

Un progetto di risanamento per una grande metropoli: Obras Sanitarias de la Nación nella città di Buenos Aires, 1900-1930

Andrés M. Regalsky

La costruzione e la modernizzazione delle infrastrutture urbane hanno costituito uno dei fenomeni salienti della storia economica dell'Europa occidentale e degli Stati Uniti nel corso del XIX secolo, fenomeno poi esteso anche alle grandi città latinoamericane nell'ultimo terzo di questo secolo e nei primi decenni del XX secolo.

La gestione delle imprese di servizi urbani – che si tratti di gas, elettricità, trasporti o acqua e igiene –, fu affidata in molti casi ad imprese private, fino a quando cominciarono a farsene carico, dalla fine del XIX secolo, i poteri pubblici locali.

Il caso delle opere di approvvigionamento di acqua e di risanamento ambientale nelle città argentine si distingue da questo modello per diversi aspetti. Iniziate nella città di Buenos Aires quando ancora non era capitale della Repubblica Argentina, furono gestite in principio in ambito pubblico ma, a differenza di tutti gli altri casi, con l'esclusione del potere municipale.

A partire dalla nazionalizzazione della città nel 1880, i lavori furono gestiti da un organismo dipendente dal governo nazionale, una situazione che perdurò fino alla sua privatizzazione nel 1993, con un'effimera esperienza di trasferimento ad un'impresa privata tra il 1888 e il 1891.

Approssimativamente nel 1900 lo stesso organismo pubblico intraprese lavori di risanamento nelle altre città del paese, accelerando la propria opera nel 1912 al momento della creazione di Obras Sanitarias de la Nación, che di fatto costituì una delle prime imprese pubbliche del paese nel XX secolo. Tale trasformazione ebbe origine dalla messa in cantiere di un nuovo e gigantesco piano di opere idriche e di risanamento nella città di Buenos Aires destinata a divenire il centro delle attività di questo organismo negli anni successivi. Queste opere rappresentarono per molto tempo i lavori di maggior portata nell'intera America Latina, comparabili a quelli realizzati nelle maggiori metropoli europee e nordamericane. Obras Sanitarias fu un modello rilevante per la formazione dell'impresa pubblica argentina, fornendo un intervento massiccio in tutto il territorio nazionale, e al tempo stesso servì da modello per molte altre amministrazioni pubbliche latinoamericane verso la metà del XX secolo.

La costruzione del nuovo sistema per la realizzazione di opere pubbliche, pur incontrando crisi e turbolenze, fu dunque fondamentale anche dal punto di vista istituzionale. Molte delle vicissitudini furono originate dall'impatto provocato

dallo scoppio della Prima guerra mondiale sulla fiscalità e sulle condizioni di finanziamento dei lavori, ma anche dalla sfiducia e dai problemi che la costruzione di un'impresa su questa scala creava all'interno dell'organismo responsabile.

In questo lavoro esamino, in successione, gli antecedenti della fase delle nuove opere a Buenos Aires, le difficoltà iniziali e la creazione di Obras Sanitarias, il rilancio dei lavori e i dilemmi a cui portò la crisi del 1914, fino al completamento di questo complesso processo verso il 1930.

I

Le origini dei lavori di risanamento nella città di Buenos Aires

L'antecedente storico di Obras Sanitarias de la Nación fu una Commissione che si occupò, dalla fine del 1867, della realizzazione di opere di approvvigionamento di acqua potabile e più tardi di risanamento nella città di Buenos Aires. L'origine risiedeva nelle numerose epidemie di colera e di febbre gialla, che devastarono la città nel 1867 e nel 1871. Da tali episodi provenne senza dubbio una forte accelerazione della questione, che portò alla decisione di realizzare un intervento del genere, che comunque rientrava già negli impegni del governo da qualche anno sulla scia delle nuove idee diffuse dall'igienismo. Un esempio di rilievo era costituito dalle opere realizzate, secondo la nuova filosofia, in alcune grandi città europee e degli Stati Uniti¹.

La legge organica del 1854 autorizzava i Municipi ad occuparsi, tra le altre materie, anche di "ricerca e somministrazione di acqua potabile", ma nel 1867, la diffusione del colera e il ritardo del Municipio nell'approntamento del servizio idrico, convinsero il governo della Provincia di Buenos Aires a decidere la creazione di una Commissione Acque con il compito di occuparsi della questione, che mai più tornò nelle mani del Comune². Il passo rappresentò un tratto distinti-

1. E. J. Baca, *Las obras de salubridad de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, 1918; O. Rey, *El saneamiento en el área metropolitana. Desde el Virreinato a 1993*, Buenos Aires, 2003; G. Silvestri, *Arquitectura sanitaria, Obras Sanitarias de la Nación, Obras de Saneamiento e Higienismo*, in J. F. Liernur, F. Aliata, *Diccionario de arquitectura en la Argentina: estilos, obras, biografías, instituciones, ciudades*, Buenos Aires, Clarín, 2004; *Obras Sanitarias de la Nación 1912-1950. Origen y apogeo de la primera empresa estatal de saneamiento*, a cura di J. D. Tartarini, Buenos Aires, 2007. La firma del contratto con Bateman, all'inizio del 1871, precedette di alcuni mesi l'esplosione dell'epidemia di febbre gialla a Buenos Aires. Sull'igienismo e la sua influenza in Argentina, *Política, médicos y enfermedades*, a cura di M. Z. Lobato, Buenos Aires, 1996; R. González Leandri, *Curar, persuadir, gobernar. La construcción histórica de la profesión médica en Buenos Aires*, Madrid, 1999 e D. Armus, *El descubrimiento de la enfermedad como problema social*, in M. Z. Lobato, *Nueva Historia Argentina. El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)*, Buenos Aires, Sudamericana, 2000, pp. 507-551.

2. O. Bordi de Ragucci, *El Agua privada en Buenos Aires, 1856-1892*, Buenos Aires, 1997, pp. 31-36; M. R. Candiotti, *Cincuentenario de las obras de la Capital Federal: exposición sobre su desarrollo económico y financiero 1868-1918*, Buenos Aires, 1918, p. 7; J. Schwartz, T. Gómez, *La primera gran empresa de los argentinos. El Ferrocarril del Oeste (1854-1862)*, Buenos Aires, FCE, 2006. La prima Commissione era guidata da Emilio Castro e Juan Coghlan come ingegnere capo, entrambi del Ferrocarril Oeste.

vo rispetto alle esperienze di altri paesi dove l'iniziativa, pubblica o privata, restò nell'ambito comunale. In Argentina, la città di Rosario fu l'unico caso rilevante in cui l'impulso provenne dal Comune, che nel 1887 affidò la concessione del servizio idrico ad una compagnia inglese³.

Nel 1871, pochi mesi prima dello scoppio di una violenta epidemia di febbre gialla nella città, il governo provinciale firmò un accordo con l'ingegnere inglese John de la Trobe Bateman, per l'implementazione di un progetto di approvvigionamento dell'acqua e di risanamento urbano. Il progetto, ampliato e completato nel 1882, includeva un sistema integrale di rifornimento di acqua e di bonifiche fognarie e pluviali per i 2.500 ettari dell'area più densamente popolata della città.

L'impresa di Bateman si assunse l'incarico della direzione tecnica delle opere, che furono eseguite da appaltatori locali, per conto della Commissione Acque della Provincia. Dal momento della federalizzazione di Buenos Aires nel 1880 i servizi furono trasferiti al governo nazionale, che designò per la loro gestione una Comisión de Obras de Salubridad nell'ambito del Ministero degli Interni.

Verso la fine del 1886, in un contesto in cui i lavori erano stati forzatamente interrotti per l'esaurimento dei fondi, la fiammante amministrazione del presidente Juárez Celman annunciò l'intenzione di trasferire l'attività ad un imprenditore, cosa che avvenne nel 1888, facendo però registrare un successo effimero per le difficoltà dei concessionari a collocare i titoli necessari per il finanziamento dell'impresa. Pesarono la crescente svalutazione monetaria, che rendeva inattuabile l'applicazione delle nuove tariffe in oro fortemente contrastate dalla popolazione e il fallimento, nel novembre del 1890, della grande compagnia bancaria coinvolta in questa operazione, la Baring Brothers⁴.

3. J. Foreman Peck, R. Millward, *Public and private ownership of British industry*, Oxford, Clarendon Press, 1994; R. Millward, J. Singleton, *The political economy of nationalisation in Britain 1920-1950*, Cambridge, University Press, 1995, e *Urban Growth on Two Continents in the 19th and 20th Centuries. Technology, Networks, Finance and Public Regulation*, a cura di A. Giuntini, P. Hertner, G. Núñez, Granada, Comares, 2004. Si veda in particolare, riguardo all'esperienza britannica, J. Hassan, *The water industry 1900-51: a failure of public policy?*, in R. Millward, J. Singleton, *op.cit.*, pp. 189-210. Per quella spagnola cfr. J. M. Matés, *The Development of Water Supplies in Spain, 19th and 20th Centuries*, in *Urban Growth on Two Continents in the 19th and 20th Centuries*, cit., pp. 165-178. Per una prospettiva comparativa tra Europa e Stati Uniti si veda J. M. Matés, L. Caruana, *El servicio de abastecimiento de agua potable en Europa. Una perspectiva histórica para el análisis comparativo con América Latina*, in *I Congreso Latinoamericano de Historia Económica*, Montevideo, 2007. Sul caso del Messico si rimanda a A. Tortolero, *El Agua y su Historia*, Mexico, Ed. Siglo XXI, 2000 e in particolare a L. Aboites, *El agua de la Nación*, México, CIESAS, 1998. Su Rosario, si veda N. Lanciotti, *Empresas autónomas y grupos de inversión. Las empresas del grupo Morrison en Rosario, Argentina (1890-1930)*, in «Investigaciones de Historia Económica», n. 8, 2007, pp. 109-140. È opportuno segnalare che nel 1867 ebbero inizio anche le prime opere a Montevideo, assegnate dal Comune ad un imprenditore privato (Obras Sanitarias del Estado, *Centenario del sistema de abastecimiento de agua en Montevideo*, Montevideo, 1971). Altri casi importanti di concessione privata da parte del governo provinciale, furono quelli delle città di Bahía Blanca, Avellaneda e Lomas de Zamora.

4. Su questo processo di sviluppo si veda l'analisi dettagliata di Bordi de Ragucci, *op.cit.*, pp. 55-330, di Candiotti, *op.cit.*, pp. 57 ss., e di Rey, *op.cit.*, pp. 38 ss.

Il risultato fu la rinazionalizzazione del servizio, che passò alla fine del 1891 nuovamente sulle spalle della Comisión de Obras de Salubridad, dipendente dal Ministero degli Interni⁵. L'organismo pubblico si incaricò della direzione tecnica dei lavori, sostituendo la compagnia di Bateman, i cui tecnici vennero rimpiazzati dai propri ingegneri⁶. Furono questi quadri a disegnare le modifiche e gli ampliamenti di alcune delle grandi opere che furono consegnate in quel periodo e che comprendevano, oltre alla rete di tubature e collettori, una presa d'acqua di fronte a Belgrano, il tunnel sotfluviale, l'impianto potabilizzatore di Recoleta, il grande deposito distributore di via Cordoba e la cloaca massima, che portava le acque reflue verso la riva sud del Rio de la Plata (Berazategui), dopo aver attraversato il Riachuelo con un grande sifone⁷.

Al termine di questo processo la città di Buenos Aires era dotata, nella sua area centrale, di un sistema integrato di approvvigionamento di acqua e fognario, che non poteva essere dissociato, nell'immaginario dei cittadini dell'epoca, dal drastico calo del tasso di mortalità registrato dalle statistiche municipali.

In questi anni, in via transitoria, la Comisión fu autorizzata a convertire in opere urbane il *surplus* proveniente dalle esportazioni, che nel corso degli anni '90 non cessò di aumentare, mentre le spese di gestione si mantennero su coefficienti sorprendentemente bassi, inferiori a quelli degli altri servizi pubblici gestiti dalla mano privata come le ferrovie. Ciò nonostante, il *surplus* era comunque inferiore all'importo necessario per sostenere il prestito emesso per la nazionalizzazione delle opere e fu con questo argomento che fu restituito d'autorità, cosa che viceversa venne concessa alle ferrovie statali⁸.

Dal 1898, con la creazione del nuovo Ministero delle Opere Pubbliche, la Commissione subì una prima modifica. Con la denominazione di Dirección General de Obras de Salubridad venne trasformata in uno dei quattro dipartimenti componenti il Ministero, conferendole una rilevanza nazionale che trascendeva i propositi iniziali⁹. Per questo motivo il suo intervento fu richiesto più volte per

5. In realtà questa fu la condizione imposta dalla commissione Rothschild nel corso delle negoziazioni dei mesi seguenti con il proposito di risanare il portafoglio della Baring, di cui si erano fatti carico: H. S. Ferns, *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1968; P. Ziegler, *The sixth great power: a history of one of the greatest of all banking families, the House of Barings, 1762-1929*, New York, US Knopf, 1988; P. Gerchunoff, F. Rocchi, G. Rossi, *Desorden y Progreso. Las crisis económicas argentinas 1870-1905*, Buenos Aires, Edhasa, 2008.

6. Decreto del 20 novembre 1891, *Registro Nacional*, Buenos Aires, 1891-II, p. 858.

7. Le modifiche principali furono introdotte nel sistema interno del grande deposito di distribuzione e nella costruzione di un condotto generale per gli scarichi pluviali di tutta la zona centrale: Obras de Salubridad de la Capital, *Memorias*, 1893, Buenos Aires.

8. Mentre quelle ferroviarie erano considerate opere di interesse nazionale, che dovevano essere finanziate dall'intera Nazione, quelle relative all'acqua e al risanamento erano considerate di interesse locale, ragion per cui le spese dovevano essere finanziate, direttamente o indirettamente, dalle comunità beneficiarie.

9. Gli altri erano la Dirección General de Vías de Comunicación (che inglobava la precedente Dirección de los Ferrocarriles Nacionales, così come le competenze su ponti e strade a carico del Departamento de Ingenieros), la Dirección General de Obras Hidráulicas e la Dirección General de Contabilidad.

la progettazione e la realizzazione con fondi pubblici di opere di igiene urbana in numerosi capoluoghi di provincia.

All'inizio del 1903, la legge 4158 fissò le basi per il finanziamento di nuove opere urbane mediante l'emissione di titoli, fino a 12 milioni di pesos di valore nominale, il cui ricavo sarebbe stato destinato in parti uguali alla capitale federale e alle province. Negli anni successivi una serie di leggi aggiuntive permise di moltiplicare la rilevanza delle opere urbane nelle province, che si configurarono, insieme con le ferrovie, come le principali infrastrutture finanziate con denaro pubblico. In un contesto di rapida crescita delle esportazioni e delle entrate fiscali, i fondi necessari vennero reperiti con relativa facilità. Gli investimenti per le opere di igiene urbana realizzate nella capitale alla fine del 1908 assommavano a meno della metà di quelli destinati alle province. Fu comunque in questo periodo che furono elaborati i nuovi progetti di ulteriori interventi a Buenos Aires.

2

La gestazione del nuovo piano di opere nella città di Buenos Aires

Negli anni a cavallo del 1900 le opere realizzate nella città di Buenos Aires costituirono ampliamenti parziali a favore di aree contigue a quelle già servite, tenuto conto che l'urbanizzazione aveva interessato ampie zone situate al di fuori del raggio di copertura del piano originale di Bateman o comunque prive di una copertura sanitaria completa.

Nel settembre del 1902, in occasione della presentazione del nuovo progetto di legge per il finanziamento di opere igienico-sanitarie nello Stato, si avviò un dibattito sulla necessità di attrezzare i quartieri della capitale cresciuti esternamente al centro, con infrastrutture adeguate, non concepite solo in termini di mero ampliamento. Si decise così di investire i fondi messi a disposizione della legge 4158 nelle opere all'interno del "raggio Bateman", che furono effettivamente completate nei tre anni successivi. Allora il consumo massimo giornaliero di acqua raggiungeva i 200.000 m³, che il sistema era in grado di fornire, sufficienti per una popolazione di 685.000 abitanti. A partire da questa considerazione gli amministratori concordarono che non sarebbero stati fatti nuovi ampliamenti ma migliorati gli "impianti fondamentali" esistenti¹⁰. Il miglioramento del servizio idrico aprì un altro capitolo di confronti; secondo l'ingegnere capo, Agustín González, l'unico modo per soddisfare il consumo consisteva nel costruire un nuovo deposito capace di distribuire, nei momenti di picco più elevato, tutto quello che era stato immagazzinato. Fu la prima vera programmazione di quello che sarebbe stato uno dei pilastri del progetto relativo al raggio allargato. Alla fine si decise a favore di un'alternativa più economica: la costruzione di un nuovo filtro di decan-

10. Dirección General de Obras de Salubridad de la Nación, *Actas de Sesiones de la Comisión Directiva*, n. 1279, 23 agosto 1905, libro 14, pp. 356-59.

tazione con deposito di riserva, congiuntamente all'ampliamento dello sbocco e al miglioramento tecnologico dei macchinari utilizzati, decisione studiata al fine di risolvere più rapidamente il problema e allargare il bacino dell'approvvigionamento idrico a 360 nuovi isolati¹¹. Il progetto presentato al governo comprendeva, inoltre, le opere nell'area portuale di 410 ettari di terreno strappati al fiume dal progetto Bateman, ancora incompiuto. L'intervento fu approvato nell'ottobre del 1905 grazie ad un accordo fra i ministri e fu immediatamente aperta la gara, su una base di costo inferiore rispetto al preventivo, cui seguì l'avvio dei lavori, che durarono anni. Il progetto relativo all'approvvigionamento idrico venne approvato nel settembre del 1906 nell'ambito della legge 4973, tre anni dopo non era ancora stato completato¹².

Nel frattempo vennero intensificati gli studi, iniziati da tempo, sulle opere incluse che poi prese il nome di "Nuovo Raggio". Leggiamo, in un resoconto tecnico risalente al 1907 di provenienza ministeriale, dettagli del progetto: «sistema indipendente da quello attuale, con nuovi sbocco, pompa, filtri e depositi [...] amplierà la superficie servita da 3.000 a 19.000 ettari»¹³. Il progetto definitivo venne presentato nell'agosto del 1908 e accolto con estremo favore e i complimenti all'ingegnere capo progettista che aveva dimostrato «intelligenza, laboriosità e dedizione esemplari»¹⁴. Il Ministero delle Opere Pubbliche con uno specifico decreto lo approvava e concedeva un premio ad Agustín González¹⁵. In complesso il preventivo ammontava a 158 milioni di pesos, che salivano a 169 incluse le opere complementari incluse nel vecchio raggio. Si trattava di una cifra superiore a quella – 115 milioni – stimata per i lavori del piano Bateman previsti per una durata di 40 anni in un'area cinque volte più piccola. González assicurava che sarebbe stata data priorità alle opere più costose e difficili – sbocco dell'acqua e tunnel sotterraneo – stimando che per il resto fosse sufficiente portarne a termine la metà. Tuttavia considerava necessario approvare l'intero piano, che comprendeva l'approvvigionamento di acqua e la costruzione delle cloache, ma non gli scarichi pluviali, differiti a causa della minore urgenza.

Una volta decisi l'approvazione quasi immediata e il premio, il Ministero delle Opere Pubbliche non dispose l'assegnazione di alcuna somma per il nuovo piano. Nel dicembre 1908 una nota ministeriale, che sollecitava il pronto completamento dei lavori in ritardo, non ottenne risposta. Nel luglio dell'anno successivo venne

11. *Ibid.*, pp. 356-59 e 1281, 2 settembre 1905, libro 14, pp. 372-73.

12. A. Paitoví, *Las Obras Sanitarias de Buenos Aires*, in *Censo General de Población, Edificación, Comercio e Industrias de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, 1909, pp. 200-221.

13. Dirección General de Obras de Salubridad de la Nación, *Memorias*, 1906-1909, p. 21.

14. Bisogna ricordare che il presidente Villanueva diede indicazione affinché i complimenti fossero estesi «agli ingegneri e a tutti i collaboratori», la cui identità restò tuttavia nell'anonimato: *Actas de Sesiones del Directorio*, n. 1451, 26 agosto 1908, libro 16, pp. 286-292.

15. Con il precedente del premio di 15.000 pesos concesso nel 1895 a Echagüe per il progetto di un condotto generale degli scarichi pluviali della zona centrale, furono assegnati in questo caso 50.000 pesos, per un progetto di portata decisamente maggiore: *Actas*, n. 1468, 16 dicembre 1908, libro 17, pp. 49-51.

presentato al Parlamento e approvato all'unanimità un progetto limitato al 10% della somma totale, ma il Ministero differì l'apertura dei cantieri con il proposito di verificare prima la fattibilità dello spostamento degli impianti di Recoleta nella sede del futuro impianto di purificazione a Palermo, area eminentemente residenziale, ipotesi poi abbandonata per il prevedibile aumento dei costi. Nel resoconto a firma ministeriale si segnalava come «necessario spendere 100 milioni in opere urgentemente richieste per il benessere e la salute di mezzo milione di esseri umani»¹⁶.

Il nuovo piano era basato sulla costruzione di un grande impianto di purificazione a Palermo, con una capacità ben superiore a quella dell'impianto precedente situato a Recoleta, e due grandi depositi di distribuzione, in quartieri sensibilmente lontani dal centro, Caballito e Villa Devoto, dove l'acqua sarebbe stata portata forzatamente tramite tubature e sarebbe ridiscesa fino alla rete di distribuzione per semplice forza di gravità.

Entrambi si aggiungevano al deposito costruito negli anni 1880 in corso Córdoba, inoltre il sistema era completato da una rete di scarichi cloacali che sfociavano in un nuovo condotto centrale o cloaca massima, che avrebbe attraversato tutta la città dall'estremo nord-est fino a percorrere il Riachuelo, verso la zona a sud del Rio della Plata, in totale indipendenza dal condotto esistente.

Agli inizi del 1910 cominciarono i lavori. Vennero concessi 14 ettari a Palermo di pertinenza del Vivaio Municipale¹⁷ ed organizzate le gare per la stipula dei contratti comprendenti anche la fornitura di materiali per quanto riguardava la torre e lo sbocco dell'acqua, il tunnel sotterraneo, l'edificio delle pompe aspiranti, i filtri e i depositi di decantazione e purificazione delle acque. In aggiunta furono costruiti dei tubi di rinforzo per la zona del raggio vecchio in direzione del deposito Cordoba e della zona sud, per il cui completamento si indicava la data del 1913¹⁸. In realtà al principio del 1911 la direzione dei lavori, a fronte di un notevole ritardo, era obbligata a riscadenzare il termine finale al 1920. Con i fondi assegnati – 6 milioni di pesos all'anno – il piano non avrebbe richiesto meno di 25 anni per essere portato a termine. Il progetto metteva insieme argomentazioni di carattere umanitario, cioè un'ampia fetta di popolazione sprovvista di servizi essenziali, e altre di tipo eminentemente finanziario. Da un lato l'aumento del numero di utenti avrebbe garantito gli introiti, con i quali rimborsare l'investimento, e dall'altro la redditività prevista nella gestione delle opere sia nel raggio antico sia in quello nuovo¹⁹ sembravano elementi sufficienti per sostenere finanziariamente un'operazione ritenuta di notevole entità. I calcoli erano parzialmente ottimisti

16. *Memoria*, 1909, p. 87. Il progetto di modifica si trova in Archivo General de la Nación (Argentina), Departamento de Archivos Intermedios, MOP (Fondo del Ministerio de Obras Públicas de la Nación, 1898-1916), Caja 175, legajo 10.089. Sarebbero passati quasi 20 anni prima dell'ultimazione dello spostamento dell'insediamento di Recoleta.

17. Dove in realtà era già in funzione uno stabilimento di pompe installato negli anni 1890.

18. Dirección General de Obras, *Memoria*, 1911, pp. 37-44.

19. La crescita delle entrate, in media del 10% annuo, aveva permesso fin dal 1907 di accedere al prestito e produceva profitti dell'ordine del 7%: *Memoria*, 1910, pp. 9-13.

in quanto non consideravano gli oneri degli interessi e dell'ammortizzazione del debito precedente, che continuava a sussistere e che assorbiva allora la metà del prodotto netto. In ogni caso facevano riferimento ad un modello obbligazionario in voga nelle compagnie ferroviarie, con cui il sistema igienico-sanitario cercava di compararsi. Tale modello richiedeva tuttavia un'autonomia che la DGOS non possedeva ancora e sembrava ispirarsi all'esempio delle Ferrovie dello Stato, create nel settembre del 1909²⁰.

In realtà, la prudenza mostrata dal Ministero delle Opere Pubbliche nello spingere con maggior decisione la realizzazione di queste opere era attribuibile a diversi fattori. Fra il 1908 e il 1909 il ministro Ramos Mexía si era avventurato in un vasto progetto di opere pubbliche e ferroviarie nel paese, il cui finanziamento richiese la negoziazione di due ingenti prestiti per un valore di 270 milioni di pesos²¹. In queste circostanze è ragionevole pensare che il Dipartimento cercasse di convincere il ministro della possibilità di concedere all'istituzione l'autonomia necessaria per emettere titoli propri, di cui usufruire senza pesare sui conti dello Stato.

La maggiore opposizione a questo proposito provenne dal Ministero delle Finanze, tenuto conto dell'ammontare di fondi impegnati per le opere pubbliche²². Alla fine del 1911 il governo avrebbe finalmente presentato il progetto di trasformazione del Dipartimento in un organismo autonomo, liberando il terreno per intraprendere per proprio conto le attese operazioni di credito.

3

Le controversie nella formazione dell'impresa autonoma e la fondazione delle Obras Sanitarias de la Nación

Non fu facile portare a compimento il progetto di trasformazione del vecchio dipartimento ministeriale, la Direzione Generale di Obras de Salubridad, in un nuovo ente autonomo. Il piano venne presentato al Congresso verso la fine del 1911 in modo subdolo, come parte cioè del nuovo progetto di bilancio dell'amministrazione pubblica per il 1912. L'argomentazione era che tale riforma avrebbe escluso dal suddetto bilancio il dipartimento, che avrebbe gestito interamente le proprie risorse e le proprie spese. In qualche modo rifletteva anche la posizione più debole in cui si trovava il ministro delle Opere Pubbliche, Ramos Mexía, considerato l'uomo forte nei gabinetti dei presidenti Figueroa Alcorta e Sáenz Peña, stretto fra la subordinazione del progetto al Ministero delle Finanze e la impossibilità di

20. E. Salerno, *Los comienzos del Estado empresario: la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (1910-1928)*, Buenos Aires, ediciones CEEED, 2003.

21. Su questi prestiti cfr. A. M. Regalsky, *Mercados, inversores y élites: las inversiones francesas en la Argentina, 1880-1914*, Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2002.

22. Tali obiezioni sono presenti nella relazione del ministro delle Opere Pubbliche, in *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Buenos Aires, 1911, tomo III, p. 417. Il cammino verso le nuove Obras Sanitarias si sarebbe appianato solo dopo l'emissione del secondo ingente prestito, verso la metà del 1911, destinato a finanziare i lavori nelle province.

domandare un impegno troppo gravoso ad un'opinione parlamentare che avrebbe convinto con difficoltà²³.

Il dibattito cominciò nel febbraio 1912 e assunse toni molto accesi; dal confronto scaturì l'esigenza di introdurre modifiche e aggiunte allo schema iniziale. Uno dei primi punti fu quello della denominazione proposta per il nuovo ente, "Obras Sanitarias de Buenos Aires". Alla base della creazione del nuovo organismo risiedeva l'intenzione di separare la gestione delle opere realizzate nella capitale, in grado di autofinanziarsi, da quelle del resto del paese, che viceversa avrebbero fatto registrare sicuramente aggravii destinati a rimanere a carico del Ministero e soggetti alla variabile disponibilità di bilancio. L'opposizione dei senatori, condivisa anche da alcuni deputati, costrinse viceversa a raggrupparle nel nuovo soggetto Obras Sanitarias de la Nación.

Su altre questioni la differenza di vedute dette vita ad un continuo rimando fra le due Camere. Curiosamente, uno degli aspetti su cui il Senato oppose maggiore resistenza, poiché lo interpretava come una diminuzione del potere provinciale, era una clausola che permetteva all'ente di concordare con i governi provinciali nuove opere senza doverle negoziare con il Parlamento. Questa clausola era stata imposta ai deputati, superando l'opposizione del ministro Ramos Mexía, su iniziativa di Manuel Carlés, che insieme a Candiotti aveva avanzato un progetto simile nel 1910, allora però bocciato dal potere esecutivo, per rendere più agevole proprio l'azione dell'ente nelle province²⁴.

La pretesa prerogativa che si cercava di attribuire all'ente, cioè di emettere obbligazioni ipotecarie sui propri beni, non ottenne una buona accoglienza e l'operazione subì un intervento restrittivo, che ne sconvolse il senso. L'emissione venne limitata ad un massimo di 50 milioni di pesos e doveva essere preceduta dal rimborso dei buoni precedenti. Secondo questa regola l'operazione avrebbe lasciato un saldo di appena 15 milioni di pesos per il successivo «paio d'anni»²⁵, limitazione che rendeva illusoria la desiderata accelerazione dei lavori.

Il progetto era ancora in esame al Senato, quando la proroga giunse al termine. Nel frattempo il vecchio dipartimento era espunto dal bilancio senza dargli gli strumenti in grado di garantire l'autonomia, non potendo disporre delle proprie risorse e continuando quindi a dipendere dalla Tesoreria. Solo quando a luglio il Senato desistette dalle sue posizioni, sancendo finalmente la legge, il dipartimento uscì da questa specie di "limbo" giuridico, in cui era forzatamente rimasto.

23. Tra il 1908 e il 1910 si erano verificate varie occasioni in cui Ramos Mexía era riuscito ad imporre la sua posizione nonostante la resistenza di deputati e senatori.

24. *Ibid.*, tomo II, p. 436.

25. Espressione del deputato Llobet, in *ibid.*, tomo III, p. 421.

L'avvio delle opere e la crisi del 1914

Nell'agosto del 1912, poco dopo l'approvazione della legge che ne autorizzava la creazione, si costituiva il nuovo direttivo di Obras Sanitarias de la Nación. Presieduto da Agustín González, autore del progetto delle nuove opere e il suo più accanito sostenitore, designato già *ad interim* due mesi prima²⁶, dette immediatamente un impulso ai lavori. Nel giro di pochi mesi furono presentate le gare d'appalto e conclusi i contratti per le opere e i materiali, elevando il totale degli impegni da poco meno di 20 milioni stabiliti alla fine del 1911 a 106 milioni, equivalenti a due terzi dell'intero ammontare, un anno più tardi²⁷. I lavori proseguirono attivamente nel 1913 e nei primi mesi del 1914, mentre i primi contratti venivano portati a termine. Alla fine del primo anno della guerra mondiale andavano ancora coperti contratti per un totale di 76 milioni.

L'emissione limitata di titoli insieme con l'obbligo di riscattare quelli in circolazione rappresentavano un ostacolo per il finanziamento dei lavori e vennero rimessi in discussione; nel settembre 1912. Su istanza del Direttivo la richiesta di eliminare la strozzatura veniva portata all'esame del Parlamento²⁸. L'investimento annuale era passato da 8 milioni nel 1911 e nel 1912 a quasi 23 milioni nel 1913, una somma che si pensava di incrementare a 25 milioni per concludere i lavori nel 1919. Fino al 1913 la questione fu risolta tramite anticipi del Tesoro implementati grazie al Banco de la Nación. Alla fine dell'anno si aprì la trattativa per un finanziamento sulla piazza di Londra, in vista dell'emissione di un futuro prestito. Nel frattempo, il progetto per la soppressione del limite riguardante l'emissione di titoli, giacente al Parlamento per tutto l'anno, venne finalmente sbloccato nel gennaio 1914, una volta concordato il nuovo limite di 80 milioni di pesos senza l'obbligo di riscattare i titoli circolanti. A queste condizioni Obras Sanitarias de la Nación approvò un nuovo progetto, che innalzava l'investimento annuale a più di 40 milioni per i due anni 1914 e 1915, anticipando la conclusione dei lavori al 1918. La negoziazione del prestito, gestito con difficoltà dal Ministero delle Finanze, venne rimessa in discussione dal Parlamento poco prima che il peggioramento dello stato delle relazioni finanziarie internazionali obbligasse a sospendere definitivamente le trattative²⁹. Il ritmo dei lavori conobbe un'accelerazione e furono firmati tutti i contratti per i materiali per un impegno totale di 47 milioni di pesos³⁰.

26. Dirección General de Obras, *Actas de Sesiones*, n. 1641, 26 giugno 1912, libro 20, pp. 158.

27. *Memorias*, 1911, pp. 40-41.

28. *Ibid.*, pp. 38-39.

29. Tra la fine del 1913 e l'inizio del 1914 ottennero anticipi sia da Midland Bank sia da Baring Brothers, per un totale di 8 milioni di sterline, in vista di un futuro prestito di 80 milioni di pesos. Nel 1915 venne firmato un prestito a 5 anni per 5 milioni di sterline e 25 milioni di dollari a carico di Baring a Londra e Morgan a New York. Si trattò della maggiore operazione su questa scala negli anni della guerra, successivamente non fu più possibile emettere prestiti su larga scala fino al 1923. Candiotti, *op.cit.*, p. 111 e H. Edwin Peters, *The Foreign Debt of the Argentine Republic*, Baltimore, 1934, p. 79.

30. Obras Sanitarias de la Nación, *Memorias*, 1917, pp. 147-48.

Nel giugno del 1914, mentre la situazione internazionale si faceva sempre più difficile, una crisi politica interna conduceva alla revisione contabile dell'attività di Obras Sanitarias de la Nación³¹. All'inizio di agosto allo scoppio della guerra il governo predisponne, sul fronte finanziario e monetario, una serie di leggi "di emergenza". La tempesta investì anche l'ambito fiscale, fortemente dipendente dalle entrate doganali che la brusca paralizzazione del commercio internazionale aveva messo a rischio. In settembre, già con la nuova gestione di Obras Sanitarias de la Nación, prendevano avvio una serie di negoziazioni al fine di ridurre l'attività edilizia e ottenere dagli appaltatori un rifinanziamento degli importi. Iniziava una nuova fase della vita della nazione segnata dal debito fluttuante³².

Nonostante le misure d'emergenza, i lavori procedettero in maniera soddisfacente. Venne evitata la paralisi totale perché la rescissione dei contratti avrebbe provocato enormi spese e al contempo il deterioramento dei materiali e delle opere avviate, ma anche «al momento dello scoppio della guerra europea erano rimasti senza lavoro non meno di 12.000 lavoratori, tra muratori e operai, senza considerare altre categorie come scaricatori, barrocciai, carpentieri, fabbri, fabbricanti di mattoni»³³. Il risultato di tale sforzo per garantire la prosecuzione dei lavori permise l'approntamento a tutto il 1914, delle prime sezioni dei nuovi impianti e la posa delle tubature in 20 distretti per un totale di un'area di più di 5.700 ettari. Altri 6000 ettari sarebbero stati compresi nei due anni successivi, mentre venivano attivate le prime sezioni della rete di collettori (5.000 ettari) insieme alla parte principale della nuova cloaca massima. Appare rilevante osservare che negli anni in cui l'intervento pubblico cominciava a tramontare, anche nella declinazione delle infrastrutture igienico-sanitarie, il ritmo delle spese nei lavori a Buenos Aires raggiunse viceversa livelli assai elevati (si veda la tabella 1). Dal 1916 il flusso degli investimenti andò esaurendosi. Gli importi annuali scesero a 25 milioni nel 1915, 13 nel 1916, 7 nel 1918 fino ad assestarsi intorno ai 5 milioni intorno alla metà degli anni '20, calo dovuto indubbiamente agli effetti indotti dalla guerra per il drastico ridimensionamento delle esportazioni – oltre il 30% – e per le grandi difficoltà incontrata da ogni operazione finanziaria su scala internazionale. Tuttavia, l'impatto più drammatico fu quello dovuto all'impossibilità, per molti fornitori, di tener fede ai contratti, specialmente nel caso di tedeschi, belgi e francesi.

I lavori portati a termine consistevano nella realizzazione del secondo deposito di distribuzione a Villa Devoto destinato ai quartieri più lontani dal centro; delle sezioni finali della seconda cloaca massima e della rete delle tubature di acqua e dei collettori fognari, non tutti ultimati per sopravvenuti problemi di

31. Archivo General, *op.cit.*, Caja 312, Legajo 4769.

32. Obras Sanitarias, *Actas de Sesiones*, n. 118, 18 settembre 1914, pp. 191-98. Tra il 1914 e il 1918 la crisi portò ad un'emissione colossale di lettere di Tesoreria (330 milioni di pesos) e il debito fluttuante totale raggiunse il 50% del debito: A. M. Regalsky, E. Salerno, *Financiamiento e inversión pública en la Argentina en un período de transición, 1900-1935. Un enfoque general y dos estudios de caso*, in «Revista de Historia Económica. Journal of Iberian and Latin American Economic History», n. 2, 2009, pp. 205-246.

33. *Registro Nacional*, 5 dicembre 1914, p. 242 e Obras Sanitarias, *Memorias*, 1914, p. 7.

rifornimento dei materiali necessari. Un tentativo di acquistare 60.000 tonnellate di ferro fuso negli Stati Uniti, dove erano stati acquistati cemento e carbone, fallì nel 1916. La situazione cominciò a regolarizzarsi solo verso la fine del 1920 grazie al contratto concluso con la compagnia francese Pont-a-Mousson, che permise l'acquisto di 200 chilometri – quasi 20.000 tonnellate – di tubature di distribuzione da collocarsi nel sottosuolo urbano nei dieci anni seguenti. Nel frattempo vennero apportate alcune modifiche ed aggiunte. Il forte aumento dei consumi, totali e per abitante, costrinse ad anticipare l'ampliamento della rete. Nel 1917 furono costruiti i primi filtri rapidi di tecnologia americana, che permettevano di distribuire un volume di acqua potabile di gran lunga superiore a quello dei filtri tradizionali di tecnologia inglese installati sia a Recoleta che a Palermo. L'aumento sproporzionato dei prezzi internazionali condusse anche all'istallazione del primo impianto di produzione locale di alluminio ferroso, utilizzato nei depositi di decantazione; nella stessa ottica nel 1924 venne completato anche un impianto di produzione di acido solforico. La scarsità di carbone importato, decisamente insufficiente, spinse verso la conversione a petrolio delle caldaie delle pompe. Se a questi cambiamenti si aggiungono le officine di fusione di pezzi di grandi dimensioni, ne consegue che un vero e proprio complesso produttivo entrò in funzione nell'insediamento di Recoleta nel corso degli anni Venti³⁴.

Questi investimenti, come quelli necessari nel raggio vecchio, sommati all'aumento generalizzato dei prezzi dei materiali e della manodopera – erano ancora occupati nei lavori circa 3.000 operai –, provocarono lo sfioramento dei tetti di spesa previsti nel progetto originario molto prima del suo completamento. Nel 1921 fu necessario aggiungere 45 milioni di pesos al *budget* in modo da portare a termine il progetto del 1908. Tempo prima era stato elaborato un progetto per gli scarichi fluviali da costruirsi separatamente nel raggio nuovo³⁵. Finalmente, nel 1924, a fronte di crescenti pressioni della Municipalità, venne ideato un nuovo piano integrale di lavori, che prevedeva il definitivo irraggiamento dell'insediamento di Recoleta e la concentrazione di tutti i lavori di potabilizzazione a Palermo³⁶. Fino al 1930 furono investiti in questi progetti più di 260 milioni di pesos – circa 110 milioni di dollari dell'epoca – che corrispondevano al 66% in più di quanto stabilito nel progetto originale del 1908 e il 130% in più di quanto era stato speso nei 40 anni del progetto Bateman.

5 Conclusioni

Senza dubbio, il cammino di Obras Sanitarias, dalle sue origini come dipartimento ministeriale fino al 1930, può essere letto come un percorso di successo, sia per

34. Informazione riportata in *Memorias*, 1916, p. 10; 1917, p. 152; 1919, p. 99; 1924, pp. 246-247.

35. *Memorias*, 1921, pp. 224-226. Gli aumenti del prezzo rispetto al 1914 si stimavano nell'ordine del 300%.

36. *Memorias*, 1924, pp. V-IX.

quanto riguarda la sua autonomia sia per l'ampliamento del suo raggio d'azione. Tuttavia, come ricordato in queste pagine, si è trattato di un processo molto meno lineare di quanto un'immagine colta alla fine del percorso possa suggerire e attraversato dalle stesse contraddizioni che caratterizzarono il nascente capitalismo argentino ai primi decenni del XX secolo. Dall'analisi dei dibattiti parlamentari e dal confronto politico emergono i dilemmi dell'azione statale con il suo profondo impatto sullo stato igienico e sanitario della popolazione, da un alto, e il suo elevato costo finanziario dall'altro.

Fu così che il progetto di ampliamento del raggio fu associato all'acquisizione di maggiori margini di autonomia da parte dell'originale dipartimento ministeriale. Tali margini furono strettamente vincolati alla costruzione delle nuove opere nella capitale, che assorbono per un decennio la quasi totalità delle risorse disponibili, pur permettendo, nel terzo decennio, il rilancio su larga scala delle opere indirizzate al resto del paese, opere che questo dipartimento aveva definito prioritarie. Significativamente ciò accadde nel corso di due amministrazioni politiche radicali, che avevano fatto propri, in questo progetto, alcuni principi guida del precedente regime conservatore. Fu tale consenso a favorire il rafforzamento di una politica statale nel campo dell'approvvigionamento idrico e dell'igiene urbana.

traduzione di Alessia Ursella

TABELLA I

<i>Anno</i>	<i>1</i> <i>Spese Totali</i> <i>Migliaia di \$</i>	<i>2</i> <i>Obras Públicas</i> <i>Migliaia di \$</i>	<i>(2/1)</i> <i>%</i>	<i>4</i> <i>Acqua e Igiene</i> <i>Migliaia di \$</i>	<i>(4/2)</i> <i>%</i>
1900-04	181.353	19.333	10,7	1.784	9,2
1905-09	267.139	45.022	16,9	4.894	10,9
1910-14	413.626	101.404	24,5	20.901	20,6
1915-19	406.314	50.255	12,4	15.094	30,0
1920-24	593.223	80.677	13,6	11.380	14,1
1925-29	846.514	125.495	14,8	22.331	17,8

Fonte: Ufficio contabile Generale Nazionale, Memorias, Buenos Aires (1900-1929), passim.

TABELLA 2

Investimenti in infrastrutture igienico-sanitarie nella capitale, 1900-1930 (in migliaia di pesos)

<i>Anno</i>	<i>Raggio Vecchio</i>	<i>Raggio Nuovo</i>	<i>Totale</i>	<i>Piano Pluviale</i>
1900	2711,31		2711,31	
1901	693,00		693,00	
1902	436,00		436,00	
1903	317,70		317,70	
1904	1762,49		1762,49	
1905	2582,31		2582,31	
1906	1844,05		1844,05	
1907	1165,95		1165,95	
1908	200,00		200,00	
1909	758,16		758,16	
1910	1900,00		1900,00	
1911	200,65	7425,95	7626,60	
1912	1858,75	6470,70	8329,44	
1913	727,03	22141,37	22868,41	
1914	1247,77	45609,56	46857,33	
1915	20,54	25025,79	25046,33	
1916	1064,66	13296,92	14361,58	
1917	2047,38	12814,79	14862,17	
1918	3514,58	7166,78	10681,36	
1919	1426,00	5301,47	6727,46	
1920	1351,96	4898,08	6250,04	
1921	2228,82	7789,37	10018,19	
1911-21	15688,14	157940,78	173628,92	
1922	2055,74	3730,77	5786,51	
1923	3604,73	4025,69	7630,42	
1924	5620,42	3160,72	8781,14	
1925	2558,56	5494,06	8052,62	
1926			9041,76	
1927			12568,62	1006,04
1928			18733,79	5346,54
1929			10112,64	4401,97
1930			10361,42	2477,83
1900-30			264670,84	277903,22

Fonte: Dirección General de Obras de Salubridad-Obras Sanitarias de la Nación, *Memorias*, Buenos Aires (1900-1931), *passim*.

TABELLA 3

Lunghezza dei tubi di acqua e di fognatura e numero di locali allacciati nella capitale

Anno	Lunghezza delle tubature (in metri)			Numero di Locali			N° Locali		/100 m A+C+P	
	Acqua	Fognatura	Pluviali	A+C+P	con acqua	E fognatura	Fogne /Acqua	Acqua		Fognatura
1870	45.130			45.130	1.515	0				
1880	97.677		16.628	114.305	6.487	0				
1891	480.014	235.095	17.455	732.564	24026	6000				
1900	778.000	352.030	17.970	1.148.000	51.240	43313	0,85	6,6	12,3	3,8
1905	1.074.008	470.727	26.650	1.571.385	71.966	54135	0,75	6,7	11,5	3,4
1910	1.110.285	516.240	41.100	1.667.625	83.212	69336	0,83	7,5	13,4	4,2
1914	2.234.418	752.393	44.857	3.031.668	140.500	81610	0,58	6,3	10,8	2,7
1920	3.243.278	1.912.927	46.807	5.203.012	192.412	146550	0,76	5,9	7,7	2,8
1925	3.667.585	2.209.211	46.807	5.923.603	281.607	229357	0,81	7,7	10,4	3,9
1930	4.043.340	2.582.675	91.307	6.717.322	367.592	298832	0,81	9,1	11,6	4,4

Fonte: *Memorias, 1898-1931, passim.* Obras de Salubridad de la Capital, Memorias, Buenos Aires, 1891-97.

