



DELIBERA N. 693

13 ottobre 2021

Fascicolo 5580/2020

(da citare nella risposta)

Oggetto

Ministero della Difesa - Contratto di appalto di rifornimento idrico a mezzo navi cisterna alle isole minori della Sicilia.

Riferimenti normativi

Articolo l'art. 4 L. 861/1978 – Articolo 111 d.lgs. 66/2010 – Articoli 21, 23, 51, 95, 101, 111 d.lgs. 50/2016 – d.lgs. 31/2001 - D.M. 49/2018 - D.M. 123/2020.

Parole chiave

Rifornimento idrico a mezzo navi cisterna per le isole minori delle Regioni a statuto speciale (Sicilia) – Marina Militare, competenza – Autorizzazione al trasporto di acqua mediante navi cisterna – Programmazione del fabbisogno da porre a base di gara, modalità – Svolgimento della gara – Composizione del RTI – Verifica e controllo dell'esecuzione contrattuale.

Massima

Non massimabile



Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

VISTO il Decreto Legislativo 18 aprile 2016 n. 50, recante il "*Codice dei Contratti Pubblici*";

VISTA la Legge 21 dicembre 1978, n. 861, recante "*Aumento dell'autorizzazione di spesa prevista dall'articolo 7 della legge 19 maggio 1967, n. 378, per il rifornimento idrico delle isole minori*";

VISTO il Decreto Legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante il "*Codice dell'ordinamento militare*";

VISTO il Decreto Legislativo 2 febbraio 2001, n. 31, recante "*Attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano*";

VISTO il Decreto del Ministero della Salute 10 ottobre 1988, n. 474, recante "*Norme sul trasporto marittimo con navi cisterna di acqua potabile e di sostanze alimentari liquide sfuse*" e il successivo Decreto 28 gennaio 2020, n. 123, recante "*Regolamento recante la disciplina per il rilascio dell'autorizzazione per il trasporto da parte di navi cisterna di acqua destinata al consumo umano*", adottato dal Ministro della Salute e dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti;

VISTO il Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 7 marzo 2018, n. 49, recante il Regolamento di "*Approvazione delle linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione*";

VISTE le Linee guida n. 3, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti "*Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni*", approvate dal Consiglio dell'Autorità con deliberazione n. 1096 del 26 ottobre 2016;

VISTO il "*Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici*" del 4.7.2018 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - n. 241 del 16.10.2018);

VISTI gli atti del procedimento di vigilanza in oggetto nonché la relazione dell'Ufficio vigilanze collaborative, speciali e centrali di committenza.

PREMESSA

L'Autorità nell'ambito di un procedimento ai sensi dell'art. 32 d.l. 90/2014, ha rilevato una serie di criticità relative alla gestione del servizio di trasporto di acqua potabile a mezzo di navi cisterna, in favore delle isole minori della Regione Sicilia, consistenti: nell'omesso controllo dell'acqua potabile effettivamente versata nelle vasche di raccolta sulle singole isole; nella non corretta attestazione dei quantitativi di acque versati, indicati in misura superiore a quella effettivamente consegnata; nello sversamento in mare di una parte dell'acqua potabile trasportata; nell'assenza di strumentazione di controllo e nell'alterazione dei dati volumetrici di riferimento.



L'Autorità ha dunque avviato uno specifico procedimento di vigilanza, in riferimento alle modalità di affidamento e gestione del servizio, al principale fine di offrire indicazioni utili al suo miglioramento.

Il procedimento di vigilanza è stato avviato nei confronti del Ministero della Difesa, che gestisce l'affidamento, estendendo l'istruttoria ad altri soggetti interessati. In particolare, sono stati coinvolti i comuni fruitori del servizio, la Regione Sicilia, i Ministeri con specifiche competenze in ambiti correlati alla materia (ossia il Ministero delle Infrastrutture e delle mobilità sostenibili – di seguito MIMS, e il Ministero della Salute). Inoltre, sono state raccolte informazioni da altre stazioni appaltanti che gestiscono servizi simili (ovvero dalla Regione Puglia, dalla Regione Lazio e Acqualatina spa).

Al fine di rendere con la maggiore chiarezza possibile gli esiti dell'indagine condotta, verranno affrontati i seguenti aspetti: la peculiare e complessa normativa di riferimento; le caratteristiche del servizio; gli esiti delle attività istruttorie svolte; le considerazioni dell'Autorità.

1) Il quadro normativo di riferimento

1.1) L'art. 1 L. 307/1950 dispone che "*L'approvvigionamento idrico della popolazione delle Isole minori indicate nell'allegato A è a carico dello Stato*"; l'Allegato A è stato aggiornato dalla L. 378/1967.

L'art. 3 L. 861/1978 (e successivamente l'art. 105 co. 2 lett. b, d.lgs. 112/1998) ha trasferito alle Regioni ordinarie la competenza in materia di approvvigionamento idrico delle isole minori, ma l'art. 4 L. 861/1978 ha fatto salve talune competenze, prevedendo, in particolare:

- al co. 1: "*Il Ministro della difesa, sentite le regioni interessate, predispone e coordina il piano annuale di provvista dell'acqua e di rifornimento idrico a favore delle isole minori armonizzando le esigenze con le disponibilità dei mezzi della Marina militare*";
- al co. 2, ultima parte, che "*in ogni caso la provvista di acqua ed il rifornimento idrico delle isole ricadenti nel territorio delle regioni a statuto speciale sono effettuati dalla Marina militare*".

Invero, l'art. 4 citato è stato abrogato dall'art. 1 d.lgs. 244/1998, che, tuttavia, è stato dichiarato incostituzionale per violazione delle norme statutariamente previste circa le modalità di passaggio delle funzioni dallo Stato alle regioni speciali dalla sentenza della Corte Costituzionale, n. 377/2000, la quale, seppur in via incidentale, ha precisato che "*In questa dislocazione di compiti dallo Stato alle regioni, le regioni a statuto speciale non sono state coinvolte. Il passaggio della gestione del rifornimento idrico, disposto dall'art. 3 della legge n. 861 del 1978, non si poteva riferire a esse, ma solo alle regioni a statuto ordinario, come questa Corte ebbe ad affermare con la sentenza n. 451 del 1988, e, per il resto, la seconda parte del secondo comma dell'art. 4 della medesima legge espressamente stabiliva che in ogni caso la provvista di acqua e il rifornimento idrico delle*



isole ricadenti nel territorio delle regioni a statuto speciale continuavano ad essere effettuati dalla Marina militare".

Infine, l'art. 111 d.lgs. 66/2010 (Codice dell'Ordinamento militare), rubricato significativamente "*Competenze particolari della Marina militare*", ha ribadito che "*Rientrano nelle competenze della Marina militare, secondo quanto previsto dalla legislazione vigente:(...) d. il servizio di rifornimento idrico delle isole minori.*"

1.2) La materia è stata incisa da un'altra normativa (D.Lgs. 31/2001), che ha disposto che le navi utilizzate per il trasporto di acqua potabile devono essere in possesso della **autorizzazione rilasciata dal Ministero delle Infrastrutture**, ai sensi del Decreto del Ministero della Salute adottato di concerto con l'allora Ministero della marina mercantile ed il Ministero dell'Ambiente, 10 ottobre 1988, 474, **oggi sostituito dal Decreto ministeriale del Ministero della Salute di concerto con il MIMS 28 gennaio 2020, n. 123.**

Il MIMS, con nota prot. I ANAC 30052 del 12.4.2021, al riguardo, ha evidenziato che:

- il D.M. 123/2020 non limita "*la partecipazione di operatori economici europei e pertanto l'istanza potrà essere presentata dagli operatori economici interessati*" ed anzi potrebbe facilitare un ampliamento delle domande, avendo eliminato un vincolo (legato all'età della nave) presente nella precedente versione (D.M. 474/1988);
- attualmente sono autorizzate n. 15 navi appartenenti a due diverse società (una delle quali ha in corso istruttorie per ottenere l'autorizzazione di altre navi).

L'obbligatorietà delle autorizzazioni rilasciate sulla base del D.M. 474/1988 è stata confermata, in occasione di contenziosi relativi proprio ad affidamenti del Ministero della Difesa, sia dalla giurisprudenza amministrativa (Cons. St., Ord., 2303/2003; TAR Lazio, Roma, sent., 7187/2017), che da quella ordinaria (Cass. Civ., 21356/2018).

In accordo con gli arresti giurisprudenziali appena illustrati, il possesso di tale autorizzazione è sempre stato richiesto dal Ministero della Difesa quale requisito di partecipazione nell'ambito dei propri affidamenti ed è ordinariamente verificato nei confronti degli effettivi aggiudicatari.

2) Le caratteristiche del servizio in oggetto.

Dal 2001, il rifornimento idrico delle isole minori siciliane è garantito dal Ministero della Difesa, con affidamento del servizio ad operatori economici presenti sul mercato che lo svolgono mediante navi cisterna.

Fino *all'anno 2020*, il contratto è stato affidato al *RTI M. spa/V. srl*, mediante procedura negoziata *ex art. 63 co. 2 lett. b)*, punto 2 d.lgs. 50/2016, in virtù del descritto vincolo autorizzativo (D.M. 474/1988, ora D.M. 123/2020), preceduta da un avviso di preinformazione (pubblicato sul sito della stazione appaltante e sulla GUUE).

L'importo contrattuale, per l'anno 2020, è pari ad € 20.048.945,08, per la fornitura di mc/annui 1.717.990,15, con il prezzo unitario di €11,67/m³ esclusa IVA.



Per l'anno 2021, è stato stipulato un contratto identico (medesima procedura di affidamento, importi, volumi ecc.) con una differenza rispetto ai precedenti contratti, rappresentata dal fatto che il RTI aggiudicatario è composto *dalla M. spa e dalla Ve. srl*, con esclusione della V. srl.

Il contratto, per l'anno 2021, è sostanzialmente identico a quello adottato negli anni precedenti, non recando aggiornamenti particolari, essendo, peraltro, ancora riportato il riferimento al D.M. 474/1988 (come detto, sostituito del D.M. 123/2020).

L'affidamento è caratterizzato dal fatto che l'appaltatore trasporta l'acqua potabile presso le **isole minori della Sicilia** (Eolie, Pantelleria, Egadi, Pelagie e Ustica) e la riversa nelle locali vasche per la successiva distribuzione nella rete idrica insulare.

Il **controllo sulla esecuzione della fornitura** segue questo *iter*:

- la Regione Sicilia raccoglie le esigenze dei comuni e le trasmette al fornitore, il quale provvede al trasporto e al riversamento dell'acqua (art. 6 Specifiche Tecniche, allegate al contratto);
- il controllo sui quantitativi di acqua riversata nei punti di scarico è controfirmato dal gestore del servizio idrico locale (art. 5 del contratto) ed è inviato alla Regione Sicilia (art. 13 Specifiche Tecniche);
- sulla base della indicata documentazione e delle fatture emesse dal fornitore, il Ministero della Difesa liquida i compensi all'appaltatore (art. 6 del contratto).

Le Specifiche Tecniche del contratto riportano i quantitativi mensili di acqua, il numero (massimo) di navi disponibili, le caratteristiche che devono rispettare le navi, nonché ulteriori aspetti relativi all'esecuzione. Il contratto non prevede specifici meccanismi di controllo, mediante strumentazione verificabile o altri sistemi, sul quantitativo di acqua immesso nei punti di scarico.

3) Gli esiti delle attività istruttorie condotte

3.1) In riscontro alla nota di avvio del procedimento, lo **Stato Maggiore della Marina Militare** ha trasmesso una succinta nota esplicativa secondo la quale le "*attività della FA nello svolgimento dei propri compiti operativi non costituiscono il presupposto e non sono complementari agli affidamenti del servizio di rifornimento idrico delle isole minori della Sicilia, né rappresentano un elemento da tenere in considerazione nelle determinazione dell'esigenza*", soggiungendo che il ruolo della Forza Armata è meramente "*emergenziale/concorsuale e, comunque, al di fuori di qualsiasi procedura contrattuale*".

Alla nota è accompagnata una scheda nella quale si ripercorre il complesso *iter* normativo, mettendosi in evidenza che, anche storicamente, la Marina Militare si è limitata a svolgere un ruolo ausiliario in casi di emergenza e che, in ogni caso, ad oggi, non avrebbe mezzi navali idonei a supportare l'esigenza della popolazione delle isole minori della Sicilia, né riceverebbe, per tali finalità, specifici finanziamenti.



3.2) Il **Ministero della Difesa – Commiservizi**, quale Direzione Generale che ha di fatto gestito l'affidamento del servizio in questi anni, ha prodotto due articolate memorie illustrative (in data 9.4.2021 e in data 9.7.2021), oltre una in fase preistruttoria del 18.1.2021.

In riferimento alla questione della *competenza* è stato rappresentato che, successivamente alla sentenza della Corte Costituzionale 377/2000 (di abrogazione del d.lgs. 244/1998) e nelle more della ripartizione delle competenze tra la Marina Militare e la Direzione Generale Commiservizi, il Segretario Generale della Difesa ha assegnato a quest'ultima la competenza allo svolgimento delle relative procedure di affidamento, in via urgente, stante anche uno specifico stanziamento nella Legge di bilancio per il 2002 (note del Segretario Generale della Difesa del 15.1.2002 e del 28.2.2002).

In tale occasione, è stato predisposto un capitolato tecnico, recante l'indicazione dei quantitativi d'acqua e i punti di sbarco occorrenti.

Nonostante fosse stata originariamente assegnata in via d'urgenza, la competenza è rimasta, anche per tutti i successivi anni, in capo alla Direzione Generale, che ha continuato a stipulare i relativi contratti di appalto del servizio.

Con la relazione del 9.7.2021, è stato fornito un puntuale aggiornamento, precisando che il contratto di rifornimento idrico, stipulato per l'anno 2021, è stato registrato dalla Corte dei Conti *"in considerazione della circostanza che la Forza armata non ha i mezzi in servizio necessari all'espletamento del servizio. L'assetto normativo vigente appare prevedere l'esecuzione del servizio in esame direttamente ad opera della Marina militare con mezzi propri"*.

Nel rilevare di non essersi mai occupata del rifornimento idrico per le isole della Sardegna, il Ministero della Difesa ha ribadito che il servizio può essere svolto solo da *navi autorizzate al trasporto di acqua potabile* (D.M. 123/2020, già D.M. 474/1988), circostanza che ha reso estremamente ridotto il mercato rilevante, costituito da appena n. 2 operatori economici (M. spa e Ve. srl) in possesso rispettivamente di n. 6 e n. 9 navi idonee allo scopo. Pertanto, l'affidamento avviene mediante *procedura negoziata*, ai sensi dell'art. 63, co. 2, lett. b, n.2, d.lgs. 50/2016, sempre con il medesimo operatore economico, previa verifica presso il MIMS del possesso della autorizzazione indicata e previa pubblicazione dell'avviso di preinformazione (ai sensi dell'art. 70 d.lgs. 50/2016). Il Ministero della Difesa ha inoltre precisato che la *specificità del servizio* (alto numero di punti di imbarco, notevoli e contemporanee esigenze idriche manifestate nel periodo estivo) impone la disponibilità di almeno 15 navi per la sua ottimale esecuzione, donde la necessità di coinvolgere entrambi gli operatori economici.

Nel corso dell'istruttoria, è emerso che, a partire dal 2002, le varie procedure negoziate sono state avviate direttamente con il RTI M. spa/V. srl, ancorché quest'ultima (V. srl) non risulti in possesso di alcuna nave autorizzata (cfr. elenco fornito dal MIMS). In tal senso,



la stazione appaltante ha precisato che la composizione soggettiva del RTI appaltatore e la messa a disposizione delle navi della Ve. srl in favore del RTI M. spa/V. srl avveniva:

- in virtù del controllo esercitato sulla V. srl da parte delle altre due società (che la possiedono al 50% e il cui amministratore è lo stesso della Ve. srl);
- in sostanziale continuità con una prassi consolidata, che ha visto la disponibilità del RTI a fornire il servizio (indispensabile) a condizioni economiche invariate.

A comprova di ciò, è stato prodotto l'impegno reso in gara, per l'anno 2020, nel quale la mandataria (M. spa) ha indicato le navi messe a disposizione per l'esecuzione dell'affidamento, comprendendovi anche quelle della Ve. srl (cfr. elenco fornito dal MIMS), pur mancando un formale impegno della Ve. srl in favore del RTI o della stazione appaltante.

Il *fabbisogno di acqua* è stimato dalla Regione Sicilia mediante il coinvolgimento dei comuni interessati ed è rimasto costante nel tempo, attestandosi a poco più di 1.700.000 mc/anno (oltre una riserva di circa 60.000 mc/annui).

Il *prezzo* - determinato in € 11,67/mc, all'esito di una stima svolta nel 2007 dall'Ufficio Tecnico del Ministero della Difesa - non ha mai subito modifiche ed è sempre stato accettato dal RTI assegnatario del servizio. Secondo la predetta stima, il prezzo complessivo è determinato per il 17% dall'acquisto dell'acqua potabile e per il restante 83% dal costo del servizio di trasporto.

La stazione appaltante ha altresì riferito dei *rilievi* ricevuti dalla Corte dei Conti, in sede di approvazione (mai negata) dei precedenti contratti. In particolare, la Corte dei Conti:

- nel 2018, ha chiesto di approfondire l'esistenza a livello europeo di autorizzazioni simili a quella prevista dal D.M. 474/1988, onde consentire la partecipazione di altri operatori economici. L'approfondimento condotto dal Ministero della Difesa ha dimostrato la peculiarità della normativa italiana, non paragonabile ad altra europea;
- nel 2020, ha suggerito l'esperimento di una consultazione preliminare di mercato (*ex art. 66 del Codice*), al fine di fare emergere eventuali operatori interessati. La stazione appaltante ritiene idonea allo scopo l'avviso di preinformazione, pubblicato annualmente per tutti gli affidamenti indetti dalla Direzione Generale;
- nel 2021, come riferito dalla stazione appaltante, ha ammesso a registrazione il contratto "*in considerazione della circostanza che la Forza armata non ha i mezzi in servizio necessari all'espletamento del servizio. L'assetto normativo vigente appare prevedere l'esecuzione del servizio in esame direttamente ad opera della Marina militare con mezzi propri. Si segnala, altresì, che in sede di esecuzione del servizio, l'Amministrazione dovrà prevedere tutti gli accorgimenti necessari a verificarne la regolarità e correttezza.*".

Quanto agli aspetti relativi *all'esecuzione contrattuale*, sulla base del combinato disposto dell'art. 159 d.lgs. 50/2016 e dell'art. 3 L. 861/1978, la stazione appaltante ritiene di



dover garantire il servizio, la cui gestione spetterebbe alla Regione Sicilia. Sicché, il ruolo del Ministero della Difesa sarebbe riconducibile a quello di una centrale di committenza, alla quale tuttavia sono assegnati i relativi fondi e che espleta le attività necessarie alla liquidazione del contratto.

Pertanto, l'ente ministeriale non ha mai nominato un direttore dell'esecuzione, in quanto la fase di gestione ed esecuzione contrattuale sarebbe sostanzialmente di competenza dell'ente regionale, che programma ed individua il fabbisogno e verifica l'effettiva erogazione mediante l'autorità comunale locale.

Solo da ultimo, è stato riferito che per il contratto del 2021 è stato *"conferito incarico e funzioni ispettive, di vigilanza e di controllo in armonia con quanto previsto dall'art. 5 del contratto stesso ad un dipendente dislocato a Napoli"*.

Infine, è stato precisato che le verifiche dei quantitativi di acqua effettivamente immesse sono svolte dalla competente autorità locale, che rilascia un certificato di buona esecuzione sulla base del quale il Ministero della Difesa liquida la fattura presentata dall'appaltatore.

In tal senso, è stato prodotto un atto di citazione a giudizio della locale Procura Regionale della Corte dei Conti (di giugno 2021), relativo ad un presunto danno erariale posto in essere dai dirigenti del Comune di Lipari e della Regione Sicilia nei confronti del Ministero della Difesa, per mancato o ridotto utilizzo dell'impianto di dissalazione presente sull'isola di Lipari, in favore del più dispendioso servizio di rifornimento idrico a mezzo navi cisterna. Da tale atto di citazione (che ha natura endoprocedimentale e che, in ogni caso, pare occuparsi di una diversa, per quanto connessa, vicenda) la stazione appaltante trae conferma della competenza della Regione Sicilia in punto di controlli sulla corretta esecuzione del contratto.

3.3) La **Regione Sicilia** ha ribadito la competenza statale in materia e ha chiarito che il proprio compito è quello di coordinare e approvvigionare le esigenze idropotabili delle isole minori, predisporre il fabbisogno annuale e mensile e rendicontare al Ministero i quantitativi effettivamente consegnati, sulla base delle certificazioni provenienti dai comuni interessati.

Ha inoltre precisato che *"Tale coordinamento non include il controllo dell'esatta esecuzione della fornitura idrica a mezzo navi cisterna, che rimane in capo al Committente (Ministero della Difesa). La regione esercita la verifica dei quantitativi conferiti in ragione di quelli previsti in contratto"*.

3.4) La Regione ha inoltre fornito il quadro attuale delle strutture serventi le singole isole minori interessate, che può essere riepilogato unitamente ai riscontri forniti dai **singoli comuni interessati**.

Complessivamente emerge che il rifornimento mediante navi cisterne per alcune isole è l'unico strumento di approvvigionamento dell'acqua potabile, mentre per altre isole lo



stesso viene integrato con gli impianti di dissalazione presenti; diffuse sono le criticità segnalate dai comuni interessati, relative all'inadeguatezza infrastrutturali (ad es., delle vasche di svuotamento, l'assenza di strumenti per la misurazione dell'immissione in rete, perdite nella rete di distribuzione).

In particolare, i comuni di *Lampedusa e Linosa*, di *Pantelleria (Isole Pelagie)* sono serviti da impianti dissalatori e le navi cisterna intervengono solo in caso di necessità.

Le isole *Egadi, Favignana e Levanzo* sono servite da un impianto di condotte sottomarine, sul quale il gestore (Siciliacque s.p.a.), a quanto riportato dalla Regione Sicilia, sta eseguendo lavori di manutenzione che dovrebbero comportare sensibili miglioramenti, rimanendo comunque necessario l'apporto delle navi cisterna.

Le isole di *Marettimo e Formica* dipendono invece interamente dal servizio di navi cisterna.

Le isole *Eolie* sono per lo più rifornite mediante le navi cisterne. Sono presenti impianti dissalatori sull'isola di *Lipari* e di *Vulcano*, che tuttavia necessitano dell'integrazione del servizio da parte delle navi cisterna.

La Regione Sicilia segnala che è in programmazione la realizzazione di un nuovo impianto sull'isola di *Salina*.

Il Comune di *Ustica* non ha riscontrato la richiesta di informazioni dell'Autorità, ma la Regione Sicilia segnala la presenza di dissalatori (confermata dal Libro Bianco sulle isole minori redatto dall'ANCIM/ENEA del 2019, pag. 45).

3.5) Non ha riscontrato la richiesta dell'Autorità il **Ministero della Salute**, ancorchè sia stato specificamente sollecitato, mentre gli esiti del riscontro offerto dal **MIMS** sono stati riportati al par. 1.2.

3.6) La **Regione Puglia** ha fornito la documentazione relativa al contratto servente le esigenze di acqua potabile delle isole Tremiti.

Per quanto di specifico interesse, è emerso che il servizio è stato affidato, a seguito di procedura aperta (CIG 7573734B01), alla V. srl, unica concorrente alla gara, che ha offerto un ribasso pari allo 0,10%. Il contratto:

- ha una durata di 3 anni, con opzione di ulteriori 3 anni (*ex art.* 63 co. 5 d.lgs. 50/2016), con decorrenza dal dicembre 2018 (art. 4);
- prevede l'erogazione di acqua potabile per le isole Tremiti, per 200.000 mc/anno, ad un importo unitario di € 9,99 mc (artt. 2-3); tale prezzo remunera onnicomprensivamente il prelievo, il carico, il trasporto e lo scarico in serbatoio (art. 12), mentre il costo dell'acqua è sopportato dalla Regione (art. 11).

L'obbligo di utilizzare navi autorizzate al trasporto di acqua potabile, ai sensi del D.M. 474/1988 (ora D.M. 123/2020), è previsto quale condizione di esecuzione, soddisfatta dalla V. srl mediante una messa a disposizione di 3 navi da parte della Ve. srl (come risulta dalla documentazione allegata al contratto, che reca l'impegno formale della Ve. srl a garantire per la durata del contratto la disponibilità delle navi individuate).



In precedenza, almeno dal 2013, l'appalto è stato affidato sempre alla V. srl, prima quale aggiudicataria di un contratto ad esito di una procedura di gara ordinaria; successivamente mediante alcune proroghe (dal 30.8.2016 fino al dicembre 2018).

I quantitativi di acqua sono oggetto di misurazione mediante apposita strumentazione (contatori d'acqua) da parte dell'ente regionale (AQP spa): la misurazione avviene nei porti di carico e il contratto prevede la possibilità di misurare i quantitativi di acqua trasportati, anche attraverso controlli a campione, anche relativi alla salubrità dell'acqua.

3.7) La **Regione Lazio**, nel periodo che va dal mese di aprile 2014 a quello di marzo 2015, ha affidato alla V. srl il servizio di approvvigionamento di acqua potabile per le isole pontine, per un importo unitario di € 8,50 m³, previo svolgimento di gara aperta e successiva proroga.

Negli anni successivi, il servizio è stato affidato da Acqualatina s.p.a., mediante 3 diverse procedure aperte, ed alcune proroghe contrattuali, assegnate sempre alla V. srl, ad un importo unitario compreso tra € 9,286 m³ a € 11,98 (con ribassi compresi tra 0,10% e 0,30%). Il costo non comprende l'approvvigionamento dell'acqua, fornita dal committente. La documentazione contrattuale prevede strumenti di misurazione (contatori) dell'acqua immessa nelle navi nei punti carico, la cui lettura avviene in contraddittorio tra le parti, anche a distanza. Sulla base di tale documentazione viene liquidato il corrispettivo. È inoltre prevista una verifica metrologica dei contatori, a campione, da parte di terzi.

L'appaltatore, inoltre, quale requisito di esecuzione, garantisce che le navi siano in possesso dell'autorizzazione prevista dal D.M. 474/1988 (oggi D.M. 123/2020), producendo l'elenco delle navi a ciò destinate, al momento della stipula. In particolare, in allegato al DUVRI del contratto stipulato per l'anno 2020, è stata prodotta la documentazione relativa alle navi (autorizzazione, caratteristiche, dichiarazione di impegno di impegno della Ve. srl a rendere disponibili le navi per l'esecuzione dello specifico contratto).

Il tutto è integrato da un'ampia documentazione tecnica che esamina il fabbisogno d'acqua ed il costo complessivo del servizio, alla luce di una serie di dati tecnici quali, ad esempio, i diversi porti di carico, le caratteristiche delle navi utilizzate.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Come esposto in premessa, la presente indagine è rivolta a fornire indicazioni di natura collaborativa in riferimento alle criticità emerse all'esito dell'indagine stessa, coinvolgendo tutti i soggetti istituzionali interessati.

4) Considerazioni dell'Autorità

4.1) Prima di esaminare le criticità caratterizzanti gli affidamenti, e al fine di collocare queste ultime nella corretta prospettiva, devono svolgersi alcune considerazioni relative



al **mercato rilevante di riferimento** (costituito dagli operatori economici presenti nel trasporto di acqua potabile a mezzo navi cisterna).

Il valore di tale mercato è pari a circa 27 milioni all'anno (comprendendo il servizio effettuato in favore delle isole minori di Sicilia, Lazio e Puglia) e sono presenti solo due operatori economici in possesso complessivamente di n. 15 navi autorizzate a trasportare acqua potabile (M. spa e Ve. srl). Al momento è in corso l'istruttoria riguardante ulteriori n. 4 navi dei medesimi operatori economici (l'indicazione è fornita dal MIMS).

A queste potrebbero aggiungersi altre n. 3 navi nella esclusiva disponibilità della Marina Militare (indicate nel sito istituzionale della Forza Armata).

Inoltre, è presente un altro operatore (V. srl), il quale è stato costantemente aggiudicatario - da solo o in RTI - degli affidamenti del Ministero della Difesa e della Regione Puglia e Lazio (anche attraverso Acqualatina spa). Non si tratta, tuttavia, di un vero terzo *player*, in quanto la società non possiede le navi adatte a svolgere il servizio: la società è, infatti, posseduta dalle altre due società operanti nel settore (M. spa e Ve. srl, al 50% ciascuna), che mettono a disposizione navi, ove necessario.

Si tratta, quindi, di un mercato che si sviluppa secondo logiche **monopolistiche**, verosimilmente determinate dall'esistenza del D.M. 123/2020 (ex D.M. 474/1988) che, a doverosa tutela della salubrità delle acque potabili, impone agli armatori delle navi cisterna il rispetto di rigorosi requisiti.

La Corte dei Conti ha stimolato il Ministero della Difesa a verificare la possibilità di partecipazione di operatori economici europei e lo stesso MIMS ha precisato che la normativa di settore non preclude il rilascio dell'autorizzazione ad armatori europei, purché garantiscano gli standard imposti dal D.M. 123/2020.

Tuttavia, come dimostrano le procedure condotte dalla Regione Lazio e Puglia, stante il ridotto numero di operatori economici, anche lo svolgimento di gare ordinarie difficilmente potrà restituire particolari risultati sotto il profilo della concorrenza (sia in riferimento agli sconti offerti che al miglioramento qualitativo del servizio); inoltre, l'assenza di concorrenza può facilitare fenomeni di scarsa efficienza.

L'Autorità non ha le competenze per esprimere ulteriori considerazioni al riguardo. Ritiene tuttavia opportuno evidenziare questo stato dei fatti ai competenti attori istituzionali, in quanto il D.M. 123/2020 è attuativo di una norma comunitaria (d.lgs. 31/2001), affinché si valutino l'adozione di misure che semplifichino l'accesso di altri operatori economici oppure siano assunte iniziative volte a diffondere la conoscenza di questo settore di mercato da parte di ulteriori operatori, anche non italiani.

4.2) Passando all'esame dello specifico servizio in oggetto, in primo luogo, deve esaminarsi la questione afferente la **competenza dell'affidamento del servizio**, in quanto,



in questo specifico caso, strettamente connessa alla corretta applicazione delle norme in materia di contratti pubblici.

La materia, come visto, è disciplinata da una frastagliata normativa che attribuisce la competenza allo Stato, per le isole ricadenti nelle Regioni a statuto speciale, e alle Regioni ordinarie la competenza in relazione alle isole ricadenti nel proprio territorio.

La competenza assegnata allo Stato è esercitata, sin dal 2001, da una Direzione Generale (Commiservizi) del Ministero della Difesa, che ha assicurato il servizio mediante una serie di procedure negoziate in favore degli operatori economici presenti sul mercato.

Tuttavia, il complesso quadro normativo di riferimento apparirebbe attribuire alla Marina Militare le competenze in materia di servizio di rifornimento idrico delle isole minori delle Regioni a statuto speciale (tra le quali la Sicilia), anche alla luce dell'autorevole passaggio della sentenza delle Corte Costituzionale n. 377/2000 (sopra riportato) e della più recente indicazione fornita dalla Corte dei Conti, in occasione della registrazione del contratto per l'anno 2021, stipulato dal Ministero della Difesa (già citata in premessa).

Si richiama al riguardo l'art. 4, co. 2, L. 861/1978, a mente del quale *"in ogni caso la provvista di acqua ed il rifornimento idrico delle isole ricadenti nel territorio delle regioni a statuto speciale sono effettuati dalla Marina militare"*, norma ancora vigente la cui attualità è stata confermata dall'art. 111 del d.lgs. 66/2010, che individua il rifornimento idrico delle isole minori quale competenza particolare della Marina Militare *"secondo quanto previsto dalla legislazione vigente"*, in accordo con il richiamato art. 4 ed in aggiunta ai compiti militari, previsti dall'art. 110 d.lgs. 66/2010.

Si richiamano, altresì, ulteriori disposizioni del d.lgs. 66/2010, codice dell'ordinamento militare, quali: l'art. 111 secondo cui il rifornimento idrico è una competenza particolare della Marina Militare; l'art. 92, co. 2, lett. n), che prevede che tutte le Forze armate, oltre ai propri compiti istituzionali, forniscono un contributo concorsuale, in caso di *"emergenze idriche nelle isole minori delle regioni a statuto ordinario"*;

Si osserva, infine, che l'art. 2268, co. 1, n.749), ha abrogato solo gli artt. 1 e 2 della L. 861/1978 e non anche, significativamente, l'art. 4 della medesima legge.

4.3) Alla luce delle sopra richiamate disposizioni si rileva preliminarmente l'opportunità di una verifica della compatibilità delle modalità di gestione dell'affidamento utilizzate con la ripartizione delle competenze interne del Ministero della Difesa.

Inoltre, ove si confermi che la Marina Militare non sia dotata dei finanziamenti e dei mezzi navali adeguati a provvedere in proprio alla gestione del servizio (come emerso all'esito dell'istruttoria), potrà essere valutato se provvedervi mediante un affidamento a terzi, nel rispetto del d.lgs. 50/2016, similmente a quanto avvenuto in questi anni da parte di Commiservizi, non rinvenendosi, allo stato, particolari ragioni di inapplicabilità del codice dei contratti.



In ogni caso, nei paragrafi seguenti, saranno evidenziate le criticità che hanno caratterizzato gli affidamenti finora condotti, affinché se ne possa tenere conto per il futuro.

4.4) Possono ora esaminarsi le **criticità più significative emerse in riferimento agli affidamenti condotti e gestiti dal Ministero della Difesa**.

4.4.1) In primo luogo, appare critica la **programmazione dell'esigenza idrica da soddisfare**; si tratta di un'attività obbligatoria (*ex art. 21 e 23 d.lgs. 50/2016*) e che i vari soggetti coinvolti (Stato, Regione Sicilia e singoli comuni) dovranno sottoporre ad adeguata revisione.

È infatti emerso che il fabbisogno idrico riportato nei vari contratti stipulati dal Ministero della Difesa è rimasto sostanzialmente immutato per 20 anni: nel 2002, la Regione Sicilia indicava un fabbisogno di 1.750.000 mc l'anno (cfr. pag. 5 della relazione del Ministero della Difesa del 9.4.2021); per l'anno 2021, il contratto è stato stipulato per un fabbisogno di 1.717.990,15 mc (art. 3).

Nel contempo si è registrata un'implementazione degli impianti di acqua potabile (di dissalazione o le condotte sottomarine), così come appare probabile una variazione della popolazione interessata (che costituisce altro elemento da valutare, seppur con l'alea dei consumi estivi legati al turismo).

La fase di programmazione, come per qualsiasi appalto, assume un'importanza centrale, propagando i propri effetti (anche in negativo) sulle successive fasi ed incide sui costi del servizio, come visto, pari ad € 11,67, oltre IVA al 22%, (risultando di poco inferiore ai costi sostenuti dalla Regione Lazio e Puglia). Ma assume un rilievo ancora maggiore, se i costi del servizio a mezzo navi cisterna sono confrontati con i costi di produzione di acqua ricavata da impianti di dissalazione, che sono pari da € 1,7472 m³, oltre IVA al 10% (cui ovviamente vanno aggiunti i costi di realizzazione dell'impianto stesso – cfr. indagine della Corte dei Conti in riferimento al Comune di Lipari, par. 3.2).

Si raccomanda, pertanto, ai soggetti coinvolti nella definizione preventiva dei quantitativi di acqua potabile necessari, di far precedere i futuri affidamenti da un'attenta ed approfondita analisi dell'effettivo fabbisogno idrico delle isole minori siciliane, che tenga in particolare conto degli interventi di miglioramento indicati dalla Regione Sicilia.

4.4.2) Passando all'esame delle **criticità relative alla fase di gara**, si è già avuto modo di affermare che la situazione monopolistica del mercato rilevante e il carattere essenziale del bene in acquisizione (l'acqua) hanno indotto il Ministero della Difesa ad utilizzare la procedura negoziata prevista dall'art. 63, co. 2, lett. b, n.2, d.lgs. 50/2016; scelta che appare in via astratta legittima e, infatti, mai contestata dalla Corte dei Conti.



Appare tuttavia opportuno offrire dei suggerimenti volti a migliorare il servizio, tentando di evitare il ripetersi di fenomeni critici, pur consapevoli dei limiti imposti dalla attuale situazione monopolistica sopra descritta (cfr. par. 4.1).

In primo luogo, potrebbe essere opportuno assegnare il servizio mediante un confronto competitivo, adeguatamente pubblicizzato e con ampio anticipo, di modo da consentire ad eventuali terzi di organizzarsi per tempo (acquisendo le necessarie autorizzazioni). Lo svolgimento della gara ordinaria, infatti, consente di rendere contendibile l'affidamento e, in prospettiva, può rendere conveniente gli investimenti iniziali necessari. Peraltro, l'assegnazione mediante gara con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 95 d.lgs. 50/2016) potrebbe consentire alla stazione appaltante di cogliere dal mercato eventuali elementi migliorativi per la qualità del servizio.

Inoltre, potrebbe essere opportuno valutare la possibilità di un affidamento pluriennale che, oltre ad avere ricadute positive sul prezzo offerto in sede di gara, potrebbe indurre nuovi operatori economici ad affrontare gli investimenti economici necessari per adeguare le proprie navi e competere così per l'aggiudicazione del relativo appalto.

Infine, potrebbe esaminarsi la possibilità di suddividere l'affidamento in lotti territoriali (art. 51 d.lgs. 50/2016), corrispondenti ad un certo gruppo di isole servite, al fine di ridurre il numero di massimo di navi occorrenti; circostanza, quest'ultima, che ha di fatto condotto alla costituzione di un unico RTI appaltatore, piuttosto che a stimolare il confronto competitivo tra i due operatori presenti sul mercato.

4.4.3) Deve infine evidenziarsi un'ulteriore criticità che ha caratterizzato i contratti stipulati dal Ministero della Difesa, almeno fino al 2020: quella relativa alla **composizione soggettive degli esecutori del servizio**.

Come visto in premessa, a giudizio del Ministero della Difesa, la complessità del servizio impone la necessità di avere a disposizione n. 15 navi (e cioè il totale di navi possedute da M. spa e Ve. srl, navi tra l'altro impiegate nel rifornimento idrico di altre Regioni); ciò ha indotto il Ministero della Difesa ad invitare alla procedura negoziata un RTI già costituito. Tuttavia, tale RTI era composto da M. spa e da V. srl, il quale (V. srl) non è in possesso delle navi adeguate, prestate dalla controllante Ve. srl (cfr. par. 3.2).

Peraltro, dalla visura camerale, è emerso che V. srl ha un solo dipendente, legittimando qualche dubbio sul suo effettivo ruolo.

Inoltre, la messa a disposizione delle navi occorrenti (in favore di V. srl, da parte della controllante Ve. srl) non era formalizzata né in sede di gara, né in sede contrattuale, da una specifica dichiarazione della Ve. srl. Diversamente, negli affidamenti condotti dalla Regione Lazio e Puglia (aggiudicati da V. srl), la messa a disposizione delle navi è oggetto di una specifica dichiarazione/accordo, che individua esattamente la nave e ne rende certa la disponibilità ai fini dell'esecuzione del servizio.



Appaiono dunque evidenti le conseguenze estreme cui conduce l'assenza di concorrenza, privando il decisore pubblico di qualsiasi alternativa e che mettono a rischio la corretta esecuzione del servizio.

Nei futuri affidamenti, dunque, appare necessario individuare con esattezza la nave che svolgerà il servizio, tenuto conto che tale circostanza determina significative conseguenze sulla gestione dell'affidamento. Ed appare altrettanto necessario che la messa a disposizione sia effettuata mediante un preciso impegno giuridico dell'effettivo proprietario; altrimenti, quest'ultimo (non componente del RTI) in qualsiasi momento potrebbe legittimamente destinare ad altro impiego la nave, sottraendola alla disponibilità del contratto stipulato.

4.4.4) Devono infine affrontarsi le **criticità relative alla fase esecutiva**, ove sono emerse le più importanti problematiche di non corretta esecuzione o controllo dell'acqua immessa nella rete idrica locale, anche di rilievo penale.

Al riguardo, in premessa, è stato evidenziato l'esistenza di un complesso, quanto poco efficace, *iter* di verifica dell'esecuzione delle prestazioni e una certa confusione quanto alle competenze spettanti alla Regione Sicilia e al Ministero della Difesa (par. 2, 3.2 e 3.3). In proposito, nell'ambito delle competenze riconosciute a questa Autorità, pare opportuno fornire indicazioni che potranno essere utili a coloro che saranno chiamati a svolgere un ruolo nella fase di controllo.

In primo luogo è emersa l'assenza di un direttore dell'esecuzione, figura prevista dall'art. 101 e 111 d.lgs. 50/2016 ed obbligatoria per i contratti di importo superiore ad € 500.000,00, come indicato dalle L.G. ANAC n. 3, par. 10.1 (cfr. art. 31 co. 5 d.lgs. 50/2016, art. 16 D.M. 49/2018, nonché art. 94 D.P.R. 236/2012).

Nel contratto in esame, tale figura non è mai stata nominata, ciò potendo rappresentare un chiaro *vulnus* alla correttezza verifica delle prestazioni contrattuali, non essendo adeguato allo scopo la nomina di un ufficiale con mere funzioni ispettive (come di recente avvenuto). Resta inteso che, in assenza della nomina di uno specifico soggetto, l'art. 31 co. 4 e 111 co. 2 d.lgs. 50/2016 assegnano i compiti di direttore dell'esecuzione al RUP.

Un'altra significativa criticità emersa attiene al materiale svolgimento delle verifiche di regolare esecuzione della fornitura. L'ampio numero di soggetti coinvolti nella verifica e i numerosi passaggi previsti risultano inefficaci, avendo quantomeno l'effetto di diluire le competenze (e le responsabilità), piuttosto che verificare l'effettiva quantità di acqua immessa nella rete locale.

Dalla documentazione contrattuale prodotta dalla Regione Puglia e Lazio è invece emersa l'esistenza di strumentazione capace di verificare in modo esatto e a distanza i quantitativi di acqua sversati nei punti di scarico, facilitando le operazioni di verifica dei soggetti preposti.



Si raccomanda pertanto di sottoporre a revisione la documentazione contrattuale, con particolare riferimento alle modalità di verifica e controllo delle prestazioni, introducendo sistemi che garantiscano in modo efficace ed oggettivo le prestazioni contrattuali.

Con l'occasione pare opportuno procedere ad una generale rivisitazione e ad un complessivo aggiornamento della documentazione progettuale, di gara e contrattuale, mai modificata nel corso degli ultimi venti anni (ad es.: inserendo i corretti riferimenti al nuovo D.M. 123/2020) che possa mettere a base del servizio un progetto tecnico più efficiente e coerente anche con il sopraggiunto quadro normativo.

4.5) Da ultimo, vale la pena evidenziare, in via incidentale, la **situazione degli impianti idrici delle isole minori siciliane**.

In premessa è stata sintetizzata la situazione specifica dei vari comuni interessati, i quali in parte o in tutto dipendono dal servizio di approvvigionamento idrico a mezzo di navi cisterna (cfr. par. 3.4). Quasi tutti i comuni hanno evidenziato perdite nella rete idrica di distribuzione, un sottoutilizzo degli impianti dissalatori o delle condutture sottomarine e la mancanza di fondi per realizzare ulteriori impianti *in loco* (pur in presenza dei progetti). Il potenziamento della rete idrica locale ridurrebbe la dipendenza dal servizio di trasporto a mezzo navi cisterna e, soprattutto, garantirebbe tale servizio a costi assolutamente inferiori (fino al decimo), rispetto a quelli necessari per il rifornimento mediante navi cisterna. Valga in tal senso considerare che il costo del solo servizio trasporto di acqua costituisce la maggior parte della voce contrattuale (fino all'83%, per quanto riguarda il contratto del Ministero della Difesa, a fronte di un prezzo unitario di € 11,67 m³).

Si coglie quindi l'occasione di tale indagine per suggerire ai vari soggetti coinvolti di valutare la possibilità di finanziare progetti volti a migliorare la rete idrica delle isole minori siciliane, stante il peculiare ed elevato beneficio, anche economico, che ne potrebbe derivare, o ad implementare infrastrutture idonee a ridurre, se non ad eliminare, la necessità di ricorrere all'approvvigionamento di acqua potabile a mezzo di navi cisterne.

Per tutto quanto esposto,

DELIBERA

di esprimere, ai sensi dell'art. 22, co. 1 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4.7.2018, le seguenti raccomandazioni:

- procedere ad una revisione delle modalità di valutazione dei fabbisogni idrici e ad un'adeguata programmazione (ai sensi degli articoli 21 e 23 del d.lgs. 50/2016), anche in considerazione dell'impiego, attuale e/o futuro, di infrastrutture che possano incidere sui quantitativi di acqua potabile da rifornire tramite navi cisterna, con particolare riferimento alle amministrazioni dei diversi livelli di governo coinvolti;



- tenere in adeguata considerazione le osservazioni formulate e i suggerimenti forniti nella presente delibera, con particolare riferimento alla fase di esecuzione contrattuale, verificando, tra l'altro, la compatibilità delle modalità di gestione dell'affidamento utilizzate con la ripartizione delle competenze interne del Ministero della Difesa, alla luce della normativa vigente di riferimento.

Infine, alla luce delle diverse considerazioni svolte in narrativa, si suggerisce ai soggetti a vario titolo coinvolti o interessati dal rifornimento idrico delle isole minori siciliane di valutare la possibilità di finanziare progetti volti a migliorare la rete idrica locale, stante il peculiare ed elevato beneficio, anche economico, che ne potrebbe derivare, o ad implementare infrastrutture idonee a ridurre, se non ad eliminare, la necessità di ricorrere all'approvvigionamento di acqua potabile a mezzo di navi cisterne.

Alla luce del peculiare carattere collaborativo della presente delibera e nel più ampio spirito di collaborazione istituzionale, resta ferma la disponibilità dell'Autorità a fornire eventuali forme di supporto, nell'ambito degli strumenti resi disponibili dalla legislazione vigente.

Il Ministero della Difesa, la Marina Militare e la Regione Sicilia sono invitati a comunicare le determinazioni assunte al riguardo, entro il termine di **45 giorni** dalla ricezione della presente delibera, ai sensi dell'art. 22, co. 2, del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4.7.2018.

La presente delibera sarà pubblicata, ai sensi dell'art. 22, co. 1, del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4.7.2018, sul sito internet dell'Autorità.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 28 ottobre 2021

Per il Segretario

Valentina Angelucci

Rosetta Greco

Atto firmato digitalmente