

L'ACQUA:
SCARSA PER MOTIVI NATURALI O DI GESTIONE CARENTE?

EMILIO GERELLI

JEL CLASSIFICATION: Q00

KEYWORDS: economia ambientale

Emilio Gerelli*
L'ACQUA: SCARSA PER MOTIVI NATURALI O DI GESTIONE CARENTE?
Stesura provvisoria

Sommario: 1. Conclusione e sintesi – 2. L'Economia dell'acqua – 3. La gestione del bacino idrografico tra esigenze di unitarietà della gestione, di rapporto con gli utilizzi del territorio, e con i diversi enti locali – 4. Principali leggi e problemi – 5. La situazione globale – 6. Conclusione

La cosa migliore è l'acqua.
Pindaro, *Olimpiche*, I, 1

* Accademico dei Lincei, Università di Pavia

Relazione al convegno *La risorsa acqua e il federalismo fiscale*, 10-11 ottobre 2003

1. Conclusione e sintesi

In questa nota mostreremo che il vitale problema della disponibilità di acqua in quantità e qualità sufficienti, dipende dalle modalità di gestione dell'intervento pubblico anzitutto, e inoltre dai comportamenti dei singoli utenti, più che da scarsità fisica. Ciò in accordo con quanto sottolineato dall'Onu che, in occasione del corrente anno mondiale dell'acqua, chiama duramente in causa le responsabilità della leadership politica anzitutto, e inoltre i comportamenti dei consumatori.

A questo scopo esamineremo, in termini sintetici, i problemi economici che caratterizzano la gestione delle acque: monopoli naturali, "fallimento del mercato" dovuto a effetti esterni e beni pubblici (§ 1), e il conseguente riferimento al bacino idrico (§ 2). Accenneremo poi alle tre principali leggi vigenti sull'acqua, rispettivamente: per usi civili, di tutela dall'inquinamento, e per la prevenzione da alluvioni e frane. In ciascun caso esamineremo anche, sempre concisamente, l'applicazione concreta della norma (§ 3). Da ultimo accenneremo ai problemi globali sollevati dall'Onu (§ 4), e nell'ultimo paragrafo esporremo le nostre conclusioni.

2. L'Economia dell'acqua

La concezione degli economisti classici, quali David Ricardo (1772-1823), secondo cui l'acqua sarebbe una risorsa "libera" e non scarsa, poteva forse valere nell'Inghilterra a cavallo del '700 e nei secoli precedenti, ma certamente non oggi, anche se l'acqua è la più "rinnovabile" delle risorse naturali, che ogni anno, in media, cade sul terreno e rievapora nella stessa quantità, e scorre nei fiumi all'incirca sempre nella stessa quantità, salvo circostanze eccezionali come quelle attuali. Infatti, lo sviluppo economico ha fatto sì che anche l'acqua sia una risorsa scarsa, tanto per la quantità che per la qualità. Tuttavia, il complesso meccanismo di ripartizione dell'acqua fra usi alternativi (potabile, irriguo, per l'energia, per usi ricreativi e di protezione ambientale, inclusa la difesa dalle piene), fra consumatori nell'ambito di ciascun tipo di uso, fra zone territoriali, e tra generazioni presenti e future, non può essere completamente affidato al mercato, nonostante la possibilità che si formino prezzi (cioè indicatori di scarsità e strumenti di razionamento)¹.

Ciò per i seguenti motivi, che si compendiano nel cosiddetto parziale "fallimento del mercato" concorrenziale: anzitutto vi sono i monopoli tecnici o naturali: ad esempio sarebbe assurda una costosa concorrenza fra due acquedotti. In secondo luogo esistono le diseconomie esterne che creano rapporti economici non regolati dal mercato: ad esempio l'inquinatore a monte che si avvantaggia del corso d'acqua per liberarsi dai suoi rifiuti senza pagare un prezzo, quindi in assenza di razionamento spreca la risorsa, e onerando senza compenso l'utilizzatore a valle che riceve acqua da depurare. Inoltre la risorsa idrica assume talora il carattere di "bene pubblico" nell'accezione economica: un bene che può essere utilizzato simultaneamente da una pluralità di soggetti, senza che l'utilizzo da parte di un singolo consumatore implichi una minor disponibilità della risorsa per gli altri, sicché non vi è incentivo alla formazione di un prezzo di razionamento: è il caso dei corpi idrici che creano bellezze naturali e sono fruibili - sia pure nei limiti in cui non vi sia congestione -, da una molteplicità di soggetti che non rendono scarsa la risorsa pur godendone simultaneamente. Analogo è il caso di un'opera di difesa dalle alluvioni: la protezione di un dato cittadino nulla sottrae alle possibilità di tutela degli altri nella zona coinvolta dall'opera (a patto però che - caso raro - la difesa spondale non aumenti i danni dei cittadini a valle).

Dunque, poiché il mercato "fallisce" parzialmente, si rende necessario un intervento pubblico per eliminare tale fallimento, o, più realisticamente, per limitarlo, poiché l'intervento pubblico è costoso, e quindi deve essere razionato. Inoltre se fallisce parzialmente il mercato concorrenziale, un analogo parziale fallimento riguarda anche il settore pubblico. Infatti esso non è gestito con onniscienza, sicché si commettono errori, né si può ritenere che esso venga amministrato

¹ In questa esposizione ci avvaliamo in particolare di G. Muraro, *Criteri economici per la ripartizione delle risorse idriche*, in E. Gerelli (a cura di), *La tutela delle acque - Criteri economici e giuridici per la programmazione della qualità e della quantità delle risorse idriche in Italia*, Franco Angeli, Milano

in modo disinteressato, per un “ottimo sociale”. Ad esempio, la cosiddetta “scuola di Public Choice”, fondata dal premio Nobel James Buchanan, sostiene che è irrealistica l’ipotesi formulata da Max Weber di politici e burocrati la cui azione sarebbe volta al “bene comune”. Scopo dei politici sarebbe, invece, massimizzare i voti alle prossime elezioni, mentre obiettivo dei burocrati risulterebbe il conseguimento di vantaggi e potere personale, nonché la massimizzazione del budget a disposizione della propria amministrazione. In pratica, possiamo sperare che la realtà stia nel mezzo tra le verità di Weber e Buchanan, ma, come vedremo, non possiamo essere troppo ottimisti.

3. La gestione del bacino idrografico tra esigenze di unitarietà di gestione e di rapporto con gli utilizzi del territorio, e con i diversi enti locali

Procediamo, comunque, con l’ottimismo della volontà nonostante il pessimismo dell’intelligenza, secondo l’insegnamento di Antonio Gramsci. Accettando, quindi, che la salvaguardia di certi interessi collettivi richiede l’intervento pubblico, occorre esaminare anzitutto a quale livello territoriale questo intervento debba manifestarsi. Anche sulla scorta delle conclusioni di una Relazione fondamentale, quella della Commissione De Marchi (1970), si ritiene in generale che, per acque fluenti, le più rilevanti, le scelte debbano effettuarsi a livello di una zona caratterizzata da unità idrografica, il bacino: ossia la regione dalla quale tutte le acque defluiscono raccogliendosi in un corso d’acqua (il cosiddetto *collettore*). Infatti dal punto di vista economico, il riferimento al bacino idrografico si giustifica in quanto l’impiego da parte di un consumatore dipende dal comportamento di coloro che lo precedono rispetto al flusso, e nel contempo condiziona il comportamento di quelli che lo seguono. Questa generale interdipendenza delle utilizzazioni idriche impone che la loro ripartizione si svolga ad una dimensione tale da comprendere tutte o la gran parte di queste interdipendenze, e quindi nell’ambito del bacino.

La competenza ad intervenire sulla quantità e la qualità delle acque nell’ambito di ciascuna circoscrizione di bacino deve dunque essere affidata ad un’unica Autorità dotata di poteri effettivi, ad evitare il frazionamento delle competenze a seconda degli interessi in gioco. In uno Stato unitario, perciò, questa Autorità di bacino sarebbe un organo decentrato del Governo, con qualche spazio limitato alle rappresentanze degli enti locali: ed è precisamente questo il carattere delle Sovrintendenze di bacino, previste in un disegno di legge approvato dal Governo Moro alla fine degli anni ‘60. Questa impostazione fu inizialmente accolta dal comitato di tecnici (di cui chi scrive ha fatto parte) che presso la Camera dei Deputati predispose una prima bozza della legge 319 del 1976 sulla qualità delle acque, detta legge Merli dal deputato che presiedette tale Commissione e fu poi relatore del disegno di legge (di ciò compensato con la mancata rielezione). Ma tale approccio fu drasticamente modificato a seguito della istituzione, all’inizio degli anni ‘70, delle Regioni a statuto ordinario. Fu in particolare il primo presidente della regione Lombardia, Piero Bassetti, a sostenere con successo che sulle ragioni dell’unitarietà del bacino doveva prevalere il criterio della complementarità fra usi dell’acqua e attività di competenza delle Regioni, quali l’agricoltura. Sicché scomparvero le Sovrintendenze di bacino, e la determinazione della politica delle acque fu sostanzialmente trasferita alle Regioni, cui fu attribuita la competenza della redazione dei Piani di risanamento delle acque.

Benché la soluzione della legge Merli non fosse priva di argomenti validi, essa portava a conseguenze sostanzialmente negative in particolare nei riguardi dei grandi bacini, che venivano spezzati dai confini regionali, impedendo quindi di cogliere quelle interdipendenze di cui si è detto sopra. Questo assetto, d’altra parte, era anche in contrasto con uno dei criteri fondamentali per la ripartizione ottima delle funzioni tra i diversi livelli di governo: per minimizzare problemi e conflitti fra istituzioni territoriali, occorre rendere minimi, e se possibile eliminare, gli *spillovers*, ossia gli effetti di traboccamento delle decisioni di un governo su altri enti decisionali; ciò accade, in particolare, se un bacino è ripartito fra due o più Regioni. In tal caso, infatti, una Regione che ha competenza soltanto su di una parte del bacino, tenderà a sottovalutare gli effetti positivi delle sue politiche sulla parte di bacino non sottoposta alla sua giurisdizione. Essa produrrà, perciò, una quantità del servizio di sua competenza (ad es. depurazione) inferiore all’ottimo.

D'altra parte l'applicazione complessiva della legge Merli lasciò largamente irrisolto il problema delle acque anche per altri motivi di carattere economico e tecnico. In particolare, l'imposizione di standard di emissione uniformi su tutto il territorio nazionale, impediva di tenere conto della capacità assimilativa dei diversi corpi idrici, generando un aumento dei costi di depurazione. Ma causa non ultima del parziale insuccesso fu la diffusa inefficienza delle Regioni nello svolgere il ruolo di leadership che avevano reclamato. Perciò la legislazione vigente è ritornata al riferimento del bacino.

4. Principali leggi e problemi

Oggi il settore idrico è regolato da tre norme fondamentali², che, anche sotto la spinta delle direttive europee, imprimono a tale settore una spinta modernizzatrice: la legge 5 gennaio 1994, n. 36, *Disposizioni in materia di risorse idriche*, detta legge Galli, è ispirata da una visione complessiva, prevedendo l'individuazione di "ambiti territoriali ottimali", svincolati da perimetrazioni amministrative tradizionali; entro tali ambiti si espleta un servizio idrico integrato, ossia l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua a usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue. Pure in questo caso, dunque, con particolare riferimento all'acqua potabile, si riconosce l'importanza di tenere conto dell'interdipendenza di flussi e fondi idrici, anche in dimensioni territoriali inferiori ai grandi bacini.

Osserviamo brevemente i problemi concreti connessi alla legge citata³. Abbiamo una sufficiente disponibilità media di acqua: 240 litri al giorno per abitante, da tempo di ottima qualità (gli acquedotti di Bologna e Roma utilizzano ancora condutture di epoca romana). Le carenze sono gestionali e locali: gli acquedotti perdono in media il 42% dell'acqua, con punte del 56% in Abruzzo, Puglia e Calabria. Ancora in Calabria, e poi in Sicilia (ricchissima d'acqua!), il servizio è irregolare per il 30-45% degli utenti, anche se la situazione è in fase di miglioramento. D'altra parte l'acqua potabile è venduta ad un prezzo medio di circa 80 centesimi di euro al metro cubo: tre o quattro volte meno che nel Nord Europa. Ciononostante l'evasione delle tariffe idriche è incontenibile. Anche per questo gli investimenti in infrastrutture per l'acqua si sono ridotti di circa la metà rispetto agli anni '80. In particolare, maggiori capitali devono essere investiti nei depuratori.

Il decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, sostituisce la legge Merli e riordina tutta la normativa vigente in materia di qualità delle acque. E' previsto un Piano di tutela delle acque, concepito (art. 44) come uno stralcio del Piano di bacino, sicché, dal punto di vista istituzionale, valgono le osservazioni che faremo a proposito di quest'ultimo Piano (vedi sotto). Inoltre il nuovo testo – recependo direttive europee, e peraltro considerazioni di validità generale, misconosciute nella legge Merli - abbandona il criterio dello standard allo scarico uniforme, a prescindere dalla capacità di assimilazione del corpo idrico ricettore e dai modi del suo utilizzo, per adottare il concetto di obiettivo di qualità del corpo idrico.

Infine, la legge 18 maggio 1989 n. 183, *Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*, assume una visione sistemica dell'intero ciclo delle acque. Il territorio nazionale viene diviso in bacini idrografici di differente rilievo: nazionale, interregionale e regionale. Per ogni bacino è correttamente prevista una gestione unitaria realizzata mediante il Piano di bacino. Negli 11 bacini di rilievo nazionale è costituita una Autorità di bacino che predispone tale Piano, ed è un ente misto costituito da Stato e Regioni. Queste ultime, tuttavia, stanno riprendendo una posizione di leadership: ad esempio, nella più importante Autorità nazionale, quella del Po, alla posizione operativa di vertice, quale Segretario generale è stato nominato un ex dirigente dalla regione Lombardia.

Quanto alla situazione concreta sul territorio, resta ancora largamente valido il "grido di dolore" lanciato da Luigi Einaudi già nel 1951, l'anno dell'alluvione che si estese da Pavia alla foce del Po, costringendo 160mila persone ad abbandonare le loro terre nel Polesine: "Ci rassegheremo

² Per una sintetica ed efficace rassegna di tale legislazione, esaminata sprattutto dai punti di vista economico, cfr. Giorgio Panella, *Economia e politiche dell'ambiente*, Carocci, Roma, 2002, pp 337-346.

³ Vedasi Gilberto Muraro e Paola Valbonesi: *I servizi idrici tra mercato e regole*, Carocci, 2003

ancora una volta? Dimenticheremo di fronte all'urgenza di sempre nuovi problemi pressanti che il problema massimo dell'Italia è la difesa e la ricostruzione del suolo del nostro Paese contro la distruzione che lo minaccia?" Purtroppo il Paese legale si è invece troppo spesso rassegnato, producendo dighe di leggi e istituzioni, e spendendo male fiumi di danaro pubblico, dopo anche questa "predica inutile" di Einaudi. Poco è stato fatto per evitare, ricordando solo qualche episodio, oltre al Polesine del 1951, l'alluvione di Firenze nel 1966, quella che nel 1994 coinvolse il Nord Italia e costrinse lo Stato a stanziare 11mila miliardi di lire, nel 1998 in Calabria la distruzione di un campeggio sito in area golenale, con ancora con una ventina di morti, e a Sarno ben 147 morti.

Continua la caccia alle responsabilità. Qui obiettivamente ricordiamo che l'Italia è geologicamente in situazione molto vulnerabile. Ma questa difficoltà strutturale è da noi amplificata dall'inefficienza, anzitutto nella applicazione della legislazione⁴. Riferiamoci solo ad esperienza recenti: come ricordato sopra, la legge 183 del 1989 istituiva le Autorità di Bacino, con il compito principale di programmare gli interventi necessari alla difesa del suolo. Anche qui si è manifestato il divario Nord-Sud, che si sta solo faticosamente colmando (almeno sulla carta). Infatti garantiscono un buona operatività le Autorità del Po e dell'Arno. Nel meridione, invece la situazione è tuttora molto insoddisfacente. Queste difficoltà delle istituzioni sono accresciute dalla legislazione spesso frettolosamente ispirata dall'emergenza. Nel 1998, dopo la tragedia del Sarno elencato sopra, il Governo approvò un decreto legge 180, il cui principale scopo era l'individuazione delle aree a rischio. Risultato: le Autorità meglio organizzate, come quella del Po, per uniformarsi ai criteri della nuova normativa dovettero sprecare risorse per rivedere il Piano idrogeologico, ed individuare le aree a rischio con la metodologia imposta dalla nuova legislazione. Invece in molte Regioni tutto è rimasto a lungo fermo, mancando incentivi e penalità, tranne quelli evidentemente trascurabili dell'interesse dei cittadini. Né si può sempre invocare la mancanza di dati, spesso conclamata per giustificare i ritardi. Infatti molte informazioni idrogeologiche spesso ignorate sono in realtà disponibili presso i Servizi tecnici nazionali (ora unificati nell' Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, Apat), il Consiglio nazionale delle ricerche, ecc.

Ma il marchio della stoltezza dettata dalla miopia economica è dimostrato dal continuo utilizzo di aree a rischio di alluvione per abitazioni ed insediamenti produttivi. Il campeggio distrutto nel 1988 in Calabria pare avesse i "bolli" a posto, ma era chiaramente in area pericolosa, come inutilmente segnalato da Legambiente e WWF. La Regione Sicilia ha osato chiedere la sanatoria per ben 250mila costruzioni abusive costruite a meno di 150 metri dal mare. La cosa suscita scalpore, ma non è affatto nuova: da tempo i cittadini si affannano a costruire dove non si dovrebbe e le amministrazioni locali, per fini elettorali, a chiedere, o se possibile concedere, sanatorie. Con il condono edilizio in corso di approvazione, dopo quello del Governo Craxi del 1983, e del primo Governo Berlusconi del 1994, nel trascorso ventennio sono stati concessi ben tre sanatorie: una ogni sette anni; dal condono concesso una tantum come perdono per voltare pagine verso la legalità, si è perciò passati al condono-incentivo per l'abuso. E' esemplare il fatto che, in occasione dell'inondazione di Siracusa del settembre 2003, dovuta a un nubifragio, il capo del dipartimento della Protezione Civile, Guido Bertolaso, ha rilanciato il grido di dolore riacceso dalla visione del campo di battaglia: "Ho visto opere idrauliche ridicole e troppe costruzioni abusive...Se una casa è costruita sul greto del fiume non si può certo chiedere ai vigili del fuoco di metterla in sicurezza". Ma non è questione di Nord e Sud. Situazioni irregolari sono visibilissime anche al settentrione. Non guasterebbe se i presidenti regionali, che non rifiutano l'impegnativo titolo di Governatori, cominciassero da qui a governare, appunto.

A breve termine, servirebbe anche una valutazione economica di quanto accade nell'idrogeologia, un settore ricco non soltanto di vite, ma anche di miliardi sprecati. *Honni soit qui mal y pense*, ma la mancanza di programmazione determina un utilizzo assai frequente, di interventi a danno fatto, eseguiti di necessità dalla Protezione civile. Ciò comporta il pagamento dei costi a pie' di lista, che può non giustificare, di per sé, il sospetto sistematico di finanza allegra. Certo che in

⁴ Utilizziamo nel resto di questo paragrafo: Rita Cellerino ed Emilio Gerelli, *Il costo amaro dell'ambiente*, "Il Sole-24 Ore", 9 settembre 2000

questi casi i controlli, se ci sono, risultano poco puntuali. La programmazione che viene fatta, poi, è tuttora di carattere esclusivamente tecnico. L'analisi benefici-costi, ora richiesta dalla legislazione per razionalizzare la spesa, viene ignorata, o interpretata in modi stravaganti e di comodo, per provare ciò che si vuole. Infine bisogna avere il coraggio di stabilire che chi rompe paga in proprio e non con le tasche altrui, in modo da disincentivare comportamenti irresponsabili. La logica degli indennizzi a pioggia erogati su onde emozionali deve essere rivista, e resa restrittiva in particolare nei casi di costruzioni abusive o comunque site in aree chiaramente a rischio. Nemmeno si può rinunciare allo strumento dell'assicurazione contro i rischi idrogeologici, che con l'elevatezza di premi nelle aree pericolose può costituire un altro utile segnale, oltre a sgravare le casse dello Stato. Simili disincentivi dovrebbero essere realizzati nei riguardi dei governi regionali e locali inadempienti nelle loro funzioni.

Concludendo, la legislazione vigente riconosce la necessità del riferimento al bacino idrico quale ambito ottimale per la gestione dell'acqua, e si affida alla collaborazione tra Governo centrale, regionali e locali per la realizzazione di tale gestione. Nulla da eccepire in proposito, in linea di principio, senonché, come l'esperienza passata insegna, di buone intenzioni... Infatti, stabilito dalla legge un quadro dei rapporti di potere abbastanza indeterminato, che tende a sfumare le responsabilità concrete di ogni livello di governo, tutto dipende da come tali responsabilità sono esercitate, ma, come abbiamo visto, resta ampio spazio – per usare un eufemismo - al miglioramento delle politiche.

5. La situazione globale

Poiché il 2003 è stato dichiarato “Anno dell'acqua” da parte dell'Onu, è utile esaminare anche alcuni aspetti globali. È un esercizio istruttivo poiché il recente Rapporto dell'Onu: *Water for People, Water for Life – World Water Development Report*, è assai determinato nel denunciare le responsabilità politiche della situazione. Vi si legge infatti: “The world faces a looming crisis of unprecedented levels *because of the failure of world leaders to take action now as population growth, pollution and expected climate change are rapidly depleting water resources.*” E più oltre si rincara la dose: “Attitude and behaviour problems lie at the heart of the crisis, *inertia at the leadership level*, and a world population not fully aware of the scale of the problem means we fail to take the needed timely corrective actions” (corsivi nostri).

Queste osservazioni si giustificano, in linea generale, anche osservando che la frequente carenza locale di acqua è in contrasto con la larga (anche se ovviamente non infinita) disponibilità globale di acqua. In fatti la Terra è detta “Pianeta Blu” poiché così appare dalle immagini dei satelliti artificiali, dato che la sua superficie è coperta per il 75% dall'acqua (in quantità inimmaginabile: poco più 1.400 milioni di *chilometri cubi*). Le acque sotterranee sono pure in quantità ingente, ma il loro volume è difficile da stimare. Ciononostante, come abbiamo ricordato, il 2003 è stato dichiarato dall'Onu “anno dell'acqua”, per sottolinearne i drammatici problemi di scarsità. Quali le cause di questo contrasto fra la larga disponibilità globale e la frequente carenza locale di acqua, Italia compresa? Anzitutto un fattore fisico: ghiacci polari e oceani costituiscono il 99,35% della riserva idrica. Resta lo 0,65 per gli usi umani, percentuale apparentemente bassa, ma tuttavia più che sufficiente a livello globale. Notiamo inoltre qualcosa più di un *curiosum*: in Kuwait l'acqua dolce deriva per più del 50% dalla dissalazione di quella marina. I costi sono ancora elevati, ma diminuiranno col progresso tecnico, che potrebbe quindi aumentare notevolmente l'offerta di acqua. Tuttavia i problemi generali non sono tecnici né di scarsità assoluta, bensì regionali e logistici, e dipendono da comportamenti sbagliati, come denunciato dall'Onu.

Sono sei i principali problemi da affrontare:

- Primo: **difficoltà drammatiche nei Paesi poveri**, dove almeno il 30% della popolazione non ha accesso all'acqua potabile. Nella maggior parte dei casi la soluzione sta nell'investire in infrastrutture (a cominciare dai pozzi). Mancano però i finanziamenti, anche perché questi Paesi agricoli esportano con difficoltà a causa della politica di sussidi all'agricoltura di cui

noi europei siamo i principali colpevoli (nonostante la recente riforma), assieme agli Stati Uniti.

- Secondo, **gli sprechi**: sono soprattutto in agricoltura, che assorbe il 70% dei consumi mondiali d'acqua, e in cui l'irrigazione spreca il 60-80% della risorsa. La causa è il basso prezzo dell'acqua, che non trasmette un corretto segnale di scarsità (e ciò vale anche per gli altri usi, sovente venduti sotto costo).
- Terzo, **l'inquinamento**, soprattutto dei fiumi che sono importanti fornitori di acqua potabile. La situazione è migliorata nei Paesi avanzati, ma non in quelli poveri. Ancora una volta il problema non è di scarsità, ma di adeguamento delle politiche e di finanziamento degli impianti di depurazione.
- Quarto: **i bacini internazionali**. Ben 261 bacini fluviali riguardano due o più Paesi, e ciò soprattutto nell'area calda mediorientale. Se la cooperazione fra tali Paesi crolla, ne soffre l'approvvigionamento idrico. Questo tipo di controversie si manifesta, peraltro, anche a livello nazionale: ad esempio fra la Basilicata che richiede, per ora invano, 10 milioni di euro annui alla Puglia, che attinge dalla prima gran parte della risorsa di cui necessita.
- Quinto: la domanda d'acqua aumenterà perché **la popolazione mondiale** si accrescerà di circa il 42% entro il 2050, toccando i 9,2 miliardi. Su questo complesso fenomeno è difficile agire, così come è sottratto all'azione umana il sesto ed ultimo problema: **le piogge** sono distribuite in modo disuguale sul globo.

6. Conclusione

L'acqua è una risorsa finita, ma disponibile in misura sufficiente a livello globale. Come risorsa scarsa soprattutto localmente, deve essere gestita in modo efficiente dal settore pubblico, e razionata anche tramite il mercato. Il disegno istituzionale contenuto nelle leggi vigenti è sostanzialmente accettabile. Ciò che conta, però sono i comportamenti concreti, ed essi appaiono spesso inefficaci per quanto riguarda i diversi livelli di governo, e di conseguenza anche per i singoli consumatori. Riguardo ai primi, non resta che sperare che i problemi concreti spingano verso la maturazione di una maggiore efficienza e capacità di collaborazione. Per quanto concerne i consumatori, oltre all'educazione civica, un prezzo sufficientemente elevato svolge un ruolo insostituibile, anche per il finanziamento degli investimenti necessari ad acquedotti, fognature e depuratori. Nei Paesi del Terzo Mondo, sussidi all'approvvigionamento idrico sono giustificati, ma l'intervento con effetti più duraturi deriverebbe dalla graduale abolizione degli ingenti sussidi all'agricoltura (260 miliardi di euro) che i Paesi ricchi versano annualmente ai loro benestanti agricoltori, con l'effetto di ostacolare le esportazioni dei Paesi poveri, privandoli così delle risorse per l'autofinanziamento anche degli investimenti idrici.