

CONVEGNO
NON È UN DESTINO IL SUD SENZ'ACQUA
Recovery Plan per servizi idrici efficienti
(18 novembre 2020)

Premessa

Le risorse finanziarie disponibili nella strategia Next Generation EU (NG-EU) per migliorare l'efficienza dell'uso della risorsa acqua rappresentano un'occasione difficilmente ripetibile per ridurre il divario nell'erogazione dei servizi idrici fra le aree sviluppate (in maggior parte nel Centro-Nord) e quelle arretrate (in gran parte nel Meridione e nelle Isole). Il superamento di questo divario, che la stessa ARERA definisce "water service divide", può rappresentare una grande occasione di sviluppo organizzativo e tecnologico per l'intero sistema, non solamente per il Meridione.

I condivisibili obiettivi del Recovery Plan sono:

- a) Sicurezza e resilienza dei sistemi di approvvigionamento idrico primario per gli usi civili, agricoli, industriali e ambientali, nel rispetto della qualità ambientale dei corpi idrici; non solamente sicurezza strutturale dei serbatoi di accumulo e delle condotte di alimentazione, ma ancora di più sicurezza sulla quantità e qualità delle risorse invasate, e interventi per rendere resilienti i sistemi di approvvigionamento negli scenari indotti dai cambiamenti climatici; l'introduzione di strumenti di controllo e di modelli previsionali climatici e di ottimizzazione gestionale consente di migliorare la gestione e di predire in anticipo le situazioni di carenza idrica, attivando per tempo le misure di adattamento e riducendo le conseguenze sugli utilizzatori delle risorse e sull'ambiente.
- b) Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione idrica e loro trasformazione in *smart network*, che consentano il controllo della loro efficienza in tempo reale e la possibilità per gli utenti di informazione aggiornata e tempestiva sul servizio offerto. Gli effetti di questi interventi sono il contenimento delle perdite fisiche e amministrative nelle reti di distribuzione entro gli standard europei (15-20 %), attraverso la distrettualizzazione delle reti, il controllo delle pressioni, la ricerca attiva delle perdite e la identificazione e sostituzione mirata delle tubazioni che vanno effettivamente cambiate. I benefici ambientali sono una conseguenza del minore impatto sulle risorse e una riduzione dei consumi energetici necessari per il funzionamento delle reti di distribuzione. Per raggiungere e mantenere un adeguato livello di efficienza delle reti è indispensabile installare sensori e apparecchiature di misurazione e controllo adeguati nelle reti e in definitiva la loro trasformazione in *smart network*. La disponibilità di misure e la capacità di elaborazione e analisi è la base necessaria per operare una manutenzione efficace e proattiva delle reti, attualmente quasi sempre caratterizzate da scarsa e inefficiente manutenzione reattiva.
- c) Completamento e gestione delle reti fognarie con tecniche simili alle reti idriche, e realizzazione degli impianti di depurazione non solamente per superare le procedure di infrazione, ma anche per trasformarli in "fabbriche verdi", con il recupero energetico e dei

fanghi e la produzione di acqua utilizzabili dall'agricoltura e dall'industria e per fini ambientali. In questo contesto si deve inserire la programmazione del Commissario Nazionale della Depurazione, che riguarda tutti gli agglomerati in procedura di infrazione, localizzati in gran parte nelle regioni meridionali e insulari.

- d) Va inoltre perseguito, quando possibile, il cofinanziamento degli interventi proposti tramite tariffe e/o altre risorse finanziarie, per incrementare l'effetto leva delle risorse NG-EU.

L'attuale inadeguatezza istituzionale e organizzativa

Anche se la programmazione degli interventi nel settore della gestione delle risorse idriche va sviluppata con un approccio unitario, e la legislazione vigente identifica nei Piani d'Ambito redatti dagli Enti d'Ambito e nei Piani di Gestione del Distretto redatti dall'Autorità di Distretto gli strumenti specifici e gli enti preposti alla programmazione, manca attualmente una struttura di coordinamento delle competenze a livello di amministrazione centrale, distribuite fra MIT, ARERA, MATTM e MIPAF. Appare quindi indispensabile identificare quanto prima una struttura in grado di coordinare le diverse proposte e di vagliare unitariamente la loro attendibilità e coerenza con gli obiettivi e le regole stabilite da NG-EU.

La numerosità delle proposte presentate e la loro qualità progettuale evidenziano che il "water service divide" fra aree sviluppate (Centro-Nord) e aree arretrate (Sud e Isole) non è destinato a ridursi con NG-EU se l'attuazione degli interventi viene affidata ai soggetti attualmente in campo. Infatti la maturazione progettuale e la capacità realizzativa è estremamente differenziata fra le due aree, con le dovute eccezioni. Queste considerazioni sono valide sia con riferimento agli investimenti nel servizio idrico integrato (SII) per gli usi civili che nel comparto irriguo. Infatti nel SII nel Meridione alcune aree sono del tutto prive di gestore affidatario del servizio (Calabria, Molise, larghe parti della Campania e della Sicilia). Di contro proprio in queste aree, e in particolare dove la gestione non è affidata (perché prevalentemente a gestione diretta del Comune), il livello di servizio è molto deficitario e sono necessari gli investimenti.

Come già detto, nel comparto dei sistemi fognari e depurativi nel Meridione opera prevalentemente il Commissario Nazionale Depurazione gestendo quasi sempre direttamente gli investimenti relativi agli agglomerati in procedura di infrazione. Tuttavia il suo intervento è limitato alla sola fase realizzativa e alla gestione degli impianti per il periodo di pochi mesi strettamente necessario per la fuoriuscita dalla procedura di infrazione. Non disponendo poi il Commissario di risorse finanziarie per la gestione, già dai primi interventi completati si sono registrate difficoltà nella ricerca di un gestore degli impianti legittimato a regime, con il concreto rischio di abbandono degli impianti ultimati e del loro rapido degrado.

Anche nel caso degli investimenti prevedibili per l'obiettivo a) e più ancora per l'obiettivo b) la presenza di un gestore industriale rappresenta una condizione necessaria per il perseguimento dell'efficacia degli interventi necessari.

Gli studi disponibili¹ e le esperienze pregresse dimostrano che in gran parte delle aree del Mezzogiorno d'Italia non è prevedibile una evoluzione autoctona del sistema senza un intervento centrale mirato alla sua risoluzione. Di contro la possibilità di utilizzare le risorse finanziarie disponibili attraverso NG-EU rappresenta anche l'occasione di una riforma che consenta il processo di industrializzazione del settore.

Gli strumenti da porre in essere per questo obiettivo devono assistere ed eventualmente surrogare gli enti locali nelle fasi di:

- costituzione degli Enti di governo dell'ambito, predisposizione dei Piani d'ambito e procedure di affidamento;
- avvio della gestione industriale e realizzazione degli interventi.

¹ Vedi per esempio il Paper ASTRID n.75, "Acqua per tutti. Investimenti nel comparto idrico e ruolo dei soggetti industriali", Giugno 2020.

Gli interventi da attuare

Per la fase di riordino e completamento istituzionale sono già operativi programmi di assistenza centrali. E' sufficiente verificare il loro andamento e rendere obbligatoria questa assistenza negli ambiti potenzialmente beneficiari della risorse della NG-EU ma che ancora allo stato attuale non hanno proceduto all'identificazione del soggetto gestore legittimo ai sensi del D.lgs 152/2006 (Codice Ambiente). Si tratta di programmi di "capacity building" che dovrebbero avere anche l'obiettivo di incrementare la qualità tecnico-amministrativa delle segreterie tecniche degli Enti d'Ambito.

Gli strumenti attuativi della riorganizzazione industriale sono logicamente più complessi da mettere in atto, in quanto non si tratta di redigere un piano o di portare a compimento una procedura, ma di sostituire o accompagnare operatori privi delle necessarie capacità tecniche, economiche e amministrative indispensabili per una gestione efficiente del servizio idrico.

1. Cominciando dal segmento dell'approvvigionamento e della fornitura di acqua all'ingrosso a monte del servizio idrico integrato, una soluzione praticamente perseguibile relativamente al Distretto dell'Appennino Meridionale (che comprende le regioni Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria e parte del Lazio Meridionale) è rappresentata dalla società prevista al comma 905 della Legge di Bilancio 2018², che avrebbe dovuto essere costituita entro il 30 giugno 2018 in sostituzione dell'EIPLI, in liquidazione da molti anni. La sua *mission* deve consistere nell'investire e gestire in modo efficiente le infrastrutture di approvvigionamento e grande adduzione per la fornitura di acqua ai gestori del servizio idrico integrato. Questa società, che potrebbe essere attivata rapidamente dallo Stato in una prima fase e successivamente aperta alle Regioni che fanno parte del Distretto, inizialmente dovrebbe gestire le opere attualmente di competenza dell'EIPLI, ma potrebbe esserle affidato da subito con una modifica legislativa il compito di stazione appaltante per avviare, quando non è presente un gestore industriale legittimato, gli altri investimenti previsti in particolare per l'approvvigionamento all'ingrosso dal Piano Nazionale Idrico e da inserire nel contesto NG-EU.
2. Una volta costituita, le potrebbe essere anche assegnato ancora con norma, in via transitoria e sempre limitatamente al Distretto dell'Appennino Meridionale, un ruolo di supplenza nei confronti degli ATO che ancora risultano poco operativi facendo da stazione appaltante per avviare in tempi brevi la gestione industriale temporanea (5-10 anni) laddove ancora non esiste un soggetto affidatario. A questo scopo, essa potrebbe attivare il ciclo del servizio all'utenza con gare pubbliche rivolte a operatori industriali per la realizzazione di progetti di investimento che, oltre alla riduzione e controllo delle perdite nelle reti, comportino l'installazione di contatori di ultima generazione, la gestione della rete idrica, la fatturazione e la riscossione per un tempo sufficiente al raggiungimento delle condizioni di partenza per una gestione efficiente. Per l'organizzazione in tempi brevi di queste gare la società potrebbe convenzionarsi con una centrale di committenza (per esempio Invitalia) e analoghe procedure, sempre a livello di ambito, potrebbero essere seguite per l'affidamento della gestione delle reti fognarie e dei depuratori, risolvendo così il problema della gestione delle opere completate dal Commissario Nazionale Depurazione negli ambiti senza gestore legittimo.
3. Un percorso analogo a quello della società di cui al comma 905 della Legge di Bilancio 2018 potrebbe essere attivato nel Distretto Sardegna, trasformando ENAS in società ed

² Come modificata dall'art.1 comma 154 della Legge di Bilancio 2019 e dall'art.24 del decreto-legge 30 aprile 2019 n.34 (Cresci Italia) come modificato dalla legge di conversione 28 giugno 2019, n.58, e dal comma 327 dell'art.1 della legge di Bilancio 2020 (Legge 27 dicembre 2019, n.160).

aprendo la partecipazione ad altri soggetti istituzionali, e nel Distretto Sicilia, dove una società di distretto va costituita, in sostituzione della poco efficace gestione diretta da parte della Regione delle infrastrutture idriche di captazione e adduzione per la fornitura di acqua all'ingrosso.

4. Nel caso che le difficoltà politiche e amministrative che si sono registrate in questi due anni per l'avvio della società non vengano superate in tempi brevi, occorre predisporre una strategia alternativa limitata nel tempo sino agli affidamenti conformi alla legislazione vigente che sblocchi da subito le opere ma che non sia di ostacolo all'attivazione dell'intero sistema nel medio-lungo termine. A legislazione invariata una possibile strada perseguibile è l'affidamento ad una società pubblica in-house dello Stato (ad esempio Invitalia) il ruolo di stazione appaltante delle gare pubbliche sopra descritte, in alternativa alla nuova società da costituire nel Distretto dell'Appennino Meridionale, e affiancando anche la Regione Sicilia per le attività di competenza.
5. Occorre contestualmente identificare come remunerare la gestione, probabilmente deficitaria nei primi anni. Si potrebbe pensare ad una sovvenzione simile a quella del trasporto pubblico locale, che tuttavia andrebbe diminuendo con la progressiva normalizzazione del ciclo attivo. Questa sovvenzione potrebbe essere considerata anche come un prestito a lungo termine, da recuperare con la tariffa, e che potrebbe beneficiare della garanzia ultima dello Stato.
6. Negli ambiti nei quali esistono gestori legittimi ai sensi della normativa vigente, ma con una taratura tecnologica e organizzativa inadatta al perseguimento in tempi brevi del salto tecnologico che l'impiego dei fondi NG-EU richiede, l'assegnazione al territorio gestito di risorse finanziarie andrebbe condizionata all'assistenza dello Stato centrale attraverso le proprie società in-house e alla selezione di soggetti industriali capaci di realizzare gli investimenti necessari nel singolo ambito e di avviare il processo di industrializzazione dei gestori preesistenti.