

Torbide, tiepide ed amare acque: oltre i tormentoni estivi sulla “grande sete”

Antonio Massarutto

Dipartimento di scienze economiche, Università di Udine e Iefe, Università Bocconi, Milano
antonio.massarutto@dse.uniud.it

I primi caldi

Sta per arrivare l'estate, e con l'estate il caldo, la siccità, le prevedibili difficoltà nell'approvvigionamento idrico; e, a ruota, l'immane accorato, disinformato e superficiale dibattito.

Le televisioni ci mostreranno le immagini di campi riarsi e gente incattivita in fila davanti a fontane da cui scorre un debole refole del prezioso liquido.

Il Presidente Berlusconi, come ogni estate, si trasferirà in Sardegna, e lì potrà sentire dalla viva voce dei *clientes* le lamentele per l'acqua che non c'è, le grandi opere mai realizzate; e potrà scatenarsi promettendo fontane ovunque ed oasi lussureggianti, tuonando contro le manchevolezze e le omissioni di quanti l'hanno preceduto al governo.

Lettori indignati riempiranno la pagina delle “lettere al direttore” protestando con veemente retorica la pochezza di un paese che stanziava decine di miliardi di € per il ponte sullo Stretto, ma non trova tempo e denaro da investire per dar da bere ai suoi assetati cittadini.

Nei titoli dei giornali, ritornerà faticoso, puntuale come la morte e le tasse, il ritornello dei 100.000 miliardi di vecchie lire, 50 miliardi di € che dovrebbero essere spesi per placare la grande sete.

I politici intervistati ricominceranno con tono sacerdotale la geremiade sulla riforma-tanto-bella-ma-mai-attuata-per-colpa-di-qualcuno-che-rem-a-contro, ossia l'ormai gloriosa legge Galli, giunta all'ottavo anno abbondante di vita senza aver lasciato segni tangibili della sua presenza se non per qualche quintale di carta prodotto in suo nome e per un vorticoso quanto inutile girare a vuoto di politici, amministratori, esperti e frequentatori di convegni.

Spunterà da qualche cassetto della memoria, ne sono certo, il progetto dell'acquedotto sottomarino Albania-Italia, che qualcuno con aria di saperla lunga cercherà di contrabbandarci come la “soluzione finale” alle carenze idriche attuali, passate e future.

Altri lobbyisti più o meno mascherati insinueranno che la colpa di tutto è di un sistema pubblico fatiscente che non si decide a lasciare finalmente via libera ai privati senza impacci da parte della politica e dei campanilismi. Subito soverchiati nel rumore di fondo dal pittoresco popolo dei *no-global* che, al contrario, riempirà pagine di interviste citando improbabili e autoproclamati esperti del settore contro lo spettro dei “mercanti dell'acqua”.

Le esternazioni da ombrellone, per fortuna, lasciano in genere pochi segni e si dimenticano in fretta. Eppure, forse non sarà male provare a prevenirle, introducendo qualche seme di razionalità nel dibattito. Con questo spirito, proviamo a riunire alcune osservazioni in libertà, ad uso e consumo di quanti, anche in costume da bagno, non amano mandare in vacanza anche la riflessione e l'autonomia di giudizio.

L'acqua è pesante

“Sprecare acqua”, per molto tempo, è stato associato all'idea di lasciarla scorrere nei fiumi senza usarla. “Non una sola goccia scenda al mare senza aver fecondato la terra o mosso una turbina”, era il motto degli ingegneri di qualche generazione fa.

Oggi ragioniamo in un modo un po' diverso. In primo luogo, ci siamo resi conto che per governare

l'acqua sono necessari interventi molto costosi, la cui economicità non può essere ipotizzata a priori, ma deve essere valutata. Se per usare a tutti i costi l'acqua che andrebbe altrimenti "persa" devo sacrificare altre risorse utili (lavoro e capitale che potrei impiegare altrimenti) non è più ovvio cosa rappresenti uno spreco. In secondo luogo, abbiamo imparato ad attribuire valore anche ai corsi d'acqua in quanto componenti del paesaggio, dell'ecosistema, come fonte di valori estetici e ricreativi.

Tuttavia, l'inconscio collettivo è ancora dominato dai tabù del passato, con il rischio di creare equivoci.

"Non è l'acqua, ma il denaro a buon mercato ad essere scarso", ammonisce Bernard Barraqué, uno dei *guru* europei dell'acqua¹. Detto in altri termini, la nostra capacità di procurare acqua in quantità sufficiente è, dal punto di vista tecnologico, praticamente illimitata, ma va incontro a costi crescenti che rendono il più delle volte antieconomico immaginare di usare risorse diverse da quelle che sono disponibili alla scala locale².

Lo stesso ragionamento si deve applicare al risparmio di acqua, che è una cosa utile se serve a gestire in modo efficiente le risorse disponibili a livello locale, ma non è un valore in sé. Anche perché "uso" e "consumo" non sono la stessa cosa. Per dire, chi pensasse che ridurre i consumi irrigui in Veneto sia da considerarsi un buon affare, potrebbe scoprire che l'irrigazione estensiva ad elevati consumi specifici (a scorrimento superficiale, con canali interrati e dunque con enormi "perdite" di distribuzione) in realtà rappresenta il principale fattore di ravvenamento della falda, senza il quale mezza pianura, Venezia compresa, sprofonderebbe.

Intorno al risparmio idrico si è creata una specie di mistica, che manda in cortocircuito le immagini devastanti della mancanza di acqua nei paesi africani con le politiche di casa nostra, traendone la conseguenza che bisogna investire per risparmiare acqua sempre e comunque, ad esempio rifacendo in continuazione le tubature onde minimizzare le perdite. Come se l'acqua risparmiata a Udine potesse salire su un aereo e tornare utile ai tanzanesi o ai mozambicani.

Intendiamoci, le tubature italiane sono complessivamente vecchie e in molte aree del Paese andrebbero rifatte daccapo. Il problema delle perdite di distribuzione – sebbene a volte gonfiato da statistiche poco chiare che non permettono di distinguere le perdite vere e proprie dalle pure e semplici sottrazioni indebite o dalla mancata fatturazione – è senz'altro prioritario, soprattutto al Sud. Farne un'icona, tuttavia, non sempre è molto utile.

"Non è l'acqua ad essere scarsa ma il denaro" è un motto che ci torna utile anche per un'altra questione. Quando si parla di carenze idriche, con riferimento ai paesi poveri, solo in pochi casi si parla effettivamente di scarsità della risorsa. Nella maggior parte dei casi, invece, si parla dei problemi igienici delle grandi megalopoli, dove l'acqua non manca in assoluto, ma mancano le infrastrutture e i servizi per accedervi.

Spesso ci dimentichiamo che l'acqua, oltre che una risorsa, è anche un servizio industriale, che dalla sorgente al nostro rubinetto c'è in mezzo un insieme di tecnologie, infrastrutture, sistemi a rete, impianti industriali, controlli. C'è lavoro e capitale che in un modo o nell'altro (con le tariffe o con le tasse) qualcuno deve pagare. E nei paesi del terzo mondo – dove i tubi costano come da noi – intervenire per realizzare un sistema idrico con standard tecnologici occidentali significa realizzare qualcosa il cui costo è fuori dalla portata della gran parte delle famiglie, e dunque non si può fare se non a spese pubbliche o della comunità internazionale (è successo anche da noi nell'800, solo che ormai nessuno lo ricorda più).

Dove è proprio l'acqua a scarseggiare, in genere, il problema riguarda soprattutto l'agricoltura, e l'opportunità degli investimenti pubblici in tal caso deve essere valutata alla luce dell'opportunità di garantire l'autosufficienza alimentare. Obiettivo il cui peso è enormemente diverso a seconda che si parli di un'economia sviluppata e pienamente inserita nei meccanismi del mercato internazionale, piuttosto che di un'economia arretrata ancora largamente basata sull'agricoltura di sussistenza e interessata da dinamiche demografiche esplosive. O laddove vi siano conflitti intorno alle modalità per condividere l'uso dei corsi d'acqua fra paesi confinanti. Ma poiché l'acqua è pesante, appunto, non ha alcun senso confondere queste

¹ B.Barraqué, *Politiche dell'acqua in Europa*, Franco Angeli, 2000

² Ci sono ovviamente delle eccezioni: i villaggi turistici del Mar Rosso utilizzano enormi dissalatori, mentre San Francisco e Los Angeles prelevano la loro acqua da migliaia di km di distanza. Ma sono le eccezioni che confermano la regola: derivano dalla presenza di usi con una disponibilità a pagare molto alta, a fronte dell'assoluta carenza fisica di risorsa in certe zone.

problematiche come se si trattasse della stessa cosa.

Anche perché la differenza principale che c'è fra l'uso idropotabile e quello irriguo è che il primo dipende dagli stili di vita, può essere governato favorendo il risparmio, ma fondamentalmente non eccede un certo quantitativo pro capite. Invece per l'agricoltura e per le attività produttive in genere, l'acqua non è mai abbastanza: ci sarà sempre qualche originale che, incoraggiato dalla teorica disponibilità (vera o presunta), vorrà impiantare una coltivazione irrigua in mezzo al deserto, costruirci vicino un campo da golf con erba inglese, realizzare un villaggio turistico su uno scoglio in mezzo al mare.

Molti dei problemi della nostra agricoltura irrigua stanno anche in una politica che per decenni ha fatto credere ai contadini che ci sarebbe stata per loro tanta acqua grazie alle enormi dighe (spesso costruite dove l'acqua non c'è e non c'è mai stata ...), incoraggiandoli a investire per trasformare le strutture aziendali adattandole all'irrigazione. E creando le premesse per scatenare una "guerra fra poveri", dalla quale finiranno per guadagnarci solo i progettisti e i costruttori di qualche nuova opera inutile.

Tu vuo' ffare o' faraone ...

Fin dagli albori della storia, la connessione fra acqua e potere è stata lampante. Intorno all'acqua e al controllo dei grandi fiumi sono nate le prime grandi civiltà. Le opere di ingegneria idraulica del passato non cessano di destare meraviglia, e di rappresentare ai nostri occhi l'emblema stesso della civilizzazione. Israele è considerato un avamposto della civiltà perché ha saputo "far fiorire il deserto". In tutti i paesi del mondo, ma soprattutto in quelli aridi, l'ostentazione del potere e della magnificenza si è fatta da sempre con le fontane, i giochi d'acqua, i canali artificiali.

Chi controllava l'acqua, chi era in grado di mobilitare le risorse collettive intorno all'acqua, aveva anche il dominio sugli uomini. La mafia in Sicilia è nata storicamente attorno al controllo dell'acqua (e tuttora c'è chi sostiene che il vero motivo per cui in Sicilia non si è mai risolta "l'emergenza idrica" è la resistenza sotterranea operata dai "signori delle autobotti", che sfruttano i pozzi privati per vendere l'acqua a peso d'oro).

Sarà forse per via di questi sogni ancestrali che l'acqua è sempre stata, assieme al pane e ai gladiatori del circo, un facile modo per guadagnare consenso.

Uno degli eventi più temibili che l'estate ci potrebbe riservare è senza dubbio l'incontro fra il Presidente del Consiglio e "il suo amico Aznar". Il quale Aznar non è che l'ultimo in ordine di tempo di una lunga sequenza di governanti spagnoli di ogni colore e regime politico, che hanno fatto della Spagna il Paese che ha più dighe dell'intero resto d'Europa messo assieme. Il paese che, attraverso la grande idraulica, ha realizzato imponenti trasferimenti di acqua in lungo e in largo, entrando in contenziosi assai delicati con i vicini portoghesi, cui le grandi opere spagnole hanno finito per sottrarre cospicue portate idriche, dirottate dai bacini "atlantici" verso il Mediterraneo. Il paese che, attraverso la movimentazione dell'acqua in lungo e in largo, a spese pubbliche, sostiene un'agricoltura altamente improduttiva, che paga l'acqua un decimo del suo costo, ricavandone un beneficio economico pari a un quinto scarso di quanto lo stato spende.

Il paese che, avendo finalmente esaurito il denaro pubblico spendibile in simili progetti, sta tentando di farsene finanziare una parte cospicua dall'Unione Europea, anche minacciando di utilizzare ulteriormente, in caso di mancato finanziamento, i fiumi che scorrono verso il Portogallo; anche improvvisando alleanze con i costruttori francesi, come quella che avrebbe voluto realizzare (a spese del contribuente europeo) un trasferimento di acqua addirittura dal Rodano alla Catalogna, scavalcando montagne e vallate.

Chi volesse documentarsi un po' meglio riguardo alle "meraviglie" della politica idrica spagnola può ad esempio leggere un recente *pamphlet*, dal titolo estremamente eloquente³, che ne svela i colossali sprechi economici, la gestione clientelare e corrotta, il devastante impatto sul territorio, a beneficio letteralmente di nessuno se non i costruttori delle opere, i titolari dei grandi latifondi coltivati a cereali della Spagna centrale e una popolosa burocrazia idraulica che vive perpetuando se stessa. Quando, paradossalmente, nella stessa Spagna la regione mediterranea, gestendo autonomamente la propria acqua e pagandosela in gran parte di tasca propria, ha sviluppato un sistema agricolo moderno ed efficiente.

³ J.Vergés, *El saqueo del agua en España*, La Tempestad, Barcelona, 2002.

Chi si volesse prendere la briga di fare un po' di conti, scoprirebbe anche in buona parte d'Italia una situazione non diversa, in cui ogni € di beneficio economico procurato agli agricoltori sussidiando l'irrigazione costa al contribuente circa 3-5 €. A queste condizioni, non sarebbe meglio che lo stato regalasse agli agricoltori un'assicurazione contro la siccità, piuttosto che pensare a nuove opere irrigue ?

Per dare due numeri che aiutino a capire: l'acqua per l'irrigazione a pieno campo genera un valore aggiunto di non più di 0,20 € per metro cubo. Come dire, che qualsiasi progetto di approvvigionamento idrico all'agricoltura che comporti un costo superiore è antieconomico. Le nuove opere, compreso il famigerato acquedotto sottomarino Albania-Italia, viaggiano su costi che sono almeno di un ordine di grandezza superiore per il solo approvvigionamento (escluse cioè le spese per la distribuzione).

Quindi, questi interventi potrebbero al limite giustificarsi per gli usi idropotabili (la cui "disponibilità a pagare" può essere tale da rendere conveniente il rapporto benefici-costi): ma solo a patto che non vi siano a livello locale altre risorse meno costose. Si dà il caso che l'agricoltura richieda quantità di acqua almeno triple o quadruple rispetto a quelle degli usi civili: basterebbe quindi una modesta riduzione delle quantità riservate agli usi irrigui per fornire quantità aggiuntive al settore idropotabile a costi molto inferiori a quelli delle grandi opere. Analogamente, basterebbe che l'acqua irrigua fosse riservata in primo luogo agli usi in cui essa è più produttiva (le coltivazioni in serra, l'orticoltura) sottraendola alle colture a pieno campo.

Certo, qualcuno dovrà un giorno andare dai contadini e raccontare loro la verità. Operazione che di sicuro non porterà voti, e che comprensibilmente una politica orientata al mero ottenimento del consenso per gestire il potere non si sognerà mai di intraprendere, preferendo continuare con la liturgia dell'indignazione permanente e con il racconto delle favole.

Un'opera come l'acquedotto albanese, che qualcuno ha ancora l'impudicizia di riesumare, propinandolo ai giornalisti che ci cascano sempre, è un modo eccellente per "liberare" qualche risorsa locale a basso costo per l'uso irriguo, facendo in modo che gli usi più pregiati si rivolgano alle fonti più costose. Se io ho un'acqua locale che costa, diciamo, 0,10 € (che devo dividere fra usi civili ed irrigui) e un'acqua albanese che costa 10 volte tanto, faccio in modo che l'acquedotto civile vada a pescare in Albania (tanto quel costo la gente lo paga comunque volentieri, basta vedere quanto spende per l'acqua minerale, e poi, che diamine, chi vorrà negarci qualche contributo pubblico per risolvere "la sete del Mezzogiorno" ...), così che l'acqua da 10 cent se la possono usare tutta quanta gli agricoltori.

Apparentemente ci guadagnano tutti, ma anche uno studente del primo anno di economia si accorgerebbe del trucco: si tratta di un sussidio mascherato, l'ennesimo, a vantaggio dell'attività agricola. Al di là del fatto che non potrà mai risolvere alcuna carenza idrica, dal momento che riguarda una quantità di acqua 1000 volte inferiore al teorico "fabbisogno" del Sud⁴.

Chi scrive non ha nulla di personale contro i sussidi all'agricoltura. Basta però chiamare le cose con il loro nome, rubricando il denaro pubblico speso per queste opere alla voce "politiche agricole" e non alla voce "dare da bere agli assetati". E, atteso che il denaro pubblico che si può spendere non è infinito, sarebbe forse il caso di chiedersi quali siano gli strumenti di politica agricola più efficaci nel sostenere il settore e meno costosi per la collettività: si finirebbe per scoprire che quello di sussidiare l'agricoltura regalando l'acqua non è il modo migliore di fare né gli interessi suoi, né quelli della collettività.

Insomma, occorre guardarsi dalla pericolosa seduzione dei nostri tabù ancestrali. Le opere idriche non sono buone per definizione. La via della civiltà oggi non passa necessariamente per la grande ingegneria idraulica. E riempire il paese di dighe e acquedotti non è un modo di soddisfare un inalienabile "diritto all'acqua", ma un modo di sprecare il denaro pubblico sussidiando, e pure in modo molto inefficiente, alcuni settori produttivi.

No alla privatizzazione ?

Mentre gli aspiranti faraoni continuano a sognare e promettere dighe, argini e fontane zampillanti, un

⁴ Cifre forse stimate in modo approssimativo e probabilmente gonfiate, ma comunque attendibili come ordine di grandezza, parlano di un teorico fabbisogno di un miliardo di metri cubi all'anno per soddisfare la "sete" del settore agricolo nel Mezzogiorno. L'acquedotto albanese è progettato per fornire circa un milione di metri cubi all'anno.

secondo partito, non meno pericoloso, si agita per le strade, organizza convegni e manifestazioni, “fa opinione”: ci riferiamo al rumoroso e variopinto carrozzone che, da Porto Alegre a Johannesburg passando per Bruxelles, ha fatto del “no alla privatizzazione dell’acqua” e del “diritto all’acqua per tutti” il suo slogan.

“Fuori i mercanti dall’acqua”, titola senza giri di parole un recente libro di Marco Manunta. “Acqua, bene comune dell’umanità”, gli fa eco Riccardo Petrella, leader e animatore della “Campagna mondiale dell’acqua”. “No al profitto privato nell’erogazione di servizi essenziali”, tuona dal canto suo David Hall del “Public services international research unit” dell’Università di Greenwich, uno dei più attivi *think tank* in materia.

Si tratta di affermazioni di principio che, ancora una volta, vanno a pescare nel pozzo profondo dei nostri tabù ancestrali, e dunque ci sembrano inconsciamente giuste e indiscutibili. Ma si tratta di un’altra seduzione pericolosa, e da evitare, perché corre il rischio – pur partendo da intenti nobili e del tutto condivisibili – di farci dichiarare una guerra santa contro il nemico sbagliato.

Apparentemente questo filone di pensiero c’entra poco con il precedente, poco quanto un giovane *no global* può avere da spartire con la lobby dei costruttori e con i politici aspiranti a passare alla storia a suon di grandi opere. Eppure, a guardar meglio, si scoprono sorprendenti affinità. Perché dal “no ai privati” al “no a una gestione economicamente razionale” il passo è molto breve; dire “l’acqua è un diritto” significa anche “no a una valutazione economica della domanda” e “sì a una programmazione delle opere idriche svincolata dalla logica economica”.

Se è la politica, e non l’economia, a decidere l’allocazione dell’acqua, a dare un contenuto concreto alla formula astratta dell’“acqua come diritto soggettivo”, si accetta anche l’idea che debba essere lo stato, con il denaro pubblico, a fare tutto ciò che è necessario per “dare da bere agli assetati”. E chi sono gli assetati? Certo, la gente che a casa apre il rubinetto. Ma i campi irrigati? Gli agrumeti della Sicilia, le risaie della Sardegna (sì, avete letto bene: risaie)? I villaggi turistici e le seconde case più o meno abusive che circondano in un unico cordone di cemento la costa italiana da Ventimiglia a Trieste? L’industria? I campi da golf? L’innervamento artificiale delle piste da sci? Chi, e in base a quale principio, potrà negare loro l’acqua necessaria per i loro “fabbisogni”?

Privatizzare l’acqua può voler dire almeno tre cose diverse, non necessariamente interrelate, e non sarà inutile provare a distinguerle.

Il primo significato è quello di definire *diritti di proprietà privati* sulle risorse idriche, ammettendone la libera compravendita.

Salvo situazioni molto particolari – es. cessione di acqua fra reti confinanti o fra grandi utilizzatori in aree contigue – questo tema non è mai stato all’ordine del giorno in Europa, dove tutt’al più vi sono realtà nelle quali lo stato cede a una collettività di soggetti (es. un consorzio di utilizzatori) un diritto complessivo, lasciando una certa libertà di allocare la quantità fra i singoli consorziati. Siamo mille miglia lontani dai controversi esperimenti californiani di *water market*, anche perché, come acutamente nota ancora Bernard Barraqué, il nostro sistema istituzionale si basa da sempre non sulla proprietà pubblica delle risorse (*ownership*), ma sulla regolazione dell’uso di una risorsa di proprietà comune e come tale inalienabile (*usership*). Come dire, che da noi l’utilizzatore non “compra l’acqua”, ma semmai acquisisce il diritto di usarla (e l’obbligo di restituirla).

Quello che è in discussione, semmai – anche grazie alla recente Dir. 2000/60 – è la necessità di introdurre un po’ di logica economica nella pianificazione degli interventi e nell’allocazione dei diritti di utilizzo, in modo che l’acqua – e il denaro pubblico necessario per finanziare le grandi opere – vengano allocati negli usi che sono socialmente più meritevoli, compresi i “non-usi” rappresentati dai valori paesistici, ambientali ed ecologici.

Il secondo significato è quello di coinvolgere il settore privato nella *gestione dei servizi idrici*: fermo restando che l’acqua è una risorsa pubblica, la gestione delle infrastrutture fisiche necessarie per utilizzarla può essere affidata a un’impresa pubblica o a un’impresa privata, attraverso varie combinazioni contrattuali.

Non è questa la sede per affrontare la complessa tematica sul come, e a quali condizioni, il servizio idrico si presta all’introduzione di forme di liberalizzazione. Schematicamente, si possono individuare nel mondo tre diversi modelli gestionali: quello del monopolio territoriale vitalizio, privatizzato e regolato (all’inglese); quello della titolarità pubblica con affidamento temporaneo a privati attraverso meccanismi più o meno concorrenziali ed integrazione oligopolistica della filiera industriale (modello francese); quello della titolarità e gestione pubblica, con acquisizione dal mercato di beni, servizi e input necessari alla produzione del servizio (modello tedesco, italiano, e perfino, udite udite, statunitense).

Ciascun modello ha punti di forza e punti di debolezza, e nessun paese ha ancora trovato una soluzione ottimale. Tutti e tre i modelli sono del resto apertissimi a vicendevoli contaminazioni. Per cui, mentre ci sentiamo senz'altro di biasimare chi, anche nel nostro paese, in preda alla mistica delle gare, spinge in modo forsennato ed esclusivo sul modello della concorrenza per il mercato "alla francese", non ci sentiamo nemmeno di condividere un ostracismo generalizzato contro "la privatizzazione". Chi teme che la privatizzazione porterà a un "business dell'acqua" fatto sulla pelle dei consumatori e dell'ambiente, dovrebbe forse riflettere sul fatto che il vero business, anche e soprattutto nel modello basato sulla gestione pubblica, lo hanno fatto in passato i costruttori di opere e impianti, a spese dei contribuenti. Per non parlare dei "signori delle autobotti" siciliani.

Il terzo significato della privatizzazione è quello del coinvolgimento del capitale privato nel finanziamento delle infrastrutture e dei servizi. A prescindere da chi gestisce, è un dato di fatto che i tradizionali circuiti della finanza pubblica non sono sufficienti a garantire il capitale necessario, non sono tempestivi e selettivi nell'erogarlo quando e dove serve, sono troppo condizionati dalle scelte politiche per rispondere a rigorosi criteri di razionalità economica.

Coinvolgere il capitale privato significa, evidentemente, trovare la maniera di rimborsarlo e remunerarlo con criteri che siano omogenei con i profili di rischio e remunerazione attesa degli investitori. E dunque, si tratta di trasferire sulle tariffe i costi del servizio, riducendo il peso della fiscalità.

Se nei primi due significati di privatizzazione i gradi di libertà del *policymaker* sono ancora notevoli, riguardo a quest'ultimo i margini si assottigliano, semplicemente perché lo stato non è più nelle condizioni di farsi carico di questo costo. Usare il denaro pubblico per dare l'acqua gratis a tutti poteva avere un senso nelle prime fasi dello sviluppo economico e delle infrastrutture (quando l'onere per le tasche individuali sarebbe stato probabilmente proibitivo, e la dimensione del "bene pubblico" – l'infrastruttura di rete, l'igiene collettiva – aveva un peso più importante rispetto al "bene privato").

Se l'intervento finanziario dello stato è assolutamente indispensabile nelle fasi di nascita e sviluppo delle infrastrutture di base – come è stato per tutti i paesi europei, e come sarà per i paesi in via di sviluppo, a dispetto della Banca Mondiale e dei suoi improbabili schemi di *project financing* – non vi è motivo di ritenere che, a regime, non vi possa essere un graduale spostamento verso una finanza endogena, capace di costruire i suoi cash-flow attraverso le tariffe riducendo la dipendenza dal circuito della decisione politica.

Oggi, benché vi siano ancora delle aree che possono giustificare l'intervento finanziario pubblico (la difesa del suolo, il drenaggio delle acque piovane, il completamento dell'infrastruttura di base per la depurazione) si può pensare che pagare il costo "normale" dell'acqua sia alla portata di tutti, mentre altri bisogni sociali più pressanti e costosi si contendono il denaro pubblico sempre più scarso. E dunque in quasi tutti i paesi – a prescindere dal modello gestionale prevalente – il *full cost recovery* è diventato prassi comune. La citata Dir. 2000/60 si incarica di sancirlo in modo rigoroso, legandolo all'idea del *polluter pays principle* e stabilendo che ogni utilizzatore dell'acqua deve pagare un prezzo che corrisponda ad una "ragionevole" copertura dei costi.

Un osservatore superficiale può notare la coincidenza fra la privatizzazione della gestione e l'aumento delle tariffe, e trarne la conclusione che "privatizzare" è un modo per permettere al capitale privato, ai "mercanti", di speculare sulla sete.

E invece un osservatore più attento potrebbe scoprire che le cose possono stare proprio al contrario: perché una gestione imprenditoriale è anche una gestione potenzialmente più efficiente, mentre l'aumento delle tariffe dipende soprattutto dal palesamento di costi prima scaricati direttamente o indirettamente sul bilancio pubblico, nonché dalla necessità di far fronte alle esigenze di mantenimento, rinnovo e sviluppo delle reti. Questo, certamente, a patto che il settore pubblico sia in grado di regolare opportunamente l'inevitabile monopolio: cosa non facile, come abbiamo sostenuto sopra, e ancora non risolta in modo conclusivo da nessuno, nella gestione privata come nella gestione pubblica.

Luoghi comuni e falsi problemi sul settore idrico in Italia

Quando si parla di acquedotti in Italia, si tende a fare spesso delle generalizzazioni improprie, associandovi ogni sorta di nefandezza: code alle fontane, acquedotti colabrodo, fiumi avvelenati, acqua imbevibile, gestione pubblica fatiscente, corruzione e mafia. Varrebbe la pena di fare qualche distinzione.

Checché se ne pensi, non è affatto vero che la gestione dell'acqua in Italia sia complessivamente un disastro. Anzi, tolta la Sicilia ed alcune zone del Mezzogiorno tuttora "sofferenti", si può pensare che il sistema acquedottistico sia in condizioni soddisfacenti, e in molti casi addirittura in condizioni di dare dei punti a chiunque quanto ad efficacia del servizio, livello tecnologico ed efficienza delle soluzioni gestionali adottate.

Non esiste insomma un "sistema di gestione dell'acqua" in Italia, interamente e unitariamente afflitto da ogni male. Ne esistono molti, diversi fra loro per condizioni idrologiche, costi, qualità della rete (anche perché – il lettore attento non se lo sarà dimenticato, ma *repetita juvant* – "l'acqua è pesante"). I problemi esistono, ma sono differenziati, sono circoscritti, richiedono soluzioni molto specifiche. Anche le aree di eccellenza esistono, anzi sono in maggioranza, e non sfigurano a fianco delle più blasonate esperienze internazionali. Chi decidesse di intervenire alla cieca nel settore idrico pensando di dover fare *tabula rasa*, sbaglierebbe senz'altro i suoi conti.

Gli indicatori che vengono solitamente utilizzati per stigmatizzare la situazione italiana – il gran numero di acquedotti, le tariffe troppo basse – in realtà non sono di per sé, necessariamente, sinonimo di inefficienza e scarsa qualità del servizio.

L'indicatore delle tariffe è sicuramente fuorviante. Tariffe di poche decine di cent al metro cubo possono corrispondere a costi molto bassi, e quindi essere ben sufficienti a remunerare se non altro gli investimenti ordinari; viceversa non sono poche le realtà dove nonostante tariffe decisamente alte, gli investimenti strutturali da realizzare sono ancora notevoli.

E' sicuramente vero che, in media, le tariffe italiane sono nettamente più basse della media europea (da un terzo a metà), ma questo va a scapito soprattutto della fognatura e della depurazione – ben lontane dall'equilibrio economico – mentre la distribuzione idrica, salvo eccezioni, riesce a sostenere i suoi costi e i suoi investimenti, anche perché i costi sono effettivamente bassi grazie alla qualità generalmente soddisfacente e alla forza di gravità che riduce l'input di energia necessario.

La frammentazione delle reti – che è comunque relativa, dato che interessa soprattutto le aree rurali e la montagna – si accompagna di solito con un'ampia disponibilità di risorse reperibili localmente senza grosse difficoltà, almeno nel Centro-Nord. E' vero che in anni recenti queste risorse hanno mostrato segni di vulnerabilità, per cui sembra necessario ipotizzare una graduale concentrazione dei sistemi di approvvigionamento intorno alle fonti migliori che garantisca un più efficace monitoraggio qualitativo e una compensazione dei picchi di domanda, ma non possiamo nemmeno farci abbagliare da queste esigenze e sostenere l'ineluttabilità di una trasformazione strutturale di grande portata in nome di "economie di scala" tutte da dimostrare. Anche perché, per l'appunto, la loro eventuale esistenza viene in genere controbilanciata dalla dispersione della popolazione e dall'accentuata montuosità del territorio italiano⁵.

Diversa è la situazione al Sud: ma anche qui si inizia a disporre di un quadro strategico un po' più analitico rispetto alle geremiadi sulla "grande sete". Chi avesse la pazienza di consultare il programma per l'impiego dei fondi strutturali europei (QCS 2000-2004, reperibile sul sito internet del Ministero Ll.Pp.) scoprirà che, tolte poche eccezioni, non si tratta più di interventi faraonici e a tappeto, ma adeguamenti che interessano soprattutto i centri turistici della costa e i paesi dell'interno.

Perfino nella Sicilia dove la gente fa la coda alle fontane, la dotazione pro-capite che il sistema attuale ha a disposizione è nell'ordine dei 350 l/abitante/giorno⁶, quando il consumo medio italiano è di 200 circa, e quello europeo ancora inferiore. Per dire, una gestione più attenta della domanda e una distribuzione più intelligente potrebbero bastare ed avanzare, al limite con qualche intervento strutturale di modesta portata.

Le "cose da fare", insomma, non sono tanto nuove grandi opere, ma semmai interventi che abbiano lo

⁵ Chi dimentica l'elementare fatto che l'Italia è un paese costituito per la massima parte da montagne tende a enfatizzare oltremisura i vantaggi conseguibili da un accorpamento delle gestioni. Il 60% della popolazione italiana è già ora servito dai 200 sistemi idrici principali. Che qualche interconnessione sia possibile e anche desiderabile è fuori di dubbio, ma chi pensasse di poter fare grandi economie di scala nelle vallate alpine e appenniniche potrebbe andare incontro a cocenti delusioni. Ma, come dice Marco Paolini, "L'Italia è un paese di montagna che ha di sé un'immagine di pianura". E le conseguenze di questa distorsione percettiva non si fanno aspettare.

⁶ Questo dato è relativo alle sole province per le quali è stata ad oggi completata la ricognizione, e mancano all'appello realtà sicuramente in difficoltà come Agrigento. Cfr. R.Mazzola, "L'attuazione della l.36/94 nel Mezzogiorno, stato di ricognizione dei beni", atti del convegno H2Obiettivo, Bari, ottobre 2001.

scopo di utilizzare in modo più efficiente le risorse esistenti. Meno calcestruzzo e più cervello. Meno costruzione e più gestione. Ammodernamento delle reti di distribuzione e adduzione, e in qualche caso interconnessione per compensare eventuali deficit di domanda; possibilità di cessione di acqua fra reti confinanti per alleviare crisi temporanee; sistemi di cartografia digitale e telecontrollo; a seconda dei casi, ricorso a fonti non convenzionali (ripascimento artificiale delle falde piuttosto che riutilizzo delle acque reflue), gestione dei picchi di domanda sono solo alcuni esempi, ovviamente da valutare caso per caso.

E certamente vanno rimesse in discussione, anche seguendo logiche di tipo economico, le attuali priorità allocative, decise amministrativamente e prigioniere dei diritti acquisiti. Se un litro d'acqua in più per i centri turistici "rende" all'economia locale più che se fosse utilizzato per irrigare il granoturco, la logica vuole che sia sottratto al granoturco e destinato al turista⁷. Se per fare questo è necessario ricompensare l'agricoltore del mancato guadagno, lo si faccia pure: male che vada, il costo complessivo sarà molto inferiore che per realizzare nuove opere acquedottistiche ad hoc.

Nel settore della depurazione, l'Italia deve fare ancora moltissima strada, in particolare in vista del recepimento della dir. 91/271, i cui parametri sono rispettati molto raramente, e richiederanno perciò adeguamenti degli impianti esistenti. L'infrastruttura di base è ancora da completare: ma anche qui, se togliamo i casi eclatanti, ma singoli, di città come Milano (come è noto, la "capitale morale" d'Italia è tuttora priva di depuratore), ciò che manca sono soprattutto gli impianti al servizio delle cinte periferiche urbane, in particolare quelle cresciute selvaggiamente e spesso abusivamente; e i piccoli centri rurali, i tanti *urban sprawl* sparsi per la pianura padana e le valli alpine e appenniniche. Tutte aree in cui l'approccio tradizionale del collettamento in fognatura e del trattamento centralizzato è possibile solo a costi esorbitanti, e dove invece soluzioni locali a costo più basso, come la fitodepurazione, possono fornire spesso risultati migliori.

La dir. 2000/60, già parzialmente anticipata nel nostro ordinamento dal Dlgs 152/99, impone il raggiungimento di una classe di qualità per lo meno "buona" per tutti i corsi d'acqua (o superiore in funzione delle destinazioni d'uso previste). I dati contenuti nell'ultima Relazione sullo Stato dell'Ambiente sono poco incoraggianti: nemmeno la metà dei corsi d'acqua italiani è monitorata in modo continuativo; fra questi, il 30-50% al massimo, a seconda degli indicatori utilizzati, rispetta già l'obiettivo. Le politiche intraprese negli ultimi 25 anni dopo che la "legge Merli" avviò la realizzazione di un'infrastruttura di depurazione di base, hanno permesso di arrestare alcune delle situazioni di più grave degrado, ma in compenso l'urbanizzazione selvaggia e a macchia di leopardo ha portato a un inesorabile degrado dei corsi d'acqua minori, perfino nelle vallate di montagna.

Quali strategie debbano essere messe in campo per affrontare seriamente il raggiungimento degli obiettivi di qualità è un tema che si stenta ancora ad affrontare nei dibattiti, e non meraviglia che intorno ai costi attesi ci sia un'enorme incertezza. Ancora una volta, tuttavia, sarebbe irrealistico pensare di affrontare un problema di questa portata solo a colpi di nuovi investimenti in infrastrutture.

Stando così le cose, quale sia veramente il volume di investimenti da affrontare è, allo stato attuale, impossibile da valutare. La stima di 100.000 miliardi, che puntualmente riappare, non si sa bene dove e quando sia venuta fuori né a cosa si riferisca di preciso: come tutte le leggende metropolitane che si rispettino, rimbalza di fonte in fonte, guadagnando autorevolezza e veridicità ad ogni passaggio.

E' probabile che la cifra reale sia notevolmente diversa. Ad esempio, se si considerano soltanto i piani di investimento trentennali ipotizzati nei "piani di ambito" della Regione Toscana (complessivamente, 3,5 milioni di abitanti) e li si proiettano a livello nazionale ipotizzando una loro rappresentatività, si ottiene una cifra complessiva di 11-13 miliardi di € complessivi per acquedotto, fognatura e depurazione, ossia 4 volte meno. D'altro canto, cifre ben più alte saltano fuori se si prova a valutare "a costo di rimpiazzo" soltanto l'infrastruttura esistente, ipotizzandone il semplice rinnovo e mantenimento a medio-lungo termine con tempi di ammortamento congrui.

Nella totale inattendibilità delle cifre che circolano, sembra comunque di poter dire che, nel complesso, il grosso dello sforzo finanziario vada atteso nel settore della fognatura e della depurazione. Federgasacqua, partendo da ipotesi volutamente molto pessimistiche, stima il costo di adeguamento alla Dir. 91/271, nell'ordine dei 30 miliardi di €. Un problema serissimo, ma che ha poco a che fare con "la grande sete".

Si tratta in ogni caso di cifre impegnative, che richiedono una strategia finanziaria complessiva, ma anche

⁷ Fra gli studiosi di economia dell'acqua spagnoli, che se ne intendono, circola il motto: "irrigar los turistas vale mas que irrigar los campos".

che a tenere in mano le redini della spesa ci siano imprenditori seri, a prescindere dall'azionista di riferimento (pubblico o privato, for-profit o non-profit), purché convenientemente responsabilizzati e regolati. Il che ci rimanda, ovviamente, al tormentone finale: la riforma eternamente incompiuta.

La legge Galli, ovvero: come complicare inutilmente le cose semplici

Sono passati ormai 8 anni abbondanti da quando la “legge Galli” fu approvata, con voto largamente *bipartisan*, salutata allora come la riforma che avrebbe risolto d'incanto le carenze del sistema idrico nazionale.

In Italia ci sono 13.000 gestioni frammentate e scoordinate? Manca un approccio imprenditoriale alla gestione dei servizi? L'acqua non si paga e dunque viene gestita in modo inefficiente? La risposta sarebbe venuta da un sistema che, accorpando le gestioni all'interno di un centinaio scarso di “ambiti territoriali ottimali” (ATO), permettesse di conseguire le necessarie economie di scala, razionalizzare la dotazione impiantistica, eliminare un po' di enti inutili, programmare adeguatamente gli investimenti, affidare il servizio a vere imprese, e infine quadrare il cerchio “spalmando” i prevedibili aumenti tariffari su territori più grandi in modo da evitare sperequazioni per le aree deboli del paese (la montagna, le zone rurali in particolare).

Un disegno apparentemente logico e coerente, che tuttavia si è rivelato troppo rigido e inapplicabile nella maggior parte del paese; partendo da presupposti generalmente corretti se riferiti a una situazione media, ma non necessariamente calzanti per tutte le diverse e multiformi realtà che caratterizzano l'Italia. Cosicché il “modello unico nazionale” (un ATO definito su basi amministrative o idrografiche, in ogni caso grande; un unico gestore verticalmente integrato dalla captazione alla depurazione; una tariffa) finiva per adattarsi male alla maggior parte dei casi, e in particolare a quelle in cui il sistema di gestione si era già in qualche modo consolidato seguendo strade diverse.

Non c'è lo spazio per dilungarsi qui sulle tortuosità bizantine, sui cortocircuiti logici, sullo squilibrio palese fra obiettivi della riforma e potere effettivo di imporre le trasformazioni necessarie⁸.

Negli ultimi mesi l'attuazione della legge sembra aver ricevuto comunque un'accelerazione. Stando ai dati diffusi dal Comitato di Vigilanza Risorse Idriche, dei circa 90 ATO previsti dalle legislazioni regionali, più della metà sono ormai costituiti e insediati, e il 25% circa ha completato la ricognizione e si avvia a predisporre i “piani di ambito” in vista dell'affidamento. In una manciata di casi si è arrivati al traguardo finale della scelta del gestore.

E' significativo che le Regioni relativamente più avanzate sono quelle in cui il sistema preesistente era poco strutturato od organizzato, ma in compenso vi erano solide tradizioni di buona amministrazione locale (Italia centrale, Lazio e Toscana in testa), mentre al Nord – dove per varie ragioni il sistema idrico era già evoluto per la sua strada e i “costi affondati” nelle gestioni esistenti sono più significativi – l'applicazione è praticamente appena cominciata e per lo più confinata agli aspetti “di facciata istituzionale”. Quanto al Sud, non era facile liberarsi di colpo della “logica della Cassa del Mezzogiorno” improvvisando un'amministrazione locale in grado di confrontarsi con i nuovi gestori, e infatti di strada se n'è fatta poca.

Questo dato comunque incoraggiante – rispetto al nulla di solo un paio di anni fa – arriva peraltro fuori tempo massimo. Come il povero Dorando Petri alla maratona olimpica, la riforma rischia di crollare esangue in vista del traguardo, resa già obsoleta dall'incalzare delle nuove esigenze, a cominciare dalla riforma dei servizi pubblici locali in chiave di liberalizzazione per finire con la riforma della Costituzione, in base alla quale le Regioni assumono piena titolarità sulla legislazione di settore.

Col senno di poi, si può osservare che la riforma voleva troppo (e troppe cose diverse tutte in una volta), fingendo di risolvere i conflitti e le molteplici contraddizioni del sistema italiano, in realtà rimandandoli e trasferendoli alla sfera dell'attuazione, dove i nodi sono puntualmente venuti al pettine. Si è finito per perdere 8 anni mobilitando tutte le forze nella “produzione di carta a mezzo di carta”, rimandando al post-riforma ogni serio ragionamento sui numeri, sulle strategie industriali, sulle cose da fare, sul modo di

⁸ Il lettore interessato può fare riferimento al recente volume da me curato, “Ciclo integrato delle acque: regole di mercato e modelli operativi a confronto”, FrancoAngeli, 2002

riavviare il ciclo degli investimenti.

Al Nord come al Sud, le poche cose che si sono fatte per davvero vanno attribuite all'impegno degli operatori esistenti, malgrado i perduranti "lavori in corso" per l'attuazione della legge distogliessero altrove l'attenzione e le risorse finanziarie. Come dire, che sarebbe stato forse più saggio partire da una valutazione realistica di cosa c'era e cosa funzionava, facendo leva sulla parte sana del settore e investendo per migliorare quello che c'era, piuttosto che azzerare tutto per ricominciare daccapo. Mettendo in moto un processo di cambiamento, senza perdere troppo tempo nel prefigurare nei minimi particolari il punto di arrivo.

Valeva la pena di incaponirsi su questioni di pura bandiera (come la necessità di affidamento unico, tariffa unica ed integrazione acquedotto-fognatura-depurazione), che hanno originato conflitti e scatenato prevedibili quanto dilanianti lotte di potere fra i soggetti politici e le imprese, pubbliche e non ? Non sarebbe stato meglio una riforma realistica e che si potesse veramente applicare in fretta, in modo da iniziare a lavorare subito senza impaludarsi, lasciando alle imprese il mestiere delle imprese (compreso quello di ricercare le economie di scala e di scopo) e allo stato il compito di allocare la risorsa e regolare i servizi alla stregua degli altri servizi industriali ? Come hanno fatto del resto portoghesi e spagnoli, in questo sì degni di essere imitati, che con pragmatismo assai superiore al nostro sono riusciti a costruire da zero buona parte della loro infrastruttura fognaria con i soldi di Bruxelles, e non si può certo dire che si trovassero vent'anni fa in condizioni migliori della Sicilia.

La legge Galli, figlia di una cultura dell'ottimizzazione statica (quella secondo cui le cose si progettano e non si gestiscono, le riforme sono un disegno e non un processo), non sarà del resto né la prima né l'ultima occasione mancata del riformismo italiano. Strano paese, il nostro, in cui si confonde la necessità di riformare con l'ansia di rifare tutto dalle fondamenta, aprendo "cantieri istituzionali" destinati a restare aperti all'infinito, fino alla prossima riforma. Che, nuovamente, ricomincerà dalle fondamenta. E alle fondamenta, per l'ennesima volta, si fermerà.

Uscire dalla palude

Il settore idrico è afflitto da grandi e difficili problemi.

La qualità dei servizi che, complessivamente, i cittadini del nostro paese ricevono, sebbene non sia ovunque così disperata come a volte si tende a credere, è complessivamente insufficiente e merita sicuramente che la "questione dell'acqua" entri stabilmente nell'agenda politica, nella cultura dei cittadini, nella prassi quotidiana dell'amministrazione.

Spesso le soluzioni sono a portata di mano, e se non si trovano è perché non si vogliono trovare. Alcune volte i problemi vengono drammatizzati in maniera eccessiva o sono strumentalizzati per fini poco nobili. Altre volte i problemi sono strutturali ed endemici. Altre volte ancora, i problemi sono stati originati da politiche irresponsabili che in passato hanno creato l'aspettativa che l'acqua sarebbe stata regalata a tutti, *nunc et semper*, e che anche il più remoto coltivatore di granturco della Sicilia centrale ne avrebbe avuta la sua parte.

Alcune volte la risposta deve passare per l'offerta di servizi e infrastrutture, altre volte va ricercata nel miglioramento della gestione, altre volte ancora riducendo la domanda e delocalizzando le attività idroesigenti.

Come tutte le questioni serie, la questione idrica va affrontata seriamente, al riparo dalle facilonerie, dalle frasi fatte, dalla demagogia, dai condizionamenti ideologici. Senza il ricatto dell'emergenza, ma anche senza l'ansia di definire e raggiungere per forza l'ottimalità (che, come recita il proverbio, spesso è nemica del bene). Senza provincialismi, ma anche senza eccessive sudditanze psicologiche verso le esperienze degli altri paesi, che non sempre sono poi tanto migliori.

Con tutto quanto di importante c'è da fare, è un delitto imperdonabile che l'Italia continui a concentrare l'attenzione e gli sforzi su problemi inesistenti, e che la politica continui ad evocare soluzioni sbagliate, ma soprattutto a rinviare eternamente le decisioni in attesa della prossima "legge Galli" cui affidare, come al solito per via normativa, la ricerca delle vie di uscita.

Come la sanità, come l'esame di maturità, come la tangenziale di Mestre o la Bologna-Firenze, anche

l'acqua sembra condannata a vivere in quella che con un efficace quanto sarcastico ossimoro è stata definita "fase transitoria permanente", prigioniera di una politica e di un'opinione pubblica tutto sommato più interessate all'astratto filosofare su questioni di principio che all'efficienza dei servizi e dell'uso delle risorse naturali.

Se questa lettura sotto l'ombrellone sarà servita almeno a far venire a qualcuno la voglia di documentarsi e riflettere seriamente, rifuggendo dal chiacchiericcio vacanziero, avrà raggiunto uno dei suoi obiettivi.