

Gestione delle acque, se non ora quando?

Da “Gestione delle acque, se non ora quando?”, l’Ing. Franca Zerilli, Segretario Tecnico della Sezione Tubi a Bassa Pressione di Assobeton e ICMCI Certified Management Consultant, sulla gestione delle acque in Italia.

A Roma, il 19 ottobre 2011, nella prestigiosa sede di Palazzo Marini, è stata presentata al pubblico l’ultima edizione del Blue Book, un’importante pubblicazione che raccoglie dati ed elaborazioni sulla gestione del Servizio Idrico Integrato in Italia. E’ stata un’occasione in più per trovare conferma al fatto che – almeno a breve – non vi è nulla di buono all’orizzonte per chi possiede, dirige o lavora per queste aziende.

Non va meglio per i cittadini che, come a Roma, a Napoli, a Genova, a Borghetto Vara, nelle Cinque Terre hanno subito, nelle ultime settimane, le tragiche conseguenze delle prime piogge autunnali. Accomunati da esigenze impellenti, attendono inutilmente, da anni, una risposta ai disagi e ai pericoli ai quali vanno incontro ogni autunno ed ogni primavera – quando cioè le piogge, divenute negli anni sempre più violente e abbondanti, scaricano portate non compatibili con i sistemi esistenti.

Sul fatto che di questi sistemi vi sia bisogno – e non solo di questi – sembrano essere d’accordo tutti gli addetti ai lavori. Che potranno essere realizzati, nessuno sa dirlo con certezza, né risulta possibile prevedere quando. Nel Blue Book 2011 troviamo molte informazioni per comprendere meglio quale sia la situazione dei sistemi acquedottistici, di fognatura e di depurazione nel nostro Paese, cioè dei sistemi che complessivamente ricadono sotto la responsabilità dei Gestori dei Servizi Idrici Integrati (SII).

Da quanto pubblicato si apprende, ad esempio: – che l’Agenzia

Nazionale, prevista dalla legge che ha eliminato le Autorità d'Ambito, non è ancora stata insediata e non se ne sa prevedere la data di costituzione. Questo soggetto dovrà gestire i rapporti con le realtà che emettono documenti regolativi di settore e divenirne l'unica controparte; – che i soggetti gestori dei SII sono diminuiti in numero – sono ora un centinaio rispetto ai circa 8000 inizialmente identificati – e che i loro accantonamenti crescono in attesa di conoscere le decisioni del legislatore e di poter quindi investire; – che la revisione dei Piani d'Ambito è in ritardo rispetto a quanto previsto, ma che il loro numero è stato drasticamente ridotto grazie ad una eguale contrazione degli Ambiti; – che i circa 65 miliardi di euro, che Utilitatis stima saranno necessari per rendere le reti adeguate alle esigenze, solo in piccola parte (meno di 10% del necessario) proverranno dal finanziatore pubblico mentre la maggior parte delle provviste dovrà essere posta in carico a finanziatori privati; – che il valore delle perdite nelle reti si attesta mediamente intorno al 27%; – che gli investimenti totali del 2010, infine, sono stati destinati in prevalenza alla manutenzione straordinaria dei sistemi di raccolta, depurazione e scarico delle acque reflue, come accadeva, peraltro, anche negli anni precedenti. Al contempo si constata che le stime, effettuate nell'aggiornamento dei piani d'ambito, hanno condotto ad una riduzione delle necessità in tutti i casi nei quali una revisione è stata fatta; questo dato conforta, in parte, ma non risolve le situazioni critiche che continuano ad esistere.

Nel 2011 non è stato fatto nessun nuovo affidamento per la gestione del SII, mentre la legge che disciplina il settore ha reintrodotta le tre possibili forme a cui ricorrere per gli affidamenti stessi: a soggetto misto pubblico-privato, a soggetto privato e "in house" (aziende controllate al 100% dagli enti locali). Interessante anche il valore del costo annuale sostenuto per l'acqua dalla famiglia media: esso è stimato pari allo 0,6% della spesa annuale ed è assai inferiore, stando ai dati, del costo che gli utenti sostengono

ad esempio a Berlino, dove la gestione è pubblica, o a Parigi dove i servizi sono stati resi nuovamente pubblici.

Di grande interesse l'intervento del prof. Roberto Passino, Presidente dell'Autorità Nazionale per il controllo delle Risorse Idriche (CONVIRI) il quale ha, con grande chiarezza, indicato i "mali" di cui soffre, in Italia, la gestione di questo comparto.

A suo avviso, in primo luogo, la Legge Galli non avrebbe ricevuto l'attenzione dovuta e non avrebbe visto un adeguato impegno delle parti istituzionali né nella fase di applicazione né in quella di un suo miglioramento a seguito delle prime applicazioni. La disattenzione istituzionale ha permesso che si creasse una cronica carenza di informazioni affidabili per i cittadini utenti dei servizi e questo ha provocato, di ritorno, il progressivo consolidarsi di una mancanza di fiducia nelle istituzioni medesime.

Sul territorio nazionale, in assenza di un vero controllo da parte delle autorità preposte, si è andata affermando nel tempo la prassi del "fai da te" legislativo che ha portato ad una grande varietà di approcci alla gestione e che nessuno ha mai riesaminato per giungere alla selezione delle migliori prassi.

A quanto sopra si sono aggiunti nel tempo errori, commessi dalle Autorità d'Ambito, nella gestione dei contenziosi con i gestori e questo, il professore non esita ad affermarlo, è stato quanto meno concausa di ciò che egli definisce un "conflitto sociale" che è andato crescendo intorno alla gestione dell'acqua e che è culminato con il referendum del giugno 2011. Esiste una ricetta per uscire da questa situazione? Il prof. Passino indica tre elementi chiave come premesse al raggiungimento di condizioni di gestione ragionevolmente accettabili e alla ripresa del settore.

1. La stabilità normativa

La revisione del D.Lgs. 152 – il cosiddetto codice dell'ambiente – è stata un'occasione perduta senza che vi fosse una vera ragione. A questo si aggiunge l'assenza di

iniziative per la gestione del periodo transitorio immediatamente a valle del referendum, omissione che egli definisce grave da parte di chi amministra la cosa pubblica. Una riflessione di carattere generale riguarda poi il fatto che aspetti dall'elevato contenuto di gestione operativa siano trattati attraverso l'emanazione di leggi. I tempi di azione dei gestori potrebbero essere assai più veloci se a rallentarli non contribuissero i tempi lunghi che caratterizzano l'iter legislativo. La qualità dei piani d'ambito, invero modesta, si accompagna troppo spesso ad una qualità gravemente inadeguata della convenzione concedente. Manca infine un confronto vero tra le parti e in questo potrebbe essere utilmente seguito l'esempio virtuoso di altri Paesi.

2. Correzione del governo locale

La gestione operata dalle Autorità d'Ambito non lascia ben sperare. Vi sono state e vi sono troppe disomogeneità di comportamento che nel tempo, se possibile, sono peggiorate invece che migliorate. Allo stato dei fatti appare urgente l'esercizio di funzioni di regolazione e ripartizione delle responsabilità tra istituzioni centrali e periferiche e, ancor più, l'adozione di un efficace modello di governo locale. Fondamentale a questo riguardo è la scelta dei soggetti che dovranno farne parte, siano essi politici, amministrativi o tecnico-gestionali. Sono infine prioritari interventi relativi alla struttura tecnica e gestionale degli enti periferici in modo che essi, dotati delle necessarie risorse e delle indispensabili competenze, possano svolgere al meglio il proprio lavoro. Quest'ultimo aspetto è inevitabilmente condizionato dalla possibilità di investire in risorse umane di adeguata competenza ed esperienza.

2. Far ripartire gli investimenti

Allo stato attuale gli investimenti sono praticamente fermi, sia in nuove opere sia nella loro manutenzione straordinaria, e limitati agli interventi inevitabili. Gli enti pubblici non

investono per mancanza di copertura e i privati non investono per evitare di rimanere esposti in questo quadro di instabilità legislativa. Per sbloccare questa situazione sono necessarie regole chiare, che garantiscano gli investitori del rientro del finanziamento, e condizioni che permettano rapidità e certezza del ristabilimento dell'equilibrio economico-finanziario.

In questo sconcertante quadro i numeri che Utilitatis elabora e mette a disposizione del pubblico sono, a parere del prof. Passino, per quanto accurati nelle elaborazioni, inaffidabili e non danno una descrizione realistica dei sistemi e dei fenomeni che li riguardano. La causa di questo starebbe nel fatto che i dati forniti dai gestori agli ATO e da questi al CONVIRI sarebbero relativi in gran parte a progetti e situazioni sulla "carta", non a realtà operative. E il 31/12/2011, secondo quanto stabilito dalla legge in vigore, scadrà l'esercizio delle Autorità d'Ambito. Una prima proroga dei termini ha già prolungato la loro attività dal 31/3/2011 all'ultimo giorno del 2011 e, tra gli addetti ai lavori, non si esclude che una nuova proroga permetterà di arrivare, nello status quo, fino alla promulgazione delle nuove norme.

Massimiliano Atelli, in rappresentanza dell'ex Ministro per l'Ambiente Prestigiacomo, riferisce che la legislazione primaria per l'istituzione dell'Agenzia nazionale, parte del nuovo e più incisivo Modello regolatorio, ha bisogno di quattro decreti attuativi per divenire efficace. I primi due avrebbero già ottenuto l'approvazione del Ministero dell'Economia e del Ministero della Funzione Pubblica, il terzo, per il reperimento delle risorse economico/finanziarie, sembra essere pronto mentre il quarto, che dovrebbe assicurare all'Agenzia il personale, non è stato ancora affrontato. Sembra di grande rilievo il fatto che il Ministero dell'Ambiente abbia dato la spinta maggiore alla costituzione dell'Agenzia e sia impegnato, d'intesa con il Ministero per gli Affari Regionali, nell'elaborazione di Linee guida che le

istituzioni periferiche dovrebbero poi usare per elaborare le leggi regionali. Il Ministero dell'Ambiente auspica che vi sia un dibattito ampio ed aperto nel Paese sulla gestione dell'acqua e comunica che una Commissione Parlamentare sarebbe già all'opera per una revisione completa di tutte le leggi di settore.

Non possono infine essere omesse le multe, severissime, che l'Italia dovrà corrispondere all'UE per le circa 800 infrazioni già contestate a causa del mancato rispetto della legislazione comunitaria in materia di depurazione delle acque reflue.

Conclusioni

Il Paese vive in una situazione che, difficile negarlo, è caratterizzata da un'inadeguatezza diffusa dei sistemi per la gestione delle acque. Che si tratti di sistemi e opere per la captazione, l'accumulo e la distribuzione di acqua potabile, per la regimazione delle acque superficiali, per la bonifica e l'irrigazione o per la raccolta, la depurazione e lo scarico delle acque reflue, la conclusione sembra essere troppo spesso questa: opere insufficienti e se non insufficienti non più adeguate ai fenomeni che l'aumento della popolazione, il cambiamento del clima, del carico sui sistemi e l'accresciuta impermeabilità dei suoli rendono sempre più importanti e complessi da gestire.

A questo si aggiungono l'immobilismo dei gestori a causa dell'instabilità legislativa, casi di malagestione dovuti anche a contratti di concessione che non tutelano, a lungo termine, né gli investimenti né gli utenti dei sistemi. Al contrario creano le premesse per interventi di qualità inferiore al necessario. La scarsità di risorse economico-finanziarie impedisce spesso agli enti di dotarsi di risorse umane tecnicamente e gestionalmente valide e tutto questo ha ancora un impatto diretto sulla progettazione e la manutenzione delle opere. Siamo dunque al paradosso: il Paese ha bisogno di rivedere i sistemi e le opere per la gestione delle acque, ma le condizioni di contesto sembrano condannare

tutti gli attori in gioco all'inazione. E in un periodo di bilanci in rosso, oltre al danno, i cittadini subiscono anche la beffa: accade anche, infatti, che chi è riuscito a trovare i finanziamenti non possa impiegarli per realizzare quanto non solo è necessario, ma anche frutto di prescrizioni comunitarie. Ed ecco che le già scarse risorse disponibili devono essere dirottate dalla realizzazione delle opere al pagamento delle multe all'Unione Europea.

Mentre tutto questo accade le aziende sono ferme, il personale spesso in cassa integrazione e a poco vale la prospettiva che prima o poi i lavori saranno nuovamente appaltati. Anche nei casi in cui questo avviene, le aziende produttrici di materiali e prodotti per questo tipo di opere sperimentano direttamente e troppo spesso la difficoltà che i progettisti e i tecnici incaricati hanno nel mantenersi aggiornati rispetto al quadro regolativo che li riguarda e constatano l'inadeguatezza di progetti e capitolati di appalto.

Come uscire da questa spirale che pare inghiottire, insieme alle aziende che non hanno una capitalizzazione sufficiente a sostenerle in questo mercato, anche il buonsenso?

E' ormai impellente che, a parere di chi scrive e di ben più autorevoli esperti, il dibattito su questi temi esca dalle stanze degli addetti ai lavori e divenga ampio, esteso alle molte intelligenze distribuite e disponibili nel Paese per cercare il bandolo della matassa e cominciare a mettere ordine.

In questi giorni, gravati dalla caduta del Governo, il cielo però non pare tingersi di rosa. L'iter delle leggi in corso subirà quanto meno un'interruzione. Ci restano sempre le proroghe nelle quali sperare, ma questo Paese, i suoi cittadini e le sue aziende non meritano forse di meglio?"

Ing. Franca Zerilli

ICMCI Certified Management Consultant

Segretario Tecnico della Sezione Tubi a Bassa Pressione di

ASSOBETON