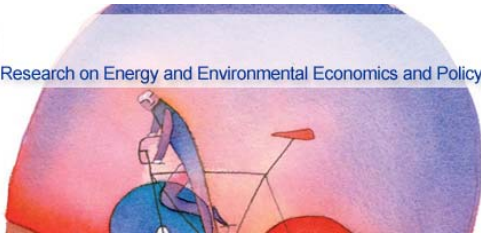




Centre for Research on Energy and Environmental Economics and Policy



UN MODELLO CHE FA ACQUA

Antonio Massarutto

Tra gli “obiettivi del Millennio” assunti a Johannesburg nel 2002, vi era quello di ridurre della metà la popolazione mondiale priva di accesso sicuro all’acqua potabile, stimata in un miliardo di persone, e a servizi di fognatura adeguati, 1 miliardo e quattrocento milioni di persone. Qualche timido progresso è stato fatto: 600 milioni di persone in più oggi hanno accesso all’acqua potabile. E tuttavia, il numero di persone che ne sono prive è addirittura aumentato, è ora di un miliardo e 200 milioni, complice l’incremento demografico. Ancora peggio va con i servizi igienici e sanitari, che mancano a 2,5 miliardi di persone. Qualche miglioramento c’è stato in Asia, si è passati dal 20 al 40 per cento di popolazione servita, e in Africa Settentrionale, dal 60 all’80 per cento, mentre molto più limitati sono stati i progressi nel resto del pianeta. Per il 2030, le proiezioni sono ancora più fosche.

UN DIRITTO O UN BISOGNO?

Ha fatto dunque discutere la conclusione del 5° Forum mondiale per l’acqua di Istanbul, che ancora una volta non ha voluto riconoscere l’accesso all’acqua come “diritto umano”, definendolo invece come “bisogno fondamentale”. Chiare sono le implicazioni della scelta: se qualcosa è un diritto, vuol dire che qualcun altro ha il dovere di garantire che sia effettivamente goduto da tutti. E dunque, da un lato, la comunità internazionale deve assumere impegni precisi per sostenere lo sforzo dei paesi meno sviluppati; dall’altro, le politiche idriche dei diversi paesi devono garantire un’allocazione della risorsa e regole di accesso che tutelino i più deboli. La formula approvata a Istanbul è sicuramente più vaga, e per certi versi deludente. La sede del Forum – che dietro la patina ecumenica, è in realtà sponsorizzato dalle grandi imprese private – ha fatto sospettare che sia stata dettata dagli interessi delle multinazionali, che per varie ragioni temono le conseguenze di una definizione più impegnativa. Occorre tuttavia un po’ di realismo.

UN PROBLEMA DI INFRASTRUTTURE

Il problema non riguarda l’acqua intesa come risorsa naturale, ma semmai le infrastrutture e i servizi. Se miliardi di persone non hanno accesso all’acqua potabile e ai servizi igienici, non è dovuto alla scarsità dell’acqua, né alla sua mercificazione, ma semmai alla scarsità di mezzi economici disponibili per investire nei sistemi infrastrutturali. Soprattutto se si considera che la possibilità di sostenere gli investimenti con le tariffe è limitata dal potere di acquisto insufficiente. Sono in particolare le grandi megalopoli, cresciute in modo incontrollato negli ultimi decenni, a evidenziare drammaticamente queste carenze.

Spesso si presenta la questione come se in questi paesi l’acqua ci fosse sempre stata per tutti, e qualche avido capitalista se ne fosse ora impossessato per lucrare sulla sete. La realtà, più triste, è diversa: dove milioni di diseredati arrivano e si ammassano in fatiscenti *favelas* o mefitici *hutong*, dove le infrastrutture, se ci sono, sono così malandate che cadono a pezzi, l’acqua non è mai stata un diritto, ma semmai un costoso bene che la gente raccoglie con precari sistemi autogestiti, o compra a caro prezzo da un lucroso mercato nero fatto di omini con l’autobotte. E i servizi igienici sono sostituiti dalla strada o dagli orti, come avveniva del resto anche nelle nostre città prima della rivoluzione industriale.

MA CHI LE FINANZIA?

Chi deve investire per realizzare le reti e gli impianti? Con i soldi di chi? È pronta la comunità internazionale a sostenere uno sforzo finanziario così immane? Lo deve fare rimanendo essenzialmente un prestatore di risorse, oppure come donatore? E con quale modello gestionale, organizzativo, di governance? In capo a chi deve essere posto il rischio economico, particolarmente elevato in un settore come questo – capital intensive, con lunghissimi cicli di vita dell’investimento, e tariffe che giocoforza includono un cospicuo margine operativo che i governi possono essere tentati di espropriare una volta che la rete è sottoterra?

Negli anni Novanta, lo schema adottato dalla Banca Mondiale prevedeva finanziamenti e garanzie, a patto che la gestione fosse affidata in concessione a operatori industriali, e che fossero le tariffe pagate dagli utenti a generare, nel lungo termine, i flussi di cassa necessari a sostenere il debito. Questo schema è sostanzialmente fallito, nonostante qualche isolato caso positivo. La ragione del suo fallimento è che le imprese private, anche se sostenute dalle istituzioni finanziarie (che restano comunque dei prestatori, e non dei benefattori) affrontavano un rischio così elevato da portare il costo del capitale e le tariffe a livelli non sostenibili dalla popolazione. Si è messa sotto accusa la sete di profitto delle multinazionali, e va detto con onestà che non sempre hanno fatto il possibile per smentire questa diceria. Ma la scelta di imporre il modello della concessione a operatori industriali, necessariamente occidentali, non era solo dovuta all'acquiescenza ai diktat del capitale internazionale. Chi avrebbe gestito, altrimenti, il flusso di risorse finanziarie e chi ne avrebbe potuto garantire il rientro? L'esperienza fallimentare dei sistemi pubblici – eredità del passato coloniale, gestiti da élite locali spesso corrotte o comunque non all'altezza del ruolo – non era affatto edificante. Altre soluzioni sono state provate in seguito, con risultati qua e là incoraggianti, ma non ancora risolutivi: dai partenariati alle cooperative locali, dalle “adozioni a distanza” finanziate dalle tariffe dei paesi ricchi ai micro-progetti di comunità basati su uno sviluppo graduale. Ma siamo ancora alla ricerca di un modello che ci permetta di far quadrare il cerchio. Servono tanti soldi e soprattutto serve qualcuno che sappia cosa farne; serve un modello di regolazione che sappia garantire – necessariamente nel lungo termine – la stabilità dei flussi di cassa; serve know-how gestionale e non solo costruzione, servono garanzie che i soldi non siano sperperati in operazioni clientelari e populistiche, quando non dirottati altrove.

LA TARIFFA A METRO CUBO

E serve un modo per ripartire i costi che, se deve fare salvi i ricavi totali e le garanzie per chi investe, li deve anche spalmare nel modo più indolore possibile. Qui, forse, la scelta di imporre la tariffazione volumetrica – affermatosi in occidente solo in tempi recenti, sulla spinta di tutt'altre priorità – non è stata forse una scelta saggia. Come dimostrano molti studi, la domanda urbana di acqua, e più ancora quella di servizi igienici e sanitari, è inelastica al reddito. Consumano tanta acqua i ricchi quanto i poveri, e far pagare al metro cubo – magari scontando le prime unità per ricaricare su quelle eccedenti il minimo – ha effetti pesantemente regressivi. Ben presto la spesa arriverà a livelli insostenibili specie per le famiglie povere.

Nell'800, in Europa e negli Usa, si è capito presto che un servizio commerciale tariffato in quel modo non era sostenibile finanziariamente nelle fasi di sviluppo del sistema. Solo pochi avrebbero potuto pagare, e quei pochi non erano sufficienti per giustificare e reggere l'investimento. Ma una città industriale non può vivere senza accettabili livelli igienici e sanitari, dunque occorre che tutti siano connessi al sistema. La percezione di queste esternalità guidò, allora, la scelta di basarsi su un modello di gestione pubblica, finanziata sì dagli utenti, ma con criteri molto più legati alla capacità contributiva che al beneficio. Se da noi oggi questo modello ha raggiunto il suo compimento ed è entrato in una nuova fase, altrettanto non si può dire dei paesi poveri. Forse un po' più di memoria retrospettiva, capace di risalire ai tempi in cui anche noi eravamo “paesi in via di sviluppo” potrebbe aiutarci a evitare molti errori. A Istanbul sarebbe stato certo più nobile affermare il diritto all'acqua, ma forse anche più ipocrita. Piuttosto che fare promesse che non si sa come mantenere, meglio darsi obiettivi più limitati, ma realistici.