissione delle Risorse Idriche ha supervisionato la concessione di diritti e permessi su questa risorsa, aprendo così i battenti alla vendita a imprese e soggetti privati. Nel 1999, il governo ha costituito una società pubblica a responsabilità limitata, la Ghana Water Company Limited (GWCL), che si è fatta carico di 100 sistemi di fornitura urbana riclassificati in 69 sistemi, divisi in due unità imprenditoriali da vendere a due diverse imprese. Si prevedeva la concessione in appalto di ognuna di queste unità per un periodo da 10 a 25 anni.

Nel 1995, le politiche neoliberiste con cui il NDC pretendeva di liberalizzare l'economia sono state bloccate da un'ondata di proteste di un movimento di opposizione conosciuto con il nome di Kume Preko (uccidimi presto). Si sono tenute manifestazioni massicce e lo stato ha risposto con l'assassinio di quattro manifestanti. Capofila di queste manifestazioni erano i dirigenti dell'allora partito principale all'opposizione, il NPP (Nuovo Partito Patriottico). Questo partito è salito successivamente al governo e, nel farlo, ha cambiato rotta cominciando, anche questo, a

promuovere le privatizzazioni<sup>2</sup>.

Nel 2001, l'organizzazione Integrated Social Development Centre (ISODEC) ha preparato un incontro nazionale di attivisti dell'acqua nella capitale del paese, Accra, per analizzare i vantaggi e gli inconvenienti della PSP. Alla fine dell'incontro, si è stimato che il piano per le PSP, che il governo anteriore del NDC aveva sospeso ma che si stava nuovamente attivando con il nuovo governo del NPP, capeggiato da John Jufour, non sarebbe riuscito a dare una copertura totale del servizio, specialmente ai poveri. È stata anche elaborata una dichiarazione e tutti i sottoscrittori hanno formato la Coalizione Nazionale contro la Privatizzazione dell'Acqua (NCAP o National Coalition Against the Privatisation of Water).

La coalizione è composta dalle istituzioni civili di tutto il paese: sindacati, gruppi studenteschi, comunità e ONG. Da quando è iniziata la campagna, il governo li ha trattati con mano dura, accusandoli, tra le altre cose, di terrorismo e di mancanza di patriottismo. Ciò nonostante, le dichiarazioni che il governo ha pubblicato sui quotidiani per macchiare la loro reputazione non sono riuscite a intimidirli. Il cervello di quella campagna diffamatoria si trovava nella segreteria di ristrutturazione del settore idrico, un'unità patrocinata dalla Banca Mondiale e dall'agenzia britannica per lo sviluppo, il Department for International Development (DFID).

Uno degli argomenti principali a favore della privatizzazione della GWCL sosteneva che, in seguito alla messa in funzione del progetto, l'impresa avrebbe avuto maggiori finanziamenti disponibili, anche se si sa per certo che questa cosa è assolutamente falsa. All'inizio era stato promesso che i donatori internazionali avrebbero messo a disposizione dell'impresa 500 milioni di dollari in qualità di prestito senza interessi. Le due imprese private che avrebbero vinto le gare di appalto sarebbero state obbligate a investire nell'unità imprenditoriale 70 milioni di dollari. Questa cifra è stata discussa e ridotta a 30 milioni. Poco dopo, le imprese private si sono negate all'apporto di questo capitale limitato nelle casse della GWCL, con la scusa della svalutazione della moneta, l'instabilità politica in seguito agli attentati dell'11 settembre e dei conflitti bellici nella

<sup>2</sup> Uno dei principali dirigenti del NPP, Kan Dapaah, ha pubblicato su un giornale nazionale un articolo intitolato "In difesa delle GWSC. Finiamola con il massacro" (Daily Graphic, 4 agosto 1999, p. 7). Il suo articolo era molto critico con il processo di privatizzazione ma, adesso, Dapaah è diventato ministro e appoggia la Partecipazione del Settore Privato.

regione dell'Africa Occidentale, fattori che fanno sì che gli investimenti siano poco appetibili.

Secondo la Banca Mondiale, nel momento in cui scrivo queste righe, l'offerta che è sul tavolo è un contratto per servizi di tre anni integrato da un contratto di appalto di cinque anni, data in cui saranno diminuiti i rischi economici e politici nella regione. Di fondo, tutti i rischi sono trasferiti al settore pubblico, e tutti i benefici all'operatore privato<sup>3</sup>. In questo modo, sarà liquidato il debito della GWCL e le grandi imprese dell'acqua non saranno obbligate a realizzare i grandi investimenti<sup>4</sup>. L'impresa straniera, inoltre, può espatriare il 100% dei benefici e non è obbligata a reinvestirli nella GWCL. Pertanto, indipendentemente dal risultato della riforma, l'operatore privato otterrà benefici, mentre il governo ghanese si indebiterà ancora di più.

Il direttore esecutivo della GWCL, il signor Lamptey, calcola che l'impresa necessita di 100 milioni di dollari annuali per fornire acqua potabile in modo sostenibile. Ad oggi, la GWCL conta su un bilancio di appena 45 milioni. Quando entrerà in vigore il nuovo contratto di gestione, si avrà a disposizione un bilancio di 135-145 milioni per un periodo di cinque anni. Pertanto, si produrrà un importante disinvestimento nella GWCL, che dovrà funzionare con un bilancio irrisorio di 27-29 milioni annui nell'ambito della Partecipazione del Settore Privato (PSP). Quel disinvestimento di circa 17 milioni annuali provocherà, senza alcun dubbio, grandi stragi nel settore dell'acqua. Risulta, quindi, evidente che il finanziamento necessario per il funzionamento della GWCL non deriverà dal capitale dell'operatore privato, ma dall'aumento delle tariffe dell'acqua potabile ai consumatori.

Il governo e i donatori non spiegano però ai cittadini che le imprese

<sup>3</sup> Secondo il nuovo contratto di gestione dei servizi, 42 mesi dopo l'entrata in vigore del contratto, si invia all'operatore una notifica, 6 mesi prima della scadenza del contratto per porvi termine, di fatto questo renderà possibile una licitazione diretta. Se leggiamo tra le righe, il documento del contratto stipula che, 42 mesi dopo aver usato il denaro pubblico per liquidare il debito della GWCL, il contratto si trasformerà in "appalto"

<sup>4</sup> Questo è venuto fuori in una riunione per studiare il documento della licitazione. Le imprese private hanno domandato se si prevedeva che avrebbero dovuto pagare il servizio del debito della GWCL, e Alex McPhail, della Banca Mondiale, ha risposto che c'era solo bisogno di 500.000 dollari di capitale circolante che sarebbe stato rimborsato integralmente alla fine del contratto (p. 5 del contratto). Persino la scheda descrittiva della Banca Mondiale sul contratto di gestione afferma che l'impresa non è obbligata ad investire nel settore privato né ad ampliarlo.

private dell'acqua che, all'inizio erano state presentate come investitori strategici, saranno di fatto amministratori strategici.

La Banca Mondiale, intanto, ha intrapreso una nuova strategia per ottenere l'appoggio dei capi tribù e, in questo modo, riuscire a fare in modo che la PSP ottenga il favore dei ghanesi.

Il presidente della Banca Mondiale, il signor Wolfensohn, ha promesso la concessione di un prestito di 30 milioni di dollari a un capo ashanti perché questo possa fornire i servizi di fornitura di acqua e depurazione ad alcune comunità del paese. E questo nonostante il fatto che il capo non possiede alcuna esperienza in materia di acqua e depurazione e che, dal punto di vista democratico, non deve rendere conto a nessuno.

Da quando il governo e i donatori (appoggiati da ONG come WaterAid) premono per la vendita della GWCL a Suez, Veolia o Biwater, gli investimenti nell'impresa sono diminuiti. I problemi di scarsità di acqua sono diventati la norma e i venditori privati stanno approfittando della situazione captando l'acqua e vendendola al 600% del suo prezzo originale, cosa che la maggior parte dei consumatori non può permettersi. Le zone più colpite sono le aree rurali. C'è anche stato un ritorno del verme della Guinea (dracunculosi), una malattia debilitante che si trasmette attraverso l'acqua. Il Ghana è attualmente al secondo posto degli indici mondiali per questo tipo di casi, anche se la malattia era stata praticamente debellata 10 anni fa.

## SAVELUGU: INVESTIMENTO E CONTROLLO PUBBLICI

Savelugu, una comunità situata al nord del Ghana infestata dalla malattia del verme della Guinea, ha dimostrato che il controllo popolare delle risorse idriche è perseguibile. Savelugu è un paese piccolo i cui abitanti sono principalmente agricoltori e intermediari che si dedicano alla vendita di prodotti agricoli. È anche uno dei distretti in cui il verme della Guinea è più endemico, infatti ci sono stati 600 casi su una popolazione di 20.000 persone, la cifra più alta del paese. Questa comunità è stata capace, per pura necessità, di sviluppare un modello di distribuzione controllato pubblico, un modello elogiato dagli attivisti locali, dai fornitori di servizi idrici e dagli attivisti internazionali.

I risultati raggiunti a Savelugu sono stati possibili grazie al gettito di finanziamenti e risorse umane da parte del governo centrale (rappresentato dalla GWCL) e da ONG internazionali (UNICEF, GLOBAL 2000, World

Vision). Queste organizzazioni, che contavano sulla collaborazione della comunità, si sono rivolte alla GWCL per sollecitare che l'impresa vendesse acqua alla comunità che, successivamente, l'avrebbe distribuita.

Facendosi carico del processo di distribuzione, la comunità può ridurre in maniera drastica l'acqua non contabilizzata, fissare tariffe più basse, realizzare alcuni lavori di manutenzione ed alcuni ampliamenti dei collegamenti<sup>5</sup>. La giunta dell'acqua della comunità è incaricata di fissare le tariffe e, inoltre, si applica un sistema di sovvenzioni incrociate che fanno sì che l'acqua sia accessibile anche ai poveri e alle persone anziane. Attualmente, a Savelugu ci sono pochi casi noti di verme della Guinea. L'indice di accesso all'acqua potabile è aumentato fino al 74,4%, una cifra considerevole se la confrontiamo con la media nazionale del 36% per la popolazione rurale<sup>6</sup>.

Come potrebbe essere trasferito questo modello in altre zone del paese o del mondo? In primo luogo, bisogna disporre di un investimento pubblico per poter far fronte all'enorme sborso di capitale previsto dallo sviluppo di infrastrutture idriche. La comunità non può raccogliere da sola i fondi iniziali necessari per questo tipo di progetto. D'altro canto, bisognerebbe concedere alla comunità l'autorità assoluta sul controllo dell'impresa e la distribuzione dell'acqua, accompagnata da programmi di formazione per la gestione e l'attuazione del progetto.

Questo dovrebbe includere, per esempio, come contrattare buoni tecnici, preferibilmente persone che vivano nella stessa zona o che abbiano una predisposizione allo sviluppo comunitario. Il compito principale, quello di produrre acqua, dovrebbe essere responsabilità di un'istituzione pubblica superiore che, nel caso del Ghana, potrebbe essere la GWCL.

La sostenibilità di questi programmi pubblici è garantita quando c'è il finanziamento pubblico ad appoggiarli. È inoltre importante riconoscere che i consumatori e i membri della comunità possono contribuire in modo significativo alla gestione delle imprese, e smitizzare i processi decisionali. La partecipazione dei consumatori e della comunità è un

5 Qualsiasi sia la quantità di acqua fornita, la giunta dell'acqua permette fino a un 5% di perdite nei punti di raccolta. In questo modo, i comitati dell'acqua sono responsabili fino al 95% dell'acqua fornita nelle rispettive sezioni.

6 "Report on Public-Community Partnership Model for Water Delivery in Ghana: a Case Study of the Savelugu Water System", Integrated Social Development Center e Community Partnership for Health and Development, 2002.

buon antidoto contro la diffidenza e aiuta a riportare la fiducia pubblica nell'amministrazione.

Con quella partecipazione, inoltre, scomparirebbe l'acredine provocata, in genere, dalla riscossione delle tariffe.

Le attuali tendenze economiche internazionali, però, puntano alle istituzioni pubbliche con finanziamento insufficiente e con poco margine di manovra, fatto che mette in pericolo il successo delle iniziative come quella di Savelugu. La crisi generale dell'acqua urbana in Ghana, dovuta alla mancanza di investimenti ed alla tendenza a privatizzare, colpisce ora anche il funzionamento del programma di Savelugu. La GWCL a Tamale, la fornitrice principale di acqua potabile di Savelugu, ha iniziato a razionare l'acqua e questo ha avuto ripercussioni direttamente su Savelugu. In questo senso, è utile segnalare che non si può garantire il successo di un enclave attorniato da una crisi galoppante. Pertanto, la questione della fornitura universale di acqua dovrebbe essere sempre analizzata in un contesto più ampio. Bisognerebbe disporre di una politica e un obiettivo comuni. Le grandi imprese private hanno riconosciuto questo fatto e stanno lavorando febbrilmente per stabilire una politica mondiale dell'acqua basata sulla privatizzazione. Noi, da parte nostra, dobbiamo lottare per consolidare il finanziamento, la gestione e il controllo pubblico delle risorse idriche. Questo promuoverà lo scambio di idee e risorse per il bene comune.

*Al-Hassan Adam è membro della Coalizione Nazionale contro la Privatizzazione dell'Acqua (NCAP o National Coalition Against the Privatisation of Water).*

## ARGENTINA: UNA COOPERATIVA DI LAVORATORI SOSTITUISCE LA ENRON

DI GUILLERMO AMOREBIETA

Il decennio degli anni '90 ha provocato la maggior vendita di aziende dello Stato argentino in tutta la sua storia. Insieme alla concessione dei servizi pubblici ad imprese private del paese e a gruppi economici multinazionali, è divenuto un triste esempio del "successo" delle politiche neoliberaliste per i paesi in via di sviluppo.

Dal 1990, quando il settore più conservatore della politica argentina ha assunto la conduzione economica del governo centrale, si è prodotta una vendita sistematica delle imprese statali, dall'industria metallurgica fino al settore petrolifero, incluso i settori aereo, marittimo e terrestre, le telecomunicazioni, il sistema di assicurazioni pensionistiche e di beni, gli aeroporti, ecc. Si è persino arrivati al punto estremo di dare in concessione lo spazio radioelettrico insieme all'elettricità, la depurazione, il gas e tutti i servizi complementari che ogni nazione presta ai suoi cittadini.

La provincia di Buenos Aires (10 milioni di abitanti distribuiti in 74 città e 48 municipalità), a causa della resistenza di alcuni sindacati e poche ONG di recente costituzione, ha mantenuto pubblici la maggior parte dei servizi pubblici statali ma ha sofferto una pressione costante da parte del governo centrale, attraverso un vero e proprio "soffocamento finanziario", affinché abbandonasse le imprese fornitrici di servizi pubblici. D'altra parte, il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e la Banca Mondiale richiedevano insistentemente che si vendessero le aziende collegate ai servizi urbani come condizione per accedere ai finanziamenti internazionali.

Il Sindacato dei Servizi Idrici della provincia di Buenos Aires ha proposto un progetto di legge denominato OSBASA e ha ottenuto che il



Senato della provincia – ma non la Camera dei Deputati provinciali – lo approvasse. In questa legge si stabiliva una gestione pubblica dei servizi di depurazione primaria nella provincia, con la partecipazione dei lavoratori nella conduzione amministrativa e operativa dell'impresa. Questo progetto contemplava l'obbligo per tutte le amministrazioni della provincia di salvaguardare le risorse idriche, universalizzare le prestazioni primarie, garantire il trattamento degli scarichi e obbligare i municipi e le cooperative operatrici a queste condizioni.

Purtroppo, le forti pressioni politiche provenienti dai settori imprenditoriali nazionali e stranieri, dagli organismi multilaterali di credito e da qualche consulente con forti vincoli imprenditoriali hanno fatto sì che i deputati della legislatura provinciale archiviassero il progetto preparando il terreno alla futura privatizzazione dei servizi sanitari.

Nel 1999, come conseguenza delle pressioni politiche esercitate da diversi settori economici degli Stati Uniti, che fino a quel momento erano rimasti esclusi dalla distribuzione del capitale sociale argentino, le ultime imprese statali di proprietà delle provincie sono state vendute. Allo stesso tempo venivano poste delle condizioni più rigide grazie alla lenta ma continua crescita dei movimenti della società civile.

Nella provincia di Buenos Aires (contribuente principale del Prodotto nazionale e con quasi un terzo della popolazione del paese), le imprese distributrici dei servizi pubblici sono state bersaglio dell'ambizione vorace dei capitali di Houston. Uno dei motivi importanti per cui la Enron, Houston Corporation e AES hanno potuto acquisire i servizi di acqua e di energia è stata la partecipazione di Marvin Bush, fratello dell'appena eletto presidente degli Stati Uniti e conoscente influente delle imprese texane.

## ACQUA COSTOSA

Buenos Aires aveva la seconda impresa statale operante nel servizio di distribuzione di acqua in tutto il paese, chiamata OSBA, che aveva anche come funzione sociale la distribuzione nelle aree più povere e nei settori marginali dei conglomerati urbani della città, il controllo degli scarichi industriali e l'esercizio legale del potere di regolamentazione in materia di depurazione idrica.

Come nel caso delle restanti concessioni del paese nel settore dell'acqua, l'aggiudicataria Enron – attraverso la sua filiale Azurix Corp. e la sua

rappresentanza in Argentina, Azurix Buenos Aires Spa – si è fatta carico delle prestazioni in condizioni vantaggiose dal punto di vista contrattuale ma con un contesto sociale molto complesso: grande impoverimento della popolazione, quasi il 20% di disoccupazione, un sistema monetario al punto di esplodere per il mantenimento della convertibilità, il logorio politico del governo e le prime reazioni sociali di fronte alla situazione generale e, in particolar modo, alla pessima qualità dei servizi.

Il pagamento di un "valore chiave" di quasi 500 milioni di dollari statunitensi (che ha rappresentato una cifra tre volte maggiore dell'offerta del consorzio arrivato al secondo posto), ha messo in rilievo l'improvvisazione tecnica e l'urgenza di acquisire nuove imprese che permettessero l'aumento delle quotazioni di Enron a Wall Street. Azurix sperava che i governi locali permettessero di eludere le obbligazioni contrattuali per fare di questo nuovo affare un meccanismo redditizio a breve termine, così come avevano fatto durante quasi dieci anni le francesi Suez e Vivendi nella città di Buenos Aires e nelle varie provincie all'interno del paese.

La concessione comprendeva più di 70 città con acqua e fognature, 47 impianti di trattamento di liquidi di scarico, 20 impianti potabilizzatori, 470 perforazioni profonde per acqua potabile, quasi 10.000 km di reti di distribuzione di acqua e 7.200 km di reti di scarico. Dei 2.000 lavoratori iniziali, soltanto 1.100 passavano così alla concessionaria data alla Enron.

L'impresa costituita è stata denominata Azurix Buenos Aires Spa, capitalizzata da Azurix Corporation, con sede a Houston, e da un'altra azienda creata per l'occasione, Azurix Argentina. Il capitale sociale dichiarato ammontava a 85.000 pesos argentini (con una parità di 1 dollaro = 1 peso), cifra che rappresentava appena il valore di una piccola proprietà immobiliare in qualsiasi luogo del paese.

Per agire come operatore responsabile, come il contratto richiedeva, hanno utilizzato la figura di Wessex Water, una piccola compagnia inglese acquistata dalla Enron per quel fine e, inoltre, hanno creato la Wessex Technical, che aveva il compito della consulenza tecnica. In realtà tale azienda non ha mai avuto una partecipazione attiva nella gestione imprenditoriale della concessione, anche se si presume che facesse parte del sistema di imprese "fantasma" create dalla Enron per destinare il denaro nei paradisi fiscali attraverso manovre considerate illegittime dalla giustizia statunitense.

Durante il primo anno di gestione della Azurix, si è notato che, al di là

della realizzazione di un “maquillage” agli impianti dell’impresa ottenuta, si cercava la forma più veloce per recuperare il pagamento effettuato allo Stato. Il tutto per rifarsi con le prestazioni, senza realizzare gli investimenti più importanti e urgenti richiesti dal servizio.

La disattenzione e il disinteresse della Enron hanno provocato gravi conseguenze nel servizio, tanto nella captazione che nella distribuzione dell’acqua come nella raccolta e nel trattamento degli scarichi fognari: contaminazione delle reti idriche, guasti importanti negli impianti potabilizzatori, paralisi di impianti di trattamento dei liquidi, disinvestimento nell’equipaggiamento e in tecnologia, esternalizzazione di lavori importanti per il servizio, ecc. Tutto questo ha provocato lo scontento sociale e il reclamo di varie organizzazioni di utenti e consumatori che, a loro volta, hanno fatto pressione sui sindaci di importanti città colpite dalla cattiva gestione di Azurix Buenos Aires. Ciò ha messo con le spalle al muro il governo della provincia e lo ha portato, inevitabilmente, a sanzionare ripetutamente il concessionario esigendo la rettifica della sua politica di investimenti e la messa in atto di un programma adeguato per il riscatto della qualità e la continuità delle prestazioni.

Noi lavoratori abbiamo dovuto far pressioni sul governo per ottenere, dopo vari mesi di negoziazioni, l’attuazione del Contratto Collettivo di Lavoro e le commissioni di applicazione dello stesso. Il ricorso all’esternalizzazione era un metodo usato routinariamente per portare a termine lavori ordinari, con conseguente danno per i lavoratori dell’impresa e bassa qualità dei servizi offerti all’utente.

## LA SUPERBIA IMPRENDITORIALE

Quando i funzionari di Azurix hanno verificato che il governo non poteva controllare il malcontento degli utenti per le cattive condizioni del servizio nelle varie città dell’interno della provincia, hanno iniziato a sostituire i professionisti argentini con altri che hanno “importato” in modo improvvisato dall’Inghilterra, dall’Australia e dagli Stati Uniti, con l’obiettivo di trovare soluzioni a basso costo ai problemi che iniziavano a peggiorare giorno dopo giorno.

Senza sapere la lingua, senza conoscenza della tecnologia esistente, con bassissimi fondi per le opere elementari e con la pressione degli utenti che chiedevano soluzioni urgenti ai problemi del servizio, in diverse città importanti della concessione è scoppiata la crisi tra le autorità

dello Stato e l’impresa. L’Organismo Regolatore ha imposto forti multe e altre sanzioni alla concessionaria. Dopo appena due anni di contratto e con, addirittura, la bancarotta di Enron, la casa madre negli Stati Uniti, i suoi ultimi funzionari statunitensi hanno battuto in ritirata con il conseguente abbandono dell’impresa con gravi e conosciuti inadempimenti.

## IL GOVERNO NON SA COSA FARE

Arrivava il mese di febbraio del 2002, e il governo della provincia non aveva né il personale tecnico né l’equipe di gestione necessaria per riprendere le prestazioni prendendo in carico direttamente il servizio con i problemi sollevati dagli utenti. Ciò ha portato inevitabilmente alla convocazione del Sindacato dei Servizi Idrici della Provincia di Buenos Aires e a negoziazioni urgenti che permettessero la garanzia della qualità, quantità e continuità della fornitura a quasi tre milioni di abitanti approvvigionati dalla concessione.

È stato pianificato, allora, un progetto globale che coinvolgesse gli attori sociali, che andasse oltre i condizionamenti politici che le circostanze potevano imporre al governo. Si costituiva così un’impresa dello Stato con la partecipazione azionaria degli stessi lavoratori attraverso il riconoscimento da parte del proprio organo di vigilanza (chiamato ORAB in quel momento e oggi denominato OCABA). In questo modo, i lavoratori organizzati attraverso una vera e propria impresa, in società con il Sindacato, si ergevano a operatori del servizio, eliminando le condizioni imposte dalla Banca Mondiale nei precedenti contratti di gestione sono stati coinvolti gli utenti per mezzo delle organizzazioni rappresentative, sia nell’organo di vigilanza (ex ORAB) che nella gestione dell’impresa Aguas Bonaerenses Spa (ABSA), e si è stabilito un impegno affinché gli onorari corrispondenti all’erogazione del servizio si convertissero in nuove azioni per i lavoratori a partire dal momento in cui l’impresa avesse equilibrato i suoi conti e superato l’emergenza provocata dalla cattiva gestione di Azurix Buenos Aires-Enron.

Gli stessi lavoratori mettevano a disposizione le proprie conoscenze ed esperienze per portare avanti il lavoro di captazione, potabilizzazione, distribuzione dell’acqua corrente e depurazione delle acque reflue, con il controllo incrociato dell’Organismo di Vigilanza in ambito tecnico e operativo da una parte e del Ministero delle Infrastrutture-Opere e Servizi Pubblici dall’altra. Il tutto sia nella gestione commerciale sia nella

qualità delle prestazioni. Le organizzazioni di utenti riconosciute (dodici nell'area servita dall'ABSA) godono dell'indipendenza, oltre che per la partecipazione nella gestione e nel controllo, nell'accesso al Difensore del Popolo e agli organi municipali rappresentativi di utenti e consumatori. Ciò permette una presenza costante in ogni settore del servizio.

Per organizzare un'impresa di tale portata, il Sindacato è ricorso alla costituzione di una Società per Azioni composta dall'organizzazione e dai lavoratori dell'impresa ABSA. Questa detiene il 10% del capitale azionario di Aguas Bonaerenses Spa, la fornitrice statale di servizi e si prevede che questa partecipazione azionaria aumenti per il futuro.

Dall'inizio dell'attività operativa, il Sindacato non ha voluto la gestione contabile e amministrativa dell'ABSA e ha concentrato la sua attività esclusivamente nella porzione tecnica del servizio, nella formulazione di politiche destinate a risolvere le principali carenze in materia di acqua e fognatura, nel migliorare e rendere più efficace l'impiego delle risorse umane, nella promozione e riqualificazione dei lavoratori tecnici e professionali, nella partecipazione dei cittadini attraverso incontri utili a far conoscere le attività tecniche e operative dell'impresa, nelle politiche di realizzazione di opere ed estensione del servizio, nella ristrutturazione tecnica dei sistemi di controllo ed amministrazione, ecc.

Attraverso l'utilizzo di risorse proprie dell'ABSA e l'apporto di capitale dello Stato provinciale, si è provveduto a risolvere i problemi finanziari per realizzare le principali opere e risolvere le problematiche più urgenti ereditate dal concessionario precedente. Per questo, l'organizzazione dei lavoratori (chiamata 5 settembre Spa) ha sviluppato un'ampia politica di consultazioni con le autorità comunali, con le organizzazioni di utenti e consumatori e ha controllato gli archivi storici dell'antica impresa OSBA per arrivare a conclusioni teoriche che permettessero una corretta programmazione delle opere. Questo ha comportato la formulazione di un piano di lavoro che rendesse possibile il superamento delle emergenze più gravi e incalzanti, tanto dal punto di vista dell'approvvigionamento quanto dal punto di vista dei rimedi necessari per far scendere rapidamente i livelli d'inquinamento per il mancato trattamento delle acque reflue.

In materia di acqua potabile si sta realizzando la sostituzione di più di 100.000 metri delle condutture più vecchie, alcune delle quali hanno in qualche caso più di 70 anni, usando moderne tecniche di costruzione mediante il contratto con piccole e medie imprese con capitale nazionale.

Un'altra priorità è stata quella della costruzione di nuovi acquedotti nelle principali città, che ha permesso l'espansione del servizio a zone popolate e con rischio sanitario, oltre a rafforzare i livelli di pressione e portata in aree critiche della periferia delle varie città.

Sono ripresi i lavori relativi ad opere interrotte a causa della paralisi di Azurix Buenos Aires, con particolare riferimento alla riattivazione degli impianti di trattamento di liquidi fognari e al riadattamento dei sistemi di depurazione messi fuori servizio per mancanza di investimenti, operazione che ha garantito una riduzione dei livelli di inquinamento nei corsi idrici superficiali.

Nel 1999, anno in cui ha avuto luogo la privatizzazione, la provincia di Buenos Aires aveva un indice di approvvigionamento di acqua del 74%, e il 47% della popolazione urbana disponeva di accesso alla depurazione. Nel 2002, in seguito alla ritirata della Azurix e all'insediamento di ABSA, la fornitura di acqua era scesa al 68% a causa della crescita demografica e dei mancati investimenti. Il 43% della popolazione era sfornita di depurazione. Attualmente, il 71% della popolazione ha l'acqua potabile e il 45% può contare con depurazione nelle case. È importante segnalare che, finora, tutti gli investimenti sono stati realizzati con finanziamento proveniente dal bilancio dell'impresa e del governo provinciale.

Di recente, il governatore ha negoziato un prestito con la Banca Mondiale che sarà molto utile per l'ampliamento dei servizi. Abbiamo compreso la necessità di rimodernare le reti idriche perché Azurix non ha fatto niente in quel senso, e le perdite di acqua rappresentavano fino al 40% del totale di acqua potabile prodotta. Si sono persi, quindi, milioni di litri a causa dell'età delle tubature (più di 60 anni).

Sono stati sostituiti più di 110.000 metri di tubi ed è stata recuperata la pressione dell'acqua nel 30% del territorio.

Azurix ha anche abbandonato la metà dei suoi impianti di trattamento di acque reflue, fatto che si è tradotto in un aumento notevole dell'inquinamento dei fiumi. Adesso, il 30% di quegli impianti paralizzati presentano un ottimo funzionamento. Si stanno anche controllando le opere di Azurix realizzate forse attraverso la frode. In alcuni casi, Azurix ha affermato di aver realizzato delle opere che non esistono in realtà e, in altri, si è limitata ad effettuare una piccola manutenzione di acquedotti che dovevano aver rinnovato. Questa inchiesta è collegata a un sollecito di indennizzo presentato da Azurix/Enron al Centro Internazionale di Accordo di Differenze Relative a Investimenti (CIADI) contro lo Stato nazionale e la provincia di Buenos Aires.

## SUDAFRICA: SONDARE LE ACQUE DELLE PARTNERSHIPS PUBBLICO-PUBBLICO

DI LAÏLA SMITH

I prossimi passi che dobbiamo fare sono diretti all'ottenimento della piena autonomia dal potere politico mediante il coinvolgimento degli utenti come azionisti rappresentati dalle associazioni di categoria e l'inclusione di altri settori produttivi della regione in cui ABSA presta i suoi servizi. Tutto questo per garantire un livello di decisioni democratiche più esteso, l'uso razionale delle risorse economiche e finanziarie, la messa a punto di un sistema di priorità nell'espansione del servizio con contenuto sociale e l'impegno dello Stato nel finanziamento delle grandi opere che una regione importante necessita per accompagnare la crescita demografica e lo sviluppo produttivo.

*Guillermo Amorebieta è dirigente del Sindacato di Obras Sanitarias della Provincia di Buenos Aires.*

La prima associazione tra organismi pubblici del Sudafrica evidenzia le possibili modalità di affrontare alcune delle principali difficoltà che i governi locali hanno di fronte per poter fornire i servizi idrici ai poveri. In appena tre anni, l'associazione tra Rand Water e l'autorità locale di Harrismith ha prodotto dei risultati molto significativi che, speriamo, rappresenteranno un precedente per lo sviluppo di future iniziative in questa materia.

L'idea dell'associazione è sorta perché le infrastrutture di Harrismith erano state abbandonate per molti anni e ciò aveva provocato un pessimo controllo degli scarichi. La situazione era arrivata al punto in cui "le acque di scarico fluivano direttamente nel fiume". Il consiglio municipale di Harrismith aveva bisogno di collaborare con un fornitore di servizi esterni per migliorare la gestione della distribuzione dell'acqua e della depurazione e, a tal fine, ha studiato diverse possibilità di cooperazione con altre strutture.

I problemi della fornitura del servizio che colpivano Harrismith devono essere calati nel contesto regionale e nella recente suddivisione amministrativa. Harrismith fa parte del municipio di Maulti-a-Phophung, situato nella provincia del Free State del Sudafrica.

Dentro i confini del municipio di Harrismith si trovano l'antica città bianca di Harrismith, il quartiere nero di Intabazwe, che si trova a cinque chilometri a nord ed una parte dell'antico territorio dei Qwa QWA, chiamata Tshiame, situata tra i 15 e i 20 chilometri ad ovest. Si tratta, pertanto, di un insediamento urbano disperso e con pochi elementi per collegare o integrare i suoi diversi componenti (si veda la Mappa 1, pag. 153).

Il complesso urbano di Harrismith, quindi, è poco denso e si trova lontano dal centro dell'attività economica. Intabazwe è il quartiere nero originale di Harrismith. Anche se la maggior parte delle abitazioni di

questa zona è povera, le infrastrutture del quartiere sono abbastanza sviluppate; la maggior parte delle proprietà dispone di contatori con collegamento elettrico all'interno delle case e dell'allacciamento alla fognatura. Ci sono, però, degli insediamenti nella zona che dipendono da distributori pubblici, come le fontane, e circa 1.500 abitazioni che continuano ad usare un sistema di approvvigionamento basato su serbatoi. Il quartiere è separato dal centro economico e, data la scarsità di opportunità di lavoro, la maggior parte delle persone che cercano lavoro deve farlo fuori della zona.

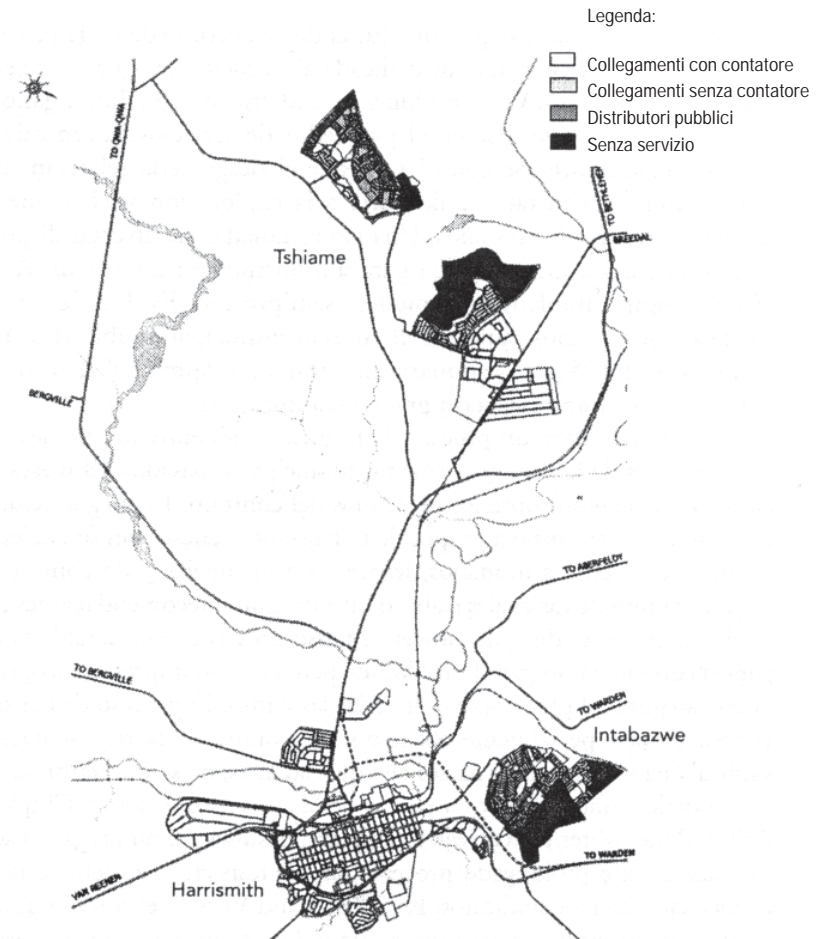
Gli ostacoli che bisogna superare per alleviare la povertà a Intabazwe e a Tshiame sono grandi. La zona di Harrismith, nonostante i vantaggi derivanti dalla sua ubicazione, ha un indice di disoccupazione pari al 38%.

Questa cifra potrebbe essere ridotta se aumentasse il numero delle attività imprenditoriali, ma gli investimenti nel distretto vengono limitati dalle condizioni socioeconomiche. Le persone che lavorano hanno occupazioni mal pagate, non qualificate e di bassa categoria, come lavori domestici o di manutenzione.

Perché si è scelta la partnership pubblico-pubblico per affrontare il problema della fornitura dei servizi? Durante gli anni '90, in Sudafrica è stato annunciato a gran voce l'arrivo di un ampio ventaglio di partnerships pubblico-private (PPP in inglese) senza dare molto peso al valore che potevano avere, in alternativa, le collaborazioni tra organismi pubblici. Alla fine degli anni '90, il governo centrale – attraverso la Banca di Sviluppo dell'Africa Meridionale (DBSA) e il Dipartimento dell'Acqua e delle Foreste (DWAF) – ha cominciato a rendersi conto del fatto che le opzioni relative alla gestione del servizio idrico dovevano andare oltre quelle offerte dal settore privato.

Quando le autorità locali di Harrismith hanno valutato le possibilità che offriva il settore privato, hanno scoperto che i capitali sarebbero stati difficilmente attratti da una zona con un indice di povertà tanto elevato e con delle tariffe relativamente basse. Hanno considerato, allo stesso modo, che era importante che il settore pubblico mantenesse un codice etico per garantire che gli abitanti con redditi bassi fossero protetti dalla logica del profitto che guida il settore privato, che avrebbe limitato l'accesso a servizi primari. Il consiglio aveva anche dubbi sul fatto che un socio privato rispettasse l'obbligo costituzionale che sancisce che le autorità locali devono impegnarsi per migliorare la qualità dei servizi di coloro che sono stati tradizionalmente emarginati.

MAPPA 1:  
RETI IDRICHE NELLA ZONA DI HARRISMITH



Fonte: Water Service Plan for the Thabo Mofutsanyana District, 2002.

Rand Water, che ha sede nella Provincia di Gauteng, è una azienda che si occupa di servizi idrici da più di cento anni e che fornisce più di dieci milioni di sudafricani. L'azienda si è aggiudicata l'appalto per diventare il fornitore esterno dei servizi nella zona di Harrismith. Si riteneva che il rischio potesse essere relativamente basso perché il contratto si limitava alla gestione e alla manutenzione per soli tre anni. Una volta studiate le diverse disposizioni istituzionali esistenti per relative all'organizzazione del servizio idrico, Rand Water ha proposto l'attuazione di un modello semiprivato. Invece di creare, da parte del consiglio comunale, un'altra impresa, Rand Water avrebbe gestito un'unità imprenditoriale collegata al consiglio per garantire un certo grado di autonomia.

Nel 1999 è iniziato un processo di contrattazioni tra i dipendenti, i residenti della zona e il consiglio municipale e, dopo 18 mesi, si è trovato un accordo sui principi del contratto. Le negoziazioni sono state svolte nell'ambito di gruppi di lavoro sulle questioni finanziarie, su quelle tecniche, sulle risorse umane, legali, istituzionali e di comunicazione. Ogni gruppo ha elaborato informazioni e raccomandazioni per il consiglio. Questo lungo processo ha comportato un costo considerevole sia per il consiglio che per Rand Water, ma era qualcosa di imprescindibile se si voleva assicurare il pieno appoggio di tutte le parti. Il processo di consultazione è risultato molto efficace perché ha coinvolto la rappresentanza sindacale a livello locale e nazionale. Oltre a trattare i temi legati al mondo del lavoro le contrattazioni hanno toccato tutti gli aspetti della partnership (Floss e Chipkin, 2002). Rand Water e il consiglio erano disposti ad assumersi le spese aggiuntive di questo prolungato processo grazie alla precedenti esperienze di collaborazione che entrambe le strutture avevano avuto con i sindacati. Nel 2001, Rand Water e il consiglio municipale di Harrismith hanno firmato un contratto di gestione con il quale si creava Amanziwethu (AWS) come unità imprenditoriale integrata nel Dipartimento comunale dell'acqua e della depurazione. La AWS si sarebbe occupata del funzionamento e della gestione del dipartimento durante tre anni e avrebbe curato anche il servizio di riscossione di tutti i servizi municipali dell'autorità locale.

## L'ASSOCIAZIONE

L'associazione presentava vari aspetti positivi per le autorità locali. In primo luogo, il modello di contratto proteggeva i suoi interessi perché

Rand Water si assumeva il rischio commerciale garantendo il pagamento di 1 milione di rand alle autorità locali se il contratto fosse stato rescisso prima della scadenza concordata. In secondo luogo, siccome le entrate provenienti dall'acqua e dalla depurazione si raccoglievano con un regime differenziato al fine di assicurare i reinvestimenti necessari per il settore, le autorità locali avrebbero ricevuto il 5% di dette entrate da destinare a servizi senza fini di lucro, come i centri sociali e le biblioteche.

In terzo luogo, le eventuali richieste di profitto di Rand Water sono stati, in tal modo, limitati per riuscire a far sì che Rand Water non ottenesse onorari superiori al 5% in riferimento alla gestione. L'idea era quella di far sì che le tariffe continuassero ad essere accessibili contenendo gli aumenti di prezzo dell'acqua e della depurazione.

La struttura di vigilanza di questa partnership è stata elaborata con molta cura e tenendo conto delle informazioni giunte dai vari comitati. Sono stati organizzati fori dell'acqua nelle diverse circoscrizioni affinché gli utenti del servizio avessero l'opportunità di formulare i loro dubbi sulle questioni operative e sui pagamenti. Successivamente, tutte queste questioni sono state esposte in un comitato di coordinamento, che si incontrava mensilmente, composto dalle principali parti interessate (alte cariche di Rand Water, i responsabili principali della AWS e dirigenti municipali). Queste riunioni di coordinamento sono servite per risolvere i problemi riportati dai fori dell'acqua e per visionare le relazioni tecniche mensili preparate dalla persona incaricata della vigilanza.

L'associazione deve parte del suo successo ai consiglieri di ogni circoscrizione, che hanno assunto un ruolo molto attivo al momento di informare gli abitanti della loro zona circa i dettagli del contratto. I consiglieri, attraverso i comitati locali, i fori dell'acqua e le campagne porta a porta, hanno spiegato come funzionavano i servizi di distribuzione dell'acqua e l'importanza di registrarsi come povero se la famiglia aveva reddito inferiore a 1.100 rand mensili. Sono stati anche loro ad evitare che nelle abitazioni più povere fosse tagliato il servizio nel caso di mancato pagamento per indigenza.

Hanno accompagnato i funzionari della AWS nelle rispettive visite ai quartieri per far conoscere questa politica tra gli utenti del servizio. Se le famiglie non potevano permettersi i pagamenti, il funzionario le invitava a registrarsi come poveri e, in questo modo, potevano ricevere una sovvenzione statale, avendo allo stesso tempo la garanzia che la fornitura, anche se limitata, non sarebbe cessata.

Per quanto riguarda gli utenti del servizio, l'ampia consultazione du-

rante tutto il processo di negoziazione è stata fondamentale perché la partnership ottenesse l'appoggio delle diverse comunità della zona. La strategia di partecipazione comunitaria della AWS ha previsto due elementi: un'iniziativa divulgativa e un meccanismo di feedback.

Con la prima si informava la comunità sul fatto che il consiglio si proponeva di realizzare la modifica del modello di fornitura dell'acqua. Questa campagna, realizzata sia dal consiglio che dalla AWS, ha assunto varie forme: trasmissioni radiofoniche, video nelle comunità, opere teatrali, articoli di giornale, annunci e riunioni. Le reazioni a tutto questo sono state raccolte dalle strutture politiche locali e da altri attori chiave come i sindacati, le ONG locali, i partiti politici e i piccoli negozi. In generale, questo processo è stato considerato molto costruttivo. Questi fori di consultazione si sono convertiti in un forum sui servizi idrici per promuovere la partecipazione popolare nei processi decisionali. L'idea era che questo forum, partendo dall'obiettivo primario della consultazione sulla fornitura dell'acqua, si trasformasse progressivamente in un meccanismo di partecipazione su questioni come l'ampliamento del servizio, la struttura tariffaria, le priorità e gli obiettivi strategici.

Le strutture istituzionali che promuovono la partecipazione popolare hanno svolto un ruolo decisivo per far accettare e appoggiare dagli utenti del servizio il partenariato pubblico-pubblico. Le migliorie nella fornitura di acqua sono state evidenti quando nei quartieri sono stati installati punti di distribuzione o collegamenti interni e wc esterni con depurazione; si è raggiunto, quindi, un livello di servizio che può essere considerato buono tenendo conto dell'indice di povertà della zona. Colloqui con i residenti e con i consiglieri hanno rivelato che la AWS aveva adottato un atteggiamento comprensivo davanti alle difficoltà socioeconomiche che gli abitanti si trovano ad affrontare. Ci sono stati molti casi in cui le famiglie non si erano registrate come indigenti ed avevano ritardato i pagamenti ma, nonostante tutto, non è stata sospesa la fornitura una volta consumata la quantità che era stata assegnata loro gratuitamente.

In questi casi, la AWS ha cercato di dimostrare la sua disponibilità a patto che queste famiglie si impegnassero a pagare secondo le condizioni stipulate in mutuo accordo e ad un prezzo accessibile. Per le famiglie con un consumo di acqua limitato a 6 mila litri a causa del basso reddito, in situazioni di emergenza la AWS si è dimostrata disponibile permettendo il flusso illimitato di acqua.

Questa forma di collaborazione pubblico-pubblico ha conquistato l'appoggio generale perché gli abitanti sentono che la qualità dei servizi

offerti dalla AWS è migliorato e si è fatto uno sforzo per istituzionalizzare i meccanismi di partecipazione pubblica nella gestione dei servizi. Questo appoggio non deve essere sottovalutato perché ha permesso che i residenti rispettassero le misure introdotte per garantire il pagamento delle tariffe; ciò si evince guardando al basso indice di collegamenti illegali. In alcune zone, però, la percentuale di insolvenza è eccezionalmente elevata (a Tshiamo, ad esempio, è dell'8%), soprattutto a causa dell'alto indice di disoccupazione e dell'impossibilità di pagare l'acqua. Nonostante questo problema, sembra esserci un indice relativamente alto di rispetto delle misure che garantiscono i pagamenti tra quelle famiglie che possono avvalersi dei servizi municipali primari. Questa situazione è insolita nei paesi e nelle città del Sudafrica, in cui i livelli di insolvenza minacciano di sospendere la capacità delle autorità locali di finanziare la fornitura di un servizio primario che è imprescindibile per la vita.

#### LEZIONI APPRESE

Lasciando da parte gli obiettivi raggiunti, l'associazione ha anche incontrato vari problemi. In genere si è soliti dire che uno dei vantaggi principali delle partnership è lo scambio di conoscenze, ma la verità è che questo obiettivo è difficilmente raggiungibile. I saperi acquisiti con l'esperienza amministrativa e di gestione della Rand Water non si è trasferita al consiglio municipale in modo che questo possa rafforzare la propria capacità per gestire il settore o per controllare meglio un nuovo contratto di fornitura del servizio. Anche se i consiglieri municipali fanno parte del processo gestionale, le loro conoscenze sui dettagli del contratto sono limitate e questo li porta a dover essere d'accordo con coloro che posseggono le conoscenze tecniche.

Quindi, nonostante il contratto di tre anni, l'associazione non ha ridotto la dipendenza delle autorità locali da un fornitore esterno. Questo fatto, allo stesso tempo, dipende anche dai numerosi avvicendamenti di politici del consiglio durante un periodo di intensa ristrutturazione municipale. Questo alto turn-over amministrativo è un problema endemico che le autorità locali del tutto il paese si trovano ad affrontare.

Un secondo problema consiste nel fatto che il valore della formazione offerta ai lavoratori dipende ancora dai funzionari che Rand Water ha destinato temporaneamente alla zona.

Fino a che punto si potranno mantenere i benefici produttivi di questa

formazione quando sarà ultimato il trasferimento di quegli funzionari?

Il terzo problema è la grande difficoltà di equilibrare la logica del recupero dei costi con le disposizioni costituzionali che richiedono il miglioramento delle condizioni di equità tra quelle famiglie che erano state private dei loro diritti, una lotta sulla quale non si può ancora cantare vittoria.

La AWS ha dedicato grandi sforzi per determinare chi può pagare e chi no e ha creato delle misure di garanzia dei pagamenti più rigorose per quelli che possono permettersi di pagare l'acqua. In questo modo, si è riusciti a registrare tutti i poveri della zona per assicurare loro la fornitura mensile gratuita di 6 mila litri di acqua. Eppure, quando le famiglie povere – la maggior parte delle quali molto numerose – sono costrette a sopravvivere con un sistema di distribuzione limitata, si perde completamente la dignità e il diritto all'acqua. Questo ci porta a riflettere su questioni più generali come le direttive nazionali, applicate dalle autorità locali, che stabiliscono il minimo di acqua necessaria in 6 mila litri, una quantità senza dubbio insufficiente perché una famiglia possa coprire le proprie necessità.

Finché le conoscenze tecniche e amministrative continueranno ad essere appannaggio del partner esterno all'associazione, sarà impossibile dare risposta a questioni politiche complesse. La sfida delle forme organizzative alternative nella fornitura di servizi è quella di garantire che, durante i processi di associazione, le autorità locali possano sviluppare la loro capacità di governo e, in questo modo, essere in grado di decidere se optare per la gestione in proprio del settore o di valutare, almeno, se sono in grado di controllare un'associazione, nel caso si decida per quest'ultima.

Se analizziamo la situazione da una prospettiva più ottimista, si spera che le autorità locali in Sudafrica si orientino, sempre di più, per la costituzione di associazioni tra strutture pubbliche. Dalla fine degli anni '90, il paese ha stipulato due concessioni di acqua a lungo termine ed entrambe hanno comportato molte difficoltà. Queste esperienze hanno dimostrato che il settore privato non garantisce la fornitura di servizi migliori né protegge le autorità locali dal rischio di chiedere prestiti al mercato. Perciò, in tutto il paese si stanno sviluppando associazioni tra municipi e coordinamenti dell'acqua, anche con organizzazioni di base. Quanto più disposte sono le autorità locali a "sondare le acque" di queste partnerships, tanto più si potrà giudicare se queste costituiscono un'alternativa possibile alla gestione privata nella fornitura di servizi primari.

## RIFERIMENTI

FLOSS, MM. Y CHIPKIN, I. 2002. "A New Model of Service Delivery: Amanziwethu in Harrismith". Relazione richiesta da Rand Water. Republic of South Africa, Census, 2001.

SMITH, L. Y FAKIR, E. 2003. "The struggle to deliver water services to the indigent: A case study on the public-public partnership in Harrismith with Rand Water". Ricerca del Centre for Policy Studies.

*Laïla Smith lavora nell'Unità di Ricerca, Valutazione e Contrattazione della città di Johannesburg.*



### PARTE III

## **MODELLI PUBBLICI VOLTI A RISPONDERE ALLE NECESSITÀ DELLA POPOLAZIONE: LA LOTTA CONTINUA**

### URUGUAY: LA VITTORIA DELLA LOTTA PER L'ACQUA

DI CARLOS SANTOS E ALBERTO VILLARREAL

Grazie ai meccanismi della democrazia diretta, la Commissione Nazionale in Difesa dell'Acqua e della Vita (CNDV) ha potuto introdurre l'acqua come un diritto umano fondamentale nella Costituzione dell'Uruguay. In questo modo, sono state gettate le fondamenta per una gestione pubblica delle risorse idriche basata sulla partecipazione sociale e sulla sostenibilità.

Nell'ottobre del 2004, il popolo uruguayano ha appoggiato con più di 1.440.000 votanti, il 64,6% del corpo elettorale, l'iniziativa della CNDV con la quale si emendava la Costituzione.

L'emendamento alla Costituzione recitava: "l'acqua è una risorsa naturale essenziale per la vita. L'accesso all'acqua potabile e l'accesso alla depurazione costituiscono diritti umani fondamentali". L'emendamento all'Articolo 47 della Costituzione (Capitolo dei Diritti, Doveri e Garanzie) stabilisce, inoltre, che la gestione pubblica delle risorse idriche dovrà basarsi su criteri di partecipazione dei cittadini e di sostenibilità.

Il meccanismo di democrazia diretta è stato messo in moto dalla CNDV, commissione costituita nel 2002 come risposta alla firma della Carta d'Intenti tra il governo uruguayano e il Fondo Monetario Internazionale (FMI), in cui il primo si impegnava ad estendere la privatizzazione dei servizi di distribuzione di acqua potabile e di depurazione a tutto il paese.

La privatizzazione di questi servizi è iniziata nel 2000 nel dipartimento

di Maldonado, favorendo in primis la multinazionale francese Suez Lyonnaise des Eaux e, in seguito, la spagnola Aguas de Bilbao.

Come nella maggior parte dei casi registrati negli ultimi anni in tutto il mondo, queste privatizzazioni hanno avuto conseguenze negative.

Dal punto di vista sociale, sono stati esclusi ampi settori della popolazione dall'accesso all'acqua potabile a causa dell'impossibilità di poter coprire il costo dell'allacciamento, le cui tariffe costano fino a 10 volte quelle del servizio pubblico OSE (Obras Sanitarias del Estrado). Il servizio, inoltre, non ha neanche mantenuto la stessa qualità garantita dal servizio pubblico che continua a rifornire il resto del paese con una copertura che supera il 90%. La qualità dell'acqua era talmente cattiva che gli organismi di controllo hanno raccomandato che non si consumasse direttamente, perché non presentava condizioni minime di potabilità.

Dal punto di vista economico, l'"affare" è stato disastroso per lo Stato uruguayano. Le imprese non solo non hanno attuato i programmi delle opere previste nei contratti, ma non hanno onorato i pagamenti dei canoni pattuiti e sono ricorse a una serie di riconsiderazioni contrattuali con lo Stato, il quale si è assunto le eventuali perdite di gestione. Questo significa, in pratica, che è stato il popolo uruguayano a sovvenzionare direttamente le società private.

Dal punto di vista ambientale, l'impresa Aguas de la Costa (filiale della Suez) è stata responsabile del prosciugamento della Laguna Blanca, che utilizzava come fonte per l'acqua da destinare alla potabilizzazione. Proprio per questo motivo, i cittadini del dipartimento di Maldonado hanno iniziato un processo contro l'impresa per danni ambientali.

## RESISTERE ALLA PRIVATIZZAZIONE

La privatizzazione dell'acqua in Uruguay ha suscitato reazioni molto diverse, a secondo delle particolari condizioni dei posti in cui ha avuto luogo. Mentre i reclami degli abitanti della zona costiera erano centrati nella qualità dell'acqua e sul prezzo dei servizi ("acqua sì, furto no" è lo slogan della Liga de Fomento de Manantiales, una delle organizzazioni della zona), nelle zone più povere di Maldonado l'azione delle organizzazioni di quartiere ha centrato la sua lotta nella difesa dei "rubinetti popolari" (punti di distribuzione). Questi rubinetti sono stati installati in diverse zone del paese dall'amministrazione pubblica per assicurare l'erogazione di acqua potabile alle popolazioni che non hanno accesso

al servizio. Il costo di questa prestazione, così come quello della sua installazione, viene sostenuto dalla OSE, l'impresa statale incaricata della gestione dell'acqua potabile e della depurazione.

Nelle due zone di Maldonado sottoposte a concessione al privato, le imprese hanno deciso di eliminare i "rubinetti popolari" come strategia di pressione per riuscire ad estendere il numero di collegamenti alla rete.

Nel caso della zona di Manantiales (un municipio vicino Maldonado), l'impresa è riuscita a togliere i rubinetti popolari e i settori sociali con minori risorse sono rimasti senza acqua potabile a causa dell'alto costo di collegamento preteso dalla concessionaria.

Gli abitanti della zona hanno risposto con diversi stratagemmi, anche in relazione alle diverse condizioni socio-economiche, a questa azione delle concessionarie. Mentre alcuni hanno scavato i loro pozzi semiclandestini (con un certo grado di insicurezza, visto che esiste un vuoto legale per quanto riguarda l'autoapprovvigionamento di acqua in zone in cui sia stato concesso a terzi la distribuzione dell'acqua), altri hanno scelto di sviluppare un sistema di raccolta di acque piovane come unico mezzo di approvvigionamento. Quest'ultima strategia è stata quella adottata da un gruppo di famiglie che occupano terreni situati a pochi metri dalla zona turistica e residenziale.

Queste opzioni si sono rivelate valide grazie alle caratteristiche naturali dei dintorni, che permettono questo tipo di interventi. Le reazioni nella città di Maldonado sono state diverse. Avendo iniziato l'eliminazione dei rubinetti popolari in molte zone povere, la concessionaria privata ha trovato, in molte di queste, forti resistenze. Un esempio da segnalare è quello del Barrio San Antonio III dove, al momento del trasferimento dal servizio pubblico a quello privato, l'impresa ha annunciato l'eliminazione del rubinetto e ha sospeso il suo funzionamento per un giorno. La commissione del quartiere di San Antonio, che ha dieci anni di esperienza nelle attività sociali e comunitarie, è però riuscito a far sì che le autorità locali intercedessero nei confronti dell'impresa concessionaria per permettere il mantenimento del rubinetto che rifornisce il quartiere, anche quando il costo del servizio è a carico della municipalità.

## VERSO UNA VISIONE SOCIALE DELL'ACQUA

Il lavoro della CNDAV è partito da una visione dell'acqua opposta a quella promossa dalle multinazionali. La Riforma Costituzionale sostiene

l'idea che l'acqua è un diritto umano fondamentale, e non una "necessità" che può essere soddisfatta da imprese private in cambio di profitti. I valori sociali, inoltre, prevalgono su quelli economici, e l'acqua per il consumo umano è ora, rispetto agli altri usi, una priorità riconosciuta dalla costituzione.

L'emendamento approvato include anche una clausola che restringe la possibilità che le grandi imprese possano raccogliere l'acqua esportandola senza limitazioni, sia in bottiglia che sfusa. Con il nuovo emendamento, è necessaria l'approvazione da parte di una maggioranza qualificata del Parlamento per autorizzare "la fornitura di acqua ad un altro paese, quando questo si trovi sprovvisto e per motivi di solidarietà".

Oltre a rendere illegale la fornitura privata dei servizi idrici, stabilendo che questi devono dipendere direttamente dallo stato o da organismi governativi, l'emendamento costituzionale consacra, altresì, la partecipazione dei consumatori, delle comunità e della società civile in tutte le tappe della gestione dell'acqua e nelle diverse istituzioni deputate al settore. La gestione partecipata, che segue l'esempio del bilancio partecipativo di Porto Alegre e di altri municipi del Brasile, sarà senza dubbio lo strumento più efficace per proteggere – attraverso meccanismi di controllo comunitario – l'impresa pubblica dalla corruzione e dalle pratiche viziate che stavano erodendo la sua credibilità, i suoi servizi e le sue finanze. La partecipazione pubblica effettiva la farà finita con i politici che hanno avuto incarichi importanti (creati specialmente per loro) con stipendi molto elevati in quella (pessima) amministrazione. È utile aggiungere che si proteggeranno anche, con i meccanismi della gestione partecipata, le cooperative comunitarie dell'acqua esistenti e anche quelle future.

In ultimo, la nuova Riforma Costituzionale prevede la gestione sostenibile di tutte le risorse idriche dell'Uruguay. Al momento, il settore pubblico non ha adottato una normativa rigorosa in materia di ambiente e sostenibilità. Inoltre, esiste un gran numero di enti governativi con potere decisionale sui diversi aspetti della gestione dell'acqua. Ciò ha comportato l'introduzione di politiche inconsistenti, incoerenti e insostenibili. La protezione dell'acqua sarà uno dei pilastri principali delle politiche sull'acqua e le misure e le leggi per evitare il suo inquinamento dovranno essere al primo posto tra gli obiettivi dell'amministrazione. I bacini saranno l'unità base di gestione.

Evidentemente, tutte queste disposizioni devono tradursi in una legislazione applicabile e questa sarà la maggiore sfida per il futuro governo e la CNDAV.

## DEMOCRAZIA DIRETTA IN AZIONE

Il sistema elettorale uruguayano prevede che una riforma costituzionale di iniziativa cittadina debba contare sull'appoggio del 10% dell'elettorato per essere, in seguito, portata all'attenzione di tutta la comunità. Il referendum viene svolto insieme alle elezioni nazionali (legislative e presidenziali).

In Uruguay, i plebisciti sono stati il meccanismo tradizionale dei movimenti popolari per resistere prima all'autoritarismo della dittatura militare e, poi, alle "riforme" privatizzatrici dei governi neoliberalisti.

Nell'ottobre del 2003, un anno dopo la sua creazione, la CNDAV ha presentato in Parlamento le 283 mila firme necessarie alla convocazione di un referendum di riforma costituzionale, mettendo in marcia il meccanismo che ha portato al plebiscito realizzato un anno dopo insieme alle elezioni nazionali.

## L'ACQUA CONTRO TUTTO

La vittoria del plebiscito sull'acqua è stata una vera e propria vittoria sociale portata avanti da organizzazioni della società civile come gruppi di base, comunità locali, sindacali ed ambientalisti. La CNDAV è composta da un ampio ventaglio di organizzazioni politiche e sociali che si oppongono alla concezione mercantilista dell'acqua.

Tra i fondatori ci sono varie organizzazioni di quartiere, la FFOSE (il sindacato dei lavoratori della OSE) e REDES-AT (Amici della Terra) Uruguay. Una volta creata, si è ingrandita per includere la coalizione di sinistra (Frente Amplio) che ha vinto le elezioni del 31 ottobre, e uno dei settori maggioritari del Partido Nacional, che ha ottenuto il secondo posto nelle elezioni nazionali.

Eppure, nonostante questo appoggio politico, il tema del plebiscito sull'acqua è stato secondario nell'agenda politica e mediatica durante la maggior parte della campagna elettorale, che è durata due anni. A questo si aggiunge il fatto che sia le imprese private del settore dell'acqua che altri settori (come le società di imbottigliamento), che i settori imprenditoriali conservatori (latifondisti, forestali, proprietari di risaie), hanno formato una forte *lobby politica e mediatica contro la riforma*.

Nei tre mesi precedenti il plebiscito, il Fondo Monetario Internazionale ha avviato un dibattito pubblico con la CNDAV, negando che avesse

“imposto” condizioni al governo uruguayano e rifiutando la responsabilità che le attribuiva la CNDAV sul contenuto della Carta d’Intenti del 2002.

Gli interessi delle multinazionali dell’acqua nel paese sono colpiti, inoltre, dalla disposizione speciale (Z) stabilita nel testo della riforma, secondo la quale “il risarcimento spettante, per l’entrata in vigore di questa riforma, non genererà indennizzo per lucro cessato, rimborsando unicamente gli investimenti non ammortizzati”.

Questa clausola colloca questa lotta locale contro la privatizzazione dell’acqua sulla scena internazionale, in quanto si scontra con ciò che è diventata una pratica abituale nei trattati bilaterali sugli investimenti e negli accordi di libero commercio, come il TLCAN (Trattato di Libero Commercio dell’America del Nord). Le grandi imprese, cioè, pretendono un indennizzo per la perdita di profitti futuri, dichiarando che sono state espropriate (allargando la definizione di espropriazione a qualsiasi misura governativa che intacchi i loro interessi).

Infine, una volta approvata la riforma costituzionale, ci poniamo nel punto critico del conflitto. Se le minacce di indennizzi milionari di Suez riusciranno a far pressione sul nuovo governo perché cambi la sua opinione e l’“interpretazione legislativa” permetterà la permanenza di Suez, i nuovi emendamenti approvati diventeranno carta straccia (N.d.T.: nel febbraio 2006 la Suez sembra aver deciso di lasciare il mercato dell’Uruguay).

Per difendere la riforma costituzionale dalle pretese della Suez e di altri attori privati del settore dell’acqua in Uruguay, sarà necessaria una forte campagna internazionale. Sarà imprescindibile denunciare e sconfiggere il carattere antidemocratico dei comitati di arbitraggio internazionali a cui le grandi imprese dell’acqua hanno già minacciato di ricorrere per imporre la loro volontà al di sopra di quella del popolo uruguayano.

*Carlos Santos e Alberto Villarreal sono membri di  
REDES-Amigos de la Tierra Uruguay*

## ABRUZZO, ITALIA: LA LOTTA IN DIFESA DELL’ACQUA E LA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI

DI AUGUSTO DE SANCTIS E ANTONIO SENTA

In Abruzzo, una regione del sud Italia, una coalizione di organizzazioni non solo è riuscita ad arrestare la privatizzazione dell’acqua in varie province, ma ha anche chiesto una serie di riforme necessarie al miglioramento del servizio idrico attraverso la partecipazione degli utenti. La fornitura di acqua nella regione, caratterizzata dall’abbandono degli acquedotti e dall’alto livello di perdite, è stata insostenibile per decenni. Il movimento, chiamato Alleanza per l’Acqua, è sorto nel 2005, ma deriva da varie lotte di opposizione a vari megaprogetti di infrastrutture che mettevano in pericolo tutte le risorse acquifere. Raggiunta la vittoria in cinque delle province dell’Abruzzo, il prossimo obiettivo consiste nel rivedere la legislazione regionale in materia di acqua affinché non preveda più la possibilità di privatizzare il servizio idrico integrato garantendo, attraverso la gestione pubblica, che l’acqua rimanga un bene comune e un diritto umano fondamentale. La coalizione è convinta che è possibile assicurare dei servizi pubblici sostenibili dal punto di vista ambientale e sociale attraverso la partecipazione dei cittadini nella gestione dell’acqua.

### ACQUA IN ITALIA: CONSUMO ECCESSIVO E PERDITE IN AUMENTO

Teoricamente, l’Italia ha delle riserve acquifere annuali di 155 km<sup>3</sup>, che corrispondono a 2700 m<sup>3</sup> pro capite. Ciò nonostante, l’irregolarità delle portate d’acqua riduce le riserve a 2.000 m<sup>3</sup> pro capite pari a 5,5 m<sup>3</sup> giornalieri.

Se confrontiamo questi dati su base internazionale, emerge che la

situazione generale dell'acqua in Italia è relativamente buona<sup>7</sup>. In realtà per molti italiani la fornitura di acqua è autentico motivo di preoccupazione soprattutto a causa del pessimo stato degli acquedotti. La situazione è critica specialmente nel sud d'Italia, dove le interruzioni del servizio sono abituali e una ogni tre abitazioni ne è colpita.

Le perdite di acqua degli acquedotti accomunano praticamente tutti sistemi idrici italiani. La percentuale media di acqua che si perde negli acquedotti a causa della mancata manutenzione è pari al 39%. Le perdite sono, di fatto, una delle cause principali che determinano il dato che pone l'Italia come paese con maggior consumo pro capite di acqua in Europa. Le quantità di acqua consumate da parte delle famiglie italiane sono quindi insostenibili. Gli italiani consumano una media di 213 litri al giorno di acqua corrente da rubinetto, ma, di questi, ne bevono soltanto l'1%. Il 39% viene utilizzato per l'igiene personale, il 12% in lavatrice e il 20% con gli scarichi del wc. Allo stesso tempo, il consumo di acqua in bottiglia è elevatissimo, nonostante l'acqua di rubinetto sia più pulita, più sicura e più sostenibile. Quindi, oltre a dover migliorare lo stato del sistema di infrastrutture idriche, urge anche promuovere la sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulla necessità di risparmiare acqua.

Nel 1989, il Parlamento italiano ha approvato una legge per migliorare tutti gli ambiti della gestione dell'acqua, la Legge 183/89 sui bacini idrici. Obiettivo della legge era quello di regolare i diversi usi dell'acqua (agricolo, industriale, domestico) e migliorare la protezione dei fiumi e di altre risorse idriche. Cinque anni dopo, il governo ha approvato un'altra legge, conosciuta come "Legge Galli", per superare la crisi del sistema idrico in materia di acqua potabile. La legge finora è riuscita a riformare solo in parte il settore idrico e, a fianco di alcuni aspetti sicuramente positivi come la gestione solidale del bene, ha aperto le porte ad un intervento del settore privato nella gestione dell'acqua.

A seguito di questa legge, varie regioni italiane (alcune governate dalla destra e altre da coalizioni di sinistra) hanno introdotto un modello di gestione privata dell'acqua definito come "associazione pubblico-privata". Le migliorie promesse, però, non sono arrivate e, invece, le tariffe sono aumentate e il servizio è peggiorato.

<sup>7</sup> Secondo le Nazioni Unite, un paese soffre di "stress idrico cronico" se le sue entrate di acqua sono inferiori ai 1.000 m all'anno pro capite e "stress idrico assoluto" si queste entrate non superano i 500 m all'anno pro capite. *Valdarno Social Forum, Dossier sull'acqua, 2003, p. 6.*

Nella regione Toscana, ad esempio, le tariffe sono aumentate di una media del 24%; in alcuni comuni, questo rialzo arriva fino al 120%. Nella regione Lazio, la qualità dell'acqua si è deteriorata e alcune falde acquifere importanti sono state colpite da enterovirus e dalla salmonella<sup>1</sup>. Gli indici di perdita di acqua, che tendevano già all'aumento prima della privatizzazione, sono aumentati ancora di più.

L'Abruzzo, una regione situata nel centro-sud d'Italia, è un'isola nel mare delle privatizzazioni. Grazie alla mobilitazione della società civile, cinque dei sei Ambiti Territoriali Ottimali in cui è suddivisa la Regione hanno rifiutato le privatizzazioni e hanno scelto, al suo posto, di mantenere una gestione pubblica (detta "in house") per migliorare il servizio idrico integrato. Organizzazioni e gruppi della società civile abruzzese propongono un sistema di gestione pubblica dell'acqua che sia partecipativo, trasparente e sostenibile dal punto di vista sociale e ambientale. Quest'idea è il risultato di decenni di lotta contro devastanti megaprogetti infrastrutturali proposti sul territorio dai governi italiani senza consultare la popolazione.

#### ABRUZZO: SOSTENIBILITÀ MINACCIATA

L'Abruzzo è una piccola regione d'Italia dove vivono più di un milione di abitanti sparsi su 10.798 km<sup>2</sup> (su una popolazione italiana totale di 60 milioni di abitanti e una superficie di 301.268 km<sup>2</sup>). Il territorio abruzzese, occupato per due terzi dagli Appennini, si trova tra la regione Lazio (dov'è la capitale italiana, Roma) e il mar Adriatico, ad est. Le montagne dell'Abruzzo, "regione verde d'Europa", sono molto ricche di biodiversità, soprattutto nella zona intorno al Gran Sasso, il picco più alto degli Appennini. Un territorio di oltre 150.000 ettari, Parco nazionale dal 1991, forma il bacino più grande del sud d'Europa. L'acqua del Gran Sasso fluisce nei diversi fiumi e copre le necessità idriche di circa 800.000 utenti.

Nonostante la ricca biodiversità e la bellezza della regione, dalla fine

<sup>1</sup> Le falde acquifere di Capodacqua (Spigno Saturnia), Mazzoccolo (Formia) e Fiumicello (Priverno). Le Falde acquifere di Capodacqua e Mazzoccolo forniscono acqua a più di 100.000 abitanti. La falda acquifera di Fiumicello presta il suo servizio ai comuni di Maenza, Priverno, Prossedi, Roccasecca dei Volsci e Sonnino. [http://www.sudpontinosocialforum.org/campagne\\_acqua.htm](http://www.sudpontinosocialforum.org/campagne_acqua.htm)

degli anni '60 i vari governi che si sono succeduti hanno proposto e realizzato una serie di megaprogetti infrastrutturali che hanno avuto un effetto devastante sull'ambiente. Le campagne organizzate dalla società civile sono riuscite a salvare alcuni fiumi, ma la maggior parte di essi sono stati danneggiati a causa della canalizzazione delle loro acque e della cementificazione delle sponde avvenute durante gli anni '70 e '80. Allo stesso tempo, gli investimenti nella manutenzione degli acquedotti della regione sono stati insufficienti. Il livello di efficienza delle infrastrutture per la fornitura di acqua in Abruzzo è al di sotto della media nazionale e l'indice delle perdite di acqua degli acquedotti arriva almeno al 57%.

## GRAN SASSO: DIFESA DELL'ACQUA E DELL'AMBIENTE

Nel 1968 il governo italiano promosse la costruzione di due tunnel autostradali sotto il Gran Sasso. Le opere hanno danneggiato la falda acquifera della montagna provocando per alcuni giorni una vera e propria inondazione, con una portata di 20.000 litri di acqua al secondo, che uccise diversi lavoratori e sommerse un paese intero. La falda acquifera è così passata dai 1.600 metri sul livello del mare ai 1.060 attuali<sup>2</sup>. Ciò, a sua volta, ha ridotto la portata dell'acqua delle sorgenti situate nel raggio di 50 chilometri. L'attacco contro l'ambiente fragile della zona è proseguito negli anni '80, quando il governo avviò la costruzione di tre grandi laboratori sotto la montagna. Le tre sale di questi laboratori, concepiti per realizzare esperimenti di fisica, sono lunghe 100 metri, larghe 30 metri e alte 30 metri. Dopo sette anni di perforazione di tunnel e di costruzione dei laboratori, sono stati estratti dal massiccio del Gran Sasso ben 2.120.000 m<sup>3</sup> di roccia.

Dal 1990, quando il Parlamento italiano approvò un ulteriore progetto per allargare ancora di più i laboratori e per costruire un tunnel addizionale, un progetto che avrebbe danneggiato definitivamente la falda acquifera, i cittadini della zona hanno iniziato una campagna per la tutela dell'acqua del Gran Sasso. In questi anni, inoltre, alcuni incidenti che hanno causato lo scarico di prodotti chimici tossici dei laboratori

<sup>2</sup> WWF Abruzzo, *Dossier Gran Sasso, 2002*, [www.wwf.it/abruzzo](http://www.wwf.it/abruzzo)

nei fiumi sono stati motivo di aspre critiche<sup>3</sup>. La coalizione contraria alla realizzazione delle nuove opere si è progressivamente allargata fino ad arrivare a comprendere gruppi ambientalisti, sindacati, persone del mondo accademico, partiti di sinistra e molte autorità locali. Le mobilitazioni, con varie manifestazioni molto partecipate, hanno raggiunto il loro punto topico nel 2002, quando 35.000 persone hanno firmato una petizione elaborata dal WWF e dall'Abruzzo Social Forum. Grazie a questa pressione, sempre più grande, sono state bocciate sia l'ampliamento dei laboratori che la costruzione del tunnel. Nel 2003 si è anche posto fine ad alcuni esperimenti nel quale si impiegavano prodotti chimici tossici e uno dei laboratori è stato chiuso temporaneamente dalla magistratura a seguito di un esposto presentato dal WWF e a seguito di un incidente che ha provocato lo sversamento di sostanze chimiche nel Fiume Mavone. La vittoria, ottenuta con le proteste dei cittadini, è stata impressionante, anche se non si può dire che sia completa, poiché i laboratori continuano a condurre esperimenti con prodotti chimici e questo significa che la falda acquifera continua ad essere in pericolo.

Questa lotta non è stata articolata solamente intorno alla protezione della natura e dell'ambiente della regione, ma anche alla difesa delle risorse idriche e della loro purezza. Il comportamento autoritario del governo italiano e la sua mancanza di rispetto per le comunità locali ha provocato la loro reazione.

Tutto questo è servito per riaffermare la convinzione che la democratizzazione e la vera partecipazione cittadina nelle decisioni sono condizione *sine qua non* per ottenere un cambiamento positivo.

## LA BATTAGLIA SULL'ACQUEDOTTO ABRUZZO-PUGLIA

Durante lo stesso periodo nel quale si sono verificate le grandi mobilitazioni in difesa del Gran Sasso, è sorta un'altra minaccia contro le risorse idriche della regione. Nel 2002, il governo italiano ha iniziato ad elaborare un piano per travasare 270 milioni di m<sup>3</sup> di acqua dai tre fiumi

<sup>3</sup> Evidentemente, gli esperimenti sono stati portati a termine senza alcuna attenzione per l'ambiente o l'acqua dei fiumi. Il WWF ha dimostrato che nell'agosto del 2002 sono stati versati 50 litri di prodotti chimici neurotossici (1,2,4 trimetilbenzene) nel fiume Mavone e nella falda acquifera della Val Vomano, <http://www.wwf.it/GestioneNewsLocale/All-LocaleRicercaTematica.asp?Locale=abruzzo>

dell'Abruzzo (Pescara, Sangro e Vomano) alla Puglia attraverso acquedotti e tubature sottomarine. Il progetto, il più grande piano di travaso di acqua d'Europa dopo il contestato progetto dell'Ebros in Spagna (annullato nella primavera del 2004), avrebbe avuto un effetto ambientale distruttivo con, tra le altre cose, la morte biologica dei tre fiumi (le cui portate si sarebbero ridotte della metà), la discesa delle falde acquifere intorno ai fiumi e danni nell'equilibrio biologico delle zone costiere. Il progetto sarebbe stato eseguito dalla grande impresa anglo-statunitense Black and Veatch, un consorzio gigantesco che partecipa alla fornitura privata di acqua in numerosi paesi di tutto il mondo e nell'affare della "ricostruzione" dell'Iraq<sup>4</sup>.

I gruppi della società civile e i comuni hanno criticato il progetto con durezza, anche per motivi economici. Hanno segnalato, ad esempio, che, dato che la percentuale di perdita degli acquedotti della Puglia viaggia intorno al 50%, circa la metà dell'acqua travasata dall'Abruzzo sarebbe stata persa. Inoltre, gli acquedotti abruzzesi presentano la percentuale di perdite più alta d'Italia (57%), e quindi la soluzione più logica alle necessità idriche della Puglia sarebbe stata quella di investire nel migliorare l'efficienza del sistema idrico già esistente. Alla luce della mobilitazione cittadina, il governo regionale ha negato l'approvazione al progetto e, nel 2003, il piano di travaso è stato definitivamente archiviato<sup>5</sup>. Nel luglio del 2005, Riccardo Putrella, un attivista del movimento dell'acqua, è diventato presidente dell'acquedotto pugliese, una buona notizia per coloro che sostengono l'adozione di politiche più sostenibili in questo settore.

## LA LOTTA CONTRO LA PRIVATIZZAZIONE E PER UN SERVIZIO PUBBLICO PARTECIPATO

La Legge Galli del 1994 ha posto in essere una grande ristrutturazione del settore italiano dell'acqua<sup>6</sup>. I principali cambiamenti sono:

4 In riferimento al terzo tunnel, in seguito a un lungo processo legale, i fondi destinati alla sua costruzione sono stati trasferiti a un "commissionato speciale" incaricato di garantire che i laboratori fossero più sicuri.

5 <http://www.wwf.it/GestioneNewsLocale/AllLocaleElencoNews.asp?sLocale=>

6 La legge ha ratificato due principi fondamentali:

- L'introduzione del cosiddetto Servizio Idrico Integrato, che comprende tutte le fasi della gestione dell'acqua, e, cioè, la captazione, la depurazione, la fornitura, il sistema fognario e il successivo trattamento.
- Ogni regione ha creato vari ATO (Ambito Territoriale Ottimo) organi che hanno il compito di scegliere il modo di gestire il Servizio Idrico Integrato. Di solito, ogni ATO copre un grande numero di comuni. In Abruzzo, ad esempio, si sono insediati sei ATO.

La legge Galli è riuscita a risolvere la frammentazione che caratterizzava il sistema idrico italiano (nel 1994 c'erano circa 8.000 amministratori di acqua) e a chiarire e migliorare il quadro normativo. Allo stesso tempo, ha aperto anche alla gestione dell'acqua da parte delle imprese private.

Nel 2002, il governo Berlusconi ha approvato un emendamento alla Legge Galli con l'intenzione di privatizzare completamente il settore dell'acqua. Grazie alla mobilitazione dei movimenti sociali e di centinaia di comuni, la legislazione proposta è stata emendata nel 2003 per garantire che quella pubblica potesse ancora essere una delle opzioni per gestire il Servizio Idrico Integrato. Oggi gli ATO possono scegliere tre grandi modelli di gestione:

- Concessioni per la gestione mediante gare internazionali alle quali partecipano imprese di qualsiasi paese.
- Una società per azioni pubblica-privata in cui il socio privato viene scelto attraverso una gara di appalto.
- Una società per azioni a completo capitale pubblico detta "in house", di proprietà degli enti locali.

In Abruzzo, l'Alleanza per l'acqua (una coalizione di organizzazioni della società civile, gruppi ambientalisti, sindacati e fori sociali) si è mobilitata per difendere la terza opzione: assicurare che l'acqua rimanga in mani pubbliche. L'obiettivo perseguito dall'Alleanza per l'Acqua è stato quello di influenzare gli ATO affinché affidassero il Servizio Idrico Integrato a Società completamente pubbliche "in house"<sup>7</sup>.

· l'acqua è un bene comune che deve essere conservato e protetto per garantire il diritto all'acqua alle generazioni future,  
· il consumo domestico ha la priorità sul consumo agricolo e industriale.

7 Alleanza per l'acqua è composta da WWF, Adiconsum, Abruzzo Social Forum, CostAmbiente, Rifondazione Comunista, CGIL Abruzzo, Giovani Comuniste/i, Abruzzo Pro

Bisogna comunque affermare che in generale la società civile non è per niente soddisfatta della situazione riguardante la fornitura dell'acqua, che è instabile ed inefficiente. Il sistema attuale si può difficilmente chiamare pubblico, perché si mostra poco trasparente e non partecipativo. Ciò che si vede è, piuttosto, un torbido sistema di clientelismo tollerato dalla maggioranza dei partiti politici. La privatizzazione, comunque, non è un'alternativa poiché, con essa, è certo che le tariffe aumentano e che i servizi non migliorano. Inoltre, i gruppi ambientalisti sostengono che la gestione privata dell'acqua non porterà a politiche di gestione del bene più sostenibili perché queste imprese non hanno alcun interesse a ridurre il consumo.

I partecipanti alla campagna sostengono che un modello di gestione pubblica, partecipata e trasparente può essere sostenibile e può allo stesso tempo garantire i bisogni sociali. Le persone che partecipano alla campagna propongono, in pratica, che la società civile (ambientalisti, sindacati, ecc.) sia rappresentata nei consigli di amministrazione degli ATO (con diritto di parola, ma non di voto). Al fine di evitare la cooptazione al potere, i rappresentanti della società civile non dovrebbero ricevere alcuno stipendio per dedicarsi a tale attività. Si dovrebbero anche invitare i cittadini a partecipare alle principali sedute di bilancio di queste società. Questi sarebbero i primi due passi nel percorso verso la democratizzazione e il controllo del cittadino della gestione dell'acqua.

Altre rivendicazioni chiave della società civile sono la fornitura di 50 litri giornalieri di acqua gratuiti come misura destinata ai settori più poveri della popolazione e l'assegnazione dello 0,7% del bilancio regionale a progetti di cooperazione internazionale. I principi raccolti nel "Manifesto dell'acqua" dovrebbero poi essere considerati come basilari per gestire tutto il sistema idrico e, pertanto, essere inclusi negli statuti delle ATO<sup>8</sup>.

La campagna della società civile per migliorare la fornitura pubblica

dell'acqua è riuscita ad ottenere alcune grandi vittorie. Con le mobilitazioni, si è riusciti a far sì che cinque ATO (Lanciano, Pescara, Teramo, L'Aquila ed Avezzano) decidessero di opporsi alle privatizzazioni e di muoversi verso un modello di gestione pubblica che contempla, tra le altre cose, una maggior partecipazione dei cittadini e l'applicazione di tariffe sociali. Il prossimo passo sarà convincere il restante ATO della regione a seguire questo esempio e promuovere una nuova legge regionale sull'acqua. L'Abruzzo scommette così per un modello pubblico di gestione dell'acqua efficace e sostenibile che potrebbe servire da faro alle altre regioni d'Italia.

*Augusto De Sanctis, attivista del WWF Abruzzo dal 1986, ha partecipato a tutte le campagne per difendere il Gran Sasso. Antonio Senta è ricercatore in materia di acqua e attualmente lavora come stagista nel Transnational Institute.*

---

Natura, COBAS, Marevivo, Mila Donnambiente, Comitato No-WTO L'Aquila, Laboratorio Politico L'Aquila, Movimentazioni, Radiocittà, Kabawil, Abruzzo Crocevia, Coop. Il Mandorlo Commercio Equo e Solidale, Partito dei Comunisti Italiani, Federazione Italiana dei Giovani Comunisti, Codacons Abruzzo, ARCO Chieti, Montesilvano Sostenibile, Sinistra Giovanile Abruzzo, Comitato per la Tutela delle Acque del Gran Sasso, E.Co. Fe.Bio., Comitato No-Bolkestein Abruzzo, Verdi, Passage to the South, I Girotondi, FILCEM-Cgil, ARCI Abruzzo, Deposito dei Segni, Aprile-Sinistra DS, PMLI.  
Si veda <http://www.abruzzosocialforum.org>

<sup>8</sup> De Sanctis, Augusto, ed., *A come Abruzzo A come acqua*, 2004, pp. 9-12.  
Si veda anche "Water Manifesto: Arguments For A World Water Control Contract", Riccardo Petrella, maggio 2001, Zed Book.



# LA LOTTA CONTRO LA PRIVATIZZAZIONE DELL'ACQUA IN SUDAFRICA

DI DALE T. MCKINLEY

## CONTESTO

Nel 1995 il principale movimento di liberazione del Sudafrica, l'African National Congress (ANC) ha adottato la Carta della Libertà, contenente le principali speranze della maggior parte dei sudafricani.

Una delle disposizioni più importanti della Carta – che il governo attuale dell'ANC cita ancora nel suo manifesto – dichiara che “sarà restituita al popolo la ricchezza nazionale del paese, eredità di tutti i sudafricani”.

La maggior parte dei sudafricani, composta dai poveri e dai lavoratori, ha lottato ed è morta non soltanto per raggiungere la libertà politica e porre fine all'*apartheid*, ma anche per ottenere la libertà socioeconomica e la giustizia. Si è battuta per la redistribuzione di tutta quella “ricchezza nazionale” della quale l'acqua è un elemento essenziale, essendo una risorsa naturale indispensabile per qualsiasi forma di vita. Quando la maggioranza dei sudafricani diede la vittoria politica all'ANC, nel 1994, ha anche consegnato al nuovo governo il potere per attuare la Carta e per garantire che tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro razza o classe, controllassero le risorse naturali come l'acqua e potessero accedervi. Questa rivendicazione popolare è rimasta impressa nel Programma di Ricostruzione e Sviluppo (RDP), che ha costituito la base del contratto tra il popolo e il governo democratico. Poco tempo, però, è bastato perché il governo dell'ANC abbandonasse quella rivendicazione popolare decidendo, in modo unilaterale, di seguire una politica nel settore della gestione dell'acqua che ha prodotto l'effetto contrario.

Poco prima della fine del 1994, il governo sudafricano aveva modificato la sua politica in materia di acqua contravvenendo, in modo chiaro, all'impegno espresso nel RDP per ciò che riguarda le forniture primarie. Infatti, ha autorizzato i funzionari del settore a fornire acqua soltanto nel

caso in cui si potevano recuperare tutte le spese derivate dalle operazioni di gestione, manutenzione e riparazione. Nel 1996, è stato adottato un nuovo piano macroeconomico, conosciuto come Crescita, Occupazione e Redistribuzione (GEAR), che ha calato in un contesto neoliberalista le politiche sulla gestione dell'acqua e di altre necessità primarie.

Seguendo i consigli economici neoliberalisti della Banca Mondiale, del Fondo Monetario Internazionale e di vari governi occidentali (oltre a soccombere sotto le pressioni delle multinazionali private, come Suez e Biwater), il governo ha ridotto drasticamente le sovvenzioni e gli aiuti concessi ai comuni e ha appoggiato lo sviluppo di strumenti finanziari per privatizzare la gestione. Questo fatto ha obbligato i governi locali a far ricorso alla privatizzazione delle imprese pubbliche di gestione dell'acqua per ottenere entrate che lo stato centrale aveva smesso di concedere. In questo modo, molti governi locali hanno iniziato a mettere sul mercato le imprese pubbliche promuovendo anche "partnerships" con multinazionali del settore idrico.

## L'IMPATTO

L'effetto immediato è stato l'aumento esorbitante del prezzo dell'acqua che, ovviamente, ha danneggiato soprattutto le comunità povere. È stata applicata la politica di ispirazione neoliberalista che sostiene la necessità di recuperare i costi e in modo tale da far pagare alle gente i costi associati alle infrastrutture idriche. Sotto l' *apartheid*, nel 1993, i quartieri neri situati intorno alla città di Fort Beaufort, nella provincia del Capo Orientale, pagavano una tariffa fissa di 10,60 rand per tutti i servizi, acqua inclusa e per l'eliminazione dei residui<sup>1</sup>. Sotto la gestione privatizzata (Suez), dal 1994 al 1996, i ricarichi per i servizi sono aumentati del 600% raggiungendo i 60 rand mensili. È stato imposto anche un aumento del 100% sul prezzo di allacciamento alla rete idrica. A Queenstown, un'altra città della stessa provincia, si è verificata una situazione simile, poiché il prezzo dei servizi è aumentato del 150%. Nella città nordorientale di Nelspruit (Biwater), dove l'indice di disoccupazione è all'incirca il 40% e dove il reddito medio annuale di una famiglia nera è di appena 1.200 rand, la tariffa dell'acqua fornita alle comunità nere è salito del 69%. La

<sup>1</sup> A settembre del 2005, 1 rand sudafricano = 0,15 dollari statunitensi/ 0,12 euro.

politica di recupero dei costi, quindi, ha provocato una crisi nazionale per quanto riguarda l'accessibilità all'acqua, sia per i quartieri neri che per le comunità rurali.

Questi aumenti iniziali delle tariffe sono stati ulteriormente esasperati dalla necessità di recuperare gli enormi costi addizionali associati al cosiddetto Progetto Idraulico delle Terre Alte del Lesotho, finanziato dalla Banca Mondiale. Il progetto prevedeva la costruzione di dighe per fornire l'acqua alla più grande città del Sudafrica, Johannesburg, e ad alcune grandi industrie minerarie e manifatturiere limitrofe.

Il primo aumento delle tariffe che si è prodotto al momento della privatizzazione del servizio idrico a Johannesburg (l'impresa Johannesburg Water Company, una filiale sudafricana di Suez) è stato del 55%, una percentuale veramente astronomica. Nonostante la ferma opposizione del movimento sindacale, soprattutto del sindacato sudafricano dei lavoratori del settore pubblico, e di nuovi movimenti sociali, sorti principalmente nei contesti urbani, il governo non ha abbandonato il suo proposito di privatizzare l'acqua.

Seguendo alla lettera il consiglio della Banca Mondiale di introdurre una "minaccia credibile relativa al taglio del servizio", il comune di Johannesburg e altri comuni in tutto il paese hanno iniziato a tagliare il servizio idrico alle famiglie che non potevano permettersi l'aumento dei prezzi. Il modello preteso dalla Banca Mondiale che prevede il recupero totale dei costi – in pratica tariffe sufficienti a coprire i costi di gestione senza l'aiuto di sovvenzioni pubbliche per mantenere i prezzi stabili – ha rappresentato la perdita del servizio idrico per più di 10 milioni di persone. Più di due milioni di cittadini, inoltre, sono stati sfrattati dalle loro case, spesso come conseguenza del processo legale avviato per recuperare le somme che i "clienti" poveri dovevano. Quelle comunità che prima non disponevano dell'accesso all'acqua potabile hanno sperimentato la stessa sorte nonostante siano state realizzate le infrastrutture e sono state costrette a prelevare l'acqua da ruscelli inquinati e da pozzi lontani dalle abitazioni.

L'impatto della privatizzazione dell'acqua sulla maggior parte dei sudafricani è stato veramente devastante. La ricerca disperata di qualsiasi fonte disponibile di acqua ha provocato l'esplosione di focolai di colera che hanno provocato la morte di centinaia di persone. Nella provincia di Kwa-Zulu c'è stato, nel 2000, il focolaio di colera più grande del paese dopo che il sistema gratuito di distribuzione comunale era stato privatizzato, cosa che aveva determinato l'attivazione di contatori con

pagamento anticipato. Più di 120.000 persone hanno contratto il colera e più di 300 sono morte.

Poco dopo che l'arrivo della multinazionale francese Suez a Johannesburg, migliaia di famiglie del quartiere di Alexandra hanno assistito allo scoppio di un focolaio di colera. In entrambi i casi, l'epidemia è stata controllata soltanto dopo che il governo, pressato dalla mobilitazione popolare, prendesse provvedimenti sulla questione.

Anche i sistemi inadeguati di depurazione hanno esposto la popolazione, specialmente i bambini, a una serie di malattie evitabili. L'inquinamento e la degradazione ambientale sono peggiorati a causa degli scarichi incontrollati di acque reflue e della scarsità di acqua per produrre alimenti. Come se non bastasse, è stata tolta la dignità ad intere comunità e il diritto all'acqua, uno dei bisogni umani primari, è diventato un privilegio riservato soltanto a coloro che se lo possono permettere.

## LA LOTTA DELLE COMUNITÀ

Davanti alle misure volte alla privatizzazione, le comunità di grandi zone urbane, come Johannesburg, Durban e Città del Capo, così come molte altre città minori e zone suburbane di tutto il paese, hanno risposto con la resistenza attiva. Uno dei nuovi movimenti sociali che hanno capeggiato questa resistenza è l'Anti-Privatisation Forum (APF), un insieme di gruppi di base presenti soprattutto nella provincia di Gauteng (dove si trovano Johannesburg e Pretoria). Creato nel 2000, l'APF ha basato la propria campagna sul principio che i bisogni primari, come l'acqua, sono un diritto umano di base e non un lusso del quale possono godere soltanto i privilegiati che possono pagare.

Durante il processo di privatizzazione, l'APF – insieme ad altri movimenti sociali e, in minor misura, al movimento sindacale – ha mobilitato e organizzato comunità e lavoratori poveri affinché lottassero contro questo processo. Con l'obiettivo di offrire ai cittadini gli strumenti necessari per rivendicare il loro diritto ai servizi primari gratuiti (acqua, elettricità, istruzione e casa), sono state organizzate delle iniziative divulgative e legali, con azioni massicce e costanti. Come risultato, alla fine del 2003, è stata formata una coalizione contro la privatizzazione dell'acqua, la Coalition Against Water Privatisation (CAWP), con l'idea di raggruppare una serie di movimenti sociali e ONG progressiste in una campagna collettiva per arrestare l'ondata di privatizzazioni.

Con l'aiuto dell'APF e della CAWP, i cittadini hanno iniziato una campagna chiamata operazione Vulamanzi ("acqua per tutti"), che ha aiutato a superare alcuni degli ostacoli fisici che si usano per controllare l'acqua privatizzata, come i contatori a pagamento anticipato e i sistemi di scolo. Sono state anche deviate tubature per permettere l'accesso libero all'acqua e, in questo modo, è stata spezzata una lancia a favore della "demercificazione" dell'acqua e della presa di coscienza della comunità.

In alcuni casi i cittadini hanno distrutto i contatori come chiaro atto di sfida rispetto a chi ha voluto privatizzare l'acqua.

I politici dell'ANC e i burocrati del governo, mostrando il proprio disprezzo per i diritti costituzionali e umani dei poveri, hanno qualificato pubblicamente coloro che si oppongono alla privatizzazione come criminali e anarchici che vogliono creare una "cultura dell'insolvenza".

Questi attacchi verbali sono stati accompagnati da misure energiche su grande scala contro la dissidenza e la resistenza delle comunità.

Durante gli ultimi tre anni, sono stati arrestati e detenuti centinaia di attivisti e cittadini.

Anche se queste lotte contro la privatizzazione non sono riuscite ad arrestare il processo, la pressione popolare ha obbligato il governo a mettere in atto, alla fine del 2002, una parziale retromarcia, soprattutto per quanto riguarda la fornitura gratuita di acqua. Nonostante questo, però, ci sono ancora milioni di persone che non ricevono i 6.000 litri "gratuiti" di acqua per abitazione al mese garantiti da questo intervento, una quantità che non copre neanche le necessità di pulizia base di una famiglia media. L'Organizzazione Mondiale per la Sanità dichiara, infatti, che il bisogno di acqua per persona è di 100 litri al giorno. Se una famiglia media – nera, urbana, rurale – è formata da otto persone, il minimo necessario equivale a 24.000 litri al mese per abitazione.

La resistenza dei comitati di base ha anche contribuito al fallimento o alla rinegoziazione di molti progetti per la privatizzazione dell'acqua in Sudafrica.

In questo contesto l'APF e la CAWP continuano ad intensificare la campagna contro la privatizzazione dell'acqua in tutte le sue forme.

Ed è attraverso queste campagne che la maggioranza della popolazione si è schierata, ancora una volta, in prima fila nella lotta per la dignità e a favore dei diritti umani fondamentali.

## SPARGERE I SEMI DELL'ALTERNATIVA

In Sudafrica la resistenza alla privatizzazione dell'acqua continua a diffondere i semi di un'alternativa. Uno di quei semi è la capacità delle comunità povere di contrastare proprio nella fase della distribuzione le aziende privatizzate, tanto attraverso la politica quanto attraverso atti di piazza.

Non si tratta soltanto di un atto di auto-emancipazione, ma consiste nel formare le basi di lotte attraverso le quali la maggioranza dei sudafricani possa rivendicare un effettivo cambiamento sia politico che strutturali nella proprietà e nella distribuzione dell'acqua e di altri servizi di base essenziali per la vita.

In questo momento, tra le richieste rivendicate dall'APF e dalla CAWP, ricordiamo:

- La criminalizzazione della dissidenza e della resistenza alla privatizzazione dell'acqua deve arrestarsi immediatamente.
- I contatori a pagamento anticipato devono essere resi illegali immediatamente e ritirati nelle zone delle comunità povere in cui sono stati installati. Devono essere sostituiti da un sistema idrico di massima precisione e di quantità illimitata per la quale si riscuoterà una tariffa fissa mensile di 10 rand.
- Il governo deve interrompere la sua politica di privatizzazione dell'acqua e dei servizi primari rescindendo tutti i contratti "per servizi" e gli accordi di "gestione" con le grandi imprese private dell'acqua.
- Deve essere applicata senza dilazione una politica di sovvenzioni incrociate (delle grandi imprese e dei cittadini ricchi verso le comunità povere) per favorire la fornitura di servizi gratuiti di acqua ai poveri. Il governo dovrebbe accompagnare questa misura con la condanna del debito dell'*apartheid* e con l'uso di investimenti che promuovano la fornitura gratuita dei servizi primari.
- Il governo deve assumere un chiaro impegno fiscale e politico per estendere l'accesso a tutti (soprattutto nelle zone rurali) attraverso un modello gestionale che non sia soggetto al meccanismo di "recupero dei costi". Questa iniziativa deve prevedere il coinvolgimento e la partecipazione delle organizzazioni comunitarie e popolari delle zone che più necessitano di infrastrutture.
- Il governo deve dichiarare pubblicamente che tutti i sudafricani hanno un diritto costituzionale e umano all'acqua, garantendo che la

proprietà, lo sfruttamento e la gestione delle imprese del settore idrico siano in mano pubblica con l'obiettivo di fornire servizi primari gratuiti a tutti i cittadini. Nel tempo, come modello societario, queste strutture pubbliche dovrebbero adottare la forma di "associazioni tra comunità e lavoratori". Le organizzazioni delle comunità e dei lavoratori del settore pubblico dovrebbero così godere di parità di trattamento nella partecipazione e nel controllo democratico delle aziende.

## SOLIDARIETÀ INTERNAZIONALE

È deplorabile che molte ONG, movimenti sociali, partiti politici e organizzazioni comunitarie internazionali progressiste continuino ad appoggiare le politiche socioeconomiche del governo dell'ANC. Infatti, date queste premesse, è falsa l'idea che il Governo stia perseguendo realmente la "lotta permanente per la liberazione nazionale". L'APF, la CAWP ed altre organizzazioni e movimenti alleati del Sudafrica esortano coloro che fanno parte dei movimenti per la giustizia mondiale e contro la globalizzazione capitalista ad agire in solidarietà con noi. La prima dimostrazione solidale dovrebbe consistere in un contatto maggiore e in uno scambio di informazione sulle modalità delle rispettive lotte.

Ringraziamo anche coloro che pubblicizzano le lotte contro le privatizzazioni in Sudafrica e che partecipano ad azioni di protesta davanti alle ambasciate e ai consolati del Sudafrica. Ringraziamo chiunque invii qualsiasi messaggio di solidarietà. Invitiamo anche gli attivisti a scrivere articoli politici, sia attraverso mezzi di informazione innovativi sia attraverso quelli più convenzionali. In questa fase del movimento contro la privatizzazione in Sudafrica, è di vitale importanza ottenere finanziamenti per la nostra difesa legale. L'APF e la CAWP non possono coprire tutte le spese di cui hanno bisogno per difendere il grande numero di attivisti arrestati e sotto processo e, con la riaffermazione della campagna, questa necessità aumenterà ancora di più in poco tempo.

I cittadini di tutto il mondo hanno iniziato ad unirsi per la difesa del diritto umano all'accesso all'acqua. Che sia a Cochabamba in Bolivia, o ad Accra in Ghana, ad Atlanta negli Stati Uniti, o a Buenos Aires in Argentina, a Manila nelle Filippine, o a Johannesburg, le campagne attuali contro la privatizzazione dell'acqua alzano le loro voci all'unisono per la demercificazione di questo bene comune e per la creazione di servizi

del settore pubblico in cui si attuino un controllo e una partecipazione veramente democratici con l'obiettivo di soddisfare le necessità delle persone.

*Dale T. McKinley è responsabile del dipartimento stampa dell'Anti-Privatisation Forum e presidente della Coalition Against Water Privatisation.*

## UCRAINA: DONNE CONTRO LA POVERTÀ E LA PRIVATIZZAZIONE

DI SVITLANA SLESARENOK

### LE DONNE IN UN'ECONOMIA DI TRANSIZIONE

L'Ucraina (6.037.000 km<sup>2</sup> e 48,416 milioni di abitanti) è una delle 12 ex repubbliche dell'URSS ed è un paese in transizione. Da quando sono iniziate le riforme di mercato, con neoliberismo e privatizzazioni, la situazione in Ucraina e in altri paesi dell'ex-URSS nell'Europa dell'Est, il Caucaso e l'Asia Centrale, è cambiata completamente.

Durante la fase sovietica, i popoli di questi paesi godevano di un livello di protezione sociale molto elevato. La nuova economia di mercato ha aperto le porte a realtà come la prostituzione, la diffusione dei senzatetto e una povertà in costante aumento. In Ucraina c'è attualmente un pugno di gente ricca che, dopo aver privatizzato beni comuni come fabbriche e miniere, sta anche tentando di privatizzare risorse comuni come boschi, laghi, sorgenti, gas, petrolio e fiumi. Dall'altra parte, abbiamo un numero elevato di poveri che aumenta ad una velocità inquietante. Secondo le statistiche ufficiali, il livello di povertà nel paese è del 27%. Altri studi alternativi realizzati da esperti rivelano un indice molto superiore, che oscilla tra il 40 e il 60%.

La storia e le attività di MAMA-86 evidenziano che le donne possono migliorare la situazione delle loro comunità e provocare cambiamenti significativi. MAMA-86, fondata nel 1990 da madri ucraine che erano preoccupate per le conseguenze che potevano derivare dall'incidente nucleare di Chernobyl del 1986 sulla salute dei loro figli, lavora ora con parecchie centinaia di attivisti in 17 città e centri di tutto il paese. Attualmente il lavoro dell'organizzazione comprende, tra le altre cose, ricerche,

Maggiori informazioni su: [drdalet@metroweb.co.za](mailto:drdalet@metroweb.co.za) o [dale@apf.org.za](mailto:dale@apf.org.za)  
Per offerte economiche: [www.apf.org.za](http://www.apf.org.za)

campagne informative, formazione e capacity building, realizzazione di progetti pilota e analisi e sviluppo di politiche di gestione.

## LA PRINCIPALE PRIORITÀ DELLE DONNE: L'ACQUA POTABILE

Nel 1998, le donne ucraine pensavano che l'acqua potabile fosse il loro problema più grande. Secondo la definizione della CENUE (Commissione Economica delle Nazioni Unite per l'Europa), l'Ucraina è un paese dalle risorse idriche limitate, con meno di 1.500 m<sup>3</sup> di portata fluviale pro capite. In un anno di siccità questa cifra si riduce fino ai 670 m<sup>3</sup> pro capite. Inoltre, le risorse idriche del paese sono distribuite in maniera disuguale, cosa che aumenta i problemi di fornitura, e hanno subito una pressione antropogenica e una degradazione notevoli.

La fornitura del 75% della popolazione dipende da acque superficiali, non adatte al consumo umano. Il 70% della popolazione ucraina utilizza sistemi di fornitura di acqua centralizzati, ma ci sono ancora più di 814.000 persone in 13 regioni e in Crimea che non hanno accesso permanente o regolare alla rete idrica e sono obbligate ad usare acqua importata di pessima qualità.

I problemi più gravi che bisogna affrontare nel settore dell'acqua sono il peggioramento – in alcune regioni già critico – dei servizi di distribuzione e depurazione dell'acqua, la crescente inefficacia nel trattamento dell'acqua e delle acque reflue e il mancato finanziamento delle opere necessarie.

Attualmente il 25% delle reti idriche ha superato la sua vita media: il 22% dei sistemi di fornitura si trova in una situazione d'emergenza (il 35% di questi è totalmente obsoleto o presenta gravi carenze); la metà delle unità di pompaggio ha esaurito le risorse (e il 40% di queste devono essere sostituite immediatamente); il 26% delle reti fognarie e il 7% degli impianti di pompaggio sono obsoleti; inoltre, il 46% degli impianti di pompaggio devono essere sostituiti totalmente. Di conseguenza il 45% della popolazione sta consumando un'acqua che non risponde per qualità alle normative statali. A volte, quando accade un grave incidente nelle reti di distribuzione dell'acqua, i consumatori possono subire l'interruzione del servizio per parecchi giorni.

Il problema dell'acqua potabile determina conseguenze dirette sulla salute e sul benessere degli ucraini. In alcune zone si sono acutizzate alcune malattie trasmesse con l'acqua, come l'epatite A, infezioni per

rotavirus e altre sindromi.

Da un altro punto di vista le tariffe collegate alla fornitura di acqua e dei servizi di captazione e distribuzione stanno aumentando rapidamente senza che migliori la qualità del servizio. Durante il periodo sovietico, gli ucraini pagavano appena tra il 2 e il 4% dei costi reali del servizio di fornitura dell'acqua; il resto era a carico del governo sovietico.

Il costante aumento delle tariffe per la distribuzione e la depurazione ha provocato dure proteste da parte dei consumatori, una maggior tensione sociale e una diminuzione nella riscossione delle fatture dell'acqua. Le tariffe pagate dagli utenti si basano sul consumo medio di acqua e sono tra 2 e 3 volte superiori a quelle di qualsiasi luogo in Europa. Siccome non ci sono contatori, i consumatori non hanno idea di quale sia il loro consumo reale e, pertanto, non prendono provvedimenti per ridurlo. La cattiva qualità del servizio e l'aumento dei prezzi provocano proteste dei consumatori. Sono necessarie, quindi, misure urgenti, sia in ambito nazionale che locale, volte a creare meccanismi che migliorino il servizio proteggendo i diritti dei consumatori che, in questo momento, esistono soltanto sulla carta.

Per questo motivo la protezione dei diritti del consumatore è diventata una pietra miliare del lavoro di MAMA-86 nelle zone rurali e urbane. MAMA-86 ha realizzato studi indipendenti sui campioni di acqua, ha intrapreso varie iniziative in materia di potabilizzazione dell'acqua, ha realizzato un monitoraggio dei problemi connessi all'acqua potabile su 1.600 persone e ha istituito centri cittadini con filtri che forniscono acqua potabile ai gruppi più vulnerabili.

MAMA-86 ha dimostrato che le ONG possono essere di grande aiuto per offrire assistenza e appoggio legale nel settore della difesa dei consumatori. La campagna "Acqua potabile in Ucraina" è stata lanciata con l'obiettivo di trovare soluzioni concrete ai problemi della distribuzione dell'acqua potabile in diversi luoghi. Nell'ambito di questa campagna, la rete attua progetti pilota per offrire soluzioni alternative pratiche – su piccola scala e di basso costo – nella fornitura di acqua potabile. Lo scambio di conoscenze ed esperienze sulle buone pratiche utilizzate per risolvere i problemi ambientali (specialmente i progetti pilota) è di vitale importanza per promuovere una cittadinanza attiva. MAMA-86 sviluppa e riproduce su larga scala questi progetti.

## MAMA-86. LAVORO COMUNITARIO PER L'ACQUA POTABILE

Le attiviste di MAMA-86 portano avanti un ampio ventaglio di iniziative locali per migliorare l'accesso all'acqua potabile, tra cui ricerche sull'inquinamento delle fonti d'acqua, la pulizia dei pozzi e delle vasche per migliorare la qualità dell'acqua e l'igiene, l'installazione di sistemi di purificazione e depurazione in asili nido, scuole, ospedali e cliniche. Si realizzano anche altre importanti attività relative alla sensibilizzazione sulle malattie trasmesse attraverso l'acqua, sulla tecnologia per risparmiare l'acqua e sui diritti dei consumatori.

Lo spreco di acqua rappresenta un altro dei grandi problemi che il settore deve affrontare in Ucraina. I sistemi e le strutture di rifornimento sono obsoleti e questo, insieme all'uso irrazionale e alla disattenzione da parte dei consumatori, provoca una situazione molto grave. In Ucraina, la gente di solito non dispone di contatore e, pertanto, non ha idea della quantità dell'acqua che consuma. Per questo una delle priorità è quella di applicare strategie che consentano di risparmiare l'acqua.

Esiste un programma statale per l'installazione di questo tipo di contatori, ma poiché i finanziamenti scarseggiano, è stato attuato molto lentamente.

Dal 2001 MAMA-86 ha sperimentato alcuni progetti pilota in tre città, Kiev, Odessa e Jarkiv, volti a sensibilizzare l'opinione pubblica sull'uso dell'acqua con l'obiettivo finale di ridurre i livelli di consumo. Ad Odessa il consumo delle famiglie nel 2002 si è ridotto del 14% grazie ai 74.000 contatori di acqua installati in seguito alle attività in città di MAMA-86. Tra queste vi erano un progetto pilota per l'installazione di contatori, una campagna informativa nel municipio e il cambio della legge locale – la cui bozza è stata preparata da MAMA-86 – per semplificare il processo e ridurre il prezzo dell'installazione di contatori.

A giugno del 2003, a Soledar (unità amministrativa di Artemivsk), MAMA-86 e Tebodin, l'impresa pubblica della città, hanno elaborato un piano commerciale per ricostruire la rete idrica. MAMA-86 di Artemivsk si è fatta carico della prima fase del progetto e di un'estesa campagna informativa per invogliare gli investitori e ottenere finanziamenti sufficienti per iniziare la seconda fase, molto più costosa.

In questa prima fase, il compito principale consiste nell'elaborare lo studio tecnico del progetto. Ora MAMA-86 e l'impresa pubblica di Soledar stanno preparando congiuntamente il materiale tecnico di base che permetterà di procedere con il piano imprenditoriale. Uno dei risultati

che si spera di ottenere con il progetto è l'adozione di nuovi metodi di collaborazione tra organismi pubblici, imprese e governi locali per elaborare programmi municipali legati all'acqua.

## DALL'AZIONE ALLO SVILUPPO DI POLITICHE

MAMA-86 ha partecipato ad alcuni processi politici molto innovativi, specialmente nel contesto attuale dell'Ucraina postsovietica.

Dal 1988 MAMA-86 e un grande numero di ONG hanno iniziato il primo processo consultivo e partecipativo per sviluppare il Piano Nazionale di Azione per l'Ambiente e la Sanità (PNAMAS). Il coordinatore nazionale ha sollecitato l'aiuto di MAMA-86 per redigere la bozza sulla partecipazione popolare nell'ambito del PNAS<sup>1</sup>. Nel processo hanno partecipato più di 600 organizzazioni e cittadini di tutto il paese, in rappresentanza di gruppi ambientalisti, gruppi di donne, ricercatori, lavoratori dell'ambito sanitario, imprenditori e organismi governativi.

Dopo un duro lavoro di confronto tra 50 e più organizzazioni ucraine, il consiglio dei ministri ha approvato il PNAS nell'ottobre del 2000. MAMA-86 e altre ONG hanno anche svolto un ruolo decisivo nella redazione della nuova Legge sull'Acqua Potabile. Le organizzazioni hanno analizzato la legislazione esistente, presentato commenti sulla struttura e sul contenuto della nuova legge, hanno realizzato una attività di informazione pubblica sul processo, hanno partecipato a sessioni sul disegno di legge, hanno seguito il processo di redazione e hanno fatto pressione per l'introduzione di emendamenti.

## DONNE CONTRO LA PRIVATIZZAZIONE

Era l'anno 2000 quando sono iniziati i casi di privatizzazione "sfrenata". Nel mese di luglio del 2002, ad esempio, gli abitanti di cinque paesi della regione di Odessa hanno scritto alla sede locale di MAMA-86 lamentando la violazione del loro diritto ad usare l'acqua del fiume. Un rappresentante del paese aveva affittato a cinque imprenditori locali una

<sup>1</sup> Il processo di consultazione e risposta popolare è stato coordinato da MAMA-86, la rete EcoPravo e Bahmat con l'appoggio di UNED-UK.

parte del bacino del piccolo fiume Kuchurgan per un periodo di 49 anni<sup>2</sup>. Si è tratta del primo tentativo nella storia dell'Ucraina indipendente di privatizzare una parte del bacino di un fiume. Il nuovo Codice Territoriale ucraino permette che i privati privatizzino terre, acqua e boschi, anche se questi articoli contraddicono le norme approvate precedentemente in materia di legislazione ambientale.

Le persone che hanno preso in affitto il fiume Kuchurgan per 49 anni hanno pensato che potevano essere padroni e signori assoluti del fiume e hanno infranto le leggi ambientali con la costruzione illegale di dighe. Le loro attività hanno provocato il prosciugamento del fiume e gli abitanti della zona hanno perso il diritto d'accesso al fiume grazie al quale vivevano e dove i loro animali avevano pascolato per secoli. Con la privatizzazione hanno perso la loro principale fonte di vita e questo, nel contesto di disoccupazione e di povertà di questi paesi, ha provocato una catastrofe. MAMA-86 Odessa ha offerto appoggio legale agli abitanti locali e, grazie a questo, sono stati annullati i contratti di affitto del bacino. Il procuratore della zona di Odessa ha iniziato azioni legali per violazione delle leggi ambientali. Ciò nonostante non è stato ancora calcolato il danno provocato al fiume dagli imprenditori.

Purtroppo, gli abitanti e le ONG non riescono sempre a cambiare il corso degli eventi. Spesso, si dimenticano gli interessi delle comunità e le ONG non sono assolutamente considerate, soprattutto se le parti interessate sono potenti multinazionali appoggiate da organismi finanziari internazionali.

Con troppa frequenza il bilancio di queste multinazionali è molto superiore a quelli delle città e gli stati in cui si realizzano i loro affari.

Nel 2000 il giornale russo *Moskovskij Komsomolets* ha pubblicato un breve articolo nel quale si affermava che rappresentanti del comune di Odessa avevano firmato un protocollo d'intesa con un'impresa francese, la Suez Lyonnaise des Eaux, per ricostruire le reti urbane di distribuzione in questa città che ha un milione di abitanti. Alcune ONG di Odessa si sono messe in contatto con le autorità chiedendo informazioni su questa questione ma non hanno ottenuto risposta. Nell'ottobre del 2000 rappresentanti di Suez Lyonnaise des Eaux hanno visitato Odessa e annunciato pubblicamente la loro intenzione di partecipare alla gestione della distribuzione di acqua in città. Il bando ufficiale per attrarre investitori privati

è stato annunciato a dicembre 2000.

Soltanto un'impresa come Suez Lyonnaise des Eaux aveva i requisiti per partecipare alla gara che prevedeva una cauzione di 130.000 dollari statunitensi.

Quei requisiti, però, non facevano alcun riferimento ai diritti dei consumatori né alle conseguenze sociali del progetto.

Tenendo conto delle oscure condizioni del bando di gara non deve meravigliarci il fatto che si sia presentata soltanto un'impresa che, ovviamente, ha vinto: Suez Lyonnaise des Eaux. Le multinazionali dell'acqua stanno usando questo tipo di atteggiamento, con il quale eliminano ogni concorrente, in tutti i paesi di transizione dell'Europa Orientale e Centrale.

Gli organismi finanziari internazionali, come la Banca Mondiale e la Banca Europea di Ricostruzione e Sviluppo (BERD), promuovono l'entrata di capitale privato nel settore dei servizi idrici.

Queste istituzioni concedono finanziamenti, di solito, soltanto al settore privato, seppure il settore pubblico possa offrire alternative efficienti.

Nel 1998, l'impresa pubblica di acqua di Odessa, Vodokanal, ha realizzato uno studio di fattibilità con la Banca Mondiale sulle migliorie da apportare nella fornitura d'acqua. Partendo da questo studio, Vodokanal ha richiesto al BERD un prestito di 64 milioni di dollari, 14 dei quali da destinare a esperti stranieri. Il BERD ha negato la concessione di questo credito.

Quindi, Vodokanal ha costituito una società per azioni come garanzia per ottenere questo credito che le è stato nuovamente negato. Successivamente il BERD ha dichiarato che era disposto a concedere 200 milioni di dollari all'impresa francese Suez Lyonnaise des Eaux per fare la stessa cosa.

MAMA-86 e altre ONG hanno chiesto, in molte occasioni, informazioni e dettagli sulle negoziazioni ma la risposta è stata sempre la stessa: l'accordo con Suez Lyonnaise des Eaux è confidenziale.

Dopo due anni di negoziazioni a porte chiuse, Suez ha interrotto la sua attività in Odessa, considerando che la situazione economica in Ucraina non era adeguata. Gli utenti, infatti, non potevano permettersi di pagare le tariffe che Suez sperava.

<sup>2</sup> Il bacino è vasto 2.090 km<sup>2</sup> e la lunghezza del fiume è di 109 chilometri.



## RACCOMANDAZIONI E LEZIONI

L'acqua è una risorsa primaria e non un oggetto di lucro. Ad Odessa le donne di MAMA-86 e di altre ONG sono riuscite ad evitare che venisse privatizzata, con l'affidamento a Suez Lyonnaise des Eaux, la distribuzione dell'acqua. Le donne organizzate sono anche riuscite a dimostrare la mancata trasparenza dell'appalto, che le autorità locali stavano portando avanti con negoziazioni segrete. Hanno sollevato il problema del coinvolgimento del BERD, che era disposto a finanziare la privatizzazione di Suez senza alcuna consultazione popolare ma che allo stesso tempo non era disposto a fare lo stesso con un'impresa locale che avrebbe risposto del suo operato ai consumatori.

Ciò ha a che vedere con l'acqua è legato, a sua volta, con molte altre questioni. Nel caso dell'Ucraina bisogna anche tener conto, in un contesto più ampio, che il governo statale è molto debole. Lo stato ha smesso di risolvere i problemi connessi alla gestione dell'acqua e li ha trasferiti ai consumatori perché li risolvano da soli. L'azione delle donne che lottano per il cambiamento sta apportando nuove modalità di confronto con il governo democratico. Purtroppo però le donne continuano a soffrire la mancanza di pari opportunità soprattutto nei processi decisionali.

Le imprese pubbliche dell'acqua e le autorità locali dovrebbero essere totalmente trasparenti e dovrebbero essere organizzati processi di consultazione aperti al pubblico e ai consumatori, soprattutto con le donne, che sono attori decisivi quando si tratta di affrontare i problemi e trovare le soluzioni. Varie iniziative hanno già dimostrato la grande importanza della mobilitazione delle donne povere affinché rivendichino il diritto all'accesso all'acqua potabile con tariffe accessibili, trasparenza nei processi decisionali e una più efficiente gestione delle infrastrutture idriche.

L'arrivo delle multinazionali e l'offensiva privatizzatrice dovrebbero essere viste con preoccupazione, visto che potrebbero provocare l'aumento della povertà e significare, per una parte significativa della popolazione, la perdita del diritto di accesso all'acqua.

Tutto questo colpirà soprattutto i poveri, le famiglie che sono a carico di una donna, le famiglie con figli e i pensionati. Bisogna stare sempre in allerta sulle attività poco trasparenti delle grandi imprese transnazionali dell'acqua in quanto la mancanza di trasparenza potrebbe far sospettare che, ad esempio, che i dirigenti della Suez e di Vivendi/Veolia abbiano offerto tangenti per ottenere i contratti.

I cittadini dovrebbero poter accedere ad ogni informazione relativa

alle negoziazioni tra governi locali, imprese pubbliche, multinazionali e settore privato nazionale. Le istituzioni finanziarie internazionali dovrebbero difendere il principio dello sviluppo sostenibile, che si basa sulla gestione delle risorse idriche in ambito locale come fattore chiave di questo sviluppo. Queste istituzioni dovrebbero garantire che le riforme nel settore dell'acqua tengano conto dei diritti della popolazione locale, garantendo la partecipazione popolare nei processi decisionali.

Bisognerebbe imparare, inoltre, dalle iniziative di quelle imprese pubbliche del settore idrico che funzionano bene come, ad esempio, il Dipartimento Municipale di Acqua e Depurazione (DMAE) della città brasiliana di Porto Alegre. Allo stesso tempo, le attiviste di MAMA-86 hanno proposto soluzioni pratiche e hanno offerto esempi su come risolvere problemi locali connessi alla gestione dell'acqua potabile.

*Svitlana Slesarenok è la direttrice della ONG ambientalista ucraina MAMA-86 e le si può scrivere a [slesarenok@mama-86.org.ua](mailto:slesarenok@mama-86.org.ua)*

Sito di MAMA-86: [www.mama-86.org.ua](http://www.mama-86.org.ua)

# LEZIONI SULLA PRIVATIZZAZIONE DEL SERVIZIO IDRICO A TRENCIN, SLOVACCHIA

DI ROMAN HAVLÍČEK

## INTRODUZIONE

In Slovacchia, quasi l'85% della popolazione è servita dalla rete idrica pubblica, ma soltanto il 55% vive in case con collegamento alla rete fognaria. In passato, la manutenzione e la ristrutturazione delle infrastrutture idriche non hanno ricevuto l'attenzione dovuta e questo si è tradotto in un alto indice di perdite d'acqua potabile, la cui media si calcola intorno al 30%, anche se in alcune reti raggiunge circa il 50%. Per riuscire a rispettare la normativa dell'Unione Europea bisogna investire più di 3.000 milioni di euro in servizi idrici pubblici entro il 2015.

Dalla metà degli anni 90, il governo della Repubblica Slovacca ha iniziato a preparare la conversione degli impianti di trattamento e delle imprese statali di gestione delle reti fognarie con l'obiettivo di trasferire la proprietà delle infrastrutture dallo stato ai comuni.

Per molto tempo non sono state chiare le modalità di tale trasferimento, né quali sarebbero state le conseguenze del processo. Una delle possibilità prese in considerazione prevedeva la privatizzazione di una parte degli impianti statali. Si pensava che la privatizzazione dell'Impresa di Acqua di Trencin (seguendo il modello di partenariato pubblico-privato, PPP in inglese) potesse servire come progetto pilota. Alla fine, nel 2002, il governo decise di trasformare le imprese idriche statali in sette società per azioni e trasferire dette azioni ai comuni, che le avrebbero ripartite secondo il numero di abitanti.

## LA PRIVATIZZAZIONE DEL SERVIZIO IDRICO DI TRENCIN

I primi passi verso la privatizzazione della sede locale della Società

Ibrica della Slovacchia Occidentale, conosciuta come Impresa dell'Acqua di Trencin o EAT (che approvvigiona circa 150.000 abitanti della città di Trencin e dei paesi vicini), sono stati fatti nell'estate del 1997.

In quel momento, il piano del governo per la conversione delle imprese statali indicava che la proprietà sarebbe passata nelle mani dei comuni, inclusi i sistemi di distribuzione dell'acqua, i sistemi di scarico, gli impianti di trattamento delle acque reflue. Il resto dei beni – immobili e non – sarebbero entrati, altresì, nel processo di privatizzazione e i comuni avrebbero potuto acquisirli con un prezzo equivalente al loro valore contabile in quel momento<sup>1</sup>. Tutte le altre proprietà – sistemi di distribuzione dell'acqua di importanza strategica e grandi riserve di acqua potabile come, ad esempio, le dighe – sarebbero rimaste di proprietà dello stato.

Nel 1997, i comuni riforniti dalla EAT hanno chiesto di acquisire la proprietà delle infrastrutture idriche (incluso i sistemi di distribuzione e gestione della rete fognaria) e hanno seguito alcuni passi per raggiungere tale obiettivo. Nel marzo del 1997, i comuni hanno creato la Società Ibrica di Trencin (TVK o Trencianske vodárne a kanalizácie), nella quale sono state depositate le proprietà acquisite. I beni immobili (soprattutto edifici, macchinari e altri dispositivi), così come i laboratori e un centro di distribuzione di acqua, essenziali per il funzionamento del sistema, sarebbero stati privatizzati sotto forma di “vendita diretta al richiedente designato in precedenza”<sup>2</sup>.

Sulla base dei documenti ufficiali, la privatizzazione dell'EAT doveva servire come modello per la conversione di altre imprese idriche statali in Slovacchia. Era evidente, però, già dall'inizio, che i promotori della privatizzazione erano gli amministratori dell'EAT, vincolati al HZDS (il partito politico dirigente), desiderosi di inserirsi in una proprietà che da tempo produceva utili. Già nel 1993, la direzione dell'EAT aveva creato un'impresa chiamata Trencianska vodohospodárska spoločnosť (TVS) che, seppure inattiva, si preparava alla privatizzazione.

Il suo momento arrivò nel 1998, quando la coalizione di governo,

1 “Nuova impresa di acqua e rete fognaria a Trencin”, Trend, núm. 46, 11 novembre 1998.

2 Questa forma di privatizzazione è stata introdotta con la Legge 92/1991 sulle Condizioni di Trasferimento di Proprietà Statali e Altre Entità, approvata durante il governo autoritario di V. Meciar, nel 1993. In quel momento, questo metodo è stato usato principalmente per privatizzare proprietà statali a favore di persone leali al governo.

integrata tra gli altri dal HZDS, temeva di perdere il potere e l'influenza politica nelle elezioni successive. Dato che i comuni possedevano già le infrastrutture, mancava soltanto un passo per privatizzare il resto dei beni e ottenere il controllo dei futuri utili dell'affare acqua. L'impresa privata TVS aveva un grande appoggio da parte dei dirigenti dello stato, fatto che ha semplificato moltissimo il processo di privatizzazione.

La TVS è stata l'unica impresa candidata alla privatizzazione della proprietà operativa dell'EAT. Questa impresa è stata l'unica a ricevere la cosiddetta “carta di approvazione” emessa dal Ministero dell'Agricoltura, con la quale le si garantiva lo sfruttamento dell'impresa pubblica dell'acqua. Quello è il motivo per il quale la TVS non ha avuto concorrenti e, già da un primissimo momento, si sapeva che l'impresa avrebbe vinto la “gara”. Quindi, il trasferimento della proprietà statale alla TVS era soltanto questione di tempo, e le istituzioni di governo implicate hanno accelerato il completamento del processo di privatizzazione prima delle elezioni. Il contratto è stato firmato il 23 settembre del 1998, due giorni prima delle elezioni parlamentari in cui la coalizione di governo perse il potere.

La proprietà dell'EAT era talmente divisa che i comuni della regione di Trencin hanno dovuto firmare un accordo con la TVS per lo sfruttamento degli impianti idrici e dei sistemi di scarico municipali per riuscire a rispettare l'obbligo legale di garantire la fornitura ininterrotta dei servizi idrici. Se i comuni si fossero comportati in un altro modo, la fornitura dell'acqua nella regione sarebbe stata compromessa.

Il valore dei beni operativi di Trencin è stato calcolato ufficialmente in 93,318 milioni di corone slovacche (2,3 milioni di euro). La TVS doveva pagare soltanto la metà del prezzo in 15 quote mensili e destinare l'altra metà a investimenti fino al 2007<sup>3</sup>. Tenendo conto degli utili netti prodotti da Trencin prima della privatizzazione, la TVS era in grado di soddisfare senza problemi queste somme a partire dai guadagni ottenuti con i beni immobili privatizzati<sup>4</sup>.

3 “Proposta per dettare la decisione sulla privatizzazione da parte dell'Impresa di Acqua e Scarico della Slovacchia Occidentale Bratislava, impresa Trencin: beni immobili”. Documento sottomesso alla sessione del governo slovacco, 18 agosto 1998.

4 I tre anni precedenti alla privatizzazione, la Società Ibrica di Trencin ha avuto un utile di 35,081 milioni di Sk (1997). 1 Sk o corona slovacca = 0,025 euro.

## SUEZ LYONNAISE DES EAUX SI RIFÀ CON LA TVS

Verso la fine del 1998, i municipi hanno trasferito le infrastrutture idriche ottenute dallo stato alla TVK, la Società Idrica di Trencin, i cui azionisti sono i comuni della regione. Successivamente, nell'ottobre del 1999, la TVK e la TVS hanno firmato un contratto di sfruttamento dei servizi idrici entrato in vigore il 1° luglio del 2000<sup>5</sup> e che si è rivelato molto sfavorevole per la TVK.

Prima di firmare il contratto di privatizzazione, la TVS aveva firmato un memorandum sulla possibilità di collaborare in futuro con Suez Lyonnaise des Eaux (SLDE). Sembra che la SLDE avesse negoziato per molto tempo con la TVS, prima della privatizzazione, sulla futura partecipazione allo sfruttamento delle imprese idriche della regione di Trencin. Nell'ottobre del 1999, la SLDE ha comprato la maggioranza delle azioni della TVS e, in questo modo, si è impossessata del controllo delle decisioni dell'impresa. Attualmente, la SLDE occupa tre dei cinque posti che formano la giunta direttiva della TVS, incluso quello di presidente della società.

## UN GRUPPO DI ESPERTI DELLA COMMISSIONE EUROPEA CONTROLLA IL CONTRATTO DI PRIVATIZZAZIONE

Agli inizi del 2001, la Commissione Europea (CE) ha concesso un contributo di quasi 4 milioni di euro attraverso il programma ISPA (Strumento di Politica Strutturale di Preadesione) per costruire un impianto di depuratori di acque reflue (il cosiddetto impianto della parte destra di Trencin). L'aiuto avrebbe coperto il 50% del costo totale del progetto, co-finanziato dal governo slovacco per il 12,5%. Nel mese di maggio del 2002, la CE ha pubblicato una relazione elaborata da uno dei suoi gruppi di esperti nella quale si analizzava il contratto di privatizzazione con il fine di valutare "se c'è la possibilità che si producano utili indebiti"<sup>6</sup>. Le

5 Il contratto di appalto e sfruttamento delle infrastrutture di acqua e reti fognarie nella regione di Trencin e di fornitura dei servizi relativi con risarcimenti e investimenti generali, datato 7 ottobre 1999.

6 Relazione finale del gruppo di esperti della Commissione Europea "PPP/SK/01/TR, Framework Contract for Provision of TA for Analysing and Monitoring PPP Operations in ISPA Countries Review of 6 WWTP ISPA Measures in Slovakia", maggio 2002 ([http://](http://www.vlada.gov.sk/phare/finalreport.pdf)

conclusioni della relazione non lasciava alcun dubbio sul fatto che ci fosse il rischio che l'impianto di depurazione della parte destra concedesse degli utili indebiti alla TVS, il fornitore privato di servizi idrici. La relazione della CE puntava anche ad evidenziare che alcune clausole del contratto tra la TVK e la TVS davano benefici all'impresa privata a discapito dell'impresa municipale e dei consumatori.

Con questo contratto, la TVS acquisisce i diritti esclusivi di sfruttamento delle infrastrutture idriche di proprietà della TVK per un periodo di 20 anni<sup>7</sup>. In base alla relazione degli esperti, le clausole più problematiche del contratto sono quelle relative all'importo di affitto, alla garanzia dei benefici minimi per la TVS, agli onorari per la gestione e organizzazione, alla progettazione e realizzazione di riparazioni e investimenti, alla responsabilità per danni e alla protezione della TVK nel caso in cui la TVS infrangesse il contratto. Queste clausole, inoltre, permettevano alla TVS di aumentare i suoi guadagni a danno della TVK e dei consumatori.

Il contratto garantiva che le tariffe che i consumatori avrebbero pagato per i servizi idrici non solo avrebbero coperto le spese della TVS nell'ambito delle riparazioni, nuovi investimenti e organizzazione (incluso il costo dell'inflazione annuale), ma avrebbero anche assicurato benefici del 15%.

Secondo gli autori della relazione, questo tipo di garanzia di benefici non è abituale: "il recupero di un margine di guadagno del 15% sui costi operativi non regolati potrebbe offrire alla TVS la possibilità di ottenere

[www.vlada.gov.sk/phare/finalreport.pdf](http://www.vlada.gov.sk/phare/finalreport.pdf).

L'obiettivo del gruppo di esperti era quello di valutare i preliminari e l'esecuzione dei progetti di trattamento delle acque reflue finanziati dall'ISPA. Il gruppo si è basato sulle analisi dettagliate dello stato legale degli ultimi beneficiari rispetto alla conversione dell'impresa statale dell'acqua e alle loro capacità professionali e istituzionali.

Il gruppo puntava, tra le altre cose, a riassumere le condizioni del contratto e stimare se vi fosse la possibilità di ottenere benefici indebiti nel caso in cui lo sfruttamento delle imprese dell'acqua si consegnasse, o si potesse arrivare a consegnarlo, a un'impresa privata.

7 Per far uso dell'infrastruttura, la TVS paga un affitto equivalente a quello dell'ammortamento della proprietà affittata. Il contratto include degli allegati, uno dei quali rappresenta un accordo sul prestito concesso dalla TVS alla TVK. Il tasso d'interesse, il periodo di restituzione e il resto dei dettagli del credito non sono mai stati resi pubblici. Secondo la relazione annuale del 2001 della TVK, il prestito di 45,5 milioni di corone slovacche è stato speso nel 2001.

benefici indebiti, che pregiudicano gli interessi del consumatore”<sup>8</sup>.

Durante i primi anni successivi alla privatizzazione, la TVS non ha smesso di realizzare utili mentre la TVK ha sofferto grandi perdite.

Questo si spiegava dicendo che il contratto di sfruttamento conteneva errori e perché si era calcolato male l'affitto per l'uso dell'infrastruttura.

Questa situazione è stata corretta nel 2002, anno in cui è stato duplicato l'importo di affitto<sup>9</sup>.

Le riparazioni e gli investimenti della proprietà affittata sarebbero stati coperti soprattutto con il pagamento dell'affitto, ma anche con un prestito concesso dalla TVS alla TVK. Nel contratto di sfruttamento si stipula che la TVS si farà carico di elaborare un piano a lungo termine che includa le riparazioni e gli investimenti necessari per prestare i servizi idrici e sfruttare l'infrastruttura. La TVS, inoltre, può anche realizzare direttamente quelle riparazioni e quegli investimenti, in modo da dar luogo a flussi finanziari occulti tra riparazioni e sfruttamento dei servizi. In questo modo, il contratto offre grandi possibilità per far uso indebito delle risorse pubbliche: la stessa TVS suggerisce quali riparazioni e investimenti sono necessari alla proprietà della TVK, fissa i prezzi e, come se ciò non bastasse, si prende carico anche di portare a termine il lavoro<sup>10</sup>.

Il contratto di sfruttamento non contempla la possibilità che la TVK sanzioni la TVS in caso di inosservanza materiale del contratto, ad esempio, nel caso in cui ci fossero ritardi nelle riparazioni o negli investimenti.

Il potere della TVK nel controllo delle attività della TVS è molto limi-

8 Secondo la relazione, caricare il costo dell'inflazione sui prezzi dell'acqua non è una pratica comune. Normalmente, si può coprire una parte dell'inflazione annuale per aumentare l'efficacia dei servizi.

9 Il contratto di sfruttamento era definito per la quantità equivalente all'ammortamento delle infrastrutture affittate. Per quel motivo, la TVS non ha smesso di realizzare utili, mentre la TVK ha perso più di 5,6 milioni di corone slovacche durante il primo anno di vigenza del contratto. L'importo dell'affitto era stato anche calcolato male e le perdite si sono ripetute nel 2001. La TVK ha realizzato utili soltanto in seguito alla duplicazione dell'importo di affitto.

10 In accordo con il contratto di sfruttamento, ed escludendo i costi diretti delle riparazioni e degli investimenti, il bilancio delle grandi riparazioni e investimenti include gli onorari organizzativi della TVS, gli interessi del prestito concesso dalla TVS alla TVK (o di qualsiasi altro prestito della TVK) e un costo aggiuntivo del 10% come riserva. Visto che la sede della TVK si trova nell'edificio della TVS (parte della proprietà privatizzata), la TVK paga alla TVS anche per l'affitto dei suoi uffici.

tato. La TVK può soltanto effettuare ispezioni annuali dell'infrastruttura, e la TVS deve presentare relazioni annuali alla TVK. Secondo il contratto di sfruttamento, la TVK deve rendere prioritario il pagamento del debito alla TVS e, nel caso in cui non possa farvi fronte, chiedere altri prestiti.

Gli esperti della CE hanno segnalato che le direttive di sfruttamento e gli standard di rendimento, allegati al contratto, sono stati definiti in gran parte dalla TVS<sup>11</sup>.

La relazione della CE è arrivata alla conclusione che “si corre il rischio di considerare che il contributo dell'ISPA promuove il raggiungimento di benefici indebiti da parte del socio privato, e i benefici per la popolazione locale derivati dal contributo dell'ISPA non risultano evidenti”. Gli esperti hanno raccomandato che “la TVK, come ultimo beneficiario, dovrebbe rinegoziare il contratto con la TVS puntando alla riduzione dei vantaggi goduti da quest'ultima, che potrebbero arrivare al punto di far sì che i benefici siano considerati indebiti”.

## LOTTA PER LA TRASPARENZA

In seguito alla pubblicazione della relazione, ci sono state negoziazioni tra i rappresentanti della CE e della TVK per affrontare i problemi segnalati da gruppi di esperti. La CE ha messo una condizione all'invio della seconda tranche del contributo dell'ISPA: che fosse modificato il contratto di sfruttamento tra la TVK e la TVS. Queste negoziazioni si sono tradotte in un nuovo allegato al contratto tra le due imprese slovacche, firmato a gennaio del 2003<sup>12</sup>.

Il CEPA (Centrum Pre Podporu Miestneho Aktivizmu o Centro per la Promozione Pubblica dell'Ambiente), una ONG slovacca, ha chiesto alla Commissione informazioni sulle modifiche del contratto. Un funzionario della CE ha risposto dicendo che “il contratto è stato rinegoziato e, senza dubbio, migliorato a favore della TVK. La Commissione ha approvato il

11 Allo stesso tempo, si prevede che la TVS deve facilitare quei prestiti. Con quei nuovi prestiti, la TVK deve investire in infrastrutture e, successivamente, queste devono essere affittate alla TVS per far sì che la TVK restituisca il debito con le entrate realizzate dalla TVK mediante l'affitto.

12 Atto della quinta riunione del comitato di monitoraggio dell'ISPA, 13 marzo 2003, Bratislava.

risultato<sup>13</sup>.” Il mittente segnalava anche che, per qualsiasi tipo di informazione, bisognava rivolgersi alle autorità slovacche.

L'agenzia del governo slovacco incaricata dell'esecuzione dei progetti dell'ISPA ha confermato che la CE aveva realizzato diversi miglioramenti al contratto e che si erano risolte tutte le carenze criticate dalla relazione di esperti della Commissione. A quanto sembra, l'insieme dell'accordo era stato emendato in modo che i rischi fossero condivisi. Nonostante tutto, l'agenzia si è rifiutata di rivelare il contenuto del contratto tra la TVK e la TVS perché la TVK lo aveva considerato confidenziale, e aveva suggerito al CEPA che, se desiderava visionare il contratto, di mettersi in contatto con una delle due imprese<sup>14</sup>. Nel febbraio 2003, la TVK ha rifiutato la petizione, e la TVS ha fatto la stessa cosa.

Stando così le cose, il 24 aprile del 2003, il CEPA ha presentato una richiesta di copia del contratto al Ministero dell'Ambiente, rivalendosi della Legge 211/2000 in materia di libero accesso all'informazione. Il CEPA ha chiesto di accedere sia al contratto originale che alle versioni emendate.

Il ministero ha negato la richiesta argomentando che il contenuto dei contratti è soggetto a una clausola di segreto commerciale. In questo modo al CEPA non è rimasta altra via di uscita se non quella di presentare una querela contro il Ministero dell'Ambiente davanti alla Corte Suprema della Repubblica Slovacca, nel mese di gennaio 2004. A novembre dello stesso anno, la Corte ha annullato la decisione del ministero e confermato che il contratto doveva essere reso pubblico.

## LEZIONI SULLA PRIVATIZZAZIONE DEL “PROGETTO PILOTA”

Il caso della privatizzazione dei servizi dell'acqua di Trencin mette in luce che l'obiettivo principale perseguito dai fornitori con le cosiddette “partnerships pubblico-private” è quello di ottenere guadagni a spese del proprietario pubblico dell'infrastruttura idrica o dei consumatori. Quello di Trencin si è trasformato in un cattivo esempio per il resto dei comuni della Slovacchia.

Nel trasferire tutte le azioni della società idrica ai comuni, il governo,

<sup>13</sup> Lettera di Carsten Rasmussen, Commissione Europea, DG Politica Regional, datata 10 aprile 2003.

<sup>14</sup> Lettera di Radoslav Liptak, gestore di progetti dell'ISPA nell'Agenzia di Applicazione del Ministero dell'Ambiente, datata 11 aprile 2003.

di fatto, ha scaricato tutti i problemi relativi alla fornitura dell'acqua sui municipi.

Adesso è chiaro che quei comuni non avevano le conoscenze o l'esperienza necessarie per gestire e controllare questi servizi.

C'è il rischio reale che i comuni che non dispongano della capacità o delle conoscenze di gestione necessarie siano incapaci di adempiere in maniera responsabile ai propri doveri, fatto che potrebbe condurre alla privatizzazione dei servizi idrici in diverse modalità (vendita di azioni, vendita di proprietà, contratti di sfruttamento con fornitori privati, ecc.) Ad esempio, Bratislava (capitale della Slovacchia, con circa 550.000 abitanti), stava preparando nel 2002 la privatizzazione della sua impresa idrica pubblica e tra i candidati più accreditati c'era l'impresa francese Vivendi/Veolia. Con l'elezione del nuovo consiglio municipale, alla fine del 2002, la città ha cambiato i suoi piani e ha fermato il processo. Questa decisione, però, non assicura che in futuro non ci siano tentativi di privatizzazione da parte delle multinazionali dell'acqua.

Nel 2002, è stato adottato un nuovo sistema per regolare i prezzi. L'ufficio di regolamentazione fissa i prezzi massimi per ogni società idrica. Secondo la legge, i prezzi regolati dal settore dell'acqua dovrebbero coprire le spese previste e qualche utile ragionevole per ogni fornitore.

Purtroppo, l'ufficio di regolamentazione ha una capacità molto limitata per verificare i dati presentati dai fornitori. Non c'è neanche una chiara definizione di ciò che significa “utili ragionevoli”, espressione che si presta a diverse interpretazioni. Infatti, dal 2002, le tariffe sono aumentate di circa il 30% all'anno, e non si spera che l'aumento previsto per il 2005 (previsto anche nella misura del 30%) metta fine all'aumento dei prezzi.

Un'altra questione complicata per le imprese idriche municipali è quella degli investimenti per la riparazione, l'aggiornamento e la costruzione di nuove infrastrutture. Attualmente, l'unico finanziamento pubblico disponibile proviene dai fondi strutturali e di coesione dell'Unione Europea (UE), accompagnato dal co-finanziamento di un prestito (30 milioni di euro) della Banca Europea di Investimenti (BEI) e una piccolo capitolo di bilancio dello stato. Questo non basta, purtroppo, a soddisfare tutti i requisiti richiesti dalla normativa UE per il 2015. Il governo nega l'aumento della partecipazione dello stato e non offre il sufficiente appoggio economico pubblico promovendo così la partecipazione privata nella fornitura dei servizi idrici.

## PROSPETTIVE DI UN MODELLO DI APPROVIGIONAMENTO IDRICO PER COPRIRE LE NECESSITÀ DELLA POPOLAZIONE

Attualmente, le sfide principali che i servizi idrici devono affrontare sono la normativa ambientale, il finanziamento, l'efficacia, l'accessibilità da parte delle comunità emarginate e dei settori vulnerabili della popolazione, e la partecipazione pubblica al processo decisionale.

Le imprese idriche hanno tempo fino al 2015 per rispettare una serie di norme in materia ambientale, sia per quel che riguarda l'acqua potabile che per le acque reflue, stabilite dall'UE. Si calcola che, per fare ciò, si necessita di un investimento di 3.000 milioni di euro ma, in questo momento, il governo dipende unicamente dai fondi strutturali e di coesione dell'UE. Le imprese idriche e i comuni hanno già imparato a richiedere aiuti da questo fronte, ma adesso dovranno cercarsene altri. In ogni caso, il contributo economico del governo dovrà aumentare o, in caso contrario, non si raggiungeranno gli obiettivi prefissati. Le banche per lo sviluppo (BEI, Banca Europea di Ricostruzione e Sviluppo o BERD, Banca Mondiale) dovrebbero aumentare anche loro i contributi economici senza imporre condizioni sul carattere pubblico o privato del servizio.

L'efficacia economica delle imprese idriche pubbliche può essere migliorata. Per molto tempo, i servizi idrici sono stati forniti attraverso un sistema altamente centralizzato e poco flessibile, incapace di dar luogo a possibilità di risparmio. D'altra parte, non è da dimenticare la funzione delle imprese idriche pubbliche come importanti creatrici di posti di lavoro.

Riuscire a far sì che i servizi idrici siano accessibili ai gruppi più vulnerabili presuppone un problema. Le imprese idriche hanno già sospeso il servizio a varie comunità rom i cui abitanti non possono permettersi di pagare le bollette. E il mancato accesso ad acque pulite costituisce una minaccia potenziale per la salute dei cittadini.

L'antica gestione centralista dei servizi idrici non dava spazio, praticamente, alla partecipazione pubblica nel processo decisionale.

Persino adesso, i comuni, le direzioni delle imprese idriche e altre autorità pubbliche non permettono che il pubblico "interferisca nelle loro competenze". È di vitale importanza che tutta l'informazione relativa alla gestione dei servizi idrici, così come le decisioni sui processi di pianificazione strategica, sia aperta alla cittadinanza. I consigli municipali, i funzionari e i rappresentanti delle imprese idriche devono capire che

il controllo popolare può aiutarli a fornire servizi efficienti. Attualmente, la pressione sociale necessaria per iniziare questi cambiamenti è ancora insufficiente.

Ma è probabile che, con il costante aumento dei prezzi dell'acqua, cresca anche la sensibilizzazione e l'attività dei vari gruppi. Consumatori, sindacati, gruppi ambientalisti e ONG dovranno articolare le loro posizioni in merito ai servizi idrici pubblici e iniziare un dialogo pubblico con i municipi, le imprese idriche e le autorità di riferimento. Molti gruppi civili posseggono l'esperienza necessaria per riuscire a far sì che i mezzi di comunicazione partecipino a quel dialogo e per attrarre l'attenzione dei politici in tutti gli ambiti. Il movimento internazionale per la giustizia dell'acqua può appoggiare questo dialogo riportando esempi di modelli di gestione pubblica che funzionano bene in tutto il mondo e facilitando la comunicazione tra le istituzioni slovacche e le imprese idriche municipali straniere, fatto questo che potrebbe promuovere la comparsa di associazioni in organismi pubblici.

*Roman Havlíček lavora con il CEPA,  
Centro per la Promozione Pubblica dell'Ambiente  
(Amici della Terra Slovacchia).*

# OPZIONI PER UN MODELLO PUBBLICO DI GESTIONE DELL'ACQUA A MANILA

DI CARLA A. MONTEMAYOR

## INTRODUZIONE

La privatizzazione dell'acqua a Metro Manila è un esempio molto ben documentato e quasi innegabile di fallimento. Sono già passati sette anni da quando è stata privatizzata l'impresa pubblica, nel 1997, e gli obiettivi che erano stati prefissati nell'accordo di concessione in materia di copertura, prezzi, obblighi di servizio, sprechi, qualità dell'acqua e altre questioni, continuano a non essere rispettati.

Le due concessionarie private, Maynilad Water Services, Inc. (Maynilad, impresa operante nella zona ovest) e Manila Water Company Inc. (Manila Water, impresa operante nella zona est), si sono impegnate, tra le altre cose, a raggiungere una copertura del 100% nelle rispettive zone nei primi 10 anni di contratto, a realizzare un gettito di capitale di 7.500 milioni di dollari statunitensi per ammodernare e ampliare la rete in 25 anni, e a ridurre gli sprechi (NRW in inglese) dal 56% al 32%. Hanno anche sottoscritto un contratto che stipulava che i rialzi di prezzo non avrebbero superato il tasso annuale d'inflazione<sup>1</sup>.

Si potrebbe dire che Maynilad ha mancato maggiormente ai suoi doveri. Questa impresa ha fornito e fatturato soltanto il 50% della quantità di acqua prevista (dato che spiega il 58% del suo deficit nelle entrate), mentre i costi operativi hanno superato dell'11% quelli stimati dalla licitazione. I suoi costi di capitale negli ultimi cinque anni sono stati, né più né meno, del 75% inferiori ai promessi 14.100 milioni di pesos filippini<sup>2</sup>.

---

1 Lo, Frances, 2004. "Making the Public Work: Alternatives to Manila Water Privatisation". Intervento nell'incontro Asia-Europa, Hanoi.

2 A settembre del 2005, 1 peso filippino = 0,017 dollari statunitensi/0,014 euro.



Inoltre, sono state accomodate per aumentare la quantità di acqua non contabilizzata a un 69%, percentuale che si colloca del 14% al di sopra del livello registrato prima della privatizzazione. Come se ciò non bastasse, ha imposto un aumento di prezzi del 500% dal 2001; aumento che, nel caso di Manila Water, arriva fino al 700%<sup>3</sup>. Il focolaio di colera manifestatosi nel mese di ottobre del 2003, che ha ucciso sette persone e ne ha colpite più di 600, parla da solo della cattiva qualità dell'acqua e dei livelli di depurazione.

I dati sulla copertura sono ancora oggetto di dibattito. Entrambe le imprese calcolano che ci siano un milione di persone prive del collegamento alla rete.

Eppure, alcuni esperti considerano che il numero di abitanti di Manila senza accesso diretto all'acqua potabile raggiunge i cinque milioni<sup>4</sup>.

Attualmente, i diversi gruppi che lavorano sul tema dell'acqua concordano nel dire che si dovrebbe tornare a pubblicizzare la zona ovest (o almeno la zona ovest). Questo consenso si scontra contro la posizione del governo filippino, che vuole agevolare la Maynilad attraverso una falsa "acquisizione". Le condizioni finali di questo piano non sono ancora state rese pubbliche però, tra le possibilità suggerite, sono incluse le seguenti: il governo riacquista le azioni di Maynilad al doppio del loro valore sul mercato; recupero parziale dei prestiti di concessione non pagati; mantenimento della struttura imprenditoriale esistente (destituendo alcuni dirigenti chiave di Maynilad e riducendo la partecipazione di Ondeo); e forse cosa più importante, mantenere lo *status quo* che permetta di lasciare intatto il carattere "privatizzato" dell'impresa con lo

3 Diokno-Pascual, M<sup>a</sup> Teresa, 2004. "Lessons from Suez-Maynilad Water Venture" (intervento nella commissione di ricerca del Parlamento del Belgio sulla privatizzazione dell'acqua). Brussels: 11.11.11.

4 Le concessionarie private registrano un collegamento ogni 9,2 persone, mentre le statistiche demografiche di Manila indicano che una famiglia media è composta da 4,6 persone. In uno studio sulla fornitura di acqua nelle città asiatiche, Arthur MacIntosh segnala che il migliore indicatore della "copertura" è l'accesso all'acqua nelle 24 ore del giorno, un dato non raccolto nelle relazioni delle concessionarie di Manila. Molte famiglie di Metro Manila dispongono soltanto dell'acqua per alcune ore al giorno a giorni alterni. MacIntosh segnala, altresì, che i distributori pubblici, i collegamenti condivisi, l'acqua in bottiglia e la rivendita di acqua tra vicini sono da considerare quali indicatori affidabili per calcolare la "copertura".

Si veda MacIntosh, Arthur, 2003. Asian Water Supplies: Reaching the Urban Poor. Asian Development Bank and International Water Association.

stesso accordo di concessione e alle stesse condizioni<sup>5</sup>. L'obiettivo del governo centrale consiste nel ristabilire la salute finanziaria di Maynilad e attrarre, così, altri offerenti privati. Non ha alcuna intenzione di modificare il contesto soggiogante della privatizzazione né di stabilire il fatto che la fornitura di acqua è un servizio primario e che l'accesso all'acqua potabile è un diritto umano fondamentale.

#### SFIDE PER UN'ALTERNATIVA PUBBLICA FATTIBILE

Pur essendoci motivi fondati per difendere la ripubblicizzazione delle imprese dell'acqua, ci sono ancora numerose discussioni sugli aspetti pratici che questa scelta comporterebbe. La storia – e, di fatto, lo stato attuale – del settore pubblico filippino non lascia presagire niente di buono per ciò che riguarda l'efficienza o la responsabilità della fornitura di servizi.

Gli attivisti filippini dell'acqua devono affrontare un settore pubblico corrotto, apparentemente immune alle riforme, e ciò spiega la ragione per cui nel 1997 non ci fosse una forte resistenza alla privatizzazione dell'acqua. I dettagli e la fattibilità delle riforme del settore pubblico devono essere articolati coerentemente per poter presentare un programma di ripubblicizzazione che risulti essere accettabile politicamente.

Questo ci porta al punto centrale della questione delle lotte dell'acqua nei cosiddetti paesi in via di sviluppo. Da una parte, la fornitura dell'acqua si colloca in un quadro più ampio di lotta ideologica che ci obbliga a rifiutare l'ingiustizia e la mancanza di umanità di un modello che segue come unica logica quella del profitto. Dall'altra, dobbiamo far fronte alle necessità pratiche e immediate delle comunità con cui lavoriamo.

I poveri hanno bisogno di acqua ora. Per loro il dibattito tra pubblico e privato è un fatto lontano e irrilevante. Si tratta, sicuramente, di un dibattito che preoccupa di più coloro che dispongono già del collegamento e che soffrono il pessimo servizio delle concessionarie private. In cambio, coloro che continuano a non avere l'acqua riceverebbero a braccia aperte qualsiasi ente che offra loro la fornitura, un atteggiamento che mette in grandissima difficoltà chi si oppone alla privatizzazione.

Pertanto, per le lotte dell'acqua in paesi come le Filippine, l'accesso rappresenta una questione critica e immediata.

5 Diokno-Pascual, M<sup>a</sup> Teresa (2004) No to the Bailout (Declaración de Bantay Tubig sull'operazione di recupero di Maynilad). Manila: Bantay Tubig

In questo contesto, la ricerca di alternative ha messo sul tavolo richieste che, forse, sono molto diverse da quelle proposte da altri movimenti coinvolti nella stessa lotta. Offriamo di seguito una serie di possibilità sulle quali siamo disposti a lavorare visti i tantissimi ostacoli da noi affrontati a Manila.

## ELEMENTI PER UN'ALTERNATIVA PUBBLICA

Ogni organismo pubblico che si voglia sostituire alle concessionarie private deve avere una serie di requisiti<sup>6</sup>:

### 1) FATTIBILITÀ OPERATIVA

Risorse economiche per finanziare un buon programma di costi di capitale rivolto specialmente a far arrivare il servizio nelle zone più povere e ristrutturare quelle più deteriorate della rete.

Capacità istituzionale per mettere in pratica gli obiettivi in materia di obblighi di servizio. È necessario dimostrare che un'impresa o un organismo pubblico può contare su di un personale qualificato, impegnato nel servizio e responsabile. Deve essere istituzionalizzato un sistema di incentivi per promuovere i buoni risultati e misure punitive in caso di non attuazione degli obiettivi.

### 2) AMBIENTE POLITICO E QUADRO LEGALE FAVOREVOLI

Una vasta politica nazionale per offrire una distribuzione totale di acqua in conformità con gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e altri obiettivi generali per la riduzione della povertà. Le agenzie dell'acqua, i dipartimenti del governo e le unità dei governi locali dovrebbero coordinare i loro sforzi con una motivazione comune: fornire acqua a tutti e, specialmente, ai settori poveri. Il presidente Arroyo ha annunciato un

<sup>6</sup> Bantay Tubig ha realizzato vari dibattiti sul tema delle alternative, e l'Institute for Popular Democracy ha anche realizzato varie ricerche a riguardo. Le idee illustrate in questo testo sono una sintesi dei dibattiti e delle ricerche realizzati durante tre anni (2001 - 2004).

programma di 10 punti in cui si cita che, in cinque anni, l'accesso all'acqua sarà universale (in tutto il paese), ma non si precisa quali priorità e criteri saranno seguiti (sistemi gestiti dalle comunità invece che dal settore privato, per esempio).

Legislazione di norme e regolamenti che guideranno la società idrica pubblica, inclusi gli standard di rendimento e le penalizzazioni per la loro non attuazione.

È anche necessario creare un nuovo sistema di regolamentazione indipendente (questione affrontata dettagliatamente in seguito)

### 3) LEGITTIMITÀ E RENDICONTI

Sensibilizzazione sociale, formazione continua e dialogo per sviluppare il consenso e l'impegno sulle responsabilità, i diritti e gli obblighi in materia di acqua. Le imprese private hanno ignorato in forma deliberata questi aspetti o si sono dedicate ad avviare progetti di autopromozione o "marketing sociale". La partecipazione della comunità non fa parte delle operazioni private almeno che questa non incida direttamente sui benefici. La partecipazione comunitaria nella gestione delle risorse idriche, la prevenzione di sprechi e di collegamenti illegali, e anche la manutenzione collettiva del sistema idrico possono essere promosse con personale direttamente sul posto che si occupi di restare in contatto con il territorio, e anche di offrire e di raccogliere informazioni su questi temi. Può darsi che, in futuro, si debbano aumentare le tariffe per poter investire in miglioramenti nelle zone senza servizio o con un servizio carente. Bisogna convincere la collettività che è stata definita una strada verso la riforma e che questa sarà seguita con molto impegno.

I cittadini devono avere la sicurezza che il denaro che destineranno all'impresa pubblica (sia attraverso imposte o contributi incrociati) non finirà nelle mani di dirigenti e appaltatori di opere pubbliche corrotti.

Trasparenza nei processi tecnici e finanziari dell'impresa pubblica.

La complessità di processi come il riassetto tariffario non ha permesso che ci fosse un dibattito pubblico vasto sulla determinazione dei prezzi e sui meccanismi di regolamentazione. Tuttavia, le comunità hanno dimostrato di possedere una buona conoscenza dei diversi aspetti relativi alla gestione dell'acqua - come gli standard di misurazione e la struttura - come dimostrato dalle campagne realizzate da associazioni municipali per porre fine alla vendita di acqua potabile. Bantay Tubig ha lavorato

insieme all'Associazione di Proprietari Uniti per l'Acqua affinché Manila Water smettesse di vendere acqua potabile nei suoi paesi. La vendita di acqua presuppone che, all'ingresso del paese, sia installato un contatore "madre" collettivo e l'intera comunità paghi tariffe commerciali in luogo di tariffe residenziali. L'impresa pubblica dovrebbe anche garantire l'accesso dei cittadini ai registri contabili, alle schede dei costi di capitale, all'indice dei prezzi, a revisioni, a procedimenti regolamentari, ecc. Questa trasparenza metterebbe in moto una partecipazione maggiore e più significativa delle comunità, delle organizzazioni, dei funzionari di governi locali e di altri attori importanti al momento di definire politiche e di prendere decisioni.

Questo deve accompagnarsi a nuovi sistemi di rappresentanza e ad altri meccanismi istituzionali che servano per controllare coloro che hanno potere decisionale. Una possibilità sarebbe, ad esempio, quella che i componenti della giunta del Sistema Metropolitano di Acqua e Rete Fognaria (MWSS) rendessero pubbliche eventuali irregolarità. Un'altra possibilità sarebbe quella di creare un ufficio di difesa dei diritti del consumatore.

*Chiarezza nelle responsabilità e nel bilancio.* Le imprese di gestione dell'acqua, prima e dopo la privatizzazione, erano gestite da burocrati con scarsissima trasparenza. Soltanto gli esattori e gli ingegneri avevano contatto diretto con gli utenti. Esiste un Ufficio Centrale delle Ragioni del Consumatore, ma le domande e le lamentele non si raccolgono negli uffici locali delle imprese.

Una struttura alternativa dovrebbe designare il personale responsabile di ogni area specifica dell'amministrazione (copertura, servizio, riparazioni, misurazione e fatturazione, ecc.). La cosa migliore sarebbe quella di avere del personale assegnato in ogni zona per rispondere alle domande e alle lamentele delle comunità.

#### 4) SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA

Diversi studi hanno già analizzato le condizioni che accompagnano i prestiti concessi dalle banche per lo sviluppo e dalle agenzie multilaterali<sup>7</sup>. Visto che le transnazionali hanno anche rinunciato agli investimenti

<sup>7</sup> Hall, David, 2004. Water Finance: A Discussion Note. Articolo presentato nel Foro Sociale Mondiale di Mumbai.

nelle imprese pubbliche dell'acqua, il finanziamento continua ad essere una questione problematica per le alternative pubbliche. Sono state suggerite altre fonti di finanziamento come, ad esempio, il cofinanziamento tra il governo centrale e i governi locali, la conversione delle autorità dell'acqua in società, la titolarizzazione (emissione di buoni municipali per progetti sull'acqua), ecc.

*Contributi incrociati e riassetto tariffari.* Alcune concessionarie private hanno messo in moto un sistema di fatturazione sociale, in modo tale che per i primi 10 m<sup>3</sup> di acqua si paga la tariffa minima e il prezzo aumenta in modo progressivo man mano che si superano determinati scaglioni. Tuttavia, gli alti costi di allaccio (4.000-6.000 pesos o un centinaio di dollari statunitensi) impediscono che le famiglie più povere possano ottenere l'acqua potabile. In questo modo, l'ostacolo principale all'accesso universale si trova nelle elevate tariffe di allaccio.

Ciò nonostante, è assurdo constatare che molte famiglie urbane povere dedicano fino al 20% delle loro entrate mensili all'acquisto di acqua in bottiglia ad un prezzo fino a 500% più caro dell'acqua corrente. Una famiglia media di Manila, che consuma 30 m<sup>3</sup> di acqua al mese, paga circa 4 dollari al mese, mentre una famiglia urbana povera senza collegamento destina 20 dollari al mese per comprare 6 m<sup>3</sup> di acqua nello stesso periodo<sup>8</sup>. La famiglia povera, inoltre, deve farsi carico del costo aggiuntivo che presuppone la ricerca e il trasporto di acqua comprata, bollirla e immagazzinarla, per non parlare poi dei rischi per la salute. Manila Water ha preteso che le comunità paghino per le tubature che arrivano nelle loro case, rappresentando questo un ostacolo insormontabile per quelle famiglie che vivono ad una certa distanza dalle tubature principali. Nelle zone povere, le famiglie devono anche pagare le tubature che vanno più in là del contatore, cosa che può risultare molto cara perché Manila Water (a differenza di Mayniland) installa i contatori all'ingresso degli agglomerati informali e non vicino alle abitazioni.

Risulta evidente che se il governo centrale non concede prestiti o investe capitali, devono essere gli stessi utenti a sopportare i costi di ampliamento e ristrutturazione che permettano di realizzare l'accesso universale all'acqua senza dover pagare per il collegamento.

Questo dovrà essere finanziato aumentando le tariffe di gruppi con determinate entrate, cosa che, visti gli antecedenti delle due imprese,

<sup>8</sup> MacIntosh, A. (2004), Asian Water Supplies: Reaching the Urban Poor. Asian Development Bank.

provoca una certa resistenza. Le tariffe di tutti gli utenti possono servire per finanziare collegamenti individuali e linee di ampliamento per intere comunità. Di fatto, invece di far pagare i costi dell'infrastruttura ai beneficiari diretti, dovrebbe essere possibile far pagare questi collegamenti ad un numero maggiore di consumatori, per un periodo più dilazionato nel tempo.

MacIntosh propone qualche principio da poter usare per orientare quegli incrementi tariffari: 1) che coloro che hanno i collegamenti, soprattutto chi dispone di forniture per tutte le 24 ore del giorno, paghino di più per finanziare i nuovi collegamenti; 2) le strutture tariffarie dovrebbero essere adattate al profilo di rendita della città, che si dovrebbe studiare minuziosamente prima di proporre gli aumenti; 3) si dovrebbe mettere un limite al prezzo dell'acqua che, idealmente, non dovrebbe eccedere il 5% delle entrate familiari<sup>9</sup>.

Bantay Tubig sottoscrive questi principi, ma soltanto nel contesto di uno scenario pubblico riformato. Non possiamo più difendere gli aumenti di prezzo in base al sistema attuale né in base alla situazione pubblica esistente prima della privatizzazione, che era allo stesso modo non fattibile. Sarebbe un atteggiamento ingiustificabile e politicamente ingenuo visti i precedenti aumenti tariffari che non si sono tradotti in miglioramento del servizio né in ampliamento della copertura.

## 5) SISTEMA REGOLAMENTARE FUNZIONALE E INDIPENDENTE

Bisogna insistere sulla necessità di una buona regolamentazione, anche lavorando nell'ipotesi di uno scenario pubblico. La regolamentazione è necessaria per garantire che vengano rispettati gli obblighi del servizio di fornitura, per determinare un prezzo "efficiente", per conservare l'acqua, per pretendere professionalità da parte del personale amministrativo, e per assicurare la fattibilità economica dell'impresa, soprattutto se si avvale di aiuti pubblici. L'equità dovrebbe essere un altro degli obiettivi espliciti prefissati dai regolamenti delle imprese pubbliche dell'acqua, un obiettivo che potrebbe scontrarsi con la determinazione di prezzi "efficienti".

Se l'obiettivo generale della fornitura dell'acqua è quello di ridurre la

<sup>9</sup> Ibid.

povertà, questo "scontro" porrebbe delle questioni.

È stato dimostrato che gli aiuti concessi per l'ampliamento della rete idrica – e anche per l'utilizzo dell'acqua – non producono effetti positivi sulla riduzione della povertà. A questo proposito, i regolamenti di un'impresa pubblica possono garantire un collegamento universale e, allo stesso tempo, equilibrare i prezzi in base all'uso e ad altre tariffe fisse<sup>10</sup>.

## OPZIONI POSSIBILI

Gli elementi citati per un'alternativa pubblica possono trovare la loro espressione in una serie di opzioni, i cui vantaggi e limitazioni sono descritti come segue.

### · *Opzione totalmente pubblica*

In questo caso, tutta l'impresa si ripubblicizza e si pone fine alle politiche di privatizzazione. Dimenticando che si tratta di un evento improbabile (il governo di Arroyo non dà segnali di studio di questa possibilità né vi è una rivendicazione popolare in questo senso), questa opzione comporterebbe:

- 1) La rescissione del contratto di concessione di Manila Water nella zona est. Questo sarebbe problematico se teniamo conto che il suo rendimento è stato leggermente migliore di quello della Mayniland e anche di quello dell'impresa pubblica che funzionava prima della privatizzazione.
- 2) Riforme radicali e massicce nel Sistema Metropolitano di Acqua e Gestione della Rete Fognaria (MWSS). Tornare al modello di gestione preesistente non solo sarebbe inammissibile da parte degli abitanti di Metro Manila, ma screditerebbe anche la posizione che promuove il ritorno alla nazionalizzazione del servizio. A meno che si elabori un piano di riforme coerente e operativo, questa possibilità continua ad essere inimmaginabile al momento.
- 3) Risorse nazionali/municipali per un acquisto. Il governo attuale è affondato in una crisi fiscale che, nel caso non si risolve nei pros-

<sup>10</sup> Chrisari, O.; Estache, A. and Price, C., 2001. Access by the Poor in Latin America's Reform Subsidies and Service Obligations. World Institute for Development Economics Research.

simi due o tre anni, degenererebbe in un fallimento economico. Non ci sono fondi pubblici per finanziare l'impresa.

· *Un operatore pubblico di fronte ad una concessione privata*

Il governo centrale potrebbe optare di farsi carico della zona occidentale poiché, in fin dei conti, non rischia nulla di più di quanto già concesso a Maynilad. È certo che dovranno essere intraprese riforme, ma l'ingresso di nuovi amministratori e una nuova struttura di gestione potrebbero servire come meccanismo di transizione mentre si mette in pratica un programma di riforme integrale.

Manila Water continuerebbe ad operare nella zona est e, in questo modo, attuerebbe la sua funzione di referente riguardo ai prezzi e al livello del servizio. Questo potrebbe evitare che il servizio pubblico della zona ovest si torni ad essere un organismo governativo corrotto ed inefficace. D'altra canto, non è da dimenticare che l'operato di Manila Water nella zona Est è lontana dall'essere perfetta.

Di fatto, è molto lontana dal raggiungere i suoi obiettivi di efficienza e ha la necessità di rimodernarsi il prima possibile senza aumentare i prezzi al di sopra del tasso d'inflazione. Potrebbe darsi che le limitazioni economiche dell'impresa, come anche l'orientamento commerciale delle sue operazioni, le impediscano di seguire l'agenda del presidente Arroyo sulla copertura universale di acqua potabile nella zona che le è stata concessa.

Per ottenere qualcosa del genere, ad esempio, bisognerebbe eliminare tutti i costi di collegamento che sono a carico diretto dei nuovi utenti (di solito poveri).

In città come Washington, la minaccia della privatizzazione è servita per rivitalizzare l'impresa pubblica dell'acqua, che era moribonda. Il caso dell'Autorità di Acqua e Rete Fognaria (WASA) di quella città ha dimostrato che il settore pubblico può operare con efficacia sempre che siano presenti determinate condizioni: 1) autonomia finanziaria; 2) potere per stabilire strutture tariffarie seguendo determinati processi, liberi da ingerenze politiche; 3) competenze per raccogliere fondi (attraverso buoni, per esempio); 4) potere di negoziazione di accordi lavorativi (vista la necessità di razionalizzare al massimo); 5) indicatori per la quantificazione dell'"efficienza" che permettano di effettuare buoni confronti con il settore privato (come indici di riduzione delle tariffe, livelli del servizio,

ecc.)<sup>11</sup>.

· *Concessioni minori, partecipazione dei governi locali nelle imprese dell'acqua.*

La proposta di dividere Metro Manila in zone concessionarie minori potrebbe risolvere una serie di problemi endemici di un'impresa idrica che serve 12 milioni di persone. Quelle zone potrebbero restare sotto la gestione o supervisione di unità di governo locale (o di un gruppo di queste) che abbiano 1) un vincolo diretto con le comunità della zona, e 2) una forte motivazione politica per fornire acqua alle loro zone. I governi locali potrebbero anche legiferare per raccogliere o destinare fondi all'impresa pubblica dell'acqua.

Si potrebbero anche realizzare confronti tra governi locali, alcuni dei quali forse opterebbero per la designazione di concessionarie private a loro rischio e pericolo. In fondo, questo potrebbe offrire elementi di confronto tra le comunità.

· *Cooperative*

Le cooperative di Binangonan, Rizal, funzionano da 30 anni in questa zona intorno a Metro Manila, che non è coperta dalle concessionarie. Queste cooperative hanno raccolto fondi nelle loro comunità, gestiscono congiuntamente il sistema idrico e ottengono dei benefici che reinvestono nell'impresa.

Tuttavia, secondo l'accordo di concessione, le concessionarie hanno il diritto di rifarsi sulle cooperative quando si estendono verso quei quartieri, senza dover indennizzare le comunità per gli investimenti già ottenuti. Accordi simili vanno annullati, al contempo bisogna invitare le comunità a sperimentare ancora il metodo cooperativo, che ha dimostrato di essere fattibile e partecipativo.

## CONCLUSIONE

Le proposte citate possono essere ancora studiate, possono essere

11 Gutiérrez, Eric, 2002. Washington D.C's Continuous Internal Improvement Alternative—An Initial Inquiry on PSP in Water and Sanitation in the US. London, WaterAid.

riviste o combinate per far sì che il modello pubblico sia un'alternativa fattibile anche in un panorama tanto problematico come quello di Manila. L'insuccesso delle politiche sull'acqua in questa città non deve finire in una di quelle crisi insormontabili dove nessuno sa cosa fare. La lotta contro la privatizzazione a Manila continua a restare in piedi mentre noi – attivisti nazionali e internazionali – tentiamo ancora di convincere i nostri concittadini, facciamo pressione sui nostri governi e sulle istituzioni finanziarie internazionali, e lavoriamo con le comunità perché non resti alcun dubbio sul fatto che un modello pubblico dell'acqua è migliore per una ragione molto semplice: funziona.

*Carla A. Montemayor appartiene a Bantay Tubig  
(Rete di Vigilanza dell'Acqua delle Filippine).*

## LA PRIVATIZZAZIONE DELL'ACQUA IN INDONESIA

DI NILA ARDHANIE

### LA PRIVATIZZAZIONE A JAKARTA: SETTE ANNI DI ACQUE TORBIDE

Da quando le multinazionali Suez-Ondeo e RWE-Thames operano in Indonesia, i ricorsi sui problemi di funzionamento sono aumentati sempre di più. La privatizzazione è iniziata nel 1997 con l'impresa dell'acqua di Jakarta, PAM Jaya. Thames Water controlla la fornitura di acqua nella zona orientale della città, mentre Suez-Ondeo si occupa di quella occidentale.

Nonostante la privatizzazione abbia causato gravi problemi, il governo indonesiano prevede di continuare con il processo, che colpirà fino a 250 imprese dell'acqua di proprietà statale.

La prima fase della privatizzazione dell'acqua a Jakarta è stata frutto di una serie di negoziazioni a porte chiuse e non di un processo di appalto aperto a tutte le imprese interessate. Anche se sembra incredibile, si tratta di un'azione legale in virtù di un Ordine del Ministero dell'Interno<sup>1</sup>. Di fatto, questo ordine governativo è stato elaborato per facilitare al massimo le privatizzazioni<sup>2</sup>. Intorno alla metà del 1995, il presidente Suharto ha ordinato al Ministero delle Opere Pubbliche che accelerasse il processo, e il ministro ha risposto offrendo la gestione della fornitura dell'acqua in Indonesia alle imprese Thames PAM Jaya (di cui alcune azioni sono

1 Ordine n° 21/1996 sulle Direttive di Cooperazione tra le Imprese Municipali dell'Acqua e il Settore Privato.

2 È da segnalare che si tratta dell'unica direttiva tradotta in inglese. L'ordine consiglia che tutti i governatori del servizio dell'acqua in Indonesia cooperino con il settore privato. Il processo raccomandato è quello della designazione diretta. Si presuppone, d'altro canto, che le iniziative di cooperazione devono partire dal settore privato e, successivamente, l'impresa municipale dell'acqua decide con quale impresa lavorerà.

di proprietà del figlio di Suharto) e PT Garuda Dipta Semesta (in seguito chiamata PAM Lyonnaise Jaya).

Il contratto di privatizzazione tra le due imprese e PAM Java è stato firmato nel 1997 e rinnovato nel 2001. Le imprese private posseggono pieni diritti di sfruttamento, dalla fornitura di acqua senza depurazione fino alla fatturazione agli utenti. Il contratto definisce, in modo chiaro, questioni come il regime di partecipazione negli utili, le condizioni di cessione e la proprietà degli attivi durante i 25 anni di vigenza di detto contratto. Il modello di privatizzazione in sé, tuttavia, continua ad essere vago. Non si specifica chiaramente se l'accordo segue un modello di "costruzione-sfruttamento-trasferimento" (BOT in inglese) o di "costruzione-proprietà-sfruttamento" (BOO in inglese), se è una concessione o se segue un altro tipo di modello. In diversi documenti ufficiali, l'ente regolamentare afferma che si tratta di un contratto di concessione. La Banca Mondiale, in alcuni documenti relativi al Secondo progetto di sviluppo urbano di Jabotabek, segnala che l'accordo di fornitura dell'acqua a 10 milioni di abitanti di Jakarta è un contratto di concessione. Ad ogni modo, sappiamo che si tratta di un contratto molto generoso con le grandi imprese dell'acqua, poiché i rischi finanziari sono a carico di PAM Java.

Il contratto stabilisce che, nel caso in cui Pam Java decida di rescindere da esso, questa impresa statale dovrà pagare a RWE-Thames e a Ondeo-Suez:

- 1: tutti gli investimenti realizzati dalle imprese straniere;
- 2: i costi di assicurazione;
- 3: le entrate presunte (al lordo delle imposte) per la metà degli anni di contratto restanti.

#### OBIETTIVI NON RAGGIUNTI E PREZZI AL RIALZO

L'operato del settore privato durante i primi sette anni è stato molto scarso, e la maggioranza degli obiettivi non sono stati realizzati. La *Tabella 1* mostra che l'obiettivo di copertura per il 1998 era stato prefissato per il 49% ma in realtà ha raggiunto soltanto il 43%. Questa tendenza si è mantenuta nel 2000, anno in cui si è riusciti ad avere, soltanto, un indice di copertura del 45%, molto al di sotto del 63% previsto.

L'obiettivo originario del contratto di giugno del 1997, si prefissava di

offrire una fornitura ininterrotta di acqua corrente al 70% degli abitanti di Jakarta per il 2002. Secondo un impiegato, i livelli di copertura presentati dalle imprese sono errati. In molti casi, le imprese private si sono limitate ad installare nuove tubature su altre più vecchie, che funzionavano già, ma le computano come se estendessero il livello di copertura. La realtà è che molte comunità povere di Jakarta non hanno sperimentato alcun miglioramento negli ultimi sette anni di privatizzazione.

**TABELLA 1.** Confronto tra gli obiettivi previsti e raggiunti fino alla fine del periodo di concessione (gli obiettivi originali sono stati corretti secondo il nuovo accordo di cooperazione)

	Totale collegamenti		Copertura del servizio		NRW (acqua non regimentata)		Acqua venduta, in milioni	
	Previsto	Raggiunto	Previsto	Raggiunto	Previsto	Raggiunto	Previsto	Raggiunto
1993		324.433		38%		53%		158
1994		349.849		38%		52%		168
1995		362.618		39%		57%		165
1996		393.746		41%		57%		176
1997		428.764		42%		57%		191
1998	470.674	487.978	49%	43%	50%	58%	210	181
1999	571.776	541.630	57%	43%	47%	54%	244	208
2000	653.885	562.255	63%	48%	42%	48%	281	228
2001	597.174	610.806	50%	51%	47%	49%	236	237
2002	636.461	649.429	53%	52%	45%	47%	250	255
2003	675.534	690.456	54%	56%	43%	45%	258	274
2007	796.738			75%		31%		297
2012	847.774			89%		26%		322
2017	864.511			100%		26%		337
2022	879.511			100%		26%		353

Fonte: Ente Regolamentare per la Fornitura di Acqua di Jakarta, 2004.

Da quando è iniziata la privatizzazione, la differenza tra le tariffe riscosse dagli utenti e gli onorari pagati da PAM Java a RWE Thames e Ondeo per le loro attività a Jakarta non ha smesso di aumentare. Cioè, Pam Java ha un deficit che, come illustra la Tabella 2, ha raggiunto il suo picco massimo nel 2000. Le imprese hanno utilizzato questo fatto per ottenere un aumento delle tariffe, che sono salite già tre volte dal 1997 (il 35% in aprile del 2001, il 40% in aprile del 2003 e un altro 30% a gennaio del 2004). La somma totale di quel deficit fino al primo semestre del 2004 era di 900 mila milioni di rupie indonesiane, una somma considerata come debito da PAM Java nei confronti di RWE Thames e Ondeo<sup>3</sup>. Verso la fine del 2003, Richard Gozney, l'ambasciatore britannico in Indonesia, ha persino considerato necessario informare il vicepresidente del paese, Hamzah Haz, che la RWE Thames stava perdendo 1,5 milioni di dollari statunitensi al mese e che, nel mese di novembre del 2003, l'importo delle perdite ammontava ad un totale di 58 milioni di dollari.

Verso la metà del 2004, il governatore di Jakarta dispose che si applicassero ai prezzi aumenti automatici a partire dal 2005. Con questi aumenti automatici, non ci sarà più il bisogno di ottenere il permesso del governatore né quello del comune. L'aumento si produrrebbe ogni sei mesi, facendo in modo che, se la privatizzazione si mantiene durante i prossimi 18 anni previsti, l'acqua a Jakarta aumenterà di prezzo ben 36 volte (il contratto è stato firmato nel 1997 per un periodo di 25 anni).

**TABELLA 2.** Il deficit (in migliaia di milioni di rupie indonesiane)

Descrizione	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 1° semestre	Totale
Ricarico per l'acqua	265,7	510,20	647,40	673,80	726,10			
Tariffa dell'acqua	264,50	380,30	405,90	529,10	605,80			
Deficit	1,20	129,90	241,50	144,70	120,30	175,00	87,50	900,10

Fonte: Associazione di Concessionarie di Acqua Potabile di Indonesia, 2004.

<sup>3</sup> A settembre del 2005, 1.000 rupie indonesiane=0,09 dollari statunitensi/0,07 euro.

## CONSEGUENZE LAVORATIVE

I processi di privatizzazione in tutto il mondo sono stati caratterizzati, tra le altre cose, dai licenziamenti di massa, e Jakarta non ha costituito un'eccezione. Finora sono stati licenziati almeno mille lavoratori, e molti altri hanno abbandonato in modo volontario i loro posti di lavoro a causa dello stress psicologico provocato dalle cattive condizioni lavorative. "Prima della privatizzazione, gli occupati godevano di maggiori vantaggi di adesso", afferma Zaenal Abidin, membro del sindacato della PAM Java. "Ogni lavoratore dovrebbe avere diritto ad una divisa, godere di ferie retribuite e avere un'assicurazione medica. Ma la privatizzazione ha spazzato via tutti i nostri diritti. Di fatto, abbiamo dovuto aspettare quattro anni per ottenere le divise, e il processo è stato complesso ed estenuante."

Ci sono, inoltre, gravi problemi con il programma di prepensionamento offerto dalle due imprese. I dipendenti che hanno lavorato per un periodo di 10 anni ricevono una pensione mensile di sole 150 mila rupie indonesiane (circa 16 dollari statunitensi). Un lavoratore straniero della stessa impresa riceve uno stipendio tra i 150 e i 200 milioni di rupie al mese (tra il 16.130 e i 21.500 dollari). E non solo questo, ha anche altri benefici non inclusi nello stipendio. Incredibile ma vero: la pensione di un lavoratore indonesiano è pari allo 0,001% dello stipendio di un lavoratore straniero.

Poltak Situmorang, direttore della filiale a Jakarta dell'Associazione di Concessionarie dell'Acqua Potabile dell'Indonesia, commenta: "questi lavoratori stranieri destinano più di mille milioni di rupie solo alla sicurezza. Si spende tutto quel denaro perché siano "sicuri" e protetti ogni giorno da cinque guardaspalle"<sup>4</sup>. I costi per la sicurezza superano di molto quelli assegnati al trattamento di fine rapporto (soltanto 221 milioni di rupie).

## 250 IMPRESE STATALI AL LIMITE DELLA PRIVATIZZAZIONE

Nonostante tutto, il fallimento delle esperienze privatizzatrici a Jakarta non sembra dissuadere il governo indonesiano. Attualmente si prevede

<sup>4</sup> Presentazione in Drinking Water Service in Jakarta as a 477-Year Old Megapolitan City, 31 agosto 2004.



di privatizzare altre cento imprese di proprietà statale (PDAM) di tutta l'Indonesia (la maggior parte in situazioni critiche a causa dei debiti e della cattiva gestione).

Totok Supriyanto, direttore di Città e Paesi del Dipartimento di Popolazione e Infrastrutture Regionali, ha annunciato alla stampa, ad aprile del 2004, che sarebbe stato privatizzato, a breve, il 90% delle PDAM "malate".

Visto che le PDAM "sane" rappresentano appena il 10% (30) del totale, si stima che se ne privatizzeranno almeno 250 (in Indonesia ci sono circa 300 PDAM).

L'ex-ministro dell'Ambiente, Nabel Makarim, ha dichiarato, in più di un'occasione, che appoggia i piani di privatizzazione perché, grazie a questi, le risorse idriche saranno gestite in modo più efficiente.

Secondo Nabel, non c'è una sola impresa statale dell'acqua in nessuna parte del mondo che abbia gestito le risorse idriche con efficienza<sup>5</sup>. In questo momento, in Indonesia ci sono tre città in cui la gestione dell'acqua dipende completamente dal settore privato: Jakarta, Batam (Biwater) e Sidoarjo (un consorzio formato da Vivendi e Thames).

Totok Supriyanto ha anche dichiarato che in futuro saranno privatizzate altre imprese statali. Intanto, otto PDAM si stanno sottoponendo a un programma speciale di "recupero" attraverso il progetto Miglioramento dell'Acqua e della Depurazione Urbani (gestito dalla Banca Mondiale con finanziamento dell'Unione Asia-Europa, ASEM). È molto probabile che quelle otto PDAM siano anch'esse privatizzate una volta concluso il progetto. Tuttavia, un componente del personale della Banca Mondiale incaricato della gestione dell'acqua urbana ha segnalato che l'obiettivo del progetto non era quello di privatizzare quelle imprese, ma unicamente quello di sanarle. Ha aggiunto che la Banca Mondiale stava preparando un altro programma basato su *leasings per aiutare le altre PDAM "malate"*. Visto le molte forme che la privatizzazione può assumere, risulta chiaro che il *leasing* è una di queste.

L'esperienza di Jakarta soffre, senza dubbio, l'influenza della Banca Mondiale attraverso il Secondo progetto di sviluppo urbano di Jabotabek, con il quale si è concesso a PAM Java un prestito di 93 milioni di dollari per estendere la copertura al 70%. Questo obiettivo non è stato mai raggiunto e, in conclusione del progetto, PAM Java era già stata pri-

<sup>5</sup> Tempo Interaktif, "Il ministro dell'Ambiente dà il via alla privatizzazione dell'acqua", 15 dicembre 2003.

vatizzata. Quello stesso progetto ha offerto un finanziamento alla PDAM Tangerang per la costruzione di un impianto di trattamento dell'acqua che permettesse l'aumento della fornitura di acqua alla zona occidentale di Jakarta. Il governo francese ha finanziato parzialmente il progetto e, una volta completato, la gestione dell'acqua della zona occidentale di Jakarta è stata consegnata al gigante francese Suez Lyonnaise des Eaux.

## LA CRISI DEL DEBITO DELLE IMPRESE PUBBLICHE

Non bisogna dimenticare che un motivo importante del fallimento di centinaia di PDAM in tutta l'Indonesia è dovuto ai debiti enormi che le stesse non possono sostenere. Nel 1996, ad esempio, la PDAM Kediri doveva 3.250 milioni di rupie indonesiane alla Banca Mondiale e doveva iniziare ad onorare il pagamento nel 2001, diviso in quote di 15 milioni di rupie mensili per 18 anni. Il problema è che la PDAM Kediri produce soltanto 70 milioni di rupie al mese e, di questi, 68 sono destinati a coprire le spese operative di routine e gli stipendi dei dipendenti. Come riuscirebbe a pagare il debito con i 2 milioni rimanenti? Un altro peso aggiuntivo è l'obbligo di donare 10 milioni di rupie annuali al governo locale<sup>6</sup>. Quindi, la PDAM Kediri ha i giorni contati. La PDAM Semarang, Papua, e molte altre affrontano problemi simili e, proprio per questo, si può affermare che i programmi che partono per coprire un debito non possono "sanare" in alcun modo queste imprese.

Nella *Tabella 3*, possiamo vedere i risultati di una ricerca realizzata da Wijanto Hadipuro nel 2003, in cui si segnalano i creditori delle PDAM. I creditori sono, per la maggior parte, istituzioni finanziarie internazionali che hanno deciso di concedere prestiti per un importo superiore a quello dei beni in possesso dai debitori. Le attività della PDAM Tirta Nadi, a Medan, si calcolano in 16 milioni di rupie, ma i suoi debiti ammontano a 70 milioni. Qualcosa di simile accade con la PDAM Pematang Siantar, i cui beni sono valutati in appena 1.800 milioni di rupie, ma che ha un debito accumulato di 3.500 milioni. Wijanto sospetta che questo modello, che si ripete continuamente, non è frutto del caso, e che ha l'obiettivo di far cadere il potere di negoziazione delle PDAM di fronte alle privatizzazioni.

<sup>6</sup> Kompas, "La PDAM non può pagare il debito della Banca Mondiale", 16 marzo 2001.

**TABELLA 3.** Debito estero delle PDAM confrontato con il valore dei beni  
(in rupie indonesiane)

N.ro	Nome e ubicazione della PDAM	Debito estero nel 1998	Debito estero nel 2000	Valore dei beni
1	Kota Medan "Tirta Nadi"	0	70,359,805,198	16,547,760,477
2	Kota Pematang Siantar "Tirta Uli"	0	3,557,460,654	1,852,476,409
3	Kota Bukit Tinggi	2,129,581,730	1,789,631,128	665,453,020
4	Kota Bandung	0	277,465,537,059	254,015,898,071
5	Kabupaten Bandung	0	11,071,768,875	2,334,731,178
6	Kabupaten Garut	-	3,770,872,565	3,585,294,565
7	Kabupaten Wajo	-	15,000,000,000	1,709,266,103

Fonte: Direttivo dell'Associazione dell'Acqua dell'Indonesia, 1998e 2000.

## RESISTENZA ALLA PRIVATIZZAZIONE

Da quando è stata approvata la Legge n. 7/2004, la privatizzazione e commercializzazione delle risorse idriche dell'Indonesia è inevitabile. Solo la continua opposizione su grande scala della popolazione potrebbe frenare questo processo, un'opposizione espressa in diverse forme negli ultimi tempi. Intellettuali, attivisti, dipendenti di PDAM, il settore pubblico in generale e persino i clienti di RWE Thames e Ondeo, stanno lottando in diversi modi per porre fine alla privatizzazione a Jakarta. Komparta (la Comunità di Clienti dell'Acqua di Jakarta) ha presentato due denunce contro entrambe le imprese. La prima, per gli aumenti di prezzo, e la seconda per il pessimo servizio.

Intanto, ci sono cinque cause pendenti presentate davanti alla Corte Suprema da parte di gruppi di ONG e comunità contro la Legge sulle Risorse Idriche appena approvata, denunciando che, con questa, si infrange la Costituzione dell'Indonesia. L'articolo 33 della Costituzione, infatti, sancisce che tutte le entità commerciali fondamentali per la vita del popolo dovrebbero essere di proprietà dello stato. Eppure, la Legge dell'Acqua permette che la gestione dell'acqua passi nelle mani di pro-

prietari privati offrendo diritti su questo bene (di uso e di sfruttamento), ammettendo la sua esportazione e autorizzando le imprese e i soggetti a:

- 1) partecipare al servizio idrico;
- 2) gestire zone fluviali;
- 3) modificare il regime delle acque

Un'organizzazione di appaltatori sta preparando un'altra denuncia contro Thames PAM Java e PAM Lyonnaise Java. Si accusa le due imprese di infrangere la Legge Antimonopolio per aver designato un gruppo ristretto di appaltatori per effettuare le opere esterne, mentre a Jakarta ci sono centinaia di ditte appaltatrici qualificate e con esperienza.

Il movimento contro la privatizzazione sta iniziando ad estendersi in città come Jakarta, Bandung, Pati e Manado. Le proteste di solito nascono sulle questioni relative al cattivo servizio o quando la comunità rifiuta un piano di privatizzazione (come nel caso di Manado, Pati e Bandung). Purtroppo, queste azioni non si sono ancora convertite in un movimento massiccio e continuato. In Indonesia, il movimento contro la privatizzazione dell'acqua continua ad essere sporadico, agisce per reazione ed è carente dell'appoggio necessario da parte del grande pubblico.

Questa mancanza di condivisione si deve al fatto che la società civile non è ben informata e i cittadini non riescono a comprendere le conseguenze e le condizioni imposte dal processo di privatizzazione dell'acqua. Gli operatori di molte imprese di proprietà statale, inoltre, sono stati "influenzati" affinché credano che la privatizzazione è la miglior soluzione per saldare il debito e ottenere che l'impresa funzioni correttamente.

La maggioranza delle PDAM indonesiane si trovano in una situazione complessa a causa di questi debiti enormi. Se desideriamo che la proprietà continui ad essere pubblica, quindi, si dovrebbe iniziare con il taglio o l'annullamento di quei debiti, tanto quelle nei confronti del governo centrale che quelle con le istituzioni finanziarie internazionali, come la Banca Asiatica di Sviluppo (BasD) e la Banca Mondiale. Se non si verifica prima questa condizione, le PDAM non potranno funzionare normalmente. Le PDAM con problemi, poi, potrebbero apprendere da quelle che operano in modo più efficiente ed efficace, la maggior parte delle quali è libera dal peso del debito estero o ha un debito minore.

Ci sono alcune PDAM in Indonesia che funzionano bene. La PDAM Solo, per esempio, fondata nel 1929, ha una buona gestione finanziaria e sta tentando di proteggere l'ambiente della fonte d'acqua e della comunità nelle vicinanze. Offre una copertura del 56%, una percentuale elevata se consideriamo che le PDAM indonesiane, in genere, offrono un livello di appena il 18%. A differenza del resto, la PDAM Solo ha già un gruppo di consumatori critici, e i ricorsi e le petizioni si raccolgono e si gestiscono bene.

Anche se sono poche le imprese statali con buoni risultati, i loro metodi operativi e amministrativi dovrebbero costituire un esempio per le altre imprese, per il governo e per i donatori in futuro. Queste PDAM dovrebbero lanciare un messaggio utile a porre fine, poco alla volta, all'idea che la gestione pubblica dei servizi idrici sia destinata al fallimento.

*Nila Ardhanie fa parte del Forum Indonesiano sulla Globalizzazione.*

DI DAVID BARKIN

Il Messico affronta una sfida quasi insuperabile per assicurare servizi idrici universali efficienti e fattibili economicamente, aventi allo stesso tempo responsabilità sociale ed ambientale. La maggior parte delle amministrazioni locali che si occupano di distribuzione di acqua nelle città è carente delle risorse e delle conoscenze necessarie per attuare le normative ambientali, sanitarie, economiche e sociali che garantiscono un servizio adeguato. Di conseguenza, la Commissione Nazionale dell'Acqua (CNA) si è trasformata in una potente struttura, incaricata non soltanto della pianificazione, dello sfruttamento e della supervisione del sistema idrico nazionale, ma anche del processo di modernizzazione. La CNA mantiene un controllo ferreo sulle decisioni, soffoca qualsiasi tipo di dibattito e promuove la partecipazione del settore privato nella gestione.

La maggior parte dei 2.500 organismi che si occupano di distribuzione di acqua è costituita da piccole organizzazioni amministrative improvvisate il cui personale è nominato più per le sue relazioni politiche che per la sua reale esperienza amministrativa e tecnica.

Molti dei loro direttori distribuiscono favori politici e approfittano delle loro nomine per scalare la gerarchia politica. Ci sono circa 435 sistemi idrici semiautonomi che funzionano come organismi praticamente indipendenti, sia dal punto di vista dei rapporti con il governo municipale che come concessioni.

Meno di una dozzina di questi è gestita totalmente da imprese private o da imprese miste pubblico-privato o da aziende che hanno affidato a terzi parte della gestione del loro sistema. In Messico tutti i giganti del settore dell'acqua – Suez (Ondeo), RWE, Aguas de Barcelona, Veolia (Vivendi) –, così come altre imprese internazionali più piccole e alcune imprese nazionali partecipano alla gestione di uno o più servizi idrici locali.

Forse il problema più grave che si trovano ad affrontare le autorità messicane è l'incapacità di controllare i grandi utenti dell'acqua e garantire che si attuino le normative nazionali. Questi problemi si vanno accentuando perché il sistema messicano presenta alcuni nodi irrisolti. Così, mentre la Costituzione sancisce che l'acqua è proprietà del paese ed è soggetta al controllo politico, le concessioni private concesse a lungo termine per sfruttare i pozzi per uso agricolo restano fuori dal controllo degli organismi di locali di controllo.

Con l'espansione urbana e la crescita industriale è sorto un appetibile mercato "parallelo" che ha trasferito diritti sull'acqua a utenti commerciali e industriali. Questi concorrono con gli organismi locali per l'uso delle stesse fonti d'acqua. La gravità del problema è ancora più evidente se si tiene conto del grande numero di utenti clandestini – soprattutto medie imprese commerciali e industriali – che hanno allacci illegali.

Infine si fa poca attenzione al problema della "nuova cultura dell'acqua", che richiede un dibattito su come distribuire l'acqua tra i diversi settori e assicurare che si usi questo bene con moderazione.

## IL QUADRO NORMATIVO

È possibile che l'impedimento principale nel percorso che porta al miglioramento dei servizi pubblici sia l'assenza di un'autorità di vigilanza efficace.

Il Messico è privo di un meccanismo indipendente che possa controllare se si rispettano le normative ambientali, amministrative, tecniche e finanziarie. Allo stesso modo non c'è alcun sistema efficace per valutare l'operato degli organismi pubblici e privati, né per garantire che questi introducano migliorie. Neanche i revisori statali possono verificare le attività di questi organismi. Il governo afferma che il settore pubblico non ha la capacità amministrativa, tecnica e finanziaria per superare queste sfide, ma essendovi difficoltà strutturali e istituzionali, può dirsi la stessa cosa del settore privato.

L'assenza di una relazione di mutuo interesse tra la CNA, gli organismi operanti e i consumatori – siano essi individui, imprese o il settore pubblico – impedisce l'uso di meccanismi che garantiscano gli standard dei servizi. I consumatori individuali non hanno, praticamente, alcun processo formale (o soltanto la richiesta di tipo politico) mediante il quale presentare i reclami nel caso in cui ricevano un cattivo trattamento o

si vedano sospendere il servizio.

Purtroppo la maggioranza dei consumatori si è già rassegnata a non avere acqua di qualità adatta al consumo sicuro e alle interruzioni del servizio. Inoltre la pressione dell'acqua nelle tubature è insufficiente per assicurare la fornitura diretta ai serbatoi sui terrazzi.

## FORNITURA PRIVATA DI ACQUA IN MESSICO

La privatizzazione della gestione del servizio idrico in Messico continua ad essere un fenomeno relativamente minore e i grandi attori internazionali del settore intervengono soltanto in quattro aree metropolitane.

Curiosamente neanche questi pochi sistemi gestiti da imprese private sono soggetti a un controllo efficace.

Nel 1993 è stato privatizzato il sistema di gestione dell'acqua urbana ad Aguascalientes, un fiorente centro industriale della zona semidesertica del Centro-Nord del Messico, dando seguito allo spirito neoliberista delle politiche pubbliche imperante a quei tempi. Ironicamente il partito di destra (PAN), che ha un orientamento dichiaratamente filo-imprenditoriale, si è mostrato contrario a questo cambio istituzionale, più che altro perché lo vedeva come una campagna a favore del partito al governo (PRI). Anche se le autorità statali hanno il potere formale per regolamentare le tariffe e stabilire le condizioni operative, nel 1996 la concessionaria è tornata a contrattare condizioni ancor più favorevoli e che mettevano nelle mani delle autorità statali e municipali la responsabilità delle infrastrutture e dei servizi alle comunità "marginali".

Il socio privato straniero dell'impresa è Veolia, un'impresa francese con importanti interessi internazionali nel settore dell'acqua.

Le lamentele sulla scadenza della qualità del servizio abbondano, poiché le sorgenti utilizzate tradizionalmente sono ormai completamente secche e ciò ha provocato frane e crepe che mettono in pericolo l'integrità delle abitazioni di alcune comunità povere nella periferia della città. Le tariffe sono tra le più alte del Messico e la falda acquifera dalla quale dipende la città si sta esaurendo pericolosamente senza che vengano prese misure efficaci per ridurre il consumo o per modificare le attività di gestione del bacino. Le istituzioni di vigilanza si sono mostrate poco ricettive rispetto alle proteste locali e si pensa che siano cadute "prigioniere" dell'impresa privata.

Anche se le autorità locali lo negano, gli esperti prevedono che questa regione sarà una delle prime a soffrire una crisi idrica che obbligherà al taglio drastico dei piani di espansione economica.

Nel 1993 un consorzio privato ha vinto la gara per gestire il sistema di acqua di Cancún per 20 anni. Il consorzio, capeggiato dal conglomerato messicano della costruzione GMD, si è associato all'impresa mineraria messicana Peñoles e con Azurix, la divisione "acqua" dell'aggressivo gigante statunitense Enron. Quando il socio straniero si è visto obbligato a vendere le azioni a causa di problemi finanziari, il consorzio chiuse l'accordo con Ondeo nel 2001, che ricevette un finanziamento dalla Banca Nazionale di Opere e Servizi Pubblici (Banobras) per comprare l'impresa locale dell'acqua, Aguakán, e dilazionare la concessione di altri dieci anni. L'organismo statale che si occupa di acqua sta cercando di imparare come controllare l'impresa privata, ma anche se conosce le condizioni operative e sociali locali, non ha conoscenze contabili e amministrative né l'autorità necessarie per approfondire meglio il funzionamento interno dell'impresa. Gli osservatori locali sottolineano che c'è una mancata copertura nei quartieri periferici, che crescono molto rapidamente, e dove la gente si vede obbligata a comprare un'acqua molto cara dai camion serbatoi<sup>1</sup>. Il governo statale si occupa di fissare le tariffe dell'acqua. Gli utenti commerciali (circa il 65% della quantità fatturata) si lamentano degli alti costi e due alberghi hanno già cercato un'alternativa e hanno installato impianti di desalinizzazione. I consumatori individuali godono di un servizio relativamente economico grazie ai sussidi incrociati.

L'impresa dell'acqua di Saltello, una città industriale nel deserto del nord, è gestita da una società mista fondata nel 2001 controllata dall'impresa municipale per un 51% e da Aguas de Barcelona (attraverso una filiale messicana) per un 49%. Il Consiglio Direttivo è composto da rappresentanti degli imprenditori locali. Questa impresa non ha una capacità di ricerca indipendente, conoscenze tecniche e neanche proprie fonti d'informazione. L'azienda ha negato a un gruppo locale di cittadini qualsiasi tipo di partecipazione. Di tutte le esperienze di privatizzazione in Messico, questa è la più contestata. Nei primi due anni le tariffe sono aumentate tra il 32% e il 68% anche se ciò contravveniva alle condizioni della concessione, che riconosceva un aumento massimo pari al tasso di

<sup>1</sup> In Messico, il possesso "irregolare" della terra complica gli sforzi per fornire il servizio, poiché l'impresa non può fatturare detto servizio a consumatori che siano sprovvisti di atti di possesso assegnati dal governo statale.

inflazione, intorno all'11%. Un'interrogazione parlamentare ha rivelato importanti irregolarità nelle transazioni finanziarie dell'impresa, compresi aumenti tariffari e cambi di servizio non autorizzati, così come procedimenti irregolari di acquisto e dispute tra la direzione e i lavoratori. Nonostante tutti questi problemi l'impresa si vanta di aver migliorato sensibilmente la riscossione delle tariffe, la qualità del servizio e la percentuale di popolazione coperta. Tuttavia, la palese violazione delle condizioni previste dal contratto di servizio ha provocato energiche proteste.

L'esperienza più rilevante nel settore privato nella gestione è quella di Città del Messico. Nel 1994 la città è stata divisa in quadranti per organizzare un appalto pubblico e raccogliere offerte per la gestione dell'aggiornamento del registro degli utenti, l'installazione di contatori e l'impianto di un processo di raccolta delle acque più efficace.

I vincitori della gara avrebbero avuto anche la responsabilità di alcuni lavori di manutenzione sulla rete secondaria di distribuzione agli utenti. Sono stati stipulati quattro contratti della durata di dieci anni ad imprese nuove, create *ad hoc* in ogni quadrante, ognuna con una partecipazione maggioritaria di un'impresa costruttrice messicana e un socio straniero con esperienza nel settore idrico. Dieci anni più tardi, tre delle imprese sono state ristrutturare e alcune azioni sono state vendute a terzi. È strano che la gente continui a non sapere che questa parte del settore pubblico è gestita da imprese private. Le condizioni contrattuali e il controllo della impresa dipendono dalla Commissione dell'Acqua di Città del Messico, anche se la sua influenza è minima. Le tariffe e le quote per i servizi e gli allacci sono stabilite dalla legislazione locale. L'efficacia tecnica è aumentata e la riscossione è migliorata notevolmente grazie all'introduzione di un sistema informatico di lettura dei contatori; in questo modo, la fatturazione e la riscossione sono più efficaci. Inoltre è stato installato un sistema di identificazione elettronica delle perdite nel sistema secondario di distribuzione.

#### FORNITURA PUBBLICA DEI SERVIZI IDRICI URBANI DI ACQUA IN MESSICO

I servizi idrici in molte delle zone urbane più popolate del Messico sono forniti da organismi pubblici decentralizzati.

Questi organismi paramunicipali hanno competenze tecniche, commerciali, finanziarie ed amministrative diverse tra loro, ma ci sono alcuni

esempi che possono essere evidenziati. Il miglior sistema di gestione pubblica in Messico è quello di Monterrey, la seconda città più grande del paese. I grandi investimenti in infrastrutture di cui questa regione desertica ha bisogno sono coperti da altri organismi. León, Guanajuato, un centro di conciatura di pelli e fabbricazione di calzature, è stato il primo grande sistema municipale di acqua ad essere centralizzato senza ricorrere alla privatizzazione, negli anni '80. L'iniziativa prese avvio dal governo locale (PAN) che promosse una politica che si opponeva alle tendenze privatizzatrici predominanti del governo federale. Queste e altre strutture offrono un servizio di qualità e, inoltre, stanno riducendo le perdite d'acqua e aumentando la capacità di riscuotere le tariffe dovute per il servizio. Al contrario della maggior parte dei sistemi pubblici, i costi dell'acqua in queste zone sono considerevolmente più alti della media nazionale e la loro autonomia gestionale permette la realizzazione di un processo di riscossione più efficace. In pratica questi sistemi godono di una reputazione invidiabile perché operano senza sussidi, pur impiegando fondi pubblici per far arrivare il servizio alle comunità emarginate.

Nella maggior parte del resto del paese i servizi dell'acqua sono carenti, distribuiti in maniera non equa e sono assolutamente inefficaci. Favoritismi politici, procedimenti amministrativi obsoleti, personale con poca formazione, infrastrutture inadeguate e mal progettate e mancanza di risorse sono gli elementi che hanno creato un muro di omertà insormontabile e una mancanza di informazione che non rende possibile l'elaborazione di buone diagnosi. Questo insieme complesso di ostacoli protegge anche, i dipartimenti locali dalle possibili ristrutturazioni, sia tecniche che finanziarie. I consigli direttivi, da parte loro, generalmente non tengono conto delle pressioni volte ad ottenere una maggior trasparenza. I sostenitori di queste richieste pensano che per prestare un servizio pubblico primario sia necessaria l'indipendenza. In molte giurisdizioni, purtroppo, il problema non è l'occultamento o il travisamento dei dati ma la mancanza totale di informazione sulle questioni operative fondamentali che faciliterebbero la valutazione del servizio e la pianificazione.

Di conseguenza, si può calcolare che l'efficienza totale del servizio in ambito urbano su scala nazionale è intorno al 30%. Questa cifra si ottiene combinando il calcolo stimato relativo all'efficienza fisica (la percentuale di acqua fatturata ai clienti in proporzione all'acqua "prodotta" dagli impianti di trattamento pari a circa il 60%) e l'efficienza commerciale (la relazione tra l'acqua pagata realmente e la quantità fatturata ai clienti che si considera essere al di sotto del 50%). Purtroppo la qualità dell'acqua è

inaccettabile in molti casi.

Dal punto di vista sociale i gruppi più poveri pagano più per metro cubo di acqua e ricevono un servizio di qualità peggiore degli altri gruppi sociali. Anche se in alcune zone del paese questi gruppi ottengono l'acqua da camion serbatoi o da fonti pubbliche, in altri sistemi gestiti dal settore pubblico sono obbligati a comprarla da fornitori privati a prezzi tanto alti "quanto decida il mercato". Alcune comunità urbane emarginate, però, non hanno neanche la fortuna di poter ricorrere a questi "pirati" dell'acqua, come vengono chiamati – e non con affetto – dai loro clienti, che di solito denunciano connivenze con i dirigenti locali del settore idrico. Molte persone continuano a prendere l'acqua da ruscelli vicini e persino da canali d'irrigazione, fatto che obbliga le donne – che, di solito, sono quelle che si fanno carico dell'acqua in casa – a dedicare una terza parte della giornata lavorativa ai lavori collegati all'uso dell'acqua.

Anche la gestione delle acque sotterranee lascia molto a desiderare.

Storicamente sono stati concessi diritti a lungo termine per perforare pozzi a fini specifici. L'introduzione del pagamento e la "regolamentazione" dell'acqua, unita al crescente prezzo dell'acqua a carico dei grandi utenti, ha dato luogo alla comparsa di un mercato "informale" per il trasferimento (di solito illegale) di queste concessioni tra utenti potenziali. I padroni originari ricevono "una rendita" per l'affitto o la vendita e i nuovi proprietari – soprattutto utenti industriali e grandi agricoltori – usano l'acqua a proprio beneficio.

In molti casi questi pozzi propiziano la nascita di crisi locali, in quanto estraggono l'acqua dalle stesse falde acquifere che riforniscono i consumatori in ambito urbano.

La gestione pubblica dell'acqua in Messico, quindi, è poco efficiente. La distribuzione dell'acqua avviene in forma ingiusta, presenta gravi carenze e non ci sono meccanismi efficaci per far sì che gli utenti partecipino al processo di gestione. L'attuale sistema impone un carico sproporzionato sui poveri e sulla classe lavoratrice mentre i grandi consumatori di acqua hanno maggiori benefici. La questione è ancora più complicata rispetto ai problemi della salute pubblica causati dalla cattiva qualità dell'acqua a disposizione della maggior parte della popolazione.

## GESTIONE AMBIENTALE E TRATTAMENTO DELLE ACQUE REFLUE

Un altro grave problema è la mancanza di conoscenze sulla gestione

dell'ambiente e delle acque reflue. Dal punto di vista della richiesta, non c'è nessuna campagna efficace che si prefigga di mettere in pratica strategie di riduzione del consumo; le strategie per il recupero e il riciclo dell'acqua sono praticamente inesistenti, persino nelle regioni più aride del Messico, e le campagne pubbliche sono quasi inutili. Le sostanze pericolose rappresentano una grave minaccia, poiché secoli di attività di attività estrattiva e decenni di moderna produzione agricola industriale e commerciale hanno fatto sì che una gran quantità di sostanze velenose (ad esempio, mercurio, DDT e organoclorurati) si infiltrasse nelle falde acquifere per lisciviazione o sedimentazione. L'arsenico naturale sta inquinando l'acqua delle falde acquifere di Guanajuato (500 ppm), quasi esaurite, ed è anche presente nel 20% dei prodotti lattei nazionali, che provengono da La Laguna, Coahuila, dove i pascoli vengono irrigati con acqua inquinata. L'industria della conciatura di pelle a León si è rifiutata di accettare programmi innovativi che riducano l'inquinamento e l'impresa municipale dell'acqua, che di solito è gestita bene, continua a depositare i residui velenosi nell'ecosistema e soprattutto nelle falde acquifere.

Facendo un bilancio nazionale, meno della quarta parte del consumo totale urbano passa attraverso un impianto di trattamento delle acque e una percentuale significativa di questi impianti non funziona correttamente.

Moltissimi studi segnalano che gli organismi locali hanno carenza di personale con le necessarie conoscenze operative e tecniche. Queste strutture non possono pagare i costi energetici e operativi – che molte volte eccedono i bilanci municipali – a causa della scelta di tecnologie poco appropriate, di manutenzioni inadeguate e della mancanza di programmi di modernizzazione.

Ora che il trattamento delle acque reflue è obbligatorio si è scatenata una dura concorrenza tra le grandi imprese a caccia dei contratti corrispondenti. Gli amministratori locali che si occupano di acqua non possono prendere decisioni giuste perché sono limitati da restrizioni finanziarie e amministrative e perché mancano delle conoscenze tecnologiche adeguate e di una cultura ambientale.

Per di più le lotte politiche per l'appropriazione dei profitti collegati alla gestione delle acque reflue non trattate impediscono la ricerca di soluzioni.

Un'eccezione è costituita dal grande impianto situato vicino a Villahermosa, Tabasco, che per trattare le acque reflue municipali utilizza un processo biologico passivo in aree umide artificiali.

## E LA GENTE?

La partecipazione sociale nei dibattiti sulla gestione dell'acqua e sull'impatto ambientale viene scoraggiato attivamente dalle istituzioni attuali. Anche se le decisioni sulla gestione dell'acqua sono centralizzate nella CNA, alcune questioni importanti si decidono ad altri livelli amministrativi: la Commissione Federale dell'Elettricità può determinare il destino dei corsi fluviali suscettibili di essere utilizzati per generare energia elettrica; la Segreteria dell'Agricoltura assegna l'acqua dolce per l'irrigazione; gli organismi locali dell'acqua funzionano come se avessero la sovranità sul controllo dell'acqua degli utenti urbani industriali; i proprietari commerciali dei diritti di sfruttamento dei pozzi "privati", che spesso disprezzano le normative governative concepite per stabilizzare le falde acquifere. A modo suo, ognuna delle parti interessate esclude i gruppi locali dal processo decisionale che incide sull'assegnazione dell'acqua e sulla sua gestione e, di conseguenza, sul benessere sociale.

La discussione sulle politiche pubbliche e sui nuovi progetti si è scontrata con il silenzio ufficiale e la rapida mobilitazione delle forze statali di polizia attivata per riuscire a smobilitare l'azione collettiva popolare. Negli ultimi confronti gli organismi del governo hanno fatto promesse impossibili sui piani d'indennizzo, dichiarazioni esagerate sui benefici e hanno assicurato che sarebbero stati introdotti alti standard di responsabilità nel caso in cui si producano danni.

Quando lo Stato non rispetta le sue promesse e la gente si mobilita, i leader locali sono arrestati, torturati o assassinati.

I funzionari pubblici hanno cercato di relegare la questione dell'acqua in Messico ad un livello apparentemente tecnico, dal quale si esclude l'opinione pubblica. Si dice che le decisioni importanti sono troppo complesse per farvi partecipare i cittadini. Semplicemente, non si concepisce che ci sia un'opposizione ben informata e idee alternative. Non si accetta alcuna interpretazione alternativa alle politiche o alle priorità pubbliche e gli interessi "comuni" del paese – così come li definisce l'élite al servizio del capitale – sono sempre più importanti degli interessi dei perdenti nell'equazione del potere economico.

Indipendentemente da ciò che è "corretto", in Messico si è costruito un modello di gestione dell'acqua e un sistema di utilizzo che stanno distruggendo gli ecosistemi, avvelenando le persone e lasciando il paese in una situazione gravissima rispetto alle sfide che devono essere affrontate per garantire uno sviluppo sostenibile ed equo. Le decisioni si prendono

in itinere senza avere le conoscenze necessarie nell'ambito di un confronto dispari, spreco di risorse, prescindendo dalle persone. Di tutto ciò tutti ne soffrono le conseguenze, a favore di qualche opportunista che trae il proprio vantaggio a breve termine.

## CONCLUSIONI

Il Messico è incapace di assicurare un servizio idrico adeguato e accessibile e di proteggere gli ecosistemi da cui dipende. L'ostacolo principale che deve superare il paese nel voler perseguire quest'obiettivo, è la resistenza del governo nel promuovere o permettere la partecipazione pubblica alla gestione o al controllo dei servizi pubblici. I numerosi problemi di solvenza economica, di capacità regolamentare e di conoscenze che potrebbero assicurare migliorie sostanziali nell'amministrazione, di qualità ed efficienza del servizio, sono le difficoltà maggiori che bisognerà affrontare. Queste difficoltà saranno più tollerabili se si permette ai gruppi cittadini di aiutare a risolvere i problemi che sorgono mano a mano.

Quest'esperienza conferma che è fondamentale introdurre un meccanismo di vigilanza indipendente che possa supervisionare gli operatori pubblici e privati. La partecipazione straniera nella gestione del servizio locale dell'acqua non consola i difensori della privatizzazione.

Anche se le imprese private hanno raggiunto migliorie importanti per ciò che riguarda gli indicatori di base del servizio – come il numero dei clienti raggiunti e la percentuale di persone che pagano le fatture – in molti casi ci sono seri dubbi sulle operazioni finanziarie.

D'altro canto, gli esempi eccezionali di organismi indipendenti del settore pubblico che gestiscono organizzazioni efficienti rappresentano una speranza che il governo si riorganizzi. Ma tanto le imprese pubbliche come quelle private, purtroppo, continuano a non comprendere quali sono i problemi di gestione dell'ecosistema, problemi che restano irrisolti. Nella maggior parte del paese, inoltre, le imprese del settore pubblico non sono neanche lontanamente preparate per soddisfare i bisogni dei clienti né per fare previsioni per il futuro. L'attuale sistema decentralizzato è un campo aperto in cui i politici ambiziosi possono usare gli strumenti previsti per il controllo del sistema per i propri affari personali, senza che vi sia alcun meccanismo effettivo a garantire benefici per la società.

Alla vigilia del Quarto Foro Mondiale dell'Acqua (nel mese di marzo del 2006), il Messico è mal disposto ad assumersi le responsabilità che gli spettano come paese ospitante. L'intransigenza ufficiale provoca conflitti non necessari e obbliga i gruppi cittadini locali ad aumentare il loro attivismo. Esclude anche il dialogo e il dibattito ben informato sulle questioni tecniche, ambientali e sociali. Si rispettano così poco le normative locali e il discorso ufficiale è tanto superficiale, che gli osservatori esterni considerano che la situazione della gestione dell'acqua in Messico sia sinceramente vergognosa.

D'altra parte, i gruppi cittadini locali iniziano appena adesso a comprendere la gravità della situazione e a sentire il bisogno di informarsi e di informare la popolazione sui gravi problemi che il paese si trova ad affrontare. Il Forum offre una buona opportunità per iniziare questo lavoro, ma c'è il pericolo che, invece di dare il benvenuto alla partecipazione, il settore pubblico chiuda i canali di comunicazione e provochi ancora più contrasti tra i gruppi messicani e gli ospiti internazionali.

*David Barkin è professore di Economia all'Università Autonoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Messico:  
barkin@correo.xoc.uam.mx*



## PERCORSI PER PROMUOVERE UN MODELLO PUBBLICO DI GESTIONE DELL'ACQUA

È ovvio che esistono alternative fattibili tanto alla fornitura privatizzata dell'acqua quanto alle imprese pubbliche dell'acqua che non funzionano bene. Il problema, quindi, non è se sia possibile un modello di gestione pubblico dell'acqua, ma come poterlo realizzare. Vista l'ossessione ideologica per la promozione del settore privato che ha caratterizzato l'ultimo decennio, questa questione non ha ricevuto la giusta attenzione nei dibattiti politici e nei processi decisionali. Così come descritto nell'introduzione, si sta delineando, in questo momento, una situazione totalmente nuova perché molte privatizzazioni sono diventate autentici fallimenti, le multinazionali dell'acqua stanno ritirandosi dai paesi in via di sviluppo e persino i difensori della privatizzazione si sono resi conto che gli investimenti privati non risolveranno i problemi relativi all'accesso all'acqua da parte dei poveri.

Si fa evidente, quindi, il bisogno di concentrarsi nuovamente su come aumentare la redditività e la copertura delle imprese pubbliche.

Il presente libro intende dare un contributo a questa inversione di marcia, da tempo ostacolata.

Molti dei capitoli descrivono le modalità con cui sono stati raggiunti miglioramenti significativi nell'accesso ai servizi idrici e alla depurazione attraverso forme diverse e innovative di gestione pubblica. Queste alternative, gestite da imprese pubbliche e volte a soddisfare i bisogni della gente, sono state applicate in situazioni socioeconomiche, culturali e politiche diverse. Gli esempi comprendono i risultati ottenuti dai servizi pubblici e dalle cooperative a Porto Alegre (Brasile), Santa Cruz (Bolivia) e Penang (Malaysia); le migliorie ottenute con modelli pubblici innovativi di gestione e fornitura dell'acqua a Caracas (Venezuela), Harrismith (Sudafrica) e nella provincia di Buenos Aires (Argentina); i successi del servizio dell'acqua di gestione comunitaria ad Olavanna (Kerala, India) e Savelugu (Ghana). Tutte queste azioni pubbliche hanno dimostrato il loro potenziale per migliorare la fornitura dell'acqua, anche ai più poveri.

Praticamente in tutti i casi, questi successi si sono ottenuti in una situazione fortemente sfavorevole, visto che sul percorso verso il miglioramento della gestione pubblica dell'acqua, sotto il controllo della comunità, vi sono numerosi ostacoli. Tra i peggiori, bisogna segnalare la sistematica mancanza di neutralità dimostrata dalle istituzioni finanziarie internazionali (IFI) nei confronti dei modelli pubblici dell'acqua. Ricordiamo la richiesta di privatizzare legata alla eventuale diminuzione degli aiuti allo sviluppo, offerti dai governi del Nord. Nonostante tutto, le barriere politiche, finanziarie e di altri tipi che impediscono alla gestione pubblica di mostrare tutto il suo potenziale, non sono insormontabili.

Ciò di cui si ha bisogno, semplicemente, è la volontà politica per creare situazioni più favorevoli. In questo capitolo, si espone un ampio ventaglio di opzioni politiche progressiste. Si arriva così alla conclusione che il rafforzamento del carattere pubblico e democratico dei servizi legati all'acqua si scontra con il modello neoliberista di globalizzazione dominante che subordina sempre di più gli ambiti della nostra vita alla brutale logica dei mercati mondiali.

A partire dalle esperienze di tutto il mondo presentate in questo libro, questo capitolo finale analizza alcuni degli aspetti chiave da evidenziare in un dibattito ancora più specifico nei prossimi anni.

- Quali sono le opzioni che consentono di migliorare ed estendere la gestione pubblica dei servizi idrici e nello stesso tempo di raggiungere gli obiettivi di sostenibilità, giustizia e accesso per tutti?
- Qual è il potenziale legato alla partecipazione dei cittadini o degli utenti e ad altre forme di democratizzazione?
- Quali condizioni sono necessarie perché funzioni la riforma delle imprese pubbliche in maniera tale da soddisfare i bisogni della gente?
- Quali problemi comporta la commercializzazione dei servizi pubblici legati all'acqua?
- Quali insegnamenti si possono trarre dalle esperienze riportate per superare l'ostacolo posto dalla mancanza di finanziamenti adeguati per la realizzazione delle migliorie necessarie?
- Che tipo di processi politici influiscono nello sviluppo di buoni modelli pubblici di gestione dell'acqua?
- Cosa deve succedere, sia in ambito locale che in quello mondiale, per estendere, rafforzare e far partire i servizi pubblici nelle città per la fornitura d'acqua e per la depurazione?

## PARTECIPAZIONE E ALTRE FORME DI DEMOCRATIZZAZIONE

In molte delle città che compaiono in questo libro, la partecipazione dei cittadini e degli utenti, realizzata in molteplici forme, costituisce un fattore essenziale per ottenere miglioramenti in termini di efficacia, di rispondenza ai bisogni e di risultati sociali raggiunti dalle imprese pubbliche.

La partecipazione e la democratizzazione possono assumere un numero imprecisato di forme e modelli. Le cooperative dell'acqua in Bolivia e in Argentina permettono agli utenti (tutti soci con diritto di voto) di esercitare un'influenza diretta nel processo decisionale attraverso, per esempio, l'elezione degli organi di governo delle imprese. Questo concede agli utenti la possibilità di chiedere alle imprese di rispondere pienamente al loro scopo sociale, che è quello di offrire un servizio agli utenti senza fini di lucro.

A Porto Alegre, e in un numero crescente di città brasiliane, la partecipazione della società civile si è unita ad innovatrici riforme democratiche, come quella del bilancio partecipativo, un modello che si è soliti descrivere come modello di "controllo sociale". I cittadini prendono decisioni indicando direttamente quali sono le priorità nel bilancio dell'azienda dell'acqua, così come accade in altri ambiti della vita pubblica di Porto Alegre. Grazie a un processo di incontri pubblici, tutti gli abitanti possono esprimere la loro opinione su quali investimenti siano prioritari. A Porto Alegre, il bilancio partecipativo ha svolto un ruolo fondamentale per garantire che il 99,5% della popolazione, quartieri periferici più poveri inclusi, disponga di accesso all'acqua potabile. Il fatto di ricevere informazioni provenienti direttamente dai cittadini presuppone, per la stessa impresa, un grande vantaggio. Inoltre, sentendo l'impresa come propria, i cittadini sono più disposti a pagare e, in questo modo, è possibile realizzare nuovi investimenti e migliorare la manutenzione. La trasparenza migliora l'efficienza per definizione e con questa si riduce il rischio di corruzione.

Porto Alegre è una delle città più prospere del Brasile, fatto che rappresenta un vantaggio se si vuole migliorare l'accesso all'acqua potabile, anche se ciò non toglie valore ai successi ottenuti grazie alla democrazia partecipata. Come in tutto il Brasile, in questa città c'è un abisso tra ricchi e poveri e, prima che iniziassero le riforme democratiche, una percentuale significativa della popolazione non aveva accesso all'acqua potabile.

Recife, una città situata a nordest del paese, con cifre molto eleva-

te di famiglie a basso reddito, ha introdotto la gestione democratica e partecipata dell'acqua con lo scopo di effettuare migliorie importanti in materia di accesso all'acqua durante i prossimi decenni. Questo sistema è iniziato nel 2001 con un processo di consultazione partecipativa durata sette mesi, partita con una serie di riunioni di quartiere. Più di 400 rappresentanti eletti in queste riunioni hanno partecipato successivamente ad una conferenza deliberativa in cui sono state adottate 160 decisioni sul futuro dell'acqua e della depurazione a Recife. La conferenza si è pronunciata contro la privatizzazione e a favore di un sistema istituzionale per migliorare ed estendere la fornitura dell'acqua, dando priorità alle zone marginali della città. In Brasile, è utile segnalare altri esempi di gestione partecipativa dell'acqua secondo lo stile di Porto Alegre, in città come Caxias do Sul, nello stato di Rio Grande do Sul, e a Santo André, Jacareí e Piracicaba, tutte nello stato di São Paulo. Le esperienze brasiliane dimostrano che la grandezza non è sempre un ostacolo per la gestione partecipata dell'acqua. Sia Porto Alegre che Recife hanno più di un milione di abitanti e in molte altre grandi città modelli simili sono stati molto positivi.

Ugualmente, il modello di gestione partecipata dell'acqua che si sta sviluppando a Caracas, in Venezuela, coinvolge intensamente gli abitanti delle zone che hanno bisogno di un miglioramento della fornitura dell'acqua, sia per ciò che riguarda i processi decisionali che il lavoro di costruzione e manutenzione delle reti. Le comunità locali, le aziende e i funzionari collaborano in consigli dell'acqua per individuare i bisogni e le priorità da tenere in considerazione al momento di decidere le migliorie da effettuare, l'assegnazione dei fondi disponibili e lo sviluppo di piani di lavoro congiunti. Gli utenti esercitano un controllo democratico sull'impresa, responsabilizzandola, tra le altre cose, nella messa a punto dei piani di lavoro.

Negli ultimi cinque anni, si sono ottenuti miglioramenti sostanziali nell'accesso all'acqua corrente grazie alla partecipazione e al potenziamento della comunità.

Anche ad Olavanna e in altre comunità dello stato di Kerala, in India, la gestione partecipata dell'acqua ha fatto meraviglie. Grazie all'applicazione di uno strumento politico chiamato Piano Popolare (che decentra le decisioni su gran parte delle finanze pubbliche), la popolazione locale ha potuto decidere di destinare i fondi pubblici al miglioramento dell'accesso all'acqua potabile. Questi fondi pubblici sono stati accompagnati da contributi economici delle stesse comunità.

Gli abitanti locali parteciperanno non soltanto alla fase di progettazione ma anche alla fase di costruzione, di gestione e di manutenzione delle opere. Usando una tecnologia adeguata ed evitando la dipendenza da appaltatori ed esperti esterni, si riducono i costi. Il senso della proprietà che sorge in seno alla comunità aiuta nei compiti di supervisione e manutenzione, garantendo così la sostenibilità delle migliorie.

È da segnalare che le decisioni sull'assegnazione dei fondi pubblici e la gestione si prendono nelle strutture comunitarie esistenti.

Qualcosa di simile è accaduto a Savelugu, Ghana. La partecipazione e il potenziamento democratico della comunità locale hanno ridotto i costi e contribuito a controllare le perdite d'acqua e, in tal modo, è stato possibile riuscire a far sì che l'acqua potabile fosse accessibile a tutti. Il sistema di gestione dell'acqua, controllato dalla comunità a Savelugu, si descrive come un' "associazione pubblica e comunitaria". Con ciò si allude al fatto che l'impresa pubblica nazionale fornisce la massa d'acqua alla comunità la quale, a sua volta, si occupa dei passi successivi per la distribuzione, dalla fattura agli utenti, ai lavori di manutenzione, alla costruzione di nuovi collegamenti. Una caratteristica importante di questo sistema altamente decentralizzato, è il comitato di gestione dell'acqua presente in ogni quartiere, che è uno dei motivi per cui le perdite d'acqua si sono ridotte al minimo.

La giunta municipale - comunitaria del luogo stabilisce le tariffe, che si fissano per garantire l'accesso di tutti i cittadini. Al contrario di quanto accaduto a Caracas e a Olavanna, il modello di Savelugu si è sviluppato senza l'appoggio attivo del governo. I cambiamenti introdotti sono stati possibili grazie all'aiuto economico dell'UNICEF e di altre ONG del Nord.

A Cochabamba, in Bolivia, il termine "associazione pubblica e collettiva" si usa per descrivere il nuovo modello di proprietà municipale, partecipazione e controllo democratico che si sta formando in seguito alla disastrosa privatizzazione effettuata da Bechtel e finita con la guerra dell'acqua nell'aprile del 2000. Attualmente si sta ristrutturando l'impresa pubblica SEMAPA affinché possa rifornire tutti cittadini, soprattutto i più poveri. Nelle elezioni dell'aprile del 2002, tre dei sette componenti della giunta sono stati eletti dagli abitanti delle zone sud, centro e nord della città. Allo stesso tempo, SEMAPA sta adottando un modello di gestione congiunta con i comitati dell'acqua presenti già da prima, che riforniscono le comunità povere nella zona sud della città dove non arriva la rete.

Al fine di estendere l'accesso all'acqua corrente in queste zone periferiche, SEMAPA coopera con i comitati dell'acqua, usando la loro capacità nell'amministrare servizi nelle loro comunità locali, mentre SEMAPA fornisce l'acqua. Nonostante la serie di fattori che continua a minacciare i risultati positivi di questa cooperazione, l'associazione pubblica e collettiva rappresenta una forma originale e innovativa che può aiutare a superare le tendenze centraliste delle imprese pubbliche e a risolvere alcuni problemi di accesso nelle zone periferiche della città.

Nella provincia di Buenos Aires, in Argentina, troviamo una forma diversa di gestione partecipata dell'impresa dell'acqua che, dal 2002, è amministrata dai lavoratori e dal sindacato del settore, e approvvigiona più di tre milioni di persone. I lavoratori hanno assunto il comando nella situazione di emergenza sorta quando il concessionario privato, Azurix (un'impresa filiale della Enron), ha rescisso il suo contratto dopo che il governo provinciale aveva negato l'approvazione di un incremento dei prezzi in cambio del nefasto servizio prestato da quest'impresa statunitense.

Bisogna segnalare che l'opzione di ritirarsi presuppone una differenza fondamentale tra un concessionario privato e un'impresa pubblica locale dell'acqua. Con la collaborazione di rappresentanti degli utenti che partecipano alla gestione e alla supervisione dell'impresa, i lavoratori sono riusciti a far sì che la stessa (Aguas Bonaerenses, S.A.) sia stata al centro di processo di ammodernamento dopo la pessima amministrazione di Azurix durata anni.

Una cooperativa di lavoratori simile ha gestito con successo una concessione idrica in due zone di Dacca, la capitale del Bangladesh<sup>1</sup>.

Ci sono stati anche molti casi in cui si è avuta una gestione pubblica dell'acqua efficace ed equa nonostante la partecipazione degli utenti non abbia svolto un ruolo importante, come quello dell'impresa dell'acqua PBA a Penang, in Malaysia, esempio descritto in questo libro. Uno dei fattori che spiega il successo della PBA è il forte impegno dell'amministrazione e dei lavoratori dell'impresa per offrire un servizio pubblico di qualità che copra le necessità della popolazione. L'impresa opera in modo indipendente dal governo statale, fattore che evita intromissioni eccessive. D'altra parte, l'efficacia, la trasparenza e la responsabilità

1 "Experimental Alternate Option to Privatisation of Water Industry in Dhaka, Bangladesh", per M. Z. Hoque, relazione nel seminario sulle alternative alla privatizzazione, Kyoto, 22 marzo 2003.

dell'impresa sono stimulate dal grande dinamismo della politica locale, inclusa la supervisione continua da parte dei partiti politici dell'opposizione. Anche nel Sud si trovano altri esempi significativi, come quello di Phnom Phen, in Cambogia, dove il numero delle famiglie con acqua corrente è passato dal 25% al quasi 80% nell'ultimo decennio<sup>2</sup>. Oltre a questi, la Public Services International Research Unit (PSIRU) dell'Università di Greenwich ha documentato molti altri casi<sup>3</sup>.

Anche se non si può considerare una panacea da applicarsi a-prioristicamente in ogni situazione, la partecipazione e la democratizzazione, nelle loro molteplici forme, possono essere strumenti validissimi per ottenere cambiamenti positivi nella maggioranza delle circostanze. Questo strumento permette potenzialmente di migliorare la qualità dei processi decisionali, della gestione, dell'efficacia e della rispondenza ai bisogni, elementi che favoriscono una buona fornitura dei servizi. La presa di decisioni sulla fornitura dell'acqua in zone urbane delle città del Sud può rivelarsi un duro campo di battaglia politico in cui gli interessi di elites politiche ed economiche si scontrano con quelli dei più poveri. Quando democratizzazione significa un maggior controllo politico da parte dei gruppi emarginati e poveri, aumentano le possibilità per fare in modo che i loro bisogni siano soddisfatti.

Partecipazione, così come è descritta in questo libro, è qualcosa di molto diverso da ciò che la Banca Mondiale e la maggioranza dei donatori internazionali intendono con questo termine. Per queste potenti istituzioni, "partecipazione" è poco più di uno strumento per appianare il terreno verso la privatizzazione e la commercializzazione usando consulenti, per esempio, che valorizzano la volontà dimostrata dai cittadi-

2 Attualmente, Phnom Phen dispone di acqua 24 ore al giorno, contro le 10 ore giornaliere in passato. Gli abitanti dei principali quartieri marginali della città non dipendono più dai poco affidabili venditori privati e la situazione sanitaria è migliorata. Molti osservatori segnalano come fonte di ispirazione il ruolo svolto da Ek Sonn Chan che, nel 1993 è diventato direttore dell'Autorità per la Fornitura dell'Acqua di Phnom Penh (PPWSA in inglese), l'impresa pubblica di gestione dell'acqua della città. Chan ricalca che l'autonomia della PPWSA rispetto alla burocrazia del governo municipale, ha contribuito all'efficacia e al miglioramento dell'impresa. L'obiettivo di Chan è che il 95% delle famiglie godano di acqua potabile corrente prima del 2015. Si veda "Reclaiming Public Water-Participatory Alternatives to Privatisation", relazione TNI/CEO, ottobre 2004.

3 Si veda, ad esempio, "Public services work!", Public Services International, settembre 2003, <http://www.psiru.org/reports/2003-09-U-PSW.pdf>; e "Water in Public Hands", luglio 2001, <http://www.psiru.org/reports/2001-06-Wpublic.doc>

ni di pagare per un determinato servizio, consigliando così l'investitore privato nella decisione del livello e delle tariffe del servizio. Anche il Consiglio Mondiale dell'Acqua, un *think tank* neoliberista molto criticato, che controlla il processo del Forum Mondiale dell'Acqua, ha adottato recentemente un nuovo vocabolario pieno di "partecipazione pubblica" e altri termini benevoli<sup>4</sup>. Tuttavia, non ci sono indizi che indichino che il Consiglio Mondiale dell'Acqua abbia abbandonato gli obiettivi liberisti contenuti nell'agenda promossa nei precedenti incontri del Forum Mondiale dell'Acqua. Gli esempi di gestione pubblica e partecipata dell'acqua descritti in queste pagine comportano una vera e propria democratizzazione dei processi decisionali, così come la formazione dei popoli per cambiare, se lo desiderano, il sistema dei servizi di fornitura. L'obiettivo della partecipazione non è quello di creare uno strumento per orchestrare il consenso, ma quello dell'emancipazione.

## AMBIENTI FAVOREVOLI

Cosa si intende per ambienti favorevoli (locali, nazionali e internazionali) in cui le varie azioni partecipative di gestione pubblica dell'acqua rivolte a soddisfare i bisogni della gente abbiano l'opportunità di funzionare? Tra i fattori da segnalare si trovano la disponibilità locale di risorse idriche, la capacità delle amministrazioni pubbliche nel prestare servizi e, elemento fondamentale, l'appoggio politico – o la sua assenza – da parte dello Stato, delle istituzioni internazionali, di governi e di partiti politici.

Dagli anni '90, i governi nazionali e regionali in Argentina hanno ostacolato attivamente, per motivi ideologici, lo sviluppo di cooperative e di imprese pubbliche, nonostante il loro costante ottimo rendimento. Pur essendoci buone ragioni per credere che le cooperative siano capaci di fornire l'acqua ad altre città di maggior grandezza in modo efficace e con maggior responsabilità sociale delle imprese private, l'élite politica neoliberista è poco disposta a considerare questa possibilità. Allo stesso modo, le riforme delle imprese pubbliche non sono state contemplate come un'alternativa fattibile al programma di privatizzazioni promosso dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale (FMI). Purtroppo, si tratta di una cosa comune in molti paesi.

<sup>4</sup> <http://www.worldwatercouncil.org/>

A Cochabamba, in Bolivia, sia i governi locali che quello nazionale mostrano un atteggiamento ostile nei confronti del tentativo di creare una gestione pubblica e partecipata dell'acqua. Questo comporta situazioni molto difficili e uno spazio politico limitato per quelli che promuovono il controllo democratico a Cochabamba. Il modello di gestione dell'acqua che sorge ora, continua ad essere meno democratico, trasparente e responsabile di quanto la società civile auspica, condizione che riflette le continue lotte di potere.

Le riforme e i miglioramenti raggiunti sono il frutto del potere raggiunto dal movimento di base in difesa dell'acqua. Anche se l'idea sulla quale si basa l'associazione pubblica e popolare a Cochabamba è paragonabile ai sistemi di progettazione partecipata di Porto Alegre o Kerala, a Cochabamba ci sono pochi fondi su cui i cittadini possono decidere. Questa mancanza di risorse, senza dubbio, non stimola la partecipazione attiva.

In un'altra città boliviana, Santa Cruz, un elemento importante del successo della cooperativa dell'acqua risiede nella sua indipendenza dalle politiche di partito e nel fatto che il governo centrale ha ignorato, ma non ostacolato, la città nella costituzione della sua azienda. Questa impresa si è convertita in una cooperativa nel 1979, momento in cui l'ideologia neoliberista non era ancora comparsa sulla scena per opporsi alle iniziative partecipate. Questo carattere cooperativo (e una realtà meno politicizzata di quella di Cochabamba dopo la guerra dell'acqua e la ripubblicizzazione), ha permesso l'autonomia necessaria per liberarsi dalle intromissioni politiche, dalla burocrazia, dal nepotismo e dalla corruzione abituali in altre città boliviane.

Santa Cruz e, in modo più importante, Cochabamba si scontrano con la scarsità di acqua, un problema sempre più grande in molti posti del mondo. Man mano che aumenta la richiesta a causa dell'industrializzazione, l'urbanizzazione e la rapida espansione dell'agricoltura intensiva (spesso per l'esportazione), così come altre tendenze relative alla globalizzazione economica, aumentano i conflitti intorno alle risorse idriche. Il miglioramento nell'uso di queste risorse per assicurare la loro gestione sostenibile pone una sfida in tutte le zone urbane del pianeta. Ogni modello progressista per la fornitura urbana di acqua deve essere ispirato al principio della sostenibilità in materia di risorse idriche ed equilibrare i bisogni urbani e rurali.

L'esperienza di Cochabamba dimostra che c'è bisogno di molto tempo per cambiare un servizio pubblico carente, soprattutto se l'élite po-

litica locale ostacola il cambiamento. Il fatto che non sia esistita, in precedenza, un'amministrazione pubblica efficace non consente un facile sviluppo dell'impresa pubblica, che non può basarsi su un modello di gestione consolidato. È molto indicativo paragonare le complesse condizioni della ripubblicizzazione a Cochabamba con la situazione nella città francese di Grenoble. A Grenoble, l'esistenza di un modello efficace di gestione dell'amministrazione pubblica, l'assenza di povertà generalizzata e la disponibilità di abbondanti risorse idriche provenienti dalle Alpi disegnano un ambiente molto più propizio per una efficiente fornitura dell'acqua. In altre parole, i successi ottenuti a Cochabamba hanno tutto contro. Il successo non è assicurato in modo alcuno e la popolazione potrebbe perdere la pazienza se non si raggiungeranno miglioramenti concreti nella fornitura dell'acqua. Per poter superare i numerosi ostacoli che si oppongono al miglioramento della fornitura a Cochabamba, si ha urgente bisogno della solidarietà internazionale.

La capacità amministrativa del settore pubblico locale di offrire servizi pubblici costituisce, ovviamente, un fattore di vitale importanza. A causa di un serie di ragioni descritte nell'introduzione, le amministrazioni pubbliche – specialmente nei paesi in via di sviluppo – non possono contare su sufficienti risorse né sulla capacità di prestare un servizio pubblico basato su una grande rete di infrastrutture. Anche le più semplici competenze, come quelle necessarie a rispondere alle richieste avanzate dagli utenti, scarseggiano. Questo argomento è stato sfruttato molto spesso a favore della privatizzazione, che ha dimostrato di non essere la soluzione, specialmente in città con un alto indice di famiglie a basso reddito. È evidente che la capacità di offrire servizi pubblici è una componente chiave delle società democratiche e una necessità per rendere effettivo il diritto all'acqua.

Un modo per superare la debole capacità di un'amministrazione pubblica locale è quello di agire attraverso associazioni tra organismi pubblici. In Sudafrica, questo tipo di partenariato – tra il governo della città di Harrismith e una grande impresa pubblica proveniente dall'altra parte del paese – ha ottenuto buoni risultati. L'esperimento di tre anni ha dimostrato che condividere – e, speriamo, trasferire – il modello gestionale e le competenze tecniche può contribuire al raggiungimento di miglioramenti rapidi nella fornitura pubblica di acqua. La partecipazione e la vasta consultazione nell'ambito delle circoscrizioni è stata un'altra delle caratteristiche fondamentali che spiegano il successo relativo, dal punto di vista economico e in altri sensi, dell'associazione tra organismi

pubblici. Grazie agli insegnamenti tratti da queste consultazioni, all'applicazione di tariffe sociali e all'appoggio delle comunità, Harrismith è riuscita a sottrarsi agli elevatissimi indici di insolvenza tipici delle concessioni privatizzate del Sudafrica. Questo esperimento è stato possibile soltanto grazie a un sistema di sussidi economici, a favore dei poveri, appoggiato dal governo, e ben gestito attraverso l'associazione.

Il progetto di associazione tra organismi pubblici è sfociato in miglioramenti concreti, anche se non si è riuscito a risolvere il terribile ritardo nell'accesso all'acqua potabile che si verifica nei quartieri marginali del municipio di Harrismith. È difficile comprendere come si possa ottenere acqua per tutti senza adottare politiche molto più ambiziose, per lottare contro la povertà e per ridistribuire la ricchezza su scala locale e nazionale. A causa delle tragiche circostanze socioeconomiche, nell'agosto del 2004 sono scoppiati gli scontri nel quartiere di Intabazwe a Harrismith. Gli abitanti del posto chiedevano aiuti governativi per la casa, per migliorare i servizi legati ad acqua ed elettricità, opportunità di lavoro e, in generale, un maggior sviluppo sociale. Il 17 agosto, quando la polizia aprì il fuoco contro i manifestanti, uccise Tebogo Molois, un giovane di 17 anni, e ferì decine di persone.

In Ghana, i successi ottenuti dall'associazione pubblica e comunitaria a Savelugu sono ancora minacciati perché la Compagnia dell'Acqua del Ghana (GWCL in inglese) è incapace di fornire sufficiente quantità di acqua alla comunità. La sempre più profonda crisi della GWCL si deve, soprattutto, alla mancanza di fondi, ed è collegata agli sforzi congiunti del governo centrale e della Banca Mondiale per preparare la privatizzazione dell'impresa. Questo sottolinea l'importanza di politiche nazionali e internazionali che facilitino soluzioni partecipative e alternative di gestione pubblica dell'acqua invece di renderle difficoltose.

Nelle città brasiliane di Porto Alegre e Recife, ma anche a Kerala, in India, e a Caracas, in Venezuela, i miglioramenti sono stati raggiunti grazie al ruolo di facilitazione dei governi nazionali e locali, come anche dei partiti politici. A Kerala, il processo di bilancio partecipativo decentralizzato è stato iniziato e consolidato dal governo statale, controllato dal Fronte Democratico di Sinistra. In Brasile, nelle città come Recife e Porto Alegre, le migliorie sono arrivate con il vasto impegno di sindaci e consiglieri locali del *Partido dos Trabalhadores*. Il bilancio partecipativo è stato introdotto e istituzionalizzato in seguito alla vittoria elettorale di questo partito e al suo conseguente controllo politico. Anche a Caracas, la gestione partecipata dell'acqua si sviluppa grazie al forte appoggio, se

non addirittura per iniziativa, del governo. Nella realtà della politica venezuelana, tuttavia, estremamente polarizzata, questo ha comportato che alcuni quartieri che si oppongono al governo di Chavez rifiutino anche la gestione comunitaria dell'acqua.

Questo fatto, ovviamente, pone il problema se la gestione partecipata dell'acqua possa sopravvivere qualora l'opposizione vada al potere. E sorge un'altra domanda ancora: la gestione partecipata dell'acqua (e la democrazia partecipativa in generale) riuscirà a sopravvivere a Porto Alegre in seguito alla caduta del *Partido dos Trabalhadores* nelle elezioni municipali dell'ottobre del 2004?

È incoraggiante che la coalizione multipartitica che ha sostituito il PT abbia promesso di lasciare intatto il bilancio partecipativo.

Se il futuro della democrazia partecipativa è in grave pericolo, si presuppone che 16 anni di democrazia radicale abbiano fornito ai cittadini la sicurezza necessaria per difendere i traguardi raggiunti e i loro diritti.

## LA NUOVA ETICA DEI SERVIZI PUBBLICI

Anche se la realtà ci dice che molte imprese di gestione dell'acqua del Sud soffrono di un eccesso di burocrazia e, molto spesso, non riescono a rifornire le persone più povere, questo libro descrive numerosi tentativi per dare dinamismo alla capacità dell'amministrazione pubblica, con metodi seguiti dai governi, dai lavoratori o dalla società civile.

Questo di solito comporta una ridefinizione e una reinvenzione radicali dei servizi pubblici, come anche del significato del "pubblico" (l'essenza dell'essere pubblico e l'appartenenza alla comunità). La maggior parte delle imprese pubbliche di successo descritte nel libro hanno migliorato la fornitura di acqua e la depurazione perché concepiscono il servizio pubblico come qualcosa che risponde ad obiettivi sociali più vasti, inclusi la democrazia, la sostenibilità dell'ambiente e la sicurezza umana.

Di fatto, un denominatore comune di queste imprese pubbliche dell'acqua è quello dello sviluppo di una nuova etica dei servizi pubblici.

"Il pubblico" si ridefinisce come qualcosa che va più in là della semplice proprietà pubblica o della gestione da parte di dipendenti pubblici. In molti casi, interiorizzare e consolidare la filosofia di rispondere ai bisogni pubblici è facilitato dalla partecipazione diretta dei cittadini e da altre forme di interazione con gli utenti. Questa concezione progressista del

pubblico è di cruciale importanza per raggiungere obiettivi come quello di fornire acqua potabile ai gruppi marginali delle zone periferiche urbane e, in modo più generico, per stabilire una gestione sostenibile di questa risorsa nelle città, sempre più grandi.

Una nuova etica dei servizi pubblici è sorta in diverse forme di gestione non lucrativa dell'acqua, dalle cooperative alle imprese municipali, ma anche in imprese che erogano i servizi sotto il controllo pubblico.

L'impresa dell'acqua a Penang, in Malaysia, in cui una parte delle azioni è di proprietà dei lavoratori e degli utenti, ha sviluppato un grande senso di etica pubblica che permette la fornitura di acqua di gran qualità per tutti e a prezzi accessibili.

## CONSIDERAZIONI SULLA COMMERCIALIZZAZIONE

Diversi capitoli di questo libro evidenziano alcune tendenze contraddittorie nel futuro dei servizi pubblici dell'acqua. In primo luogo, l'influenza dell'ideologia neoliberista crea una confluenza molto problematica tra le pratiche delle imprese pubbliche e delle privatizzate. L'introduzione di modelli commerciali e di gestione neoliberisti (che di solito sono chiamati Nuova Amministrazione Pubblica o NPM, in inglese) conduce a forme di commercializzazione che sono completamente contrarie al tipo di etica dei servizi pubblici, illustrata nel capitolo precedente.

Questa tendenza diventa visibile, ad esempio, nelle operazioni dell'Impresa di Acquedotto e Rete Fognaria di Bogotá (EAAB), in Colombia.

L'esternalizzazione di lavori fondamentali a favore di appaltatori privati e l'introduzione di condizioni lavorative "flessibili" costituiscono esempi dell'adozione di un modello imprenditoriale tendente al profitto.

Si osserva un'altra tendenza simile nel fatto che imprese pubbliche come la EAAB, Rand Water in Sudafrica e PBA in Malaysia, stanno aumentando lentamente le loro operazioni all'estero.

Anche se mantengono l'etica del servizio pubblico nelle loro operazioni nazionali, queste imprese pretendono di agire come fornitori commerciali dell'acqua nelle loro operazioni all'estero.

## IL FINANZIAMENTO DELLA GESTIONE PUBBLICA DELL'ACQUA

Il finanziamento rappresenta una sfida totale per le comunità che

vogliono garantire il rifornimento di acqua per tutti. Il funzionamento quotidiano di società di gestione dell'acqua comporta una spesa e, per estendere l'accesso all'acqua, si rendono necessari importanti investimenti iniziali.

Ci sono, fondamentalmente, due modi per finanziare la fornitura pubblica di acqua: tasse o tariffe dagli utenti.

In alcune delle città presentate in questo libro con un buon servizio di fornitura pubblica, l'acqua si paga totalmente, sì, con quote degli utenti (recupero completo dei costi), ma con un sussidio incrociato derivante da "tariffe scaglionate", in modo tale che i consumatori maggiori paghino, proporzionalmente, di più. Il metodo d'imposta si utilizza, in generale, per finanziare l'estensione e lo sviluppo di sistemi, come anche per offrire sussidi con cui ridurre il carico sopportato dagli utenti per il prezzo dell'acqua. Quando i governi o i comuni sollecitano prestiti o emettono buoni per finanziare investimenti, il costo dei prestiti si copre, di solito, con le imposte.

In alcuni paesi, come l'Irlanda, i servizi dell'acqua si pagano quasi totalmente attraverso le imposte del governo centrale. Alcune delle imprese pubbliche raccolte in questo libro hanno combinato l'ampliamento dei servizi idrici con strutture tariffarie sociali, facendo in modo che i cittadini, anche i più poveri, dispongano dell'accesso all'acqua a prezzi accessibili. Il Dipartimento Municipale dell'Acqua e Acque Reflue (DMAE in portoghese) di Porto Alegre, ad esempio, indirizza l'utile ottenuto dalle tariffe più alte, pagate dagli utenti abbienti, in un fondo di investimento che finanzia nuove infrastrutture dell'acqua e depurazione per quelli che ne hanno bisogno.

In Sudafrica e in molti altri paesi, la politica neoliberista di recupero dei costi (senza sussidi incrociati) ha provocato tremendi problemi di accessibilità ed ha causato l'interruzione della fornitura a milioni di poveri.

I contatori pre-pagati, installati in molte comunità povere sudafricane, costituiscono una violazione particolarmente sfacciata del diritto umano all'acqua. Anche se la costituzione del Sudafrica garantisce il diritto a 6.000 litri di acqua gratuita per famiglia, questo diritto non viene difeso ed, inoltre, è stato dimostrato che quella quantità non è sufficiente per i più poveri, che spesso sono in famiglie molto numerose. Per rendere realmente accessibile l'acqua a tutti, bisognerebbe almeno duplicare la quantità-base di acqua gratuita oltre a stabilire tariffe basse per i più poveri, finanziate con sussidi incrociati.

Gli ostacoli economici che si frappongono nel percorso dell'estensione della fornitura dell'acqua si possono evitare anche riducendo i costi operativi e aumentando l'efficienza. Con un ambizioso piano per ridurre le perdite e migliorare la fatturazione, si può diminuire il livello di acqua non pagata o NRW come è chiamata in inglese (che si ottiene dalla differenza tra la quantità di acqua distribuita e la somma pagata dagli utenti), e migliorare così la performance economica dell'impresa pubblica. A Penang, in Malaysia, il basso indice di NRW permette l'offerta, da parte dell'impresa pubblica, di tariffe dell'acqua più basse di tutto il paese. Nella città brasiliana di Matão, la privatizzazione sembrava essere l'unica via di uscita per un governo locale con le casse vuote che aveva bisogno di investire in reti per estendere il servizio ad una popolazione in rapido aumento. In seguito a un processo di consultazione pubblica, l'impresa è stata riorganizzata con una struttura tariffaria diversa e con incentivi per ridurre le perdite d'acqua e il consumo eccessivo<sup>5</sup>. Questo ha migliorato la gestione pubblica del servizio e risolto il problema delle risorse idriche. Senza ombra di dubbio, si tratta anche di una questione di sostenibilità: la riduzione delle perdite può anche aiutare ad allontanare la minaccia di scarsità di acqua e può far sì che non sia necessario ricorrere a grandi investimenti per nuove captazioni.

La partecipazione cittadina può contribuire al miglioramento della performance economica di un'azienda pubblica, come nel caso di Porto Alegre. I cittadini hanno l'appoggio del governo, non solo per decidere circa l'assegnazione di fondi pubblici, ma soprattutto per partecipare alla supervisione dell'attuazione delle decisioni e dei progetti. Gli abitanti delle zone in cui si costruiscono le infrastrutture, partecipano in commissioni che controllano gli appaltatori durante le opere. Questo significa un'ispezione continua degli appaltatori esterni, fatto che aiuta a ridurre i costi relativi a nuovi progetti di costruzione delle reti.

L'accesso al credito per realizzare investimenti volti all'ampliamento e al miglioramento della somministrazione di acqua rappresenta un impedimento per la maggior parte delle città del Sud. Il modello di Savelugu, nel nord del Ghana, è diventato possibile grazie ai fondi dell'UNESCO e di ONG internazionali, ma altre comunità che desiderano adottare modelli simili non possono dipendere dalla filantropia. Per le comunità po-

<sup>5</sup> Antonio da Costa Miranda, direttore municipale del settore idrico di Recife, intervento nel seminario "People-centered Water Management is Possible!", 17 gennaio 2004, Foro Sociale Mondiale, Mumbai.



vere, si ha bisogno di fondi dall'estero per coprire i grandi investimenti iniziali. Questo fatto mette in luce il ruolo fondamentale dei governi, del credito internazionale e dell'accesso a prestiti.

Possono essere migliorate molte cose nell'azione dei governi del Sud in materia di fornitura dell'acqua. In molti paesi, l'accesso all'acqua da parte dei più poveri non è considerato una priorità, e tra le elites locali le iniziative neoliberiste dominano, di solito, i processi politici.

Nonostante l'affermarsi dei modelli democratici basati sul decentramento dei processi decisionali sui bilanci pubblici, a Kerala, in India, durante l'ultimo decennio, e in molti paesi del Sud, ha avuto luogo un processo di decentralizzazione molto diverso.

Seguendo le raccomandazioni delle IFI, i governi hanno trasferito responsabilità ai municipi e, allo stesso tempo, li hanno privati dei fondi necessari per poter rispettare i nuovi obblighi.

Da ciò sono derivate, com'era da prevedere, conseguenze negative nella fornitura dei servizi fondamentali e, frequentemente, non c'è stata altra via di uscita che la privatizzazione.

Ugualmente, il contesto attuale di globalizzazione neoliberista rappresenta l'antitesi dei nuovi modelli di gestione della cosa pubblica che riescono a migliorare e ad espandere le reti pubbliche dell'acqua in modo da soddisfare le necessità della popolazione. Per una buona parte dei popoli del Sud, così come per i paesi dell'Europa Centrale e dell'Est, la liberalizzazione del commercio e altre riforme neoliberiste si sono tradotte in disoccupazione ed emarginazione economica. I governi gestiscono bilanci sempre più ridotti a causa della riduzione delle entrate derivanti dalle tasse e ai pagamenti eccessivi del debito. A questo bisogna aggiungere la pressione che ricevono, da parte delle IFI, dalle agenzie di aiuto allo sviluppo e dai negozianti commerciali, per liberalizzare e privatizzare i loro mercati. L'impatto congiunto di queste politiche neoliberiste costituisce un ostacolo grandissimo per la prestazione pubblica di servizi primari. A quanto sembra, le soluzioni durature sono fattibili soltanto se si sostituisce questo modello di sviluppo con un modello diverso di globalizzazione, con un modello che faciliti l'adozione di soluzioni pubbliche progressiste invece di renderle difficoltose.

Visto che i governi del Sud sono impoveriti da un sistema economico mondiale ingiusto e da un debito asfissiante, la richiesta di prestiti alle IFI è praticamente l'unico modo con il quale i governi e i municipi di questi paesi possono ottenere i fondi esterni necessari ad investire nell'estensione delle reti. La triste realtà è che, la maggior parte delle IFI, continua

sostenere in ogni modo le privatizzazioni e usa diversi tipi di pressione, più o meno sottili, per imporle ai governi a cui hanno prestato soldi. I governi del Nord e le IFI continuano ad utilizzare le finanze come strumento politico di influenza sui governi del Sud con lo scopo di obbligare questi ultimi ad adottare riforme neoliberiste. L'Unione Europea (UE) e diversi governi europei si servono di questo aiuto per promuovere la privatizzazione. Purtroppo è sempre più limitata la tendenza a finanziare le iniziative di gestione dei servizi pubblici da parte di imprese pubbliche o comunque non a scopo di lucro.

Ci sono alcune eccezioni, come i prestiti della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRD) per cooperative in Argentina e Bolivia. La cooperativa di Santa Cruz, in Bolivia, corre il rischio che le siano limitati futuri prestiti, non per la sua situazione economica, che è fiorente, ma per l'indebitamento del governo nazionale. Porto Alegre e Recife si sono assicurate prestiti delle IFI in seguito a dure negoziazioni, in cui la Banca Mondiale ha insistito sulla necessità di avanzare verso la privatizzazione. La legittimità democratica delle imprese e il fermo appoggio politico dei sindaci hanno aiutato a contrastare queste pressioni e ad ottenere i prestiti senza condizioni che contrasterebbero con l'essenza dei modelli partecipativi.

A Cochabamba, la Banca Interamericana di Sviluppo (BID) ha offerto un prestito alla nuova SEMAPA, ma con condizioni che ostacolano la trasformazione dell'impresa e che, di fatto, mettono in pericolo l'appoggio popolare, ritardando i miglioramenti visibili nella fornitura dell'acqua. In Indonesia, la maggior parte delle imprese pubbliche di gestione dell'acqua sono intrappolate in una crisi causata dal debito accumulato con i prestiti delle IFI nell'ultimo decennio. La trappola del debito in cui sono imprigionate minaccia le imprese e, di fatto, spiana la strada alle privatizzazioni. I prestiti delle IFI in valuta straniera, dovuto al rischio della svalutazione e della crisi della moneta, hanno tassi di interesse molto elevati. Convinti che i prestiti delle IFI peggiorano la situazione, gruppi della società civile si sono riuniti in una campagna con la rete Jubilee South affinché la Banca Mondiale e altre IFI si ritirino completamente dal Sud.

Occorrono urgentemente meccanismi di finanziamento liberi da condizionamenti politici e che siano orientati al raggiungimento di obiettivi sociali e non economici e ideologici. Oltre a metodi di cruciale importanza, come la redistribuzione progressiva attraverso il sistema impositivo e il sussidio incrociato delle tariffe dell'acqua, esiste un vasto ventaglio

di opzioni finanziarie locali e nazionali, inclusa quella dell'emissione di buoni municipali<sup>6</sup>. Incrementare i flussi internazionali per estendere l'accesso all'acqua delle persone più povere, aumentando gli aiuti allo sviluppo dei governi del Nord sarebbe una buona opzione che, ovviamente, dovrebbe essere accompagnata dalla fine delle attuali condizioni e pressioni privatizzatrici. È anche importante ricordare che una piccola parte dell'attuale costo militare basterebbe a finanziare la fornitura di acqua potabile a tutti gli abitanti del pianeta. In Europa è stata proposta l'applicazione di una piccola imposta sulle bottiglie di acqua minerale. Con quell'imposta si otterrebbero migliaia di milioni di euro, e ancor di più si potrebbe ottenere applicando la tassa Tobin sulle transazioni finanziarie speculative internazionali.

#### MOVIMENTI, LOTTE E MODELLI PUBBLICI DI GESTIONE DELL'ACQUA COME SOLUZIONE

Così come dimostrato in molti capitoli di questo libro, i movimenti sociali lavorano in modo attivo per conservare e migliorare il carattere pubblico nella gestione dei servizi idrici in tutto il mondo. Facendo pressione sui governi e sulle imprese perché cambino e migliorino l'accesso all'acqua potabile, questi movimenti svolgono un ruolo vitale per garantire l'accesso all'acqua in maniera sostenibile per tutti. In molti paesi i movimenti sociali si stanno mobilitando per difendere gli interessi degli emarginati, opponendosi alle politiche neoliberiste sostenute dalle élites politiche ed economiche.

La giustizia sociale e la democratizzazione dei processi decisionali relativi alla gestione dell'acqua sono due questioni assolutamente legate tra loro.

Gli esempi di Cochabamba e di molte altre città, raccolti in questo libro, illustrano come i modelli pubblici di fornitura dell'acqua rispecchiano, in gran misura, le lotte politiche che li precedono.

Il processo politico che ha come obiettivo la riforma delle imprese pubbliche per offrire alternative concrete alla privatizzazione definisce le modalità del successivo approccio alla gestione pubblica dell'acqua. Queste lotte politiche, pertanto, costituiscono un elemento essenziale per po-

ter comprendere il futuro della gestione dell'acqua in una data località.

Le coalizioni che organizzano campagne contro la privatizzazione in tutto il mondo, come dimostrano gli ultimi capitoli del libro, vanno più in là della semplice resistenza. Questi movimenti, che integrano un gran numero di attori (ambientalisti, gruppi di donne e attivisti di comunità di base, fino a sindacati, partiti politici e amministratori di imprese pubbliche) hanno, di solito, strategie molto elaborate e proposte concrete sulle riforme da apportare al settore pubblico.

Ad esempio, nel caso dell'Uruguay, in occasione del referendum nazionale dell'ottobre del 2004, un'ampia maggioranza ha appoggiato gli emendamenti costituzionali che hanno definito l'acqua come un diritto umano e proibito così la sua privatizzazione. L'emendamento costituzionale, promosso da una coalizione di movimenti, assegna un ruolo primario alla partecipazione dei consumatori, delle comunità e della società civile in tutte le fasi della gestione dell'acqua e in tutte le istituzioni ad essa collegata.

Un'effettiva partecipazione popolare è ritenuta utile per migliorare ulteriormente la gestione delle imprese pubbliche dell'acqua. Sebbene queste ultime funzionino in maniera piuttosto efficiente, vi sono ancora margini di miglioramento. Si può, ad esempio, porre fine all'uso delle imprese pubbliche come "rifugio" per politici a fine carriera che in questo modo possono approfittare di lauti guadagni.

Ispirati dalla vittoria in Uruguay, anche alcuni gruppi della società civile argentina hanno lanciato una campagna a favore di un referendum perché si riconosca l'accesso all'acqua come un diritto umano fondamentale e si sottragga l'acqua, che è di proprietà pubblica, da qualsiasi privatizzazione.

Una crescente rete mondiale di ONG sta chiedendo che i governi si impegnino a stipulare un patto internazionale sul diritto all'acqua in seno alle Nazioni Unite. Detto patto diventerebbe uno strumento legale potente, utile a garantire il diritto di tutti all'accesso all'acqua potabile e ad evitare che l'acqua venga trattata come una merce<sup>7</sup>.

In Ucraina, alcune ONG come MAMA-86, stanno lottando contro la privatizzazione e, allo stesso tempo, lavorando duramente per migliorare la fornitura pubblica dell'acqua. Questo si verifica nel contesto di

<sup>6</sup> Kompas, "La PDAM non può pagare il debito della Banca Mondiale", 16 marzo 2001.

<sup>7</sup> La richiesta si descrive, per esempio, in "Why we need an international water convention" (Swiss Coalition of Development Organisations, marzo 2004): [http://www.swisscoalition.ch/english/files/T\\_WrWn.pdf](http://www.swisscoalition.ch/english/files/T_WrWn.pdf)

un paese postcomunista in crisi, che sta abbandonando lentamente le sue responsabilità al momento di offrire i servizi fondamentali ai suoi cittadini.

MAMA-86, per esempio, collabora con le scuole, gli ospedali e altre istituzioni pubbliche per migliorare la qualità della fornitura di acqua.

Promuove l'uso di contatori e la prevenzione di spese eccessive attraverso campagne informative. Collabora strettamente, inoltre, con imprese di gestione dell'acqua, come ad esempio nella città di Soledar, dove lavora per migliorare il rifornimento pubblico.

Nelle Filippine, la storia della gestione dell'acqua da parte del settore pubblico era talmente controversa che i cittadini non erano preoccupati *a priori* per la privatizzazione del 1997. Dopo il disastroso fallimento di questo processo, tornare alla realtà precedente al 1997 non rappresenta una giusta scelta. La rete Water Vigilance Network propone metodi concreti per una corretta gestione pubblica in cui alcune soluzioni pratiche possono aiutare ad evitare rischi come la burocratizzazione, l'inefficienza e l'incapacità di dare risposte ai bisogni delle persone più povere. Questa coalizione della società civile ha sviluppato un insieme complesso di idee e soluzioni che un nuovo modello di gestione pubblica deve rispettare: si va dalla corretta gestione delle risorse economiche alla innovativa organizzazione istituzionale e ad un sistema di vigilanza indipendente fino all'adozione di metodi di lavoro trasparente e responsabili e a sistemi tariffari sociali, per citare alcuni punti. Per concedere ad un'impresa pubblica la fornitura di acqua nella zona ovest della città, questa dovrebbe impegnarsi contrattualmente a rispettare certi obiettivi di rifornimento e, inoltre, passare per un'ispezione comparativa con l'impresa privata che funziona nella parte est della città. Queste pressioni combinate migliorerebbero, probabilmente, il rendimento e la responsabilità dell'impresa. Un'altra possibilità da poter studiare sarebbe quella di dividere Metro Manila in concessioni minori, a cui parteciperebbero i governi locali, e ottenere così un quadro più gestibile. Ciò permetterebbe di effettuare studi comparativi tra le imprese. Le cooperative esistenti nelle zone periferiche della città potrebbero, inoltre, far parte del nuovo assetto organizzativo.

Il movimento antiprivatizzazione in molti paesi difende la creazione di partnerships tra organismi e strutture pubbliche. Sostiene iniziative attraverso cui le imprese pubbliche con problemi possano imparare dai metodi operativi e dalle strutture di gestione che funzionano bene, così come evidenziato nei capitoli sull'Indonesia, sulla Malaysia, sul Brasile e

sul Sudafrica. In Indonesia, per esempio, la società civile rifiuta i grandi pregiudizi ideologici del governo scommettendo su esempi di buone prassi nella fornitura pubblica dell'acqua nel paese e, praticamente, sull'impresa pubblica della città di Solo.

Non tutte le coalizioni antiprivatizzazione promuovono forme radicali di democrazia partecipata come punto focale della loro elaborazione rispetto al miglioramento delle attuali forme di gestione pubblica dei servizi idrici. La partecipazione degli utenti, tuttavia, viene sempre enfatizzata.

In Messico, dove sarà celebrato il quinto Foro Mondiale dell'Acqua nel marzo del 2006, il governo è poco disposto a permettere la partecipazione pubblica nei processi decisionali sui servizi pubblici.

Insiste, al contrario, nel continuare con il processo di privatizzazione, nonostante il cattivo funzionamento di imprese private in città come Cancún, Saltillo e Aguascalientes, e nonostante il fatto che le imprese pubbliche dell'acqua abbiano dimostrato che possono migliorare la copertura, ridurre le perdite d'acqua e migliorare la fattibilità economica.

La lotta per la trasparenza e l'accesso pubblico all'informazione è un tema ricorrente di molte campagne. Non è un caso che la trasparenza sia una caratteristica fondamentale di quasi tutte le buone imprese pubbliche, dedicate a soddisfare le necessità della popolazione già descritte in questo libro. La trasparenza rappresenta un vantaggio essenziale delle imprese pubbliche su quelle privatizzate, in cui l'informazione chiave non circola per motivi di riservatezza commerciale. In un paese postcomunista come la Slovacchia, tuttavia, la trasparenza e la partecipazione cittadina sono oggetto di una grande battaglia. Gli amministratori delle imprese pubbliche e i funzionari municipali considerano, di solito, la partecipazione cittadina come una "intromissione" poco desiderabile. Gli attivisti antiprivatizzatori affrontano la sfida per convincere gli operatori dei servizi pubblici a considerare la partecipazione dei cittadini e il controllo democratico come un vero e proprio aiuto per l'impresa per migliorare l'efficacia delle sue attività.

Le strategie impiegate per le campagne sono influenzate, ovviamente, dal contesto locale e nazionale, e dall'intensità dei problemi e dall'opportunità politica. Le campagne contro la privatizzazione e a favore di migliori servizi pubblici in un paese come la Germania, dove l'acqua è economica, sicura e abbondante, assumeranno, inevitabilmente, una forma diversa da quelle di posti come il Ghana e il Sudafrica, dove l'accesso all'acqua comporta una vera e propria lotta giornaliera per buona parte della popolazione. E ancora, le lotte per l'acqua risentono sempre di li-

velli politici più ampi. In Uruguay, per esempio, il movimento dell'acqua gode di gran successo perché è sorto in un momento di grandi cambiamenti politici e all'atto di una sterzata verso sinistra da parte dell'elettorato. Al di là di questo, le esperienze delle diverse campagne possono risultare di gran valore, oltrepassando le frontiere e i continenti.

Mentre le ondate privatizzatrici spazzavano il Sud negli anni '90, la pressione sta ora aumentando negli Stati Uniti, in Canada, in Giappone e in Europa (soprattutto occidentale), dove la stragrande maggioranza delle imprese del settore idrico continua ad essere ancora sotto controllo pubblico. È una grande sfida per la società civile del Nord. Fortunatamente, c'è molto da imparare, non soltanto dalle campagne antiprivatizzazione che si sono consolidate nel Sud, ma anche dalle forme innovative di gestione dell'acqua che sono stati reinventati dalle imprese pubbliche nelle varie città del Sud durante l'ultimo decennio. D'altra parte, nel Nord, la lotta contro la privatizzazione non può limitarsi a difendere lo *status quo*. C'è da vedere, ancora, fino a che punto vi sarà la partecipazione della cittadinanza nei processi decisionali volti a migliorare la fornitura pubblica dell'acqua nel Nord. Negli Stati Uniti (dove le imprese pubbliche riforniscono l'85% della popolazione) sono stati sviluppati diversi meccanismi partecipativi e democratici per regolamentare e migliorare il funzionamento di queste imprese, specialmente quelle dell'elettricità. Questi potrebbero essere estesi anche al settore dell'acqua. In Italia, diversi comuni hanno introdotto nuove forme di partecipazione dei cittadini nella gestione dell'acqua negli ultimi anni<sup>8</sup>.

La città francese di Grenoble rappresenta un buon esempio di democrazia dal basso che può rivitalizzare un'impresa del settore idrico. Grenoble dimostra che è possibile che una campagna per la ripubblicizzazione vinca, con l'impegno a lungo termine di una vasta coalizione di consumatori, ambientalisti, sindacati e partiti politici. Da quando il comune ha ripreso il controllo, la maggior responsabilità democratica e il governo pubblico hanno apportato migliorie significative nella manutenzione e nel rinnovamento delle infrastrutture, nella riduzione dell'uso dell'acqua. Le tariffe ora sono ridotte. Gli attori coinvolti nella lotta per la ripubblicizzazione hanno assunto anche un ruolo attivo nell'attuazione della riforma dell'impresa.

8 "Local Democracy", Hilary Wainwright, Red Pepper, agosto 2004.

## ACQUA PER TUTTI, SERVIZI PUBBLICI PER TUTTI

Il processo di apprendimento collettivo a cui partecipano gli amministratori delle imprese pubbliche e i professionisti dell'acqua, la società civile, i sindacati, i movimenti sociali e i governi, costituisce uno strumento fondamentale per superare gli ostacoli e, pertanto, bisogna accelerarlo. Nel corso degli ultimi anni, è nato un processo mondiale di scambio di esperienze e dibattito tra le forze progressiste. Di fatto, questo libro è il risultato di quel processo importante e, speriamo, contribuirà a renderlo ancora più dinamico. Il libro presenta una vasta serie di alternative sia alle privatizzazioni che alla gestione pubblica dell'acqua inefficiente, facendo risaltare il ruolo della partecipazione dei cittadini e dei movimenti sociali per la risoluzione dei problemi relativi alla fornitura idrica urbana. Si sottolinea, allo stesso modo, la necessità di rafforzare la capacità delle amministrazioni e delle istituzioni pubbliche nell'offerta dei servizi, e si delineano strategie innovative per migliorarli.

Non c'è alcun manuale che spieghi come fare affinché le imprese pubbliche forniscano acqua potabile a tutti. Tuttavia, tutti i casi raccolti nel libro che descrivono le imprese municipali, le cooperative di utenti, le cooperative di lavoratori, le associazioni di comunità e imprese e altre forme di associazioni tra organismi pubblici offrono dati, informazioni, suggerimenti e lezioni molto valide.

In fin dei conti, le decisioni sul modello esatto di gestione, il grado di partecipazione degli utenti o dei cittadini, la struttura sociale delle tariffe, ecc., devono essere adottati dagli abitanti dei diversi luoghi attraverso dibattiti democratici e tenendo conto delle circostanze.

Eppure, anche se ogni comunità dovrebbe avere il diritto di decidere sul modo in cui si rifornisce di acqua, la realtà indica che le possibilità di scelta di diversi modelli continuano a ridursi ogni volta di più per motivi che esulano dal controllo della popolazione. È urgente accelerare il cambiamento di pensiero tra i governi, tanto a Sud quanto a Nord, e tra le istituzioni internazionali, perché le soluzioni consistenti in modelli pubblici di gestione dell'acqua ricevano l'appoggio politico di cui hanno bisogno. Tra i drastici cambiamenti necessari per superare le difficoltà che si incontrano nel miglioramento e nell'ampliamento della gestione pubblica dell'acqua in tutto il mondo troviamo, senza dubbio, l'annullamento del debito, lo stimolo dei flussi di aiuto e il distacco dalle politiche commerciali neoliberiste.

Un esempio di ciò è la terribile proposta di includere la fornitura di

acqua nell'Accordo Generale sul Commercio di Servizi (AGCS, GATS in inglese) dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC).

Nelle negoziazioni in corso dell'AGCS, la UE ha identificato i settori dell'acqua di 72 paesi membri della OMC per la loro liberalizzazione, inclusi i paesi in via di sviluppo e quelli meno sviluppati.

Qualsiasi paese che si assuma gli impegni dell'AGCS in materia di acqua sarebbe vincolato a mantenere gli attuali livelli di privatizzazione raggiunti anche per il futuro, rendendo così impossibile qualsiasi cambiamento di rotta e l'adozione di strategie di carattere pubblico. L'acqua deve restare fuori dalle norme del commercio neoliberalista e, inoltre, deve essere esente dai trattati sugli investimenti bilaterali (BIT in inglese). Diversi capitoli di questo libro documentano i tentativi delle multinazionali di usare i BIT per assicurarsi compensazioni eccessive e ingiustificate in caso di fallimento della privatizzazione. In qualche caso, ancora in fase di studio da parte delle commissioni del Centro Internazionale per la Composizione delle Controversie Relative agli Investimenti (CIADI), le imprese statunitensi Bechtel e Azurix, così come il gigante francese dell'acqua Suez, chiedono una "compensazione" di milioni di dollari ai governi della Bolivia e dell'Argentina, già molto indebitati.

Restano anche da sconfiggere grandi pregiudizi ideologici, per esempio, presenti in seno alle istituzioni finanziarie internazionali (IFI). Loro e le agenzie di aiuto per lo sviluppo devono smettere di imporre le privatizzazioni e devono abbandonare il loro atteggiamento negativo nei confronti delle imprese pubbliche e delle comunità che cercano di riformare in maniera democratica queste imprese. La continua mancanza di volontà di offrire finanziamenti e adeguato appoggio tecnico a quelle soluzioni che rientrano nel settore pubblico è un ostacolo strutturale che deve essere affrontato con urgenza. Il movimento mondiale dell'acqua deve mantenere l'offensiva e pretendere cambiamenti politici concreti alle IFI e ai governi, con l'obiettivo di creare uno spazio favorevole in cui le imprese pubbliche possano prosperare. Invece di chiudere la porta ai modelli di gestione il cui obiettivo è quello di rispondere ai bisogni della popolazione, dobbiamo fare ancora più pressione affinché i governi facciano tutto il possibile per appoggiare questi modelli dal punto di vista politico, tecnico ed economico.

In una risoluzione non vincolante sull'azione della UE in materia di acqua nel Sud (settembre 2003), la maggioranza al Parlamento Europeo ha insistito "sulla necessità di appoggiare i poteri pubblici locali nei suoi sforzi per costruire sistemi innovativi, partecipativi e democratici

per la gestione pubblica dell'acqua che risultino essere efficaci, trasparenti, regolamentati e rispettosi degli obiettivi di sviluppo sostenibile per rispondere ai bisogni della popolazione". La teoria suona molto bene, ma sembrerebbe che la Commissione Europea e molti governi europei trovino difficoltà nel rompere con le vecchie abitudini neoliberiste.

C'è bisogno di una maggiore pressione politica, dal contesto locale a quello mondiale, per convincere i governi ad appoggiare la riforma delle imprese pubbliche e l'ampliamento di una fornitura pubblica dell'acqua volta a coprire i bisogni della popolazione. Ciò rappresenta, di fatto, la strada migliore per lo sviluppo e la forma migliore di investire i fondi per gli aiuti destinati allo sviluppo.

L'abbandono delle politiche neoliberiste all'interno dei piani dei governi nazionali e delle istituzioni internazionali, potrebbe portare via molto tempo. Intanto, lontani dai centri del potere politico ed economico, i lavoratori delle imprese pubbliche, i movimenti di base, i sindacati e le ONG continueranno a mostrare il cammino da seguire e a creare soluzioni che passino attraverso la gestione pubblica dell'acqua.

*Il Gruppo editoriale*

## ALCUNI PASSAGGI CHIAVE PER CREARE UNO SPAZIO INTERNAZIONALE FAVOREVOLE ALLA GESTIONE PUBBLICA DELL'ACQUA:

- Appoggiare e diffondere modelli di fornitura pubblica dell'acqua innovativi e partecipativi in tutto il mondo mediante, ad esempio, associazioni internazionali tra organismi pubblici.
- Annullare l'enorme debito dei paesi in via di sviluppo per liberare fondi pubblici con i quali poter estendere l'accesso all'acqua.
- La Banca Mondiale e altre IFI devono porre fine alle imposizioni di condizioni favorevoli alla privatizzazione in cambio di appoggio economico a chi richiede il loro intervento.
- I governi ricchi del Nord devono aumentare i flussi di finanziamento e porre fine alla loro propensione alle privatizzazioni.
- Sancire il diritto umano all'accesso all'acqua in strumenti internazionali legali, incluso un accordo dell'ONU.
- Esentare l'acqua dalle negoziazioni dell'AGCS (negoziazioni sulla liberalizzazione di servizi in seno all'OMC) e da altri trattati commerciali.
- Rinegoziare gli accordi di commercio e di investimenti bilaterali e regionali, che permettano alle imprese private dell'acqua di richiedere "compensazioni" eccessive dalle autorità pubbliche in casi sottoposti ad arbitraggio.

## NOTE SUGLI AUTORI

**Al-Hassan Adam** lavora con la Coalizione Nazionale contro la Privatizzazione dell'Acqua (NCAP o National Coalition Against the Privatisation of Water), Ghana.

**Guillermo Amorebieta** è coordinatore della Rete di Sindacati del Settore dell'Acqua dell'America Latina (Red de Sindicatos del Sector del Agua de Latinoamérica) affiliata all'Internazionale dei Servizi Pubblici (Internacional de Servicios Públicos - PSI). Guida anche il Sindacato di Obras Sanitarias della Provincia di Buenos Aires (SOSBA). È coautore di diversi libri e articoli pubblicati su riviste e giornali in Argentina, Brasile, Cile e Paraguay.

**Santiago Arconada Rodríguez** lavora nella HIDROVEN, l'agenzia nazionale dell'acqua e depurazione del Venezuela. È l'ex segretario generale dell'Unione dei Lavoratori dell'Industria Tessile (Unión de Trabajadores de la Industria Textil -UTIT) e ha lavorato nella gestione dell'acqua delle città di Caracas e Maracaibo.

**Nila Ardhianie** fa parte del Forum Indonesiano sulla Globalizzazione (INFOG). Lavora, da più di 10 anni, nel campo dell'informazione, nell'attività partecipativa e in progetti di sviluppo comunitario, soprattutto in ciò che riguarda le risorse idriche e i pesticidi. Adesso si dedica principalmente a fare campagna e a divulgare informazione sulla nuova Legge sull'Acqua in Indonesia, approvata nel febbraio 2004.

**Raymond Aivillier** è ingegnere tecnico, ambientalista e rappresentante del consiglio municipale di Grenoble dal 1989. È amministratore dell'impresa pubblica dell'acqua di Grenoble dal 2001 e vicepresidente del dipartimento incaricato della depurazione dell'acqua potabile e delle acque pluviali dell'area metropolitana dal 1995. È coautore del libro *Le système Carignon* (1995).

**David Barkin** è professore di Economia dell'Università Autonoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, e attualmente guida uno studio nazionale di inchiesta sulla gestione dell'acqua in Messico. Il suo indirizzo e-mail è barkin@correo.xoc.uam.mx.

**Augusto De Sanctis**, attivista del WWF Abruzzo dal 1986, ha partecipato a tutte le campagne per difendere il Gran Sasso. È il responsabile del gruppo "Acqua", del WWF Abruzzo e partecipa alla gestione di 13 riserve naturali. Ha pubblicato una serie di articoli sull'ornitologia in diverse riviste scientifiche internazionali.

**Joy Elamon** ha pubblicato un gran numero di libri e articoli sulla sanità e lo sviluppo partecipativo. Ha lavorato come assessore della Giunta di Progettazione Statale, coordinatore della Campagna Popolare per il Nono Piano, l'esperimento di decentralizzazione democratica realizzato a Kerala. È stato anche membro del Comitato di Progettazione del Distretto di Trivandrum, dove vive. Attualmente lavora come responsabile del coordinamento di programmi del SDC-CapDecK, programma di sviluppo delle capacità per la decentralizzazione a Kerala che ha l'appoggio dell'Agenzia svizzera di cooperazione allo sviluppo.

**Sean Flynn** lavora come avvocato nella Spiegel & McDiarmid, uno studio con sede a Washington D.C. Kathryn Boudouris lavora come praticante nello stesso studio. Spiegel & McDiarmid rappresenta i governi locali, le agenzie e i servizi di proprietà cooperativa e municipale negli Stati Uniti e in altri paesi sulle questioni relative all'elaborazione e al rispetto dei regolamenti, sull'attuazione della normativa in materia ambientale ed anti-trust, sulle telecomunicazioni e altre questioni. L'indirizzo e-mail di Flynn è sean.flynn@spiegelmc.com

**David Hall** è direttore dell'Unità di Ricerca dell'Internazionale dei Servizi Pubblici (PSIRU), con sede nell'Università di Greenwich. È specializzato in temi come l'acqua, l'energia e la sanità, e si occupa della gestione dell'archivio e della sito web della PSIRU. Prima di associarsi all'Università di Greenwich, ha lavorato con la Public Services Privatisation Research Unit, un gruppo di ricerca che ha sviluppato un archivio sulle privatizzazioni per i sindacati britannici. Prima ancora, aveva lavorato in dipartimenti di ricerca sindacali e come professore nelle scuole superiori. È autore di diversi libri sulla spesa pubblica e sul diritto del lavoro.

**Roman Havlicek** fa parte del movimento ambientalista dalla fine degli anni 80. Dal 2000, lavora nel Centro per la promozione pubblica dell'ambiente (CEPA) come coordinatore del progetto Grandi Imprese, che analizza le ripercussioni delle politiche del governo slovacco relative agli

investimenti stranieri. È anche responsabile del progetto dell'acqua del CEPA, dedicato alla difesa degli interessi pubblici nel costante processo di trasformazione dei servizi idrici.

**Hans-Werner Krüger** lavora dal 1977 nell'impresa pubblica dell'acqua di Amburgo, Hamburger Wasserwerke, dove attualmente guida l'ufficio delle relazioni pubbliche. È membro di varie reti contro la privatizzazione e autore di un libro sulla fornitura dell'acqua in Germania Occidentale (1982), così come di una serie di articoli sull'acqua e sulle privatizzazioni.

**Hélio Maltz** è il coordinatore di progettazione del DMAE, il Dipartimento Municipale dell'Acqua e delle Acque Reflue di Porto Alegre, in Brasile. È responsabile del gruppo che lavora ai bilanci, al controllo delle spese, alla gestione dei prestiti, alla valutazione dei costi, alle relazioni internazionali ed ai progetti speciali. Prima di passare al campo della progettazione, è stato amministratore della divisione della rete fognaria del DMAE, incaricata di gestire il funzionamento e la manutenzione degli impianti fognari.

**Dale T. McKinley** è cresciuto nello Zimbabwe e ha studiato negli Stati Uniti, ma vive a Johannesburg, in Sudafrica, dagli inizi degli anni 90. Attualmente, lavora come ricercatore indipendente, editore, conferenziere e scrittore. McKinley partecipa come attivista nell'Anti-Privatisation Forum e nei movimenti sociali di Indaga. È autore di un libro sulla lotta di liberazione dell'ANC, di numerosi articoli per riviste accademiche e pubblica con regolarità articoli per la stampa e per riviste politiche progressiste.

**Antonio Miranda** è l'ex presidente dell'associazione brasiliana ASSE-MAE (Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento) ed attualmente è responsabile del dipartimento Questioni Internazionali. È anche capo dei servizi municipali dell'acqua e depurazione della città di Recife e membro della Giunta Consultiva della Segreteria Generale dell'ONU. Si può scrivere a: amirandaneto@yahoo.com

**Carla A. Montemayor** è l'ex coordinatrice di Bantay Tubig (Rete di Vigilanza dell'Acqua delle Filippine). Ha scritto numerosi articoli sul fallimento della privatizzazione dell'acqua a Manila e ha denunciato il ruolo

di Suez, la grande impresa francese dell'acqua, in molte conferenze in Asia ed Europa.

**Alberto Daniel Muñoz** vive a Rosario, Santa Fe, in Argentina. Muñoz è vicepresidente del Tavolo Nazionale dell'Unione degli Utenti e Consumatori (Mesa Nacional de la Unión de Usuarios y Consumidores). È anche membro dell'Assemblea Provinciale per il Diritto all'Acqua (Asamblea Provincial por el Derecho al Agua) e collabora nel coordinamento di RED VIDA, la rete interamericana di attivisti dell'acqua.

**Enrique Ortega de Miguel** è ingegnere chimico. Responsabile dell'area acqua e ambiente dell'Osservatorio dei Servizi Pubblici della Scuola di Relazioni Lavorative dell'Università Complutense di Madrid, in Spagna (Observatorio de los Servicios Públicos de la Escuela de Relaciones Laborales de la Universidad Complutense de Madrid). Ha operato per più di 30 anni in lavori di ricerca e consulenza nel Centro Studi Idrici, un dipartimento del Ministero dell'Ambiente spagnolo specializzato in progettazione idraulica, ingegneria delle acqua continentali ed anche in aspetti riguardanti la qualità della risorsa acqua.

**Luis Sánchez Gómez** ha occupato l'incarico di rappresentante cittadino della zona Sud nella giunta del SEMAPA, Servizio Municipale dell'Acqua Potabile e Rete Fognaria (Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado) della città di Cochabamba, in Bolivia, tra il 2002 e il 2004.

**Charles Santiago** è direttore di Monitoring Sustainability of Globalisation (MSG), una ONG della Malaysia dedicata alla ricerca, alla cittadinanza attiva e alla divulgazione. È anche coordinatore di Groups of Concerned Citizens, un gruppo che chiede l'aumento della partecipazione democratica e l'emancipazione dei poveri.

**Carlos Santos** è membro di REDES – Amici della Terra (REDES-Amigos de la Tierra) Uruguay.

**Andrés Sanz Mulas** è economista e coordinatore dell'Osservatorio dei Servizi Pubblici della Scuola di Relazioni Lavorative dell'Università Complutense di Madrid (Observatorio de los Servicios Públicos de la Escuela de Relaciones Laborales de la Universidad Complutense de Madrid) in Spagna. Responsabile del gruppo spagnolo del Progetto Watertime.

Specializzato in Aziende Pubbliche. Attualmente, è uno dei Revisori dei Conti del Comune di Madrid (Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid).

**Antonio Senta** è ricercatore ed attivista in materia di acqua. Nel novembre 2004 ha concluso un master nell'Università di Bologna con la tesi dal titolo "Riforme economiche e servizi sociali: l'accesso all'acqua in Sudafrica". Successivamente, ha fatto una ricerca di alcuni mesi sul tema dell'acqua in Yemen e Sudafrica. Attualmente, lavora come stagista nel Transnational Institute.

**Svitlana Slesarenok** è la direttrice esecutiva della ONG ambientalista ucraina MAMA-86 e il suo indirizzo e-mail è: slesarenok@mama-86.org.ua

**Laila Smith** è direttrice dell'Unità di Ricerca, Valutazione e Contrattazione della città di Johannesburg. Fa parte del gruppo dell'Autorità del Servizio Idrico (Water Service Authority) della città che ha il compito di controllare la qualità della fornitura dell'acqua di Johannesburg Water, un'impresa pubblica di proprietà municipale. Laila ha anche lavorato per molti anni nel mondo della ricerca e delle politiche, concentrando la sua attenzione sull'impatto che ha la partecipazione dei privati nella gestione dell'acqua.

**Philipp Terhorst** è un attivista che si dedica alla ricerca e sta preparando il dottorato nel WEDC (Water, Engineering and Development Centre) dell'Università di Loughborough. È interessato soprattutto ai movimenti per la democratizzazione dei servizi idrici in zone urbane. Tra le sue ricerche, è incluso uno studio sulla gestione dell'acqua a Cochabamba, in Bolivia. Fa parte di varie reti della società civile, sia tedesche che internazionali.

**Hildebrando Vélez** è ambientalista e lavora da 15 anni con Censat Agua Viva (Amigos de la Tierra Colombia).

**Alberto Villarreal** è membro di REDES – Amici della Terra (REDES-Amigos de la Tierra) Uruguay.

**Luis Fernando Yavarí** è direttore di progettazione e sistemi della SAGUAPAC, l'impresa cooperativa di fornitura dell'acqua di Santa Cruz de



la Sierra, in Bolivia. È stato a capo del settore ingegneria, gestendo le operazioni e la manutenzione della cooperativa. È professore di Ingegneria Civile all'Università Gabriel René Moreno di Santa Cruz de la Sierra.

## RISORSE

### **UNISCITI AL DIBATTITO: WATERJUSTICE.ORG**

Il sito web [waterjustice.org](http://waterjustice.org) è un centro di documentazione virtuale e uno spazio aperto di incontro per persone di tutto il mondo che si dedicano alla ricerca di soluzioni efficaci, democratiche ed eque nella “questione Acqua”. Persone tra le quali si trovano attivisti comunitari, organizzatori di campagne delle ONG, ricercatori, professori universitari, sindacalisti ed amministratori delle imprese pubbliche. Il futuro del sito web dipenderà principalmente dalla partecipazione attiva di questi diversi soggetti. Il sito è costruito con un sistema di gestione dei contenuti che permette a tutti gli utenti di pubblicare i loro contributi (da articoli, relazioni e studi dei casi concreti a convocazioni, passando per notizie sulle campagne) ed un forum sui temi raccolti nel libro. Vi invitiamo a partecipare tutti e tutte!

### **ISCRIVITI ALLA NEWSLETTER DI WATERJUSTICE**

Il Transnational Institute (TNI) gestisce la newsletter [waterjustice], strumento utilissimo per facilitare lo scambio di informazioni e la discussione tra gli attivisti di tutto il mondo protagonisti nelle varie campagne di lotta in una costante ricerca di alternative concrete alla privatizzazione dell'acqua per i bisogni delle persone e non del mercato! Per saperne di più ed essere sempre aggiornati potete scrivere a [satoko@tni.org](mailto:satoko@tni.org)

### **SITI WEB RACCOMANDATI**

11.11.11

Alleanza del Movimento Nord-Sud di Flandes, Belgio.  
[www.11.be](http://www.11.be) (in fiammingo e in inglese)

AMICI DELLA TERRA INTERNAZIONALE (ATI)

Federazione delle organizzazioni ambientaliste autonome di 68 paesi.  
[www.foei.org/water/index.html](http://www.foei.org/water/index.html) (in inglese)

#### ANTI-PRIVATISATION FORUM

Campagna contro la privatizzazione dell'acqua e dell'elettricità in Sudafrica.

[www.apf.org.za](http://www.apf.org.za) (in inglese)

#### ASSEMAE (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO)

Federazione progressista di imprese pubbliche dell'acqua in Brasile.

[www.assemae.org.br](http://www.assemae.org.br) (in portoghese)

#### ASSOCIATION POUR LE CONTRAT MONDIAL DE L'EAU (ACME)

L'ACME lotta contro la privatizzazione dell'acqua e per il riconoscimento di questo bene come diritto umano fondamentale.

[www.acme-eau.com](http://www.acme-eau.com) (in francese)

#### BLUE PLANET PROJECT

Sito web del Progetto Pianeta Blu è legato alla campagna "Difendi i Beni Comuni del Mondo" e alle attività relazionate con questa, e dipende dal Council of Canadians.

[www.blueplanetproject.net](http://www.blueplanetproject.net) (anche in francese, spagnolo e portoghese)

#### CENSAT AGUA VIVA (AMIGOS DE LA TIERRA COLOMBIA)

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

#### CENTRUM PRE PODPPORU MIESTNEHO AKTIVIZMU (CEPA)

CEPA (Amici della Terra Slovacchia) difende gli interessi pubblici nella trasformazione e nella riforma del settore dell'acqua in Slovacchia.

[www.cepa.sk](http://www.cepa.sk) (in slovacco e in inglese)

#### CITIZENS NETWORK ON ESSENTIAL SERVICES

Rete dedicata all'aiuto ai cittadini per il raggiungimento di un servizio universale dell'acqua, della sanità, dell'istruzione e dell'elettricità.

[www.servicesforall.org](http://www.servicesforall.org) (in inglese)

#### COMITATO ITALIANO PER IL CONTRATTO MONDIALE SULL'ACQUA

[www.contrattoacqua.it](http://www.contrattoacqua.it)

#### CORPORATE EUROPE OBSERVATORY (CEO)

Brevi relazioni sullo stato di privatizzazione dell'acqua nell'Unione Euro-

pea [www.corporateeurope.org/water/infobriefs.htm](http://www.corporateeurope.org/water/infobriefs.htm) (in inglese)

#### COUNCIL OF CANADIANS

Campagna per vietare lo sfruttamento massivo dell'acqua e porre fine alla mercificazione e alla privatizzazione di questo bene comune.

[www.canadians.org](http://www.canadians.org) (in inglese)

#### DMAE (DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTOS)

Dipartimento Municipale dell'Acqua e delle Acque Reflue di Porto Alegre, Brasile.

[www.dmae.rs.gov.br](http://www.dmae.rs.gov.br) (in portoghese; anche in spagnolo)

#### EUROPEAN FEDERATION OF PUBLIC SERVICE UNIONS (FEDERAZIONE EUROPEA DI SINDACATI DEI SERVIZI PUBBLICI)

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

#### GATSWATCH

GATSwatch raggruppa un crescente gruppo di ONG e persone del mondo accademico con una posizione critica sull'Accordo Generale sul Commercio di Servizi (GATS) all'interno dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO).

[www.gatswatch.org](http://www.gatswatch.org) (in inglese)

#### INTERNAZIONALE DEI SERVIZI PUBBLICI (PSI)

Confederazione internazionale di sindacati di lavoratori del settore pubblico, composta da più di 600 sindacati di più di 140 paesi.

[www.world-psi.org](http://www.world-psi.org) (in tedesco, spagnolo, francese, giapponese, inglese e svedese)

#### INTERNATIONAL CONSORTIUM OF INVESTIGATIVE JOURNALIST (ICIJ)

Ottima raccolta di articoli sull'impatto delle privatizzazioni nelle città di tutto il mondo (ha anche pubblicato un libro intitolato *The Water Barons o I signori dell'acqua*).

[www.icij.org/water](http://www.icij.org/water) (in inglese)

#### JUBILEO SUD

Rete della campagna Jubileo e contro il debito, movimenti sociali, organizzazioni popolari, comunità, ONG e formazioni politiche.

[www.jubileesouth.org](http://www.jubileesouth.org) (in spagnolo e in inglese)

MAMA-86 ONG ambientalista ucraina che lotta per ottenere l'acqua per tutti.

[www.mama-86.org.ua](http://www.mama-86.org.ua) (in inglese e in ucraino)

OSSERVATORIO DEI SERVIZI PUBBLICI (ODSP)

Progetto dedicato alla ricerca, da un punto di vista multidisciplinare, sulla qualità, la gestione, le buone prassi amministrative e, in generale, tutto quello che è relazionato con i servizi pubblici.

[www.ucm.es/info/femp/odsp](http://www.ucm.es/info/femp/odsp)

PANE PER IL MONDO

[www.brot-fuer-die-welt.de](http://www.brot-fuer-die-welt.de) (in tedesco)

POLARIS INSTITUTE

Istituto canadese che lavora contro i GATS e a favore dei servizi pubblici.

[www.polarisinstitute.org](http://www.polarisinstitute.org) (in inglese)

PRIVATISIERUNGSWAHN

Analisi e ultime novità sulle privatizzazioni in Germania.

[www.privatisierungswahn.de](http://www.privatisierungswahn.de) (in tedesco)

PUBLIC CITIZEN

Lotta affinché l'acqua continui ad essere un bene comune.

[www.citizen.org/cmep/water](http://www.citizen.org/cmep/water) (in inglese)

RETE DI VIGILANZA DELL'ACQUA DELLE FILIPPINE / BANTAY TUBIG

Bantay Tubig è una coalizione cittadina che difende il diritto all'accesso all'acqua adeguato, universale e accessibile nelle Filippine.

[www.ipd.ph/Bantay%20Tubig/web-content/b2big\\_main.html](http://www.ipd.ph/Bantay%20Tubig/web-content/b2big_main.html) (in inglese)

REDES

Amigos de la Tierra Uruguay.

[www.redes.org.uy](http://www.redes.org.uy)

SAGUAPAC

Sito web della cooperativa dell'acqua di Santa Cruz, Bolivia.

[www.saguapac.com.bo](http://www.saguapac.com.bo)

SEMAPA

Impresa municipale di acqua potabile di Cochabamba, Bolivia.

[www.semapa.com.bo](http://www.semapa.com.bo)

TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI)

Per maggior informazione sul progetto Water Justice del TNI, si veda:

[www.tni.org/altreg-docs/water.htm](http://www.tni.org/altreg-docs/water.htm) (in inglese)

UNITÀ DI RICERCA DELL'INTERNAZIONALE DI SERVIZI PUBBLICI (PSIRU)

La ricerca completa sulla privatizzazione dell'acqua e i modelli pubblici di rifornimento.

[www.psiru.org/reportsindex.asp](http://www.psiru.org/reportsindex.asp) (soprattutto in inglese; alcuni documenti in spagnolo e francese)

WATERTIME

Progetto di ricerca finanziato dalla Commissione Europea che studia i processi di presa di decisioni sui sistemi idrici in 29 città europee.

[www.watertime.net](http://www.watertime.net) (in inglese)

WORLD DEVELOPMENT MOVEMENT (WDM)

Organizzazione britannica che fa campagna per seguire le cause strutturali della povertà.

[www.wdm.org.uk](http://www.wdm.org.uk) (in inglese)

W.W.F. INTERNAZIONALE

Contiene le informazioni sulle campagne internazionali del WWF. Vi è un'ampia sezione dedicata al programma internazionale in difesa delle acque dolci.

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

Il Corporate Europe Observatory (CEO) è un gruppo di attivisti e ricercatori con sede ad Amsterdam che lavora su questioni come democrazia, parità, giustizia sociale e ambiente, tutte minacciate dal potere politico ed economico delle grandi imprese e dei suoi gruppi di potere.  
[www.corporateeurope.org](http://www.corporateeurope.org) (in inglese)

Il Transnational Institute (TNI), fondato nel 1974, è una rete internazionale di attivisti e ricercatori che lavorano per fornire un'analisi critica ai problemi globali presenti e futuri. Il suo obiettivo consiste nel dare appoggio intellettuale ai movimenti sociali che lottano per un mondo più democratico, equo e ambientalmente sostenibile.  
Persona da contattare: Satoko Kishimoto <[satoko@tni.org](mailto:satoko@tni.org)>  
tel: + 31 20 662 66 08  
fax:+ 31 20 675 71 76  
[www.tni.org](http://www.tni.org)

Il W.W.F. Italia ONG-Onlus è la maggiore associazione ambientalista italiana, con circa 300.000 soci ed oltre 200 sedi nel paese. Gestisce 130 oasi naturali estese per 34.000 ettari. Tra le principali attività ricordiamo quelle a difesa delle foreste, degli ambienti acquatici, delle specie e delle coste. Attualmente lavora per la tutela dell'Ecoregione Mediterraneo, uno degli hot-spot di biodiversità del Pianeta.  
La sede abruzzese del WWF, che ha seguito la pubblicazione della versione italiana di questo libro, è da anni impegnata nella tutela dei fiumi e delle falde acquifere e nelle lotte contro la privatizzazione della gestione dell'acqua.

Persone da contattare:

- Andrea Agapito Ludovici, referente nazionale Programma acque dolci, <[a.agapito@wwf.it](mailto:a.agapito@wwf.it)>, tel.: 06 844971 (centralino WWF Italia),  
Indirizzo: WWF Italia, via Po 25/c 00198 Roma - Italia  
[www.wwf.it](http://www.wwf.it)
- Augusto De Sanctis, referente acque WWF Abruzzo  
<[a.desanctis@wwf.it](mailto:a.desanctis@wwf.it)>, tel. 085 4510236, fax 085 4549518  
Indirizzo: WWF Abruzzo, CP317, 65100 Pescara - Italia  
[www.wwf.it/abruzzo](http://www.wwf.it/abruzzo)

L'Abruzzo Social Forum è un'organizzazione informale nata nel 2001 appena dopo il G8 di Genova. Ha promosso numerose manifestazioni ed eventi per la difesa dell'acqua in Abruzzo. I suoi attivisti partecipano da anni ai vari eventi e controvertici internazionali, come il Forum Sociale di Porto Alegre, il Forum Mondiale sull'Acqua e il Forum Mediterraneo.

Persona da contattare:

Renato Di Nicola, <renato.dinicola@virgilio.it>

oppure <info@abruzzosocialforum.it>, tel. 338.1195358

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