

L'ACQUA, L'ECONOMIA E LA MORALE

Rossella Monti

Direttore

HYDROAID

WATER FOR DEVELOPMENT MANAGEMENT INSTITUTE

rossella.monti@hydroaid.it

Sommario

Nelle pagine seguenti si affronta il rapporto tra acqua ed economia e senza alcuna presunzione di fornire un quadro completo sull'argomento, si offrono degli spunti di riflessione sul tema della privatizzazione dell'acqua. Si cerca altresì di esporre i problemi dei paesi in via di sviluppo che al di là dei dibattiti intellettuali nei paesi occidentali continuano a non trovare una soluzione ai loro problemi di povertà.

Summary

In the following pages the relations between water and economy are analysed. Without the conceit to furnish a full picture on the topic, some elements for consideration are offered on the theme of privatization of water. The problems of the developing countries are analysed also because, despite the intellectual debate in the western countries, these remain in a situation of poverty.

L'acqua, l'economia e la morale

Ricordo qualche dato già offerto in un precedente articolo: secondo la FAO i 15.000 m³ d'acqua che servono in media a irrigare un ettaro di riso delle moderne varietà ad alto rendimento, bastano a 100 nomadi e a 450 capi di bestiame per tre anni; a 100 famiglie rurali per tre anni; a 100 famiglie urbane per due anni; a rifornire 100 clienti di alberghi di lusso per soli 55 giorni.

Questi numeri danno immediatamente idea che l'acqua ha un ruolo fondamentale nell'economia di mercato.

Quando nel 1995 la Banca Mondiale lanciò l'allarme sull'emergenza idrica¹ individuò tra le cause principali l'inefficienza gestionale (coincidente spesso con un accentramento dei sistemi di gestione idrica sotto il controllo dello Stato e poco in quello privato) e il fatto che si considerasse l'acqua un bene gratuito o di basso costo. Riprendendo la Carta di Dublino del 1992, legittimò il concetto che l'acqua doveva essere trattata come un "bene economico" e prospettò che la soluzione all'emergenza idrica si poteva trovare nella definizione di criteri di "produttività dell'acqua" come oramai consuetudine nella maggior parte dei paesi occidentali (o occidentalizzati).

I criteri economici, pur legittimi in quanto di economia si tratta, vanno tuttavia ponderati e proposti con molta cautela infatti ignorando il fatto che l'acqua è un diritto degli esseri umani si rischia di aumentare il divario e la conflittualità latente tra i paesi sviluppati e quelli non; di

¹ nel 1995 la Banca Mondiale lanciò l'allarme affermando che 80 paesi, equivalenti al 40% della popolazione mondiale si trovano in condizione di penuria d'acqua, ovverosia con meno di 1000 m³ d'acqua per abitante all'anno, e il 50% della popolazione mondiale (circa 3 miliardi di individui) non dispone di adeguati sistemi di depurazione idrica e non ha accesso all'acqua potabile. Come conseguenza di ciò, la mortalità legata alle epidemie e ai contagi causati dall'inquinamento delle acque ammonta, secondo l'OMS, a circa 30 milioni di persone all'anno.

creare cicli inflattivi virtuali dato che i maggiori costi dovrebbero alla fine essere coperti sotto altre forme dagli Stati dei PVS (dove per inciso il reddito pro-capite è mediamente meno di 10 dollari al giorno) e, per assurdo, privilegiare l'uso idrico per scopi industriali piuttosto che agricoli innescando processi conflittuali sull'uso della risorsa con gravi conseguenze per l'uomo e l'ambiente. Banalizzando e a solo titolo di esempio, dal punto di vista economico, 1000 tonnellate d'acqua utilizzate nei campi producono circa una tonnellata di frumento del valore di 200 dollari e invece possono aggiungere valore alla produzione industriale per circa 14.000 dollari.

Per completezza al tema economico dell'acqua è necessario inoltrarsi nella spinosa questione della privatizzazione dell'acqua che, sia pur erroneamente, nel dibattito collettivo lo identifica.

Si assiste oggi giorno ed ad ogni livello politico, ad uno scontro tra chi è a favore e chi è contrario alla privatizzazione dell'acqua, ovvero all'affidamento della distribuzione dell'acqua a società private. Tra le varie questioni si discute se è morale affidare la gestione di un bene primario a dei privati che ne traggano profitto. Mi pare francamente un problema mal posto ed oltretutto incentrato -per quanto spesso si trascuri di dirlo- sulla sola quota ad uso idropotabile ed igienico sanitario a scala urbana, quando invece i grandi consumi d'acqua sono in agricoltura e nell'industria. Si discute sul *come* ma non sulla *soluzione* del problema ormai di proporzioni gravissime (1.4 miliardi di persone senza accesso all'acqua!). Il problema è complesso e sono molteplici le variabili che influenzano la soluzione, per cui qualsiasi generalizzazione è fuorviante nella ricerca delle soluzioni. Ogni paese in ragione della sua storia, delle sue caratteristiche idrologiche, dello status politico, del livello di infrastrutturizzazione, dell'economia richiede la ricerca di una soluzione ad hoc perchè sia efficace e risponda alle esigenze del paese.

Personalmente non trovo scandalosa la privatizzazione per se purchè vengano garantiti i diritti primari (uso idropotabile ed igienico-sanitario nella misura e qualità necessarie) e i costi siano controllati, ovvero equi affinché l'accesso all'acqua sia garantito anche alle fasce economicamente più deboli così come all'agricoltura perché la peculiarità ambientale, sociale, culturale e la produzione di cibo siano garantiti. D'altra parte altri ed innumerevoli beni, anch'essi vitali, sono in mano ai privati e nessuno grida allo scandalo.

Rimango tuttavia scossa nel sapere che la privatizzazione risulta in dati sconcertanti: in Kenya un litro d'acqua costa 0,93 US\$ mentre il costo di un litro di benzina è di 0,83US\$; in Burkina Faso per un allacciamento alla rete idrica (gestione Vivendi) il costo è di 220 euro a fronte di reddito medio giornaliero procapite di mezzo euro al giorno; in Bolivia la ditta Aguas del Illimani (gruppo Suez) ha disposto che il costo dei nuovi allacciamenti al El Alto e a La Paz a 450 dollari. Una cifra impossibile da pagare per numerose famiglie, il cui reddito mensile non supera i 50 dollari.

Volendo proporre una visione bonaria, non credo si tratti solo di azioni vessatorie da parte dei gestori privati, ma di costi che le società sostengono. Essendo legittimamente e palesamente società di profitto, predispongono i propri investimenti affinché il capitale investito e i costi di gestione ritornino nell'arco di massimo qualche decennio e ne abbiano un beneficio economico.

Vale allora la pena di chiedersi, prima ancora di parlare di privatizzazione, su chi deve sostenere i costi della gestione ordinaria e anche quelli per le nuove infrastrutture. Nei nostri paesi, i grandi investimenti sono stati fatti dallo Stato (ed oggi ancora in Italia interviene nelle grandi opere strategiche) e a fondo perduto; la gestione di lungo periodo sotto l'aspetto economico-

finanziario è stata pessima, ma non altrettanto dal punto di vista sociale giacchè tutti noi (o quasi) abbiamo oggi la fornitura d'acqua in casa e beneficiamo di acqua di qualità controllata.

L'affidamento alle nuove società di gestione private o pubbliche nei nostri paesi riguarda quindi e prevalentemente aspetti di gestione ordinaria, di manutenzione ed adeguamento delle infrastrutture. Al processo di privatizzazione è stata creata una solida base legislativa e messi a punto, anche sotto il profilo giuridico-legislativo, sistemi di ottimizzazione delle infrastrutture a scala territoriale perchè la gestione sia (come recita la legge 36/94 con al creazione delle ATO) "efficiente, efficace ed economica".

Nei paesi in via di sviluppo invece la situazione è diversa: occorre fare grandi investimenti per realizzare dighe, reti di distribuzione, impianti di potabilizzazione, collettori fognari, sistemi di depurazione, impianti desalinizzazione, serbatoi artificiali etc. La prima domanda è quindi chi sostiene gli investimenti? La seconda: è affidabile chi opera il controllo sugli investimenti e possiede gli strumenti di controllo? La terza: si tratta di investimenti a fondo perduto o no? La quarta: esistono nel paese dove si vuole operare i meccanismi legislativo-sociali perché gli investimenti funzionino? Soddisfatte queste domande si potrà allora parlare di piano finanziario e di piano economico in cui rientrerà anche la gestione, indipendentemente da chi verrà operata. Che ci siano dei costi per avere acqua sana è indubbio. Che l'acqua sia un business e per chi, dipende dai criteri che vengono messi in atto.

Tra questi, a mio parere, trovo deplorabile dal punto di vista morale, ma anche insensata l'introduzione di criteri di libero mercato con la ovvia e pericolosa conseguenza della mercificazione dell'acqua. I primi chiari segnali di questo orientamento sono emersi nel dibattito internazionale passando l'acqua da "diritto fondamentale" a "bisogno vitale" (Conferenza ONU, Dichiarazione di Dublino, 1992; IIWWF, l'Aja, 2000). La differenza non è solo terminologica. Il diritto all'acqua comporta per lo Stato e le sue istituzioni l'obbligo di creare le condizioni necessarie (anche dal punto di vista finanziario e gestionale) affinché tutti i membri della comunità abbiano accesso alla risorsa nella quantità e nella qualità sufficiente alla vita. Nel caso del bisogno, invece, l'accesso all'acqua nasce dall'iniziativa di ciascun individuo la cui capacità di soddisfare il bisogno è condizionata dalla sua capacità d'acquisto.

In coerenza con tale concetto, l'acqua diviene quindi un "bene economico" (e non solo un "bene sociale"), il cui valore deve essere determinato sulla base del "giusto prezzo", fissato del mercato nell'ambito della libera concorrenza internazionale, secondo il principio del recupero del costo totale (vertice di Cancun, 2003).

Ed è proprio per questo che le più dure contestazioni cui è andato incontro il Forum del WWC di Messico hanno mirato all'ottenimento della fuoriuscita dell'acqua dai trattati commerciali ed è sempre per questo, a fronte della pressante richiesta di un cambiamento di strategia, che a Mexico City gli organizzatori del World Water Forum hanno proposto di parlare di sfida globale da cogliersi mediante azioni locali. In altri termini, di superare il rapporto tra stati (e tra aziende e stati) per creare rapporti tra comunità locali (e tra aziende e comunità locali).

Rimane un fatto oggettivo: questi discorsi arricchiscono il dibattito intellettuale in modo costruttivo e trovano applicazione quando il cittadino, in un regime democratico e per tramite dei propri rappresentanti, ha degli strumenti "politico-sociali" per partecipare alle scelte che lo riguardano. Nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo queste condizioni non sono verificate. Sono quindi due, credo, gli approcci che vanno delineati: uno per i paesi "industrializzati" e l'altro per i paesi "in via di sviluppo" ed anche nell'ambito di queste macrocategorie andrebbero fatti dei distinguo.

Nel primo caso credo che, nonostante alcune esperienze dimostrino il contrario, l'applicazione di criteri economici (e nell'applicazione eventualmente la privatizzazione) rimanga uno strumento

valido per garantire un'efficiente gestione delle acque, a condizione che essa avvenga secondo modalità e principi che garantiscano l'utente finale nei suoi diritti e necessità. Il modello PPP (partenariato pubblico-privato), basato sulla distinzione tra governo dell'acqua (di competenza dello Stato) e la sua gestione (di competenza di società private, magari partecipate da enti pubblici), delineato dalla World Bank, nonostante la sua posizione sia condizionata dalle potenti lobby delle imprese del settore idrico, costituisce un buon punto di partenza che, con le opportune correzioni, penso potrà garantire da un lato il diritto d'accesso all'acqua, dall'altro una gestione efficiente della risorsa. Sarà però necessaria a monte una effettiva e rigorosa azione da parte degli Stati nazionali. Per tale motivo –ritengo– che questo modello potrà funzionare solo nei Paesi più industrializzati, dove lo Stato è più efficiente e democratico, e dunque potrà orientare e regolare, nell'interesse della collettività, il processo di privatizzazione fissando limiti, controlli, re-investimenti di parte del capitale e standard ambientali sostenibili a tutte le imprese private che vogliano operare in questo settore. A queste ultime deve essere demandata la sola attività di produzione o di gestione dell'acqua, secondo i principi del "*full cost recovery*" cioè garantendo la remunerazione del capitale impiegato ed una conseguente migliore efficienza nello sfruttamento della risorsa acqua.

Nei Paesi del Terzo Mondo questo modello non credo fornirà la soluzione di garantire l'accesso all'acqua alle popolazioni a meno che i governi locali siano in grado di garantire gli interessi collettivi. Le ragioni sono:

- di ordine politico-sociale. Instabilità istituzionale, governi non democratici, inefficienza degli apparati statali sono tutti fattori che impedirebbero una rigorosa azione di controllo e di regolamentazione e faciliterebbero i fenomeni di corruzione e concussione.
- di ordine economico. Le imprese di distribuzione perchè il loro intervento abbia un valore sociale, e contribuisca alla soluzione del problema idrico mondiale devono portare l'acqua dove non c'è, ovvero nelle zone rurali. Nelle zone rurali è un dato di fatto che la popolazione necessita di soluzioni tecnologiche che siano poco costose. Come conciliare quindi le istanze della popolazione con quelle del settore privato, che legittimamente ragiona in termini di reddito e profitto? Risulta evidente che gli sforzi di investimento delle grandi aziende saranno preferibilmente concentrati in aree urbane e sub-urbane dove è previsto un utile maggiore. Inoltre, per recuperare gli investimenti per nuove infrastrutture (spesso inesistenti) e i costi di gestione e produrre utili, fissano dei prezzi che in questi Paesi è insostenibile per larghissime fasce della popolazione.

Nasce dunque l'esigenza di delineare per queste regioni che hanno situazioni economiche, sociali, politiche e culturali particolari, un modello di governo delle risorse idriche diverso dalla privatizzazione, sia pur di natura economica. Probabilmente l'unica soluzione è nel lungo periodo, attuando principi di cooperazione solidale che va dagli investimenti a fondo perduto, alla formazione di individui locali in grado di assumere la gestione di sistemi complessi, alle politiche internazionali capaci di favorire le attività dei gestori locali se minacciati da politiche interne dei loro governi che non favoriscano le politiche sociali e il "bene" della collettività.

Appare altresì necessario che qualsiasi progetto di cooperazione sia permeato di elementi che riflettano la nostra concezione di uomo, quali: giustizia, solidarietà, sviluppo e benessere.

In questi elementi rientrano le politiche sociali, l'informazione, la partecipazione, la conoscenza. Questi fattori, se assenti, sono concausa di sottosviluppo e contribuiscono con altrettanta efficacia alla scarsità o per contro alle alluvioni. Ciò induce a ritenere che taluni interventi, che prescindono dalla dimensione dell'individuo e dalla sua quotidianità, rischiano di essere di per se inefficaci.

Sicuramente in buona parte i problemi del terzo mondo sono dei problemi di ordine culturale. In un mondo globalizzato, estremamente competitivo e rapido, divengono vittime del progresso quelle frange di popolazione che per necessità si concentrano in particolari aree del mondo dove

subiscono il fascino di modelli di sviluppo che sono in grado di recepire solo marginalmente e comunque non in grado di sostenere per goderne. Col tempo e il progredire delle tecniche e delle dinamiche mondiali il divario, già enorme, tra mondo ricco e mondo povero sarà sempre più forte.

De facto i modelli imperanti sono occidentali, l'imprimere una svolta significa contribuire ad una partecipazione dei paesi non occidentali. Cio' richiede innanzitutto formazione ed educazione e soprattutto un orizzonte temporale sufficiente perchè il processo di rielaborazione delle esperienze di cui siamo portatori si manifesti in nuove dinamiche mondiali. Richiede altresì l'acquisizione a priori, da parte dei portatori di aiuto, della gerarchia di valori di cui sopra. Per contro, i medesimi valori devono essere recepiti con altrettanta volontà e determinazione da parte dei governi beneficiari.

Conclusioni

L'acqua è un diritto vitale fondamentale degli esseri umani, è altresì un elemento di salute, di equilibrio ambientale, di sviluppo socio-politico-economico irrinunciabile. Per tali motivi, qualsiasi intervento venga operato nel settore dell'acqua non può prescindere da valori etico-morali fondamentali.