

S.D.A.: STRUTTURA DISTRETTUALE ACQUEDOTTISTICA

Un nuovo modello di gestione condivisa delle infrastrutture idriche nell'ambito dei distretti idrografici

■ Roberto Sabatelli, Marco Gelanzè, Francesco Santoro, Roberto Tricomi, Enrica Zanda

Sollecitata dal dibattito attualmente in essere nel paese sulla più corretta metodologia di gestione delle infrastrutture idriche, la Direzione Generale per le Reti del Ministero delle Infrastrutture ha inteso affrontare tale problematica senza posizioni ideologicamente precostituite, al solo scopo di individuare un eventuale nuovo modello di gestione, tecnicamente corretto, che consenta di raggiungere i necessari obiettivi, in un'ottica univoca per tutti gli usi della risorsa idrica.

Si è inizialmente osservato come gli ultimi anni abbiano visto l'avvio di un processo di notevole coinvolgimento nella gestione da parte del Privato; ciò ha reso sempre più evi-

denti quattro impellenti necessità da soddisfare:

- l'impostazione di una corretta programmazione infrastrutturale
- la garanzia di un servizio di elevata qualità
- l'interessare alla gestione gli investitori privati
- il garantire l'efficienza di nuove forme di investimento.

Si è potuto constatare come, nel passato, la metodologia di programmazione adottata dalla Cassa per il Mezzogiorno si sia dimostrata valida da un punto di vista strategico in quanto legata ad un approccio di larga scala delle problematiche; ciò veniva all'epoca reso possibile da una serie di ragioni:

- potevano effettuarsi scelte ad ampio raggio con la realizzazione di grandi schemi idrici, spesso interconnessi, che quindi consentivano una maggiore elasticità di gestione con la correlata migliore utilizzazione della risorsa
- potevano effettuarsi scelte a valenza multiregionale, il che consentiva una programmazione per ampie zone del territorio del paese
- potevano effettuarsi scelte mirate a soddisfare unitariamente le necessità di sviluppo di ampi territori, in settori correlati e connessi all'infrastrutturazione idrica.

LE MODIFICHE INTERVENUTE NEL SETTORE

Oggi, soprattutto alla luce dei paventati fenomeni di desertificazione del nostro territorio, è impellente la necessità di un'infrastrutturazione che consenta l'interconnessione tra grandi schemi idrici, ai fini di un'utilizzazione ottimale della risorsa idrica disponibile.

Di contro, la normativa nel tempo intervenuta (legge "Galli", D.L. 152/2006) nonché il ricorso alle Intese Stato-Regione ed agli Accordi di Programma Quadro, mutando il modello di programmazione degli investimenti per la realizzazione di infrastrutture, se da un lato hanno dato luogo ad alcuni effetti positivi quali:

- una maggiore attenzione all'uso ed alla tutela razionale della risorsa idrica



LA DIGA DEL MONTE CUTUGNO, LUNGO IL CORSO DEL FIUME SINNI, ITALIA MERIDIONALE

S.D.A.: Struttura Distrettuale Acquedottistica

- una gestione unitaria ed integrata, per l'uso idropotabile, dell'intero ciclo dell'acqua
 - la comparsa di nuovi soggetti quali gli ATO ed il Gestore
 - la separazione dei ruoli tra Soggetto Istituzionale e Soggetto Gestore
 - una maggiore attenzione agli aspetti tariffari
 - la coscienza dell'importanza del corretto uso della risorsa idrica
- dall'altro hanno ingenerato effetti negativi quali:
- la complessità e la frammentazione delle competenze che hanno determinato l'impossibilità di ricorrere a quella programmazione di vasta area che aveva dimostrato una valenza fondamentale
 - il mancato ricorso ad Accordi di Programma ex art. 17 della Legge Galli per il trasferimento di risorsa idrica tra Regioni, ai quali era stata in qualche modo delegata la concretizzazione di una visione sovrarregionale degli interventi
 - un considerevole ritardo nella collocazione degli investimenti previsti
 - la difficoltà nel recepire importanti Direttive Comunitarie nel settore della tutela delle acque e dell'inquinamento
 - i ritardi nell'attuazione degli interventi cofinanziati con fondi Comunitari.

Il ricorso ad un Gestore Privato, nel caso del settore idropotabile, non sembra aver prodotto gli effetti desiderati; laddove infatti è stato possibile l'affidamento del Servizio Idrico Integrato ad un gestore Privato, generalmente individuato tramite gara di evidenza pubblica, si è rapidamente ingenerato un incremento tariffario rilevante in termini percentuali mentre, ove si è tentato di minimizzare tale fenomeno, non si è avuta partecipazione di privati alle gare di evidenza pubblica bandite per l'affidamento del S.I.I. o per l'individuazione del socio privato delle Società preposte alla gestione.

Le difficoltà, evidentemente, risiedono nell'onerosità dei programmi d'investimento, nella non completa informazione sull'entità e sullo stato dell'infrastrutturazione esistente da gestire e mantenere, nell'insufficiente garanzia tariffaria e, più complessivamente, nella ridotta bancabi-



- Distretto Idrografico delle Alpi orientali
- Distretto Idrografico Padano
- Distretto Idrografico Appennino settentrionale
- Distretto Idrografico pilota del Serchio
- Distretto Idrografico Appennino centrale
- Distretto Idrografico Appennino meridionale
- Distretto Idrografico della Sardegna
- Distretto Idrografico della Sicilia

CARTINA DEI DISTRETTI IDROGRAFICI, COSÌ COME INDIVIDUATI DALL'ART. 64 DEL DECRETO AMBIENTALE NR. 152/2006

lità dei Piani d'Ambito.

Le problematiche che un nuovo modello di gestione dovrebbe risolvere sono, quindi, evidentemente due e cioè:

- la programmabilità, realizzabilità e gestibilità delle infrastrutture idriche per ampi territori, eventualmente identificabili in quelli previsti dal D.Lgs. 152/2006 come costituenti i "Distretti Idrografici"
- l'individuabilità di un gestore privato interessato all'acquisizione del servizio di distribuzione idrica.

L'IPOTESI DI UN NUOVO MODELLO DI GESTIONE DELLE INFRASTRUTTURE IDRICHE

Si è ritenuto che alla base di un nuovo modello di gestione delle infrastrutture idriche sia corretto porre tre principi incontrovertibili:

- *l'acqua è un bene primario indispensabile*

per un livello di vita civile è necessaria la garanzia della sua disponibilità per gli usi potabili, irrigui ed industriali

- *l'acqua è un bene che appartiene a tutta la comunità*

non può quindi essere oggetto di compravendita e la tariffa deve essere finalizzata, in termini generali, solo alla remunerazione del servizio di distribuzione

- *ai fini di uno sviluppo sostenibile non può che guardarsi alla globalità delle risorse rese disponibili dalle precipitazioni*

esse sono quantitativamente più che sufficienti per soddisfare le necessità, ma una evidente sempre maggiore tropicalizzazione del clima, con precipitazioni rilevanti in tempi ridotti, peraltro raramente nevose, e con distribuzione disuniforme sul territorio del paese, impone un'ottica di utilizzo condiviso delle risorse ▶

senza il quale non è perseguibile una distribuzione equa ed adeguata alle esigenze della popolazione, avendo reso detta disuniformità ormai non più attuale la metodica adottata nella redazione dei piani regolatori generali degli acquedotti che, per territorio o per schemi idrici, individuavano una fonte di approvvigionamento.

Quale, allora la metodologia da adottare per perseguire gli obiettivi nel rispetto di tali principi?

Una metodologia che realizzi una giusta sinergia tra le Istituzioni (regionali e centrali) ed il Privato, distribuendo tra i due soggetti l'esplicitamento delle necessarie attività, in funzione delle relative caratteristiche precipue; in tale presupposto sembra corretto affermare che:

- *la programmazione, la realizzazione e la gestione delle grandi infrastrutture di approvvigionamento, esistenti e nuove, devono ritornare alla competenza del Pubblico, non potendo tali attività essere delegate al Privato per le rilevanti implicazioni sociali e politiche ad esse connesse*
- *il servizio di distribuzione agli utenti, data la sua capillarità, deve essere affidato al Privato, al fine di raggiungere un livello qualitativo comparabile con quello dei paesi europei più progrediti, finalità, obiettivamente, non raggiungibile, come l'esperienza ha insegnato, tramite una gestione pubblica.*

■ **La Gestione pubblica dell'approvvigionamento**

Il modello è stato elaborato considerando la tipologia di infrastrutturazione attualmente esistente in gran parte dell'Italia Meridionale Peninsulare; esso, però, può essere adottato anche nel resto del paese, laddove i territori del Centro e del Nord, come si ritiene opportuno, si dotino di un'analoga tipologia d'infrastrutturazione, unica, si ritiene, che possa consentire una difesa efficace contro il rischio di desertificazione attualmente da più parti paventato.

Si è proceduto ad esaminare due aspetti, ovvero:

- quello inerente l'acquisizione della risorsa idrica
- quello di una razionale ed equa disponibilità della stessa per tutti i cittadini.

Oggi la soluzione delle connesse problematiche è affidata, nel settore potabile, ai gestori del S.I.I., società private o a rilevante partecipazione privata che ovviamente, giustamente come tali, tendono alla produzione di un utile il più elevato possibile. Tale affidamento perde di funzionalità ed efficacia laddove l'adduzione avvenga tramite grandi acquedotti, la cui manutenzione costituisce solo una voce di spesa nel bilancio di gestione del servizio.

Ciò, come accennato si verifica oggi nel Mezzogiorno dove l'approvvigionamento è assicurato da grandi adduzioni, di lunghezza rilevante, spesso a servizio di più A.T.O. ma, come accennato, potrebbe in futuro verificarsi anche nel Centro e nel Nord del Paese.

Evidenti i benefici che verrebbero indotti da un affidamento al settore pubblico di tali grandi opere; ciò, infatti, consentirebbe scelte di infrastrutturazione libere da condizionamenti legati alla ricerca di un utile ma tese solo al soddisfacimento dei fabbisogni delle popolazioni.

Con tale affidamento sarebbe possibile perseguire:

- *una più equa distribuzione della risorsa disponibile*
- *un maggior livellamento dei costi di approvvigionamento*
- *una tariffazione sopportabile da parte dell'agricoltura.*

E' evidente, però, che per pervenire ad una corretta gestione pubblica dell'infrastrutturazione idrica è necessario passare prioritariamente attraverso l'adeguamento e la razionalizzazione dell'attuale molteplicità di competenze istituzionali, soprattutto nella prospettiva di una indispensabile gestione condivisa dei grandi schemi idrici.

Tutto ciò dovrebbe incentrarsi intorno ad una nuova entità istituzionale, la *struttura distrettuale acquedottistica*.

Essa dovrebbe assumere la forma giuridica di Ente Pubblico non economico quale, ad esempio, quella di Consorzio tra lo Stato e le Regioni facenti capo ad uno stesso Distretto Idrografico e ad essa andrebbero affidate due attività fondamentali:

- gestire l'intera infrastrutturazione idrica distrettuale finalizzata all'approvvigionamento, costituita dagli invasi e dai grandi acquedot-

ti esistenti

- programmare, realizzare e gestire le necessarie nuove opere di infrastrutturazione necessarie a garantire l'accumulo della risorsa e l'interconnettibilità dei vari bacini idrografici appartenenti allo stesso distretto, monitorando, in continuo, la disponibilità della stessa. Quali allora le funzioni di tale Ente; precipuamente due:

- le scelte strategiche di macro-area con la connessa realizzazione e gestione dei nuovi interventi infrastrutturali, sia a livello di condotte che di accumuli, onde ottimizzare l'invasamento delle acque di precipitazione, sempre più concentrate in brevi periodi per effetto dei mutamenti climatici, consentendo così, in contemporanea, un'efficace laminazione delle piene ed evitando le attuali frequenti esondazioni e l'insorgere di notevoli danni ambientali ed economici

- la determinazione, per unità di misura di risorsa ceduta, del ristoro dalla Regione ricevente dovuto a quella cedente la risorsa, a fronte dei costi ambientali e delle mancate opportunità, con riferimento ai trasferimenti di risorsa idrica sia permanenti che transitori, non previsti dall'attuale normativa, tra le varie Regioni.

In tale modello un ruolo rilevante verrebbe riservato agli Enti sub-regionali che già oggi operano nel settore quali ad esempio l'Autorità d'Ambito Ottimale e l'Autorità di Bacino le cui attività, aggiornate al nuovo contesto di riferimento operativo, dovrebbero costituire da un lato impulso per il funzionamento della costituenda S.D.A. e dall'altro un costante collegamento con il territorio sotto forma di verifica/controllo dell'attuazione a livello locale delle politiche di settore.

Rimarrebbero, in tale ipotesi di modello, in capo all'Autorità d'Ambito Ottimale le funzioni di controllo nei confronti del Gestore del servizio idrico integrato e tutte le attività finalizzate all'individuazione del quadro esigenziale locale ed al suo costante monitoraggio ed aggiornamento.

Alle Autorità di Bacino, quali Enti strumentali delle Regioni, in aggiunta ai propri compiti attuali, andreb-

be affidato il compito di sintetizzare e supportare le strategie Regionali di Settore recependo le pianificazioni ed i quadri esigenziali dalle Autorità d'Ambito Ottimale per quanto concerne gli aspetti legati al Potabile/Depurazione, dalle Autorità d'Ambito di Bonifica Ottimale (in cui verrebbero trasformati gli attuali Consorzi di Bonifica), per quanto attinente l'irriguo, ovvero dai Consorzi A.S.I. per il settore industriale. Attraverso la sintesi di tali quadri esigenziali locali, ed il loro rapporto con i Piani di sviluppo agricolo, turistico e similari pianificazioni di Indirizzo Strategico Regionale, alle Autorità di Bacino sarebbe affidato il compito di definire gli indirizzi strategici di utilizzo della risorsa (in coerenza con la pianificazione) per i singoli ambiti Regionali.

Tali indirizzi strategici, trasferiti in seno alla S.D.A., costituirebbero la base per l'ottimale utilizzo e pianificazione della distribuzione della risorsa globalmente disponibile a livello di Distretto.

A ritroso, l'attività delle Autorità di Bacino diventerebbe prezioso strumento operativo di indirizzo e coordinamento in termini di sostenibilità delle scelte strategiche locali sulla scorta della effettiva disponibilità di risorsa idrica resa acquisibile dalle strategie di distretto condivise a livello multiregionale nell'ambito della S.D.A.

Individuato un modello che consente l'efficace affidamento al settore pubblico della gestione dell'approvvigionamento, va affrontato il problema dell'individuazione della metodologia per l'affidamento del servizio di distribuzione ad un gestore Privato che consenta ed attragga l'investimento, nel settore, di capitali della finanza privata.

■ Una metodologia per l'individuazione del gestore privato

Per poter risolvere il problema è indispensabile innanzitutto condividere un principio di fondo, contro il quale, inevitabilmente, andrebbe a cozzare ogni ipotesi che non lo prendesse in considerazione: *"non è tramite l'imposizione normativa di obblighi per gli Enti d'Ambito che si può attrarre l'attenzione degli investitori privati sul settore ma solo con*



DETTAGLIO DEL S.I.T. RETI IDRICHE

l'offerta di un investimento che si dimostri sufficientemente remunerativo se comparato al rischio dello stesso e, quindi, come tale fortemente appetibile dal mercato finanziario."

Per dotare di tale caratteristica il prodotto proposto al mercato degli investimenti finanziari è necessario procedere ad una modifica delle caratteristiche del servizio di distribuzione che si offre in gestione provvedendo a:

- ripermire gli ambiti ottimali, nel settore potabile, con dimensioni tali da consentire una sufficiente economia di scala e, nel contempo da garantire la gestibilità del servizio
- individuare una curva tariffaria socialmente sostenibile da parte dell'utenza
- individuare un tasso di redditività degli investimenti appetibile per un Gestore-Investitore Privato
- individuare l'entità dell'investimento del Gestore-Investitore Privato remunerabile con tale tasso di redditività tramite la tariffa ritenuta sostenibile
- prevedere il cofinanziamento da parte del pubblico della restante aliquota del complessivo investimento necessario per la realizzazione dei Piani d'Ambito
- prevedere l'affidamento al Gestore-Investitore Privato anche dell'attuazione degli interventi cofinanziati dal Pubblico.

L'aver reso, così, appetibile per il Gestore-Investitore Privato la gestio-

ne del servizio di distribuzione produce, per il Pubblico, una serie di effetti positivi quali:

- l'ampliamento della domanda da parte degli Investitori Privati, e quindi, con l'allargamento del mercato, una correlata riduzione dei costi
- la possibilità per il Pubblico di richiedere, a fronte dell'appetibilità dell'investimento consentito, un elevato livello qualitativo del servizio, richiesta il cui soddisfacimento può essere fatto coincidere con l'interesse dell'Investitore Privato laddove a carico dello stesso fosse posto, dopo un certo periodo dall'avviamento della gestione, l'onere economico delle perdite di risorsa esuberanti quelle fisiologiche
- l'ottenimento quindi di una reale riduzione delle perdite a seguito dell'indispensabile migliore gestione dei serbatoi e di una più efficace manutenzione delle reti
- un migliore servizio per i cittadini con caratteristiche di qualità più uniformi di quanto attualmente non avvenga.

I CONFINI TRA IL PUBBLICO ED IL PRIVATO

Per completare la definizione del nuovo modello è solo necessario individuare il confine fisico tra la gestione pubblica e quella privata. Il modello stesso suggerisce la soluzione; il confine fisico va fatto coincidere con quello amministrativo di competenza.

Esso, quindi, va individuato all'ingresso dei serbatoi a servizio degli abitati, per l'uso idropotabile, all'ingresso dei vasconi di carico dei vari comprensori, per l'uso irriguo, all'ingresso dei serbatoi, per l'uso industriale.

A partire da tali nodi il servizio di distribuzione, ovvero di adduzione locale, va affidato:

- ai Gestori degli A.T.O. per ciò che attiene all'uso potabile e, laddove le A.S.I. non ritenessero di gestire autonomamente il servizio, anche per quello industriale; detti Gestori dovrebbero, altresì, curare il servizio di raccolta dei reflui e di depurazione degli stessi, a completamento del ciclo del S.I.I.
- ai Gestori degli A.B.O. (Ambiti di Bonifica Ottimale) che, ove i Consorzi di Bonifica intendessero farlo, potrebbero intendersi come una nuova denominazione degli stessi, per ciò che attiene all'uso irriguo.

CONCLUSIONI

E' superfluo evidenziare che il modello proposto non ha la pretesa di essere nè perfetto nè, tanto meno immodificabile, essendo ben consci che le rilevanti implicazioni socio-economiche connesse debbano passare all'esame della classe politica per la loro individuazione, la loro condivisione o, nel caso, per l'adozione dei correttivi che si ritenesse da parte della stessa di dovere adottare.

Lo scopo, invece, che ci si è prefissi, e che si ritiene di avere raggiunto, è quello di offrire appunto alla classe politica una soluzione tecnicamente corretta per un modello di gestione dell'infrastrutturazione idrica in sostituzione dell'attuale che, certo, non ha dato buona prova di sé, da porre a base del dibattito politico per raggiungere, a valle dello stesso, una soluzione efficace ed accettabile sia dal punto di vista tecnico che da quello economico e sociale. ■



GLI AUTORI

Prof. Ing. Roberto Sabatelli

roberto.sabatelli@infrastrutturetrasporti.it

Ingenere civile laureato a Bari nel 1971. Sino all'ottobre 2002 è stato impegnato sia nel settore della progettazione, strutturale ed architettonica, quale libero professionista, sia nel settore scientifico, essendo entrato subito a far parte dell'Istituto di Scienza e Tecnica delle Costruzioni del Politecnico di Bari per il quale è stato titolare del corso di Tecnica delle Costruzioni presso la Facoltà di Ingegneria di Taranto. Nel decennio tra il 1981 ed il 1991 ha maturato la propria esperienza nel settore della gestione delle infrastrutture idriche nella sua qualità di membro della Giunta Permanente e del Consiglio di Amministrazione dell'allora Ente Autonomo Acquedotto Pugliese. Postosi in aspettativa dall'Ottobre 2002, ricopre da allora l'incarico di Direttore Generale della Direzione per le Reti del Ministero delle Infrastrutture.

Francesco Santoro

francesco.santoro@infrastrutturetrasporti.it

Laureato in ingegneria civile presso l'Università La Sapienza di Roma, ricopre il ruolo di dirigente della Divisione III della direzione Generale per le Reti del Ministero delle Infrastrutture. Precedentemente ha maturato numerose esperienze nel settore privato.

Marco Gelanzè

marco.gelanzè@infrastrutturetrasporti.it

Laureato in ingegneria nel 1992, è nell'Amministrazione dei Lavori Pubblici sin dal 1996, nel settore idrico, oggi come coordinatore tecnico. In questo campo ha svolto attività istruttoria per la valutazione di progetti da ammettere a finanziamento a valere sui fondi per la Legge Obiettivo oltre che sui fondi per il Programma Risorse Idriche del QCS 1994/99, programma per il quale ha coordinato anche l'attività conclusiva di rendicontazione. Ha partecipato al processo di pianificazione del sistema idrico integrato e al dibattito tecnico istituzionale inerente ai trasferimenti di risorsa idrica interregionale nell'Italia Meridionale. E' membro supplente in seno al Nucleo di consulenza per le linee guida per l'attuazione dei servizi di pubblica utilità (NARS). Svolge parallelamente attività professionale sempre nel settore idrico, ambito in cui ha ricoperto di volta in volta tutti i ruoli tecnico amministrativi previsti dalla normativa sui lavori pubblici.

Roberto Tricomi

roberto.tricomi@infrastrutturetrasporti.it

Ingenere civile, dal 1996 è inquadrato nei ruoli del Ministero delle Infrastrutture, già Ministero dei LL.PP., oggi con compiti di Coordinamento Tecnico. Nell'ambito della propria attività istituzionale ha svolto ruoli di coordinamento delle attività finalizzate attuazione del Programma Operativo Risorse Idriche QCS ITALIA 94/99 (area regionale Basilicata) con supporto ed indirizzo all'operato degli enti locali nell'attuazione degli interventi cofinanziati. Ha preso parte alla redazione di Programmi Operativi quali il PON ATAS di competenza del Ministero. Attualmente collabora con la Direzione Generale per le Reti nell'ambito di diverse iniziative istituzionali aventi ad oggetto il settore idrico.

Enrica Zanda

enrica.zanda@infrastrutturetrasporti.it

Si è laureata a Cagliari in ingegneria meccanica nel 1979, dal 1980 al 1993 alla Cassa del Mezzogiorno dalla quale è transitata, alla cessazione dell'Ente, al Ministero dei LL.PP. (oggi Infrastrutture) con ruolo di Coordinatore Tecnico. Nel settore delle infrastrutture idriche, e in particolare dei Programmi Comunitari, ha maturato un'esperienza quindicennale come responsabile del P.O.N. Risorse Idriche della Regione Abruzzo del Q.C.S. 1994/1999 e attualmente del Progetto Operativo Risorse Idriche di assistenza tecnica agli Enti d'Ambito e alle Regioni dell'Obiettivo 1, nei ruoli della Direzione Generale per le Reti. Master in Ingegneria per le Pubbliche Amministrazioni all'Università di Tor Vergata, è autrice di numerose pubblicazioni di settore.