

Il caso di Parigi: municipalizzazione dell'azienda dell'acqua e democratizzazione

estratto da:

Democratizing Public Services

by Anne Le Strat and Michael Menser

Rosa Luxemburg Stiftung New York Office

<https://rosalux.nyc/democratizing-public-services/>

.....

pagg. 37 - 60

Capitolo 2 – Il caso di Parigi: municipalizzazione dell'azienda dell'acqua e democratizzazione, la novità dell'Osservatorio

Questo capitolo tratta del cambiamento radicale delle politiche dell'acqua realizzato a Parigi e fondato sui valori di democrazia, giustizia e resilienza. Per comprendere appieno i pro e contro del processo di democratizzazione - che ha accompagnato la rimunicipalizzazione del servizio idrico parigino - bisogna collocare questa importante riforma nel contesto politico del tempo.¹

La nuova configurazione politica del potere comunale

Nel 2001, per la prima volta dalla Comune di Parigi, un esponente della sinistra, Bertrand Delanoë (Partito Socialista) è stato eletto sindaco di Parigi. L'insediamento di una coalizione politica di sinistra (Socialisti, Verdi e Comunisti) ha rappresentato una svolta profonda. In precedenza solo la destra aveva regnato sull'amministrazione parigina, creando una rete di collusioni e legami tra le diverse sfere del potere, tramite rapporti con soggetti economici e politici basati su clientelismo, accordi sottobanco e lobbismo.

Quella svolta politica radicale è stata impersonata dall'arrivo dei nuovi eletti tra i quali molti giovani e donne. I Verdi, rappresentati per la prima volta in Consiglio comunale, erano il secondo Gruppo per numero di eletti. La coalizione era composta per la maggior parte da consiglieri alle prime armi, senza esperienza istituzionale, ma che si erano preparati nell'attivismo e nelle ONG. Creato nel 1984, quello dei Verdi in Francia è un partito giovane rispetto agli altri. Molti dei suoi promotori si sono formati nei movimenti di base, sociali e ambientali. E questo li ha resi portatori di una visione alternativa della società da far fiorire nelle stanze del potere. Una visione meno gerarchica e molto più aperta alla società civile e ai movimenti. Un approccio orizzontale che spiega perché il partito non si è dedicato soltanto ai problemi ambientali ma anche a quelli dei beni comuni, dei servizi pubblici e alla lotta contro il clientelismo.

Un modo diverso di intendere la politica, e di farla, che si è tradotto nelle nuove scelte politiche e nelle pratiche democratiche realizzate a Parigi. Molto ha contato il ruolo dei Verdi nella rottura con i programmi delle precedenti maggioranze di destra e nell'attuazione di quelli della coalizione di sinistra che hanno portato all'approvazione delle riforme comunali e in particolare alla lotta contro alcune *lobbies* industriali. Essa è stata resa possibile dai Verdi che non hanno mai preso soldi da organizzazioni private, tanto meno dai grandi gruppi e dalle multinazionali. Tutti gli altri partiti, che hanno avuto ruoli di potere a livello nazionale e locale, compreso il Partito Comunista, hanno

¹ In un libro pubblicato in Francia e tradotto anche in spagnolo, ho raccontato la mia esperienza a capo dell'azienda idrica di Parigi. V. Anne Le Strat, 2015

goduto per decenni – in totale mancanza di trasparenza- dell'appoggio finanziario dei grandi gruppi privati, sia per le campagne elettorali sia per la normale gestione quotidiana del partito. Fino al 1988 non c'erano leggi in Francia sul finanziamento dei partiti, e la porta era aperta a ogni sorta di abuso. Per fortuna, sono poi intervenute diverse leggi che hanno cercato di rispondere a casi certi di corruzione, fino al divieto, nel 2005, di donazioni ai partiti da parte delle imprese.

In ogni caso quelle pratiche avevano creato relazioni durature e legami di dipendenza tra la classe politica e il settore privato. E l'appoggio dei grandi gruppi ai politici non è cessato del tutto nemmeno oggi. Ora passa attraverso vari e diversi canali, a volta visibili e pubblici, a volte ai limiti della corruzione. Si possono citare i posti di lavoro offerti a politici sconfitti, o incarichi di rappresentanza, doni sotto forma di contributo finanziario a campagne di comunicazione o eventi organizzati dal Comune e altro. È innegabile che l'indipendenza finanziaria dei Verdi, fin dalla loro nascita, dai gruppi privati, dice molto sulla libertà dei loro rapporti con le multinazionali.

Nella classe politica francese i Verdi (ora Europe Ecologie-Les Verts) sono sempre stati in prima linea per la gestione pubblica dell'acqua, spesso da soli contro le grandi imprese. In Francia, hanno dato il più grande contributo per deprivatizzare i servizi idrici, soprattutto come amministratori locali contro gli affidamenti alle multinazionali francesi. Il primo caso significativo di rimunicipalizzazione dell'acqua in una grande città è quello di Grenoble. Negli anni '90 un consigliere comunale dei Verdi diede inizio a una lotta con l'allora sindaco di Grenoble, denunciandolo come responsabile di un sistema corruttivo che aveva portato alla privatizzazione dell'acqua nel 1989. Nel 1995 una nuova maggioranza Sinistra-Verdi decise di costituire una società mista per guadagnare tempo e gestire la controversia legale in atto. Alla fine, dopo una vertenza giudiziaria di 5 anni e la condanna dell'ex sindaco a 5 anni di carcere, nel 2000 il Consiglio comunale ha approvato la totale rimunicipalizzazione ed è stata avviata la trasformazione in azienda a totale proprietà e gestione pubblica.

Acqua di Parigi : protagonisti e organizzazione

Per capire la rivoluzione che ha rappresentato la rimunicipalizzazione a Parigi, occorre aver presente che la situazione dell'acqua nella capitale rifletteva quella del settore idrico dell'intera Francia, con due grandi multinazionali dell'acqua come protagoniste: Veolia e Suez.

Paradossalmente per un Paese percepito come il campione dei servizi pubblici, la Francia – più degli altri Paesi - aveva esternalizzato alle multinazionali la maggior parte dei servizi idrici e igienico-sanitari delle grandi e medie città.

Sia Veolia (fondata nel 1853 come Générale des Eaux) sia Suez (fondata nel 1880 come Lyonnaise des Eaux) avevano intrecciato molto presto stretti legami con il settore bancario e con gli Enti Locali. Fondate sul finire del 19° secolo, quando la fornitura di acqua potabile e per l'irrigazione era diventata un fatto di enorme importanza economica e sociale, nel pieno dello sviluppo urbano e dei progressi dell'igiene, quei grandi gruppi hanno subito intravisto l'enorme potenziale del mercato lucrativo. Il decentramento dello Stato francese negli anni '80, conferendo nuove e maggiori competenze alle autorità locali, ha solo accelerato la privatizzazione del mercato dell'acqua. Assistite dall'amministrazione statale, le autorità locali hanno cominciato ad affidare l'erogazione dei servizi pubblici a operatori privati con contratti di concessione o di *leasing*. Un meccanismo contrattuale che ha aumentato la redditività delle multinazionali garantendo loro entrate a lungo termine e favorendo il loro sviluppo con l'aumento e la diversificazione delle loro attività.

Al contrario dei principi neoliberisti proclamati dalle multinazionali, le regole di mercato non sono state rispettate: non c'è nessuna trasparenza, nessuna responsabilità, nessuna concorrenza. Mentre l'utente non ha possibilità di scegliersi il fornitore di acqua potabile, le multinazionali si sono accordate per spartirsi i contratti di fornitura dei servizi sul territorio francese ed evitare così la

concorrenza. Mancavano leggi che imponessero i bandi di gara prima di firmare i contratti, molti dei quali erano di lunga durata (dai 26 ai 30 anni) e per il 95% dei casi venivano rinnovati con lo stesso fornitore dalle autorità locali. Veolia e Suez si erano piazzate in modo da accaparrarsi l'intera catena del valore nel settore idrico e igienico-sanitario, e di poter fornire molti servizi agli Enti Locali senza alcuna gara pubblica. Sviluppando poi sofisticate architetture di ingegneria finanziaria, Veolia e Suez hanno usato i ricavi dai servizi locali per finalità diverse dalla gestione dei servizi stessi. I ricavi idrici non coprivano solo l'erogazione dell'acqua. Vale la pena notare che a differenza di altri grandi gruppi francesi, Veolia e Suez sono riuscite a sfuggire alle periodiche ondate di nazionalizzazioni del dopo guerra, compresa quella dei primi anni '80.²

Completa il quadro un'altra importante caratteristica del settore idrico: non esiste un'autorità nazionale di regolazione, a differenza di altri settori come quelli dell'energia, delle ferrovie e delle telecomunicazioni. E non essendoci nemmeno organismi di regolazione locali, non esiste uno strumento di regolazione e monitoraggio dei contratti di affidamento dei servizi pubblici.³ Nel modello francese di gestione dei servizi pubblici, l'autorità locale è l'ente organizzatore del servizio, che può essere gestito direttamente o esternalizzato. Per esempio, le tariffe in teoria sono stabilite dall'autorità locale. Nella realtà il gestore privato è il solo ad avere il controllo operativo, dalla costruzione dell'infrastruttura alla scelta dei processi di depurazione e dei prezzi. Solo la qualità dell'acqua è controllata e monitorata dall'esterno da parte del Ministero della Sanità.

Il potere industriale e finanziario acquisito dalle multinazionali francesi dell'acqua è il risultato di questa situazione e il motivo della sua continuità. Per molti anni le multinazionali hanno costruito un impero nel mondo dell'acqua, dei servizi igienico sanitari e dei rifiuti, forniti agli Enti Locali, francesi e stranieri. Benché frammentata, la gestione mondiale dell'acqua è tuttora dominata dalle società francesi. L'acqua a livello globale è cruciale per l'industria dei servizi ambientali. Il mercato della sola gestione dell'acqua rappresenta più del 40% (US\$ 600 miliardi) di tutti i servizi ambientali forniti dai colossi del settore (come Suez, Waste Management, Veolia, ecc.). La fusione di Veolia con Suez sta dando vita alla più grande società di servizi ambientali del mondo (acqua, rifiuti, riciclo, energia), i cui introiti superano i 40 miliardi di dollari (in base alle entrate complessive del 2019), solo 18 miliardi dei quali, sarebbero destinati alla gestione idrica. Lo smantellamento in corso di Suez, a favore dell'unico concorrente francese Veolia, va contro le regole fondamentali della concorrenza, i diritti dei lavoratori e gli interessi degli Enti Locali. Il che rende ancor più importante il modello di gestione pubblica realizzato a Parigi.

Prima del fatto dirompente della rimunicipalizzazioni, il sistema idrico di Parigi era gestito secondo il modello descritto più sopra. Dalla fine del 19° secolo l'acqua di Parigi era gestita direttamente dall'Amministrazione comunale, a parte la fatturazione e le attività di commercializzazione conferite al settore privato. Gli anni '80 sono stati gli anni d'oro delle concessioni dei servizi pubblici in Francia. Parigi non è stata da meno del resto del mondo travolto dalle privatizzazioni. In tale contesto, lo smantellamento della gestione diretta dell'acqua di Parigi avvenne nel 1984 quando l'allora sindaco della Città assunse la decisione politica di affidare la sua gestione a tre operatori con contratti 25ennali di concessione e di leasing. La distribuzione e la fatturazione venivano suddivise tra due operatori privati, filiali dei gruppi Suez e Veolia, uno per la "Riva

² Tra i pochi libri di analisi del capitalismo idrico in Francia vedi Martine Orange, 2003.

³ The delegation of public services is a French legal concept and refers to a contract by which a legal entity under public law entrusts the management of a public service for which it is responsible to a private delegate whose remuneration is substantially linked to the operating result of the service. This delegation contract can be operated as a concession or lease contract in which a private company enters into an agreement with a local or national government to have the exclusive right to operate, maintain and carry out investment in a public utility for a given number of years. Ownership of the infrastructure remains public, unlike in cases of full privatization. In this paper, we will use the term of public service delegation in that definition.

Sinistra” di Parigi e l’altro per la “Riva Destra”. Il ciclo produttivo (captazione, adduzione e trattamento) era affidato a SAGEP (Società Anonima di Gestione delle Acque di Parigi) una società mista tra il Comune di Parigi (70%) e le due società di distribuzione private. I due contratti erano redatti in conformità agli interessi dei distributori privati. La parte contenente i loro impegni era vaga mentre quella relativa ai prezzi comprendeva molte pagine di formule matematiche. Ciò portava ad un continuo aumento dei prezzi dell’acqua ma non forniva al Comune informazioni accurate sulle voci del patrimonio aziendale

Un sistema favorevole alle due multinazionali, criticato ma rimasto in vigore fino all’ingresso della nuova maggioranza politica al governo della città.

La rimunicipalizzazione dell’azienda idrica parigina

Eletta consigliera comunale di Parigi nel 2001 per il Partito dei Verdi, sono stata nominata Presidente di SAGEP, la società mista pubblico-privata di approvvigionamento idrico. Il Comune deteneva la maggioranza del capitale e pertanto il Presidente doveva essere un eletto. Nel 2008 non solo sono stata riconfermata alla Presidenza di SAGEP ma nominata anche Vice Sindaco con delega alle politiche idriche ed igienico-sanitarie.

Una delle riforme più importanti attuate in quei due mandati è stato il capovolgimento della politica dell’acqua di Parigi. Guidati dal principio di gestire l’acqua come un bene comune, ci siamo ripromessi di assicurare una gestione democratica e trasparente del servizio idrico e di attuare una politica coerente con i principi di sostenibilità e di diritto di accesso ai servizi pubblici.

Un capovolgimento non solo a livello organizzativo ma anche in termini di visione e di prospettive, in un approccio olistico ed inclusivo di coinvolgimento di tutti i portatori di interesse. Si è presa la decisione politica di trasformare radicalmente il quadro istituzionale e di stabilire nuovi orientamenti strutturali della politica dell’acqua. Uno dei passi fondamentali è stato la ripresa del controllo del sistema idrico tramite la rimunicipalizzazione e la creazione di una azienda di proprietà pubblica.

Quando la nostra maggioranza politica Verdi e Sinistra si era insediata, avevamo scoperto molto di più sulle disfunzioni esistenti. Non mi dilungo nell’elencarne le conseguenze negative, se non le più gravi: primo, le multinazionali traevano i maggiori profitti dai servizi ma investivano relativamente poco nella rete idrica. I più grossi investimenti erano finanziati da SAGEP che gestiva la struttura di produzione (acquedotti, depurazione, captazione, bacini idrici ecc.)

Secondo, la frammentazione fra tre operatori diversi provocava una dispersione di responsabilità che rendeva molto complicata la valutazione della qualità del servizio. Oltre ad un’asimmetria informativa e mancanza di trasparenza a tutto vantaggio delle multinazionali. Benché il Comune di Parigi fosse, in teoria, l’autorità organizzatrice del servizio, esso non disponeva di nessun quadro preciso della situazione finanziaria, tecnica e patrimoniale del servizio, non aveva cioè gli strumenti per esercitare un reale monitoraggio e controllo sull’operatività del servizio stesso. Oltretutto, nei 25 anni della concessione, il prezzo dell’acqua era aumentato di molto, senza alcuna giustificazione tecnica né economica.

Un gestore pubblico unico: una proposta condivisa con i lavoratori

Durante il mio primo mandato, e nonostante inefficienze e disfunzioni innegabili, la decisione di rimunicipalizzare rimase nel limbo. Il Sindaco preferiva trattare con le due aziende erogatrici. I negoziati, iniziati nel 2003-2004 con l’obiettivo di potenziare il controllo e ottenere maggiori investimenti, ebbero come risultato una maggiore capacità di monitoraggio del servizio da parte del Settore Idrico Comunale e l’obbligo delle due multinazionali di aumentare gli investimenti nella manutenzione della rete. Risultati lontani dalle aspettative, tanto che l’idea della

rimunicipalizzazione ha guadagnato terreno nel discorso politico. Due anni dopo fu presa la decisione di iniziare una serie di studi sul futuro del servizio idrico ed in particolare sulla scadenza della concessione in vigore (nel 2009 per la distribuzione e nel 2011 per la produzione), per un'analisi comparativa di diversi possibili schemi organizzativi e per una ricerca comparativa a livello nazionale e internazionale sui vari aspetti dell'organizzazione e funzionamento dei servizi idrici.

Nel 2006 ho deciso di promuovere con SAGEP una consultazione interna dal titolo "Eau de Paris Demain" che aiutasse a delineare la futura organizzazione del servizio idrico parigino. Si trattava di arricchire le riflessioni del Comune con le conoscenze del personale che ritenevamo molto importanti per la definizione della migliore organizzazione operativa possibile. L'obiettivo di coinvolgere i lavoratori mirava a sollecitare le loro competenze e esperienze operative, ma anche a garantire che avrebbero potuto accompagnare il cambiamento come protagonisti di una possibile riconfigurazione del servizio. Va detto che la prospettiva di creare un'azienda pubblica per tutte le attività era tutt'altro che chiara all'epoca, non solo a livello politico ma anche organizzativo, anche perché i lavoratori di SAGEP temevano che il cambiamento avrebbe peggiorato le loro condizioni di lavoro.

Questo nuovo approccio della consultazione del personale è stato impostato e condotto con l'aiuto di esperti in processi decisionali pubblici. In un'organizzazione tradizionalmente abituata a una cultura della gerarchia e del processo decisionale dall'alto al basso, molti lavoratori erano inizialmente diffidenti. Pensavano che fosse solo apparenza e che i risultati della loro consultazione non sarebbero stati tenuti in considerazione. Ma quando fu chiaro che nulla era ancora deciso a livello politico, il personale ha subito condiviso il progetto.

Per quasi due anni si sono formati laboratori e gruppi di lavoro composti da lavoratori di tutte le professionalità, settori di attività, livelli e profili professionali esistenti in azienda. L'intero processo di *brainstorming* si è compiuto durante il normale orario di lavoro e al di fuori degli incontri contrattuali con i rappresentanti dei lavoratori e dei sindacati. È stata un'esperienza unica di consultazione su larga scala del personale sul futuro dell'azienda.

Un lavoro partecipativo che si è rivelato essenziale sotto molti aspetti. Per il fatto di conoscere direttamente le diverse fasi operative, il personale era perfettamente in grado di individuare i punti di forza o di debolezza dei vari scenari. Ne analizzavano vantaggi e svantaggi da un punto di vista tecnico e industriale e ne traevano un quadro di come poteva essere la nuova organizzazione, basata su un unico operatore idrico pubblico.

Questa partecipazione del personale, in parallelo con le consulenze esterne richieste dal Comune per definire le singole opzioni, è approdata al progetto di come sarebbe stato poi attuato il processo di rimunicipalizzazione. Il preciso modello di operatore unico pubblico è emerso da questi *brainstormings* collettivi ed è servito da base per il programma elettorale delle elezioni comunali del marzo 2008.

La creazione di Eau de Paris, successo dimostrato.

Quella vasta consultazione interna e la conseguente fiducia nel nostro progetto ha fatto sì che la rimunicipalizzazione del servizio idrico diventasse un punto fondamentale del programma elettorale del candidato sindaco di Parigi per le elezioni comunali del 2008.

Rieletta in Consiglio comunale, sono stata nominata Vice Sindaco con delega all'acqua, ai servizi igienico sanitari e canali, rimanendo presidente dell'azienda di approvvigionamento idrico. La stessa coalizione politica di maggioranza al governo del Comune, decise di non rinnovare i contratti con Suez e Veolia e di creare invece un operatore unico di proprietà pubblica, Eau de Paris (EDP) che subentrò in tutta la gestione idrica. La sfida era grande; dovevamo fondere tre soggetti privati in un solo soggetto pubblico entro 18 mesi di tempo. Il 1° gennaio 2010 EDP divenne pienamente

operativa e assunse il controllo del servizio idrico parigino dalla captazione fino alla fatturazione e ai servizi all'utente finale.

Abbiamo dovuto affrontare una serie di problemi complessi di natura amministrativa, giuridica, tecnica, finanziaria e occupazionale. Siamo riusciti a concludere l'operazione grazie ad una mobilitazione eccezionale del personale ad ogni livello, nonostante numerosi ostacoli dispiegati dalle multinazionali per intralciare la transizione verso il controllo pubblico.

La trasformazione in azienda di proprietà pubblica ha consolidato l'equilibrio economico di EDP per diverse ragioni: dalla messa in comune operativa che ha reso possibile l'insediamento di un solo operatore al posto dei precedenti tre, al recupero dei margini finanziari degli operatori privati, alla sostanziale riduzione del costo dei lavori resa possibile dal controllo pubblico esercitato dal nuovo operatore, e l'internalizzazione di certe attività, come la gestione degli utenti e della fatturazione. E poiché tutti gli utili operativi sono reinvestiti nelle attività del nuovo servizio, a differenza di quanto avveniva in precedenza, i vantaggi economici sono stati significativi: nel primo anno hanno raggiunto i 40 milioni di dollari. Così i profitti generati hanno reso possibile realizzare maggiori investimenti e sviluppare un'ambiziosa politica di protezione delle risorse idriche e di miglioramenti salariali, accessori e delle condizioni di lavoro. Dopo dure trattative con le due aziende private, 228 lavoratori sono passati alla nuova struttura pubblica, che avrebbe assunto anche un altro centinaio di addetti per coprire i nuovi posti di lavoro creati.

Per Suez e Veolia, due dei più grandi gruppi francesi e multinazionali leader del mercato idrico globale, i loro contratti parigini erano le più belle vetrine commerciali in patria e nel mondo. Enormi le pressioni, su di loro e sulla rete dei sostenitori, per mantenere in vigore il modello della concessione del pubblico servizio. Dall'altro lato, noi eravamo sotto forti pressioni per dimostrare non solo che il processo di rimunicipalizzazione poteva funzionare ma che avrebbe anche migliorato la qualità e l'efficienza del servizio.

Oggi Eau de Paris è un'azienda idrica comunale autonoma, al 100% pubblica senza alcun azionista privato. Gode di autonomia gestionale, opera quale ente legale distinto dal Comune, finanziariamente indipendente sulla base dei propri ricavi e con l'obbligo di equilibrio di bilancio.

La maggior parte del personale (circa 900 addetti) è a tempo indeterminato e gli appalti di manodopera sono tenuti al minimo. Il Comune di Parigi quale Autorità idrica ne stabilisce gli obiettivi e il quadro politico e assicura monitoraggio e controllo del proprio operatore idrico. Eau de Paris garantisce acqua di alta qualità, a costi reali, e con prestazioni di servizio di ottima qualità; il prezzo ora pagato dagli utenti corrisponde unicamente ai soli costi dell'acqua. La scelta economica di un gestore unico ha favorito l'equilibrio di bilancio e i profitti sono sistematicamente reinvestiti nelle attività aziendali. A differenza del precedente sistema di concessione al settore privato, le politiche attuali di acquisiti e degli appalti sono tutte assolutamente trasparenti grazie a procedure di gara che garantiscono l'etica e il miglior rapporto qualità-prezzo. La nuova azienda parigina ha subito dimostrato la sua capacità di suscitare consapevolezza dei problemi idrici, di estendere a tutti l'accesso all'acqua, di attuare programmi strategici per la tutela della risorsa e conservazione della biodiversità, e di intraprendere molte iniziative innovative sul clima.

Il successo della trasformazione del servizio idrico parigino in un modello di gestione pubblica è stato riconosciuto a livello nazionale e internazionale. Un riconoscimento che ha incoraggiato molti Enti Locali francesi a riprendere in mano la gestione pubblica dei loro servizi idrici. Nel giugno 2017 Eau de Paris ha ricevuto il Premio delle Nazioni Unite per i Servizi Pubblici per la categoria di "Promozione della Trasparenza, Responsabilità e Integrità nei Servizi Pubblici."

La Creazione di Eau de Paris nel 2010, a tutt'oggi la più grande azienda idrica di Francia, ha avuto una notevole influenza sul mercato idrico francese. Poiché la città capitale aveva dimostrato di

poter fornire l'acqua ai suoi abitanti con tanto successo e senza le grandi industrie private, molte altre città si resero conto che anch'esse potevano riprendersi il controllo dei loro servizi. Un così brusco cambiamento di mentalità è stato un *elettroshock* per le multinazionali, che videro improvvisamente mettere in discussione i loro contratti.

Molte città medio grandi annunciarono di voler ritornare alla gestione pubblica. Nello stesso tempo le aziende pubbliche, sotto costante minaccia di privatizzazione, si sentirono rinfrancate. Secondo lo studioso Emanuele Lobina, l'esempio di Parigi ha accelerato il processo di deprivatizzazione tanto che si può parlare di un "prima" e di un "dopo" Parigi.⁴

Una delle principali conseguenze della riforma parigina è stata quella di rendere credibile la scelta della gestione pubblica e di affermarla come alternativa reale nel settore idrico. E di far crescere nello stesso tempo la rivendicazione da parte dei cittadini di consultazioni pubbliche, e le spinte al recupero del controllo pubblico dei servizi. Si sono formati movimenti di base e associazioni per chiedere più democrazia nella gestione dei loro servizi pubblici locali e più trasparenza nelle scelte politiche pubbliche.

Una pressione della società civile che ha obbligato molte autorità locale a rinegoziare i contratti e addirittura a rimetterli a gara, ottenendo sostanziali riduzioni tariffarie ed un controllo più stretto sull'operatività dei concessionari privati. Una pressione civica, rafforzata dall'esempio di Parigi, che ha sostenuto molti cambiamenti alla gestione pubblica in importanti città e metropoli.

Questo panorama del mondo dell'acqua in Francia è ancora mutato con le ultime elezioni comunali del Giugno 2020. La forte avanzata dei Verdi ha conquistato le più grandi città dopo Parigi, compresa Marsiglia, Lione, Bordeaux e altre importanti città di medie dimensioni. Sulla scia di queste vittorie, i nuovi consiglieri comunali hanno deciso di rimunicipalizzare i servizi idrici di Bordeaux e di Lione gestiti per decenni da Veolia e Suez rispettivamente. Due brillanti vittorie dei fautori della gestione pubblica perché queste due concessioni, dopo quella di Parigi, erano un patrimonio storico delle due multinazionali. In entrambe le trasformazioni è esplicitamente richiamata la creazione dell'azienda pubblica Eau de Paris con riferimento sia al processo di transizione sia alle aspettative delle nuove aziende. In particolare, al cuore del nuovo modello sono state poste le scelte di *governance*. Nel caso di Lione è chiaro l'intento di dar vita a una *governance* aperta alla società civile, come per il modello parigino, garantendo ampio spazio ai cittadini, agli utenti e altri portatori di interessi nel processo di formazione delle decisioni. In concreto la rimunicipalizzazione del servizio parigino ha molto contribuito ad indebolire l'egemonia del settore privato nel mercato idrico, e nell'innovare nuove forme di *governance*.

In effetti, il processo di rimunicipalizzazione di Parigi è venuto avanti in parallelo a nuovi orientamenti politici sull'acqua, con contenuti più inclusivi, democratici e sostenibili per dar voce ai diversi portatori di interessi, garantire l'accesso all'acqua per tutti e intrecciare le questioni idriche con le sfide progettuali urbanistiche, agricole e territoriali.

La *governance* era un punto chiave del progetto di un nuovo modello di politica pubblica per il servizio idrico parigino. L'idea guida è stata di impostare una struttura di gestione sotto l'egida di rappresentanti eletti per consentire la partecipazione pubblica e con l'attivo coinvolgimento nel processo decisionale di tutti i portatori di interessi nel servizio idrico. Incoraggiare la democrazia partecipativa nelle politiche idriche a Parigi mirava ad accrescere la trasparenza e la responsabilità, ma oltre a questo, mirava a includere punti di vista diversi, argomenti e richieste di soggetti connessi o interessati al settore idrico. Questo impegno politico a istituire forme innovative di

⁴ La sua dimostrazione è basata sul numero dei casi di rimunicipalizzazioni nei Paesi industrializzati tra il 2010 e il 2015, raddoppiata rispetto al precedente periodo 2005-2009 (da 56 a 111). Numero che in Francia è triplicato, da 20 a 62. v.S. Kishimoto, E. Lobina and O.Petitjean (2015).

democrazia partecipativa ha avuto un forte impatto sulla nuova organizzazione del servizio idrico e sulle politiche attuate.

La *governance* della nuova azienda pubblica: un consiglio d'amministrazione aperto a tutti i portatori di interesse

La creazione del nuovo gestore pubblico è stata accompagnata dal chiaro mandato ad includere la società civile nel processo decisionale, in particolare nel consiglio di amministrazione. Una decisione prettamente politica, come quella della rimunicipalizzazione. Ho avviato questo percorso come presidente di Eau de Paris (EDP) e l'ho discusso con il Sindaco finché non ho avuto la sua approvazione definitiva. Tutti i diversi gruppi del Consiglio Comunale sono stati d'accordo. L'opposizione, che era uscita soccombente nella causa giudiziaria promossa contro il provvedimento comunale istitutivo della nuova azienda, ha ritenuto di poter esercitare un ruolo di contro potere all'interno del consiglio di amministrazione. La maggioranza comunale ha sostenuto l'importante riforma di allargamento del Consiglio di amministrazione a condizione di mantenerne la maggioranza dei voti. Il numero degli amministratori e la ripartizione tra i diversi gruppi (consiglieri eletti, società civile, dipendenti) previa verifica da parte dell'Ufficio del sindaco. C'era il timore che la maggioranza in Comune perdesse la maggioranza nel CdA se gli eletti della destra si fossero accordati con altri amministratori. Ma la dimensione del Consiglio garantiva che il governo cittadino avrebbe comunque avuto la maggioranza in caso di controversia, tenuto conto che il voto del presidente, nominato dal sindaco, sarebbe stato decisivo in caso di parità. Fanno parte del Consiglio di Amministrazione in qualità di esperti due membri aggiuntivi senza diritto di voto: uno scienziato e un esperto di metodi partecipativi locali. Nessuno, nemmeno il presidente, è retribuito.

Rompendo con la tradizionale composizione dei Consigli di Amministrazione formati da soli eletti, abbiamo deciso di dar vita ad un Consiglio che accogliesse tipi diversi di portatori di interessi, allo scopo di far sentire la voce degli utenti e delle associazioni. Oltre ai consiglieri comunali (nove di maggioranza e 4 di minoranza), il Consiglio è stato allargato per includere i rappresentanti della società civile (tre seggi) e dei lavoratori di Eau de Paris (due) tutti con lo stesso diritto di voto. I rappresentanti del personale di Eau de Paris sono all'interno degli organismi sindacali aziendali: ma rappresentano tutti i lavoratori, non solo gli iscritti ai sindacati. Dei tre esponenti della società civile uno è espresso dall'*Osservatorio dell'Acqua di Parigi* ed è eletto dai suoi colleghi, gli altri due non sono eletti ma designati dal Consiglio Comunale in rappresentanza dell'associazione dei consumatori *Que Choisir* e dell'associazione ambientalista *France Nature Environnement*, due delle più importanti associazioni nell'ambito dei diritti dei consumatori e della tutela dell'ambiente.

Vale la pena notare che queste associazioni non hanno mai chiesto di partecipare. Ci siamo rivolti a loro chiedendo di impegnarsi per una *governance* più aperta. All'inizio hanno accettato i due seggi nel CdA, ma rifiutato il diritto di voto, preferendo rimanere nel ruolo di consulenti. Non erano disponibili a farsi carico delle decisioni del Consiglio, che temevano potessero pregiudicare la loro indipendenza sia da Eau de Paris sia dal Comune. Tuttavia, dopo aver lavorato nel Consiglio di Amministrazione, si sono rese conto e hanno apprezzato l'assoluta libertà di parola e di scelta ed hanno presto cambiato idea, chiedendo di avere gli stessi diritti di voto dei dipendenti e degli esponenti politici.

Il far parte del Consiglio di Amministrazione permette a tutti i suoi membri di accedere a tutte le informazioni di cui hanno bisogno per adempiere ai loro compiti di amministratori indipendenti. Possono chiedere che un qualsiasi argomento, sia esso di specifica o di vasta portata strategica, sia iscritto all'ordine del giorno e discusso dal CdA. Il principio democratico fondamentale che sta alla base della nuova *governance* di Eau de Paris è il coinvolgimento dei lavoratori e della società civile nelle decisioni strategiche e a lungo termine. Significa in particolare che il piano industriale, il programma pluriennale degli investimenti e le scelte politiche strategiche come la tutela della risorsa idrica, sono discusse e decise dal Consiglio di amministrazione. Di conseguenza,

rappresentanti dei lavoratori, cittadini e associazioni , hanno tutt* un ruolo nelle scelte strutturali e nei più importanti problemi che l'azienda deve gestire. La gestione ordinaria (tecnica, industriale o amministrativa) resta in mano ai dipendenti di EDP.

La presenza della società civile è tutt'altro che simbolica; modifica sostanzialmente il corso delle riunioni del consiglio. Due esempi significativi di come il nuovo Consiglio di EDP non è affatto un organo fantoccio di rappresentanza simbolica. Il primo riguarda un importante dibattito tenutosi nel 2010 sull'impegno assunto dal Comune di ridurre la tariffa dell'acqua nel contesto della rimunicipalizzazione. Su questo, l'Osservatorio Parigino dell'Acqua e il Consiglio di Amministrazione erano divisi. La proposta di ridurre la tariffa dell'8% era sostenuta dai rappresentanti della società civile ma osteggiata dai rappresentanti dei lavoratori, i quali temevano che una diminuzione dei ricavi di EDP potesse danneggiare gli interessi dei dipendenti. Anche i consiglieri comunali erano divisi. Alla fine, dopo un lungo e interessante dibattito, con forti argomenti addotti da tutti i membri del Consiglio , la proposta è stata approvata dalla maggioranza e, come si è poi constatato, non ha avuto alcun effetto negativo sulle trattative salariali all'interno di EDP.

Un altro esempio riguarda l'ambito di applicazione delle attività operative di EDP. A parer mio, lo scopo era di costituire una nuova azienda di proprietà pubblica consentendo la più completa e integrata gestione tecnica e finanziaria possibile. Gli oppositori della riforma, compresi i grandi gruppi privati, speravamo che la nuova azienda sarebbe rimasta una scatola vuota nella quale le multinazionali avrebbero continuato a gestire parte del servizio con i subappalti. Per contrastarli, ho sostenuto che il progetto doveva comprendere l'intera gamma dei servizi e internalizzare le attività che prima erano state date all'esterno (fin dai tempi del servizio municipale del 19° secolo per arrivare ai primi anni '80). Questo problema chiave riguardava essenzialmente la fatturazione e i *call centers*. Riprendere il controllo della fatturazione voleva dire controllare i ricavi del servizio (provenienti al 100% dalle bollette) e gestire i *call centers* voleva dire avere il contatto diretto con gli utenti. I vertici di EDP e il Dipartimento idrico del Comune non erano affatto convinti della necessità di internalizzare e delle capacità dell'azienda pubblica di gestire queste attività. Come Presidente ho allora deciso di sentire il parere del Consiglio di Amministrazione. Nel luglio 2011 dopo un intenso dibattito, tutti i membri, e persino l'opposizione, hanno votato all'unanimità a favore della proposta. L'argomento più importante, da tutti condiviso, era che queste attività erano troppo sensibili/delicate per essere gestite dal settore privato.

Una decisione del Consiglio che scavalca la gestione e che ha rappresentato una pietra miliare nella struttura di governo. Riportare il servizio *in-house* ha permesso a EDP di impostare un rapporto nuovo con l'utenza. L'internalizzazione ha prodotto un salto di qualità in termini di erogazione del servizio, riconosciuto da tutti. Ulteriore innovazione è stata l'introduzione di una nuova serie di servizi accessibili a chiunque, come informazioni in tempo reale agli utenti, segnalazioni di perdite o di consumi eccessivi. Un unico sportello risponde a tutte le domande degli utenti e abbonati. Tutti i cambiamenti di grande successo del nuovo servizio utenti, basati sui principi del servizio pubblico, che lo hanno portato a vincere per sette anni di fila il premio di Miglior Servizio Utenti dell'anno (per l'erogazione dell'acqua), con il 97% di soddisfazione dell'utente.

Questa struttura del Consiglio di Amministrazione, è stata la prima in Francia ad essere introdotta in un servizio pubblico. Funziona come un vero organo decisionale e di controllo. Trasparenza, responsabilità e controlli incrociati sono sempre i principi guida del sistema di gestione. Tutti i membri del Consiglio hanno accesso a tutti i dati ed informazioni, possono indicare le loro priorità e richiedere un confronto su qualsiasi argomento inerente le attività di EDP. La finalità è quella di prendere in considerazione il punto di vista e le aspettative dei lavoratori dell'azienda e della società civile. Un potere e contro-potere considerato come un esercizio di democrazia partecipativa in ambito economico poiché consente un sistema di gestione più allargato e sostiene la legittimità delle decisioni prese. Grazie alla presenza della società civile e di esperti, Eau de Paris deve tener conto

di punti di vista, richieste e argomenti nuovi. In particolare le associazioni premono per aumentare una sempre più ambiziosa tutela idrica già in atto e la qualità e accesso al servizio per gli utenti. L'inserimento delle associazioni e degli esperti ha prodotto un dibattito molto più animato all'interno del Consiglio. Sono loro che rendono vivaci le sedute, chiedendo spiegazioni e chiarimenti, segnalando potenziali aspetti problematici di una certa decisione o mettendo in luce questioni non ancora considerate. L'avvicendamento tra questi particolari membri del Cda è davvero molto basso. Per la verità i rappresentanti dei lavoratori e della società civili sono tra i più assidui, più dei consiglieri eletti, e sono loro ad assicurare spesso il numero legale. Una lealtà che è segno tangibile del loro interesse a far parte del Consiglio, specie gli esponenti della società civile, anche in assenza di qualsiasi compensazione finanziaria.

Certo, questo nuovo assetto di governo societario non è stato subito accettato da tutti all'interno dell'azienda. Il motivo principale della iniziale riluttanza era dovuto soprattutto ai processi decisionali lunghi e complicati, e allo sforzo degli Uffici di EDP di rendere accessibili tutti i documenti e i progetti di deliberazione all'esame del Consiglio in termini che fossero facilmente comprensibili anche per i non esperti. Un'altra ragione dipendeva dal fatto che dovevano tener conto dei contributi e richieste dei nuovi membri del Consiglio e rendere loro conto delle decisioni e della relativa gestione. Con il tempo, questo modello innovativo ed aperto di governo societario è diventato parte integrante dell'identità di Eau de Paris. A undici anni dall'avvio della nuova azienda, esso ha cambiato la cultura dell'organizzazione aziendale e l'ha messa in grado di affrontare nuove sfide. Ha permesso a EDP di contribuire a una vasta gamma di politiche pubbliche non limitate alla sola erogazione dei servizi idrico (adattamento al cambiamento climatico, migliore transizione ecologica, inclusione sociale ecc.) Lo evidenzia il modo in cui EDP ha fatto fronte al COVID-19, con le forti decisioni del Consiglio impartite al management durante tutta la crisi. Lungi dal sospendere questo approccio integrale al servizio pubblico, la pandemia ha invece rafforzato l'impegno del Consiglio, con l'appoggio di tutti i portatori di interesse, ad assumere decisioni ispirate ad un'ampia concezione del pubblico interesse (accesso all'acqua, programmi di ricerca, ecc.)

La nascita dell'Osservatorio sull'Acqua di Parigi

Le trattative contrattuali del 2004 non avevano ottenuto che il Comune potesse monitorare compiutamente il servizio idrico. Le associazioni di attivisti cominciarono allora a richiedere a gran voce maggiore trasparenza del processo negoziale e un vero dibattito pubblico sulla rimunicipalizzazione del servizio. Nel 2005 un'associazione chiese di costituire un organo consultivo aperto di supervisione della politica idrica comunale. Come consigliera comunale (non era ancora vice sindaco a quel tempo) ho presentato la proposta al voto del Consiglio comunale. Da qui è nato nel 2006 l'Osservatorio dell'Acqua di Parigi.⁵

All'inizio era una semplice piattaforma comunale che raggruppava alcune organizzazioni impegnate nei servizi pubblici o tutela ambientale. Né la vice sindaco competente per il servizio idrico e igienico sanitario, né il rispettivo dipartimento comunale erano molto disposti a dare troppo potere alla società civile sulle questioni idriche, argomento visto come politicamente sensibile. Due anni prima delle elezioni comunali, e tre anni prima della scadenza dei contratti, il dibattito politico sulla futura organizzazione del servizio era diventato un tema scottante all'interno della maggioranza comunale. I Socialisti (partito maggioritario della coalizione) erano divisi ma più inclini a progressi gradualisti che non a un cambiamento radicale. Mentre Comunisti e Verdi, soprattutto questi ultimi, proponevano la rimunicipalizzazione. A livello di Giunta e dei vertici dell'amministrazione

⁵ v. www.observatoireparisiendeleau.fr

comunale era chiara la volontà di trattare questa delicata questione evitando il più possibile un dibattito pubblico.

L'Osservatorio è stato quindi pensato come uno strumento di comunicazione dal Comune verso le associazioni. Non era quindi visto né inteso come una piattaforma dal basso all'alto per impegnare veramente cittadini e militanti nel processo di rimunicipalizzazione. Ciò nonostante, la maggioranza di associazioni e attivisti partecipanti rivendicarono il ritorno alla gestione pubblica. E chiedevano soprattutto l'accesso all'informazione e la trasparenza dei negoziati con le multinazionali, ed anche un ruolo consultivo nel processo decisionale. Si attendevano che l'Osservatorio fosse un luogo di dibattito aperto e democratico, ma il Comune era molto restio ad accogliere tale richiesta e voleva il totale controllo delle trattative con i due operatori privati. Nella sua prima configurazione l'Osservatorio non era comunque pensato come un luogo di democrazia partecipativa, ma limitato soltanto al ruolo di un forum in cui le associazioni potevano chiedere informazioni e dati, soggetti alla discrezionalità dell'amministrazione a fornirli. Né consentiva la partecipazione dei cittadini al processo di elaborazione della nuova organizzazione del servizio idrico.

Dopo la rielezione della nostra coalizione nel 2008, e la mia nomina a vice sindaco competente per l'acqua, è stata presa la decisione di rimunicipalizzare il servizio idrico in armonia con i nuovi indirizzi politici per questo settore. È stato allora sviluppato un quadro nuovo e più democratico di governo dell'intero servizio che ha portato anche alla trasformazione della struttura dell'Osservatorio. Esso è così diventato una commissione extra-comunale per l'informazione e il confronto sui temi dell'acqua, che supporta in concreto il Comune (anche attraverso funzioni di sorveglianza) nella definizione e attuazione delle sue politiche idriche.

Quali obiettivi perseguiva la creazione di questo Osservatorio?

La politica dell'acqua di Parigi coinvolge molti soggetti tecnici e politici. Gli utenti però non hanno mai avuto ruolo alcuno nella formazione delle decisioni. C'è voluto un alto livello di ambizione politica per coinvolgere i parigini nel servizio idrico e rafforzare la sua gestione pubblica creando un sistema di governo più inclusivo e democratico.

C'era una chiara volontà di ampliare il "pubblico" e di riunire attorno al tavolo altri portatori di interessi. Storicamente, la gestione dell'acqua è stata affidata a tecnici esperti, poco disposti a mostrare le carte e a condividere le conoscenze con altri soggetti.

L'Osservatorio dell'acqua di Parigi invece, è progettato per promuovere la diversità delle conoscenze e competenze sulla politica dell'acqua della Città, allo scopo di pensare *l'acqua fuori dei tubi!* con un approccio trasversale e interdisciplinare.

Altro obiettivo era riconoscere agli utenti finali un ruolo nell'ambito delle politiche idriche, di contrappeso rispetto ai consiglieri comunali, all'amministrazione e al gestore tecnico. E quindi riconoscere che gli utenti finali sono i consumatori che finanziano l'intera attività. Perciò hanno il diritto di controllo e di vigilanza sul loro servizio idrico.

Si voleva infine promuovere l'interesse dei parigini sul loro servizio idrico. Un interesse relativamente basso, per diversi motivi. La rete e l'infrastruttura sono sotto terra, non sono quindi visibili nella vita quotidiana. Complessivamente l'acqua che ogni giorno e senza incidenti esce dai rubinetti è di buona qualità, ed è più difficile coinvolgere la gente se tutto è normale. Infine, la bolletta dell'acqua è in genere inclusa nelle spese di condominio e sfugge alla maggioranza degli inquilini. In tale contesto risulta cruciale l'informazione e la conoscenza dei problemi della gestione dell'acqua forniti dall'Osservatorio. Esso mira in sostanza a portare i cittadini più vicino alle decisioni che li riguardano, organizzando consultazioni e dibattiti sulle questioni riguardanti l'acqua di Parigi.

Struttura e funzioni

L'Osservatorio è una commissione extra-comunale collegata alla Città di Parigi. Il suo ultimo statuto, rinnovato nel 2013, è stabilito da una delibera comunale:

“L'Osservatorio è un collegamento tra i cittadini e il Comune sui temi relativi all'acqua. È un luogo dove i cittadini affrontano questioni attinenti ai problemi dell'acqua (tutela della risorsa, produzione idrica, trattamento delle acque reflue, gestione delle acque piovane ...).”

La sua composizione comprende quattro collegi elettorali, stabiliti dallo statuto comunale:

- Rappresentanti degli utenti (associazioni di inquilini, consumatori, amministratori condominiali, sindacati, associazioni ambientaliste, pescatori, ecc.);
- Membri del consiglio comunale di Parigi e delle sue circoscrizioni (esponenti eletti)
- Soggetti operativi e istituzionali collegati al servizio idrico parigino (SIAAP⁶, Agenzia di Bacino Idrografico, Ministero della Salute, Ministero dell'Ambiente, ecc.);
- Le più importanti istituzioni universitarie e di ricerca.

Tutti i membri dei suddetti collegi partecipano su basi volontarie e ogni parigino interessato ai problemi dell'acqua può diventare membro dell'Osservatorio. Il presidente non è scelto dal Comune ma è eletto dai membri dell'Osservatorio. L'assemblea stabilisce e sceglie tra i suoi membri i componenti di un Ufficio di Coordinamento delle sue attività, che predispone il programma annuale dei lavori e mantiene i contatti con il Dipartimento municipale dell'acqua. Quest'ultimo fornisce un supporto di segreteria (posta, sito web, ecc.) senza interferire nel piano di lavoro e orientamenti dell'Osservatorio. I cui impegni riguardano tutti gli aspetti della questione idrica sui quali il Consiglio Comunale di Parigi può prendere decisioni, e ogni altro argomento ritenuto pertinente dai membri dell'Osservatorio stesso.

Si riunisce in assemblee pubbliche almeno 4 volte all'anno, aperte a tutti. Sono precedute da convocazioni scritte o inviate *on line* con i documenti relativi agli argomenti all'ordine del giorno, e quando possibile sono precedute da visite organizzate ai progetti o impianti oggetto del dibattito. Il Comune può anche chiedere che l'Osservatorio lavori su questioni specifiche come contributo al dibattito comunale e alla formazione delle decisioni.

Fornisce consulenze in merito a questioni politiche e di *governance* e può proporre al Consiglio comunale nuovi argomenti da discutere e decidere. Promuove la tutela e organizza il monitoraggio dei portatori di interesse sull'applicazione o lo sviluppo delle politiche idriche. Tutti gli atti, relazioni e procedure ufficiali connesse alle politiche dell'acqua devono essere sottoposte all'Osservatorio prima di passare all'esame del Consiglio comunale. Pur non avendo diritto di voto sulle deliberazioni comunali, l'Osservatorio può esprimere pareri che sono presi in considerazione prima del voto dei Consiglieri comunali.

Tramite i suoi rappresentanti nel CdA di Eau de Paris, l'Osservatorio può accedere a tutte le informazioni riguardanti EDP e le sue attività. Tutte le relazioni e documenti sono consultabili sia per l'Osservatorio sia per il grande pubblico. Chiunque (in pratica qualsiasi parigino/a) può ottenere dati, cifre, ecc. riguardanti tutte le attività del gestore e la politica dell'acqua di Parigi.

I rappresentanti dell'Osservatorio, come tutti gli altri amministratori, partecipano alle votazioni del CdA di EDP e informano l'Osservatorio sull'andamento dell'azienda. Il contratto di servizio, (compresi molti obiettivi prestabiliti) stipulato dal Comune di Parigi con EDP ogni cinque anni, è valutato mensilmente dal Dipartimento idrico della città su aspetti tecnici molto dettagliati, ma

⁶ Syndicat Interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne

anche ogni anno dall'assemblea dell'Osservatorio per accertare che le condizioni del contratto siano rispettate.

Quali tangibili risultati sono stati raggiunti in questi primi anni di vita dell'Osservatorio?

La creazione dell'Osservatorio e l'adozione della pratica del pubblico confronto al suo interno, ha chiaramente ampliato la platea e gli argomenti dibattuti. Nuovi soggetti istituzionali e associativi si sono interessati alle questioni idriche, il che ha stimolato dibattiti trasversali e incrociati. Sono state così promosse nuove consultazioni tematiche, oltre a quelle usuali e molto tecniche sulla rete idrica, come quelle sulla *governance* dell'acqua. In pratica, agli incontri ha partecipato un numero sempre maggiore di membri di comitati di quartiere, di rappresentanti dell'edilizia residenziale pubblica, di studiosi. Se la nascita dell'Osservatorio era il frutto di un processo governativo, l'adesione e l'apprezzamento da parte della società civile è andata aumentando per la crescita della consapevolezza sulle questioni idriche tra i "non-tecnici" del mondo dell'acqua.

La condivisione delle conoscenze e delle esperienze ha creato una preziosa ed ampia visione di democrazia partecipativa. Ciascun dibattito organizzato dall'Osservatorio ha visto la partecipazione di ospiti di altre comunità, per condividere le loro esperienze e le migliori pratiche nel campo dei servizi idrici. Dibattiti sulle strategie politiche dell'acqua quali la tutela e l'accesso alla risorsa, ma anche su aspetti più tecnici come la politica dei prezzi e dell'azzonamento, fornivano molte informazioni non solo al pubblico ma agli stessi membri dell'Osservatorio, con un regolare positivo riscontro.

Altrettanto importanti sono stati gli apporti dell'Osservatorio in campo amministrativo, sia in termini di contenuti che di informazioni. Ad esempio, i numerosi gruppi di lavoro che erano stati creati, hanno proposto notevoli miglioramenti alla Relazione di bilancio annuale di EDP per renderla più comprensibile ed esauriente. Altri esempi riguardavano modifiche alle bollette dell'acqua per renderle più comprensibili e informative, nonché suggerimenti sul controllo delle spese di noleggio e problemi di fatturazione. Interventi concreti nelle attività operative dell'amministrazione parigina e di EDP.

Si può affermare con certezza che la valutazione generale è positiva, ma l'Osservatorio ha incontrato anche concrete difficoltà operative dopo il 2014, con l'insediamento della nuova amministrazione parigina e l'erosione della volontà politica di garantire la sua autonomia, come le difficoltà finanziarie incontrate per organizzare gli eventi.

Costruire la partecipazione democratica è difficile. Uno dei motivi è l'asimmetria dell'informazione, che è sempre a vantaggio del gestore, che ne ricava un maggior potere, e non dei portatori di interesse. Perciò una preparazione finanziaria e tecnica è essenziale per far fronte alla parziale mancanza di conoscenza e/o di capacità tecniche di alcuni portatori di interessi. Condividere i dati e le informazioni significa condividere potere. E significa anche accettare la società civile come un socio effettivo.

Le difficoltà incontrate nel corso dello sviluppo dell'Osservatorio costituiscono un insegnamento sulle condizioni necessarie perché questo tipo di struttura partecipativa possa avere successo. La scelta di una commissione extra-municipale era dovuta a motivazioni legali e amministrative. Permetteva all'Osservatorio di ricevere dalla Città le risorse per funzionare, ma in ultima analisi limitava anche la sua autonomia, nella misura in cui lo rendeva dipendente dalla volontà politica dell'amministrazione in carica.

Si pone quindi la questione della reale autonomia nei confronti del Comune e delle terze parti. Come si può ottenere vera indipendenza quando per funzionare si dipende dal finanziamento della

comunità o di altre istituzioni? Come si può garantire l'indipendenza e i mezzi per funzionare di una struttura di democrazia partecipativa come questa nell'ambito delle politiche pubbliche? Come si può condividere conoscenza e potere tra tutti i soggetti di un servizio pubblico? E ancora, come può la partecipazione pubblica essere sufficientemente integrata nella gestione del servizio in modo che persista oltre le contingenze elettorali?

Malgrado alcune debolezze, questa esperienza ha comunque influenzato molte altre città, portata avanti da gruppi di cittadini che chiedevano di introdurre una maggiore partecipazione pubblica nel governo. Dopo Parigi, grandi città come Nizza e Montpellier hanno rimunicipalizzato aziende idriche simili a EDP, aprendo i loro Consigli di Amministrazione agli utenti finali. Anch'esse hanno garantito la maggioranza dei voti ai rappresentanti politici. L'Osservatorio di Montpellier (OMME) ricalca il modello parigino sia per la sua struttura sia per gli obiettivi. Ha però incontrato quasi subito delle difficoltà operative dovute allo scarso interesse da parte degli ambienti politici e amministrativi. Era oggetto di critiche per la sua innovazione democratica. Secondo le autorità locali, procurava troppo lavoro al Dipartimento comunale dell'Acqua e dei servizi igienico sanitari e pretendeva di funzionare in modo troppo autonomo dai funzionari.

Oltre Parigi

Al di là dell'esperienza di Parigi, se vogliamo approfondire la nostra riflessione sulla democratizzazione dei servizi pubblici, è interessante prendere in considerazione altri esempi di lotte dal basso e/o di riforme delle politiche pubbliche ispirate da Parigi.

A Berlino, una campagna cittadina molto vivace ha portato alla rimunicipalizzazione dell'azienda dell'acqua, una delle più grandi d'Europa. Il Berliner Wasser Tisch (Tavolo dell'Acqua di Berlino), fondato da attivisti impegnati contro la privatizzazione dei servizi pubblici, in particolare dell'acqua, si proponeva di creare un movimento dal basso di opposizione alla gestione privata della Berliner Wasserbetriebe (BWB), l'azienda di erogazione dell'acqua potabile e di depurazione della acque reflue.

Nel 1999, le multinazionali Veolia e RWE ne avevano acquistato ciascuna il 24,9% del capitale, in partenariato pubblico-privato (PPP). Berlino deteneva la maggioranza azionaria ma aveva totalmente esternalizzato la gestione operativa a Veolia. Come per tutti gli accordi PPP, le condizioni contrattuali erano segrete. Per questo motivo, il movimento lanciò nel 2006 la richiesta di referendum per la trasparenza e l'accesso pubblico alle informazioni riguardanti il contratto privato tra l'Azienda BWB e le due multinazionali RWE e Veolia. Anche se Berlino era governata da una maggioranza politica di sinistra (SPD-Die Linke), gli attivisti non ricevettero alcun appoggio. La popolazione, al contrario, ha sostenuto fortemente l'iniziativa e molti cittadini senza alcuna esperienza civica o politica, hanno sostenuto il referendum e raccolto firme. E alla fine, nel 2011, questo primo referendum popolare "La nostra acqua" ha vinto. Le autorità sono state costrette a rendere pubblico il contratto PPP, dal quale sono emersi i grandi profitti delle multinazionali. Ne è derivata una forte pressione sui politici di Berlino che hanno deciso di acquistare il pacchetto azionario RWE nel 2012, quello di Veolia nel 2013, realizzando la rimunicipalizzazione di BWB nel 2014.

Da allora il "Tavolo dell'Acqua di Berlino" continua a battersi per quella che definisce "una gestione dell'acqua di Berlino trasparente, socialmente giusta e ecologicamente sostenibile". Ha predisposto una bozza di Carta dell'Acqua di Berlino⁷ come base dello Statuto e di indirizzo a BWB, sulla quale confrontarsi con la popolazione e con i vari portatori di interessi nel settore idrico.

⁷ v. Berliner Wassertisch, Wasser gehört in BürgerInnenhand, Demokratisierung der Wasserversorgung, www.berliner-wassertisch.de.

Uno dei punti chiave è l'applicazione del principio che “ si paga l'acqua per l'acqua” e cioè che la bolletta dell'acqua deve contenere esclusivamente i costi della produzione e trattamento dell'acqua stessa e non anche altri costi del bilancio generale della città, come avviene attualmente. In effetti BWB, pur essendo ora un'azienda di proprietà pubblica, versa a tutt'oggi parte delle sue entrate al bilancio di Berlino per finanziare altre politiche pubbliche comunali. La richiesta di trasparenza finanziaria e di bilancio era ed è tuttora una delle rivendicazioni del Tavolo dell'Acqua.

Rimunicipalizzazione e democratizzazione, secondo il BWT, sono inscindibili, e la rimunicipalizzazione è il primo passo verso la democratizzazione. La trasparenza e l'accesso all'informazione sono requisiti chiave per la democratizzazione del servizio e solo la pressione della popolazione berlinese può produrre un nuovo modello di gestione dell'azienda. Il BWT rivendica un sistema di gestione più partecipativo, con la formazione di un nuovo Consiglio di Amministrazione aperto alla società civile e ai lavoratori, e nel contempo l'istituzione di un consiglio civico che discuta gli orientamenti e le questioni inerenti le politiche dell'acqua. Purtroppo non c'è un solo partito politico a Berlino disposto a concedere alla popolazione di dire la sua nella struttura della BWB. E nemmeno un sindacato presente in Azienda.

Il fatto è che per molti berlinesi che hanno votato per il referendum nel 2011 tuttavia, l'obiettivo è stato raggiunto con la rimunicipalizzazione e la mobilitazione si è attenuata. Il BWT sta quindi attivandosi per sensibilizzare nuovamente su questo problema, in collaborazione con il movimento Fridays for Future, utilizzando il progetto di “Blue Community” avviato da Maude Barlow come leva per l'azione e per farsi ascoltare da BWB.⁸ A differenza di Parigi, la lotta politica per rimunicipalizzare l'Azienda e ora per introdurre strumenti di democrazia partecipativa, non nasce dai politici ma è il risultato di una forte mobilitazione dei cittadini.

Ma anche a Berlino, come a Parigi, è difficile mantenere viva nel tempo una mobilitazione sociale di massa, senza ripiegamenti. E quando la ripresa avviene, essa poggia di solito sulle stesse persone. Il che conferma ancora una volta la necessità di creare le condizioni per questo tipo di impegno dei cittadini attraverso una vivace democrazia partecipativa, non di facciata. E quindi disporre degli strumenti per una reale partecipazione pubblica nei vari organismi decisionali.

In Spagna, le lotte per l'acqua pubblica e democratica si sono sviluppate in parecchie città. Particolarmente attiva in questo campo è la Catalogna. Nel 2011 una grande varietà di organizzazioni della società civile ha dato vita alla piattaforma Aigua és Vida per rivendicare la rimunicipalizzazione e democratizzazione dell'acqua. Lo scopo è quello di convincere le Amministrazioni pubbliche a riprendere in mano pubblica la gestione del ciclo dell'acqua e di introdurre nella *governance* un forte elemento partecipativo. La battaglia più impegnativa è sul servizio idrico di Barcellona, gestito da decenni dal gruppo privato AGBAR ora di totale proprietà SUEZ. Come Berlino, il movimento popolare dell'acqua ha lanciato una petizione che rivendica un referendum sulla gestione del servizio. In seguito alla raccolta di oltre 25.000 firme, il Consiglio comunale di Barcellona ha annunciato che lo farà. Per impedirlo, AGBAR ha messo in atto una serie di azioni legali e amministrative, e mobilitato la sua potente rete di relazioni. Ma la mobilitazione dei cittadini ha reagito a quel sistema bloccato dalla multinazionale con le sue molteplici reti di collusioni e clientelismo. Allo stallo istituzionale il movimento ha risposto riprendendo la lotta, incentrata sulla proposta di garantire il governo democratico pubblico dell'acqua nell'area metropolitana di Barcellona. A inizio 2019 più di 260 Enti, associazioni ambientali, sociali, di vicinato, sindacati, fondazioni, università, scuole di ogni ordine e grado, ospedali, librerie, soggetti economici e tante altre realtà, si sono riuniti nel Movimento per l'Aigua Pública i Democràtica (MAPiD) per promuovere la firma dell' “Impegno per l'acqua pubblica e democratica nell'area metropolitana di Barcellona”.

⁸ v. www.bluecommunityberlin.de e www.berliner-wasserrat.de.

Da allora si sta sviluppando un importante lavoro di riflessione e di scrittura da parte di *Enginyeria Sense Fronteres, Ecologists in Action e Aigua és Vida*,⁹ per delineare la creazione di un Osservatorio idrico della Città metropolitana di Barcellona denominato *Observatori Ciutadà Metropolitana de l'Aigua*. Il lavoro è ancora in corso, ma sta prendendo forma in laboratori di partecipazione di interesse giornate, per discutere principi e finalità, modalità operative ecc. dell'Osservatorio stesso. Alle fine di questo ampio lavoro preparatorio, la proposta di Osservatorio sarà oggetto di ampia consultazione di tutti i soggetti della società civile impegnati in questo campo. Gli aspetti dell'autonomia, finanziamento e governance saranno esaminati anche in confronto con i successi e limiti degli Osservatori già esistenti.

Se la lotta non è ancora vincente a Barcellona, lo è stata invece a Terrassa, la seconda grande città della Catalogna dopo Barcellona. Nel 2013, è sorta una rete di movimenti per rivendicare la gestione pubblica del servizio idrico alla scadenza nel 2016 della concessione.

Taula de l'Aigua de Terrassa, durante la campagna elettorale comunale del 2015 ha promosso informazioni, dibattiti, manifestazioni e raccolte firme per la rimunicipalizzazione e per il "Patto sociale per l'Acqua Pubblica". Chiedeva ai candidati di impegnarsi a realizzare la gestione pubblica, integrata e partecipativa dell'intero ciclo idrico.

Alla fine, nel Giugno 2018, il Consiglio comunale, in attuazione di una Mozione approvata nel 2016, ha costituito *Taigua, Aigua Municipal de Terrassa* come azienda di proprietà pubblica. Un mese dopo, veniva approvato anche lo Statuto dell'Osservatorio Idrico di Terrassa,¹⁰ con il mandato di facilitare la partecipazione dei cittadini al fine di definire le politiche e orientare le decisioni strategiche riguardanti il servizio di approvvigionamento idrico della città.

Grazie al movimento sociale per l'acqua, Terrassa ha portato a compimento con successo sia la rimunicipalizzazione sia la democratizzazione del suo servizio idrico. La cui struttura, ispirata dal modello parigino, evita le insidie da esso incontrate, soprattutto per quanto riguarda la sua autonomia dai livelli amministrativi e politici. Oltre alle funzioni del Segretario dell'Osservatorio, nella persona di un dipendente del Comune, è prevista una funzione di coordinamento di tutto il lavoro dell'Osservatorio con i suoi vari gruppi tematici.

In un primo momento era stata pensata come una funzione da far ricoprire a un esterno all'Amministrazione comunale ma pagato da essa. Alla fine si è optato per un dipendente comunale. All'inizio il Comune voleva controllare il suo lavoro, e ciò ha creato attriti con l'Osservatorio, che sembra si siano attenuati con il tempo. Al contrario dell'Osservatorio di Parigi, quello di Terrassa può disporre di un bilancio proprio che gli permette di promuovere studi, campagne educative e di informazione, e sostenere i gruppi di lavoro. Grazie a questo bilancio, vengono organizzate molte attività gestite con trasparenza e responsabilità.

Finora, l'esperienza di Terrassa è molto positiva in termini di *governance* pubblica e democratica dell'acqua.

Anne Le Strat

⁹ v. <https://www.aiguaesvida.org>.

¹⁰ V. www.oat.cat.