

- base di ambiti territoriali ottimali (ATO) delimitati nel rispetto dell'unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, nonché della localizzazione delle risorse al fine di superare la frammentazione delle gestioni e conseguire adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e delle ripartizioni politico-amministrative;
- separazione delle funzioni di pianificazione² e controllo - affidate agli enti locali raggruppati in ATO nell'ambito di una regolazione regionale - da quelle di gestione affidate ad operatori idonei;
 - drastica riduzione degli enti gestori;³
 - affidamento della gestione del servizio a società private scelte tramite gara oppure a società miste il/i cui socio/i privati siano stati scelti tramite gara o ancora a società totalmente partecipate dagli enti affidanti (*in house*);
 - previsione vincolante della convenzione di gestione il cui schema tipo deve essere indicato dalle regioni;
 - introduzione del concetto di tariffa;⁴
 - omogeneizzazione dei livelli di servizio, con particolare riferimento ai territori appartenenti allo stesso ambito territoriale ottimale.

La riforma attuata dal legislatore prevedeva, in via molto sintetica, le seguenti fasi:

- a) la regolazione legislativa regionale con la quale dovevano essere definiti: gli Ambiti Territoriali Ottimali⁵; la disciplina delle forme e

² A tal proposito si sottolinea il carattere di centralità attribuito al Piano di ambito inteso come strumento di programmazione di ampio respiro (20-30 anni) che deve individuare le risorse e le infrastrutture esistenti definendo altresì gli obiettivi quali-quantitativi che il sistema idrico dovrà raggiungere nel territorio attraverso l'indicazione degli interventi e delle opere all'uopo necessarie;

³ Gli enti locali raggruppati in ATO devono possibilmente affidare la gestione del sistema idrico ambientale ad un unico gestore. Basti pensare che in passato, la frammentazione gestionale faceva coesistere circa 9000 diversi enti di gestione di servizi idrici.

⁴ Il prezzo pagato dall'utente deve coprire integralmente i costi della fornitura del servizio preventivamente determinati attraverso un meccanismo (metodo normalizzato) che tenda ad incentivare l'efficienza del gestore.

⁵ Tale definizione doveva avvenire attraverso il raggruppamento dei comuni in base a criteri in grado di garantire: il rispetto delle unità di bacino idrografico, sub bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto del Piano regolatore generale degli acquedotti (P.R.G.A.), del Piano regionale di risanamento dell'acqua (P.R.R.A.); il superamento del frazionamento delle gestioni; il conseguimento dell'adeguata dimensione gestionale da definire sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle suddivisioni politico-amministrative.

dei modi di cooperazione tra gli enti locali riuniti nell'ATO; la regolazione dei rapporti del personale tra le vecchie e le nuove gestioni;

- b) l'attività degli enti locali riuniti in ATO che doveva prevedere la costituzione delle Autorità di Ambito tra gli enti locali facenti parte degli ATO, nella forma di consorzi o convenzioni di cooperazione, la ricognizione delle opere attinenti al servizio idrico integrato e l'individuazione della domanda di servizio, la salvaguardia degli organismi esistenti in base a criteri di efficienza, efficacia ed economicità, la protezione delle risorse idriche destinate ad uso idropotabile al fine di garantirne la ottimale utilizzazione, l'approvazione e l'aggiornamento del piano d'ambito, la determinazione delle tariffe del servizio idrico integrato, la scelta della modalità di gestione del servizio idrico integrato (società privata o mista individuata tramite gara, società "in house"), la definizione della convenzione di gestione e del relativo disciplinare, l'espletamento della procedura di affidamento del servizio idrico integrato, il controllo sui servizi di gestione, con verifica dei livelli e standard stabiliti nella convenzione col gestore;
- c) l'attività del gestore ovvero l'attivazione del servizio idrico integrato attraverso l'assunzione delle diverse gestioni, la gestione del sistema secondo le modalità definite nel Piano d'ambito ed il raggiungimento degli obiettivi qualitativi in esso previsti, la realizzazione delle opere e degli interventi previsti nel Piano degli interventi contenuto nel Piano d'ambito.

Se l'impianto normativo, così come schematicamente rappresentato appare coerente e funzionale, è invece certo che la sua attuazione, a 14 anni dalla emanazione della legge 36/1994, è ancora in fase di realizzazione. Le relazioni annuali sul suo stato di attuazione predisposte dal Comitato di Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche hanno fotografato, negli anni, il lento attuarsi delle previsioni normative. Si consideri che:

- tutte le regioni⁶ hanno emanato leggi sul servizio idrico (ultima il Friuli Venezia Giulia nel 2005), ma non tutte hanno ancora attuato le previsioni del legislatore nazionale. In particolare, sei regioni non hanno ancora adottato una convenzione tipo per l'affidamento del servizio;
- le regioni hanno costituito, con criteri assai poco omogenei tra di loro, 91 ATO dei quali sono insediati solo 87; di questi 87 ATO, solo 80 hanno approvato il Piano d'ambito; e di questi solo 43 hanno provveduto all'affidamento della gestione del Piano.

Nella sostanza, alla data del 30 ottobre 2007 solo il 47% degli ATO ha provveduto alla realizzazione del servizio idrico integrato così come previsto dalla normativa emanata nel 1994. Difficoltà di tipo culturale e tecnico-organizzativo, la prevalenza di logiche campanilistiche ereditate dal passato, nonché le difficoltà legate agli affidamenti *in-house* in relazione alle sentenze della Corte di Giustizia Europea, hanno fatto sì che l'azione riformatrice prefigurata dal legislatore, ed in particolare la netta distinzione del momento di indirizzo e controllo (proprio del soggetto pubblico) da quello della gestione (proprio del soggetto affidatario), non sia stata sostanzialmente realizzata neanche negli ATO in cui si è proceduto agli affidamenti del servizio. Risulta infatti che nei 43 casi censiti nel 2005 si sia fatto ricorso all'affidamento tramite gara solo in 9 casi (4 per la scelta del gestore e 5 per la scelta del socio privato). E' altrettanto evidente come l'ingresso di nuovi imprenditori nel settore sia stato solo marginale. Ne risulta un panorama di operatori certamente ridotto, ma costituito da imprese legate ad assetti proprietari pubblici e ad un dimensionamento, al più interregionale, afflitto da un macroscopico nanismo se il confronto si sposta ai competitori internazionali.

Ai fini di una efficace attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture del settore idrico, risulta cruciale un'analisi accurata delle disfunzioni del sistema idrico nazionale caratterizzato da opere incompiute (dighe) ed acquedotti fatiscenti, nonché da grandi differenze

⁶ Il Trentino Alto Adige e le sue Province Autonome non sono soggette in materia alla normativa nazionale.

nei servizi erogati. Le disfunzioni del sistema rendono infatti critiche le emergenze, le quali, tra l'altro, vengono spesso affrontate con disposizioni in deroga alle norme sui contratti pubblici.

Pertanto, al fine di approfondire le problematiche relative alla gestione delle risorse idriche anche in considerazione del forte rischio idrogeologico cui l'Italia è esposta, nonché dell'esigenza di prevenzione delle situazioni di emergenza idrica negli ultimi anni sempre più ricorrenti, sono stati richiesti specifici documenti al Registro Italiano Dighe, alle Autorità di Bacino di rilievo nazionale ed alla Protezione Civile. In relazione alla gestione della risorsa idrica, sono state richieste alle Regioni le relazioni concernenti lo stato di attuazione delle disposizioni normative in vigore.

In particolare, per quanto riguarda la gestione delle emergenze idriche, il Consiglio dell'Autorità ha auditato il Capo Dipartimento della Protezione Civile, il Presidente del Comitato per la Vigilanza sulle Risorse Idriche ed i Presidenti delle Regioni Sicilia e Sardegna, commissari di due precedenti emergenze. Dalle audizioni è emerso che le modalità operative emergenziali hanno dato risultati generalmente positivi. Esse si fondano sul presupposto che lo strumento delle ordinanze, che introduce una deroga alle procedure ordinarie, debba essere utilizzato limitatamente al verificarsi di esigenze effettive.⁷ Un altro aspetto rilevante dei decreti emergenziali ha riguardato la provenienza dei fondi utilizzati, risultata di origine sia comunitaria (POR) che nazionale, regionale e locale. Nei casi in cui è stata riscontrata un'inerzia nell'attuazione del programma emergenziale, i fondi di competenza della Protezione Civile sono stati revocati.

Le prime emergenze in Sicilia hanno riguardato la parte Occidentale, mentre le successive quella Orientale. Due emergenze in particolare hanno riguardato la Città di Palermo e alcuni comuni dell'area etnea.⁸ Per quanto riguarda le risorse idriche disponibili, il ciclo idrologico sembrerebbe ampiamente sufficiente, con l'eccezione delle isole minori per

⁷ Generalmente, in quasi tutti gli appalti le deroghe non hanno riguardato la procedura di aggiudicazione, ma soltanto l'utilizzazione di procedure accelerate del procedimento autorizzatorio, con lo scopo di avere tempi certi di realizzazione delle opere.

⁸ L'ultima emergenza idrica è stata chiusa amministrativamente nel dicembre 2006.

le quali sono in corso di costruzione quattro desalinatori. Il fabbisogno potabile inoltre è garantito per circa l'80% da emungimento da falda acquifera. La maggior parte degli invasi hanno invece come destinazione principale quella irrigua.

Circa l'uso delle risorse idriche è emerso che in Sicilia sono stati costituiti gli Ambiti Territoriali Ottimali - coincidenti con le Province - e sono stati individuati i gestori per le Province di Enna, Caltanissetta e Palermo, in sostituzione dell'Ente Acquedotti Siciliano (EAS). Infine, allo scopo di razionalizzare le risorse idriche, sono stati assegnati tutti gli invasi a un unico soggetto.⁹ Per quanto riguarda lo stato del procedimento degli invasi in fase di realizzazione, vi sono 8 dighe in costruzione da più di venti anni e le problematiche sono legate, in genere, all'adeguamento dei progetti e ai contenziosi con le imprese.¹⁰

4.1.2 Il sistema idrico nazionale

4.1.2.1 L'analisi dei fabbisogni della risorsa idrica

Un aspetto caratteristico italiano circa la natura dei prelievi è l'elevato tasso di sfruttamento delle acque di falda: il 23% dei prelievi complessivi avviene a scapito della falda, contro la media del 13% europea. Gran parte di quest'acqua sotterranea (circa il 50%) è destinata ad usi civili: i prelievi da falda e sorgenti costituiscono almeno l'80% del totale dei prelievi destinati ad acqua potabile.

La ripartizione della risorsa prelevata in base al suo utilizzo dipende strettamente dalle caratteristiche del sistema produttivo. In Europa gli usi idrici sono ripartiti nel seguente modo: 30% agricoltura, 14% scopi civili, 10% industria e 46% produzione energetica. L'Italia presenta una

**La ripartizione
della risorsa
idrica**

⁹ In passato le dighe erano invece gestite da numerosi enti e/o consorzi di bonifica (Ente di Sviluppo Agricolo, EAS, Ente Minerario Siciliano, etc.), cosa che non consentiva una gestione e utilizzazione ottimale (anche in caso di emergenza) della risorsa disponibile.

¹⁰ Per quanto riguarda la Diga Blufi è sorta una problematica di carattere ambientale legata alla costituzione del Parco delle Madonie dove ricade la diga in questione. Ciò tra l'altro ha comportato problematiche di approvvigionamento dei materiali da cava dal momento che non potevano più utilizzarsi quelle del parco. Per quanto riguarda la Diga Laura si è manifestato un problema di carattere geologico che ha dato origine ad una perizia di variante approvata dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici nel 1998 e a un contenzioso con l'impresa tutt'ora irrisolto.

situazione abbastanza lontana dalla media europea, molto vicina però alla situazione dei Paesi europei che si affacciano sul Mediterraneo, con il settore agricolo che assorbe gran parte dei prelievi complessivi. Dall'esame dei piani di tutela risulta, per il bacino del Po, che tale percentuale raggiunge il valore (considerando il complesso dei prelievi superficiali e sotterranei) dell'80%. I settori civile, industriale ed energetico (principalmente raffreddamento) assorbono la restante parte.

Per avere un'idea degli ordini di grandezza in gioco, si riporta la seguente tabella contenente i fabbisogni idropotabili:

Afflusso totale annuo in Italia	301.000.000.000 mc
Deflussi superficiali (50%)	150.500.000.000 mc
Evapotraspirazione (45%)	135.150.000.000 mc
Infiltrazione sotterranea (5%)	15.050.000.000 mc
Popolazione	57.000.000
Uso civile (200 l/abit/giorno x 365 gg)	73 mc/abit/anno
Consumo per usi civili (57.000.000 x 73)	4.161.000.000 mc/anno
Usi agricoli (stimati)	32.000.000.000
Usi industriali (stimati)	13.000.000.000 mc/anno
Salvaguardia ambientale (DMV = 5 l/sec/Kmq)	47.000.000.000 mc/anno

Sulla base dei numeri esposti appare evidente che il fabbisogno idropotabile è, in termini di bilancio, poco influente rispetto alla disponibilità complessiva di acqua e che i deflussi superficiali potrebbero essere valorizzati maggiormente mediante il loro stoccaggio in nuovi serbatoi che al momento, a ultimazione delle dighe in costruzione e in sperimentazione, saranno in grado di contenere un massimo di circa 15 miliardi di mc. Ciò potrà essere fondamentale anche in funzione delle annunciate variazioni climatiche, con previsti accorciamenti dei periodi piovosi e aumento delle intensità di pioggia.

Le incertezze che si incontrano nella stima dei fabbisogni futuri sono notevoli, sia per l'incompletezza dei dati descrittivi della situazione,

sia per l'aleatorietà delle proiezioni future ovviamente condizionate dalla scelta dei modelli di sviluppo socio-economico e dall'evoluzione demografica.

Gli studi di settore indicano per l'intera nazione un fabbisogno complessivo annuo di 53.5 Mld mc.

In particolare, il dettaglio dei fabbisogni per settore è il seguente:

<i>uso civile</i>	<i>(anno 2015): 7,6 Mld mc/anno</i>
<i>uso agricolo</i>	<i>(anno 2015): 26,2 Mld mc/anno</i>
<i>uso industriale</i>	<i>(anno 2015): 13,3 Mld mc/anno</i>
<i>uso energetico</i>	<i>(anno 2015): 6,4 Mld mc/anno</i>
Totale	: 53,5 Mld mc/anno

Il valore indicato per gli usi civili è da ritenersi in linea con l'incremento del fabbisogno pro-capite che è passato dai 200 litri giornalieri per abitante ai 280 litri attuali e con la stabilità dell'incremento demografico che si è andato manifestando in questi ultimi anni.

4.1.3 Analisi della disponibilità della risorsa idrica

4.1.3.1 Dati sulle precipitazioni e sulle variazioni climatiche

Dai dati sulle precipitazioni in Italia emerge l'esistenza di una ciclicità, dell'ordine di 20+30 anni, di periodi più piovosi e periodi siccitosi, con minimi storici addirittura inferiori a quelli attuali (ultimo decennio). Le anomalie più significative che gli esperti sottolineano con le osservazioni di dettaglio degli ultimi anni, si riferiscono soprattutto ad una diversa distribuzione delle piogge nell'arco dell'anno e ad una maggiore frequenza di fenomeni burrascosi concentrati in determinati periodi (tropicalizzazione del clima) piuttosto che ad una sostanziale riduzione delle piogge cumulate annuali.

4.1.3.2 I Bilanci Idrici delle Autorità di Bacino

Da quanto sopra esposto, in termini generali e schematici, si può affermare che, complessivamente, gli afflussi meteorici nel nostro Paese

**La
disponibilità
della risorsa
idrica e
bilancio
idrico**

**Bilancio
idrico**

non sono sostanzialmente variati¹¹ o, se lo sono, localmente e saltuariamente, di percentuali abbastanza limitate (10÷20%). In tal senso l'Italia rimane un'area a piovosità medio-alta, dai valori minimi medi di 550 mm/anno circa (Palermo) a valori massimi di 2500÷3000 mm/anno (aree subalpine e alcune aree appenniniche), con una media nazionale intorno ai 1000 mm/anno.

Appare evidente che l'unica variabile sulla quale l'uomo può esercitare un controllo preventivo è rappresentata dal volume d'acqua di scorrimento superficiale, nei torrenti e nei fiumi. La gestione di tale variabile dovrà tener conto dei valori ambientali (DMV - Deflusso Minimo Vitale), delle derivazioni per usi agricoli e industriali, dello stoccaggio attraverso serbatoi per uso plurimo della risorsa.

Come delineato nel quadro normativo, la legge 183/1989 ha posto a carico delle Autorità di Bacino l'elaborazione dei bilanci dell'utilizzo della risorsa idrica in base alle diverse destinazioni d'uso, garantendo comunque il DMV al fine di evitare il verificarsi del deficit idrico.

A distanza di quasi venti anni dall'entrata in vigore della citata legge non tutte le Autorità hanno elaborato il bilancio idrico di propria competenza. Solo alcune Autorità di Bacino di livello nazionale hanno completato o stanno completando i bilanci idrici dei rispettivi bacini e la definizione dei DMV indispensabili per la corretta razionalizzazione dell'uso dell'acqua.

4.1.3.3 Gli invasi artificiali

Descrivere l'insieme degli schemi idrici a servizio delle utenze civili, agricole ed industriali presenti nel territorio è impresa ardua. Sarebbe in primo luogo opportuno raccogliere ed omogeneizzare le notizie spesso frammentate tra i vari enti gestori.

**Invasi
artificiali**

Una indicazione di massima (naturalmente in difetto) sulle disponibilità idriche può essere desunta dal monitoraggio degli invasi artificiali di rilevanza nazionale effettuato dal **Registro Italiano Dighe (RID)**. In base alle informazioni reperite da tale fonte, l'elenco delle dighe è

¹¹ Semmai sembra attualmente variata la loro distribuzione nell'arco dell'anno.

il seguente:

DIGHE	N.	VOLUME MAX INVASABILE (Mmc)	VOLUME AUTORIZZATO (Mmc)
In costruzione	17	430,7	
Fuori esercizio temporaneo	27	18,9	
In esercizio sperimentale	102	5.796,6	4.915,5
In esercizio normale	395		8.695,6

Dall'analisi dei dati relativi a ciascun invaso è emerso che l'uso delle dighe è, come numero di invasi, per il 58% idroelettrico, per il 24% irriguo, per l'11% idropotabile e per il 7% industriale.

Dalle informazioni disponibili su alcuni specifici invasi, si osserva che i lavori di costruzione della diga del Trigno in Molise, dell'invaso Furore in Sicilia e della Diga Risole in Calabria sono ultimati ed i concessionari sono in attesa di procedere all'invaso sperimentale, ai sensi della normativa tecnica sulle dighe. Più in generale, i lavori di costruzione in numerosi casi sono sospesi, in altri, pur essendo conclusi, necessitano di ulteriori lavori di completamento.

Va comunque ricordato che il processo di realizzazione di una diga è caratterizzato da tempi estremamente lunghi (anche un decennio) e richiede necessariamente la disponibilità di investimenti particolarmente impegnativi per il Governo e le Regioni. Invero, quasi tutti gli interventi monitorati sono stati progettati tra la fine anni '70 e inizio degli anni '80 e risentono di una originaria carenza progettuale. Il necessario adeguamento esecutivo ha comportato il successivo e reiterato ricorso a varianti suppletive determinando un consistente aumento dell'importo dei lavori.

La causa principale delle sospensioni dei lavori è dipesa dalla mancanza di ulteriori finanziamenti necessari per il completamento dei lavori.

Inoltre, il funzionamento di una diga è sempre subordinato alla realizzazione delle opere esterne alla diga stessa (ad esempio le condotte di

derivazione). Nel caso della Diga Menta (Regione Calabria), carenze progettuali ne hanno impedito l'entrata in funzione proprio per questo motivo.

Dopo il collaudo tecnico - amministrativo occorre procedere all'invaso sperimentale onde evitare che il riempimento immediato della diga possa causare crolli e cedimenti con effetti catastrofici. L'operazione di invasamento sperimentale (progressivo riempimento e svuotamento) può richiedere anche alcuni anni essendo legata ai livelli delle precipitazioni atmosferiche.

Numerose dighe, circa 27, hanno invece presentato dissesti ed è stato pertanto necessario procedere al ripristino delle condizioni di sicurezza mettendole fuori esercizio temporaneo.

È importante segnalare che per la gran parte dell'Italia meridionale e insulare i sistemi di approvvigionamento idrico sono a carattere multisettoriale, sono estesi territorialmente e interessano più bacini idrografici ed anche più Regioni, e sono basati, quale fonte primaria di risorsa, su grandi serbatoi artificiali a regolazione pluriennale. Gli invasi svolgono l'importante funzione di trasferire nel tempo, per le successive utilizzazioni, le risorse idriche che defluiscono annualmente nei corsi d'acqua. Il tempo che intercorre tra un massimo riempimento e lo svuotamento successivo è di circa 4 anni. Il tempo che intercorre tra due riempimenti successivi è invece di circa 6 anni. Da ciò emerge un primo elemento di criticità nella gestione delle risorse: le decisioni operative sui volumi da erogare dai serbatoi (e quindi, per differenza, sui volumi da conservare a riserva) producono impatti non solo sull'anno in corso, ma anche su quelli futuri.

Dai dati disponibili risulta che gli invasi considerati complessivamente nell'aprile 2002 contenevano risorse idriche per appena il 15% della capacità complessiva dei serbatoi. Con tali ridottissime scorte si sono dovuti affrontare i mesi successivi caratterizzati da massimo prelievo e afflussi nulli ai serbatoi, dovendo assicurare gli usi potabili, quindi quelli agricoli e quelli industriali, fino ai successivi apporti meteorici autunno-inverno con le situazioni emergenziali universalmente note.

Un'ulteriore riflessione riguarda il periodo di regolazione. La sua estensione comporta un coefficiente di utilizzazione (rapporto tra le risorse prelevate e le risorse idriche naturali dei bacini idrografici) particolarmente elevato. Ciò rende il sistema particolarmente sensibile alle fluttuazioni climatiche che possono modificare in modo rilevante le possibilità di erogazione.

Quanto sopra detto dimostra la grande vulnerabilità dei principali sistemi idrici del mezzogiorno d'Italia; tale vulnerabilità si sta oggi estendendo anche alle regioni del Nord.

4.1.3.4 I laghi naturali

In riferimento alla risorsa idrica rappresentata dai laghi naturali è stata esaminata la documentazione fornita dalle diverse Autorità di Bacino. Il vero problema, in questo caso, non è rappresentato dalla scarsità di acqua quanto piuttosto da fenomeni di eutrofizzazione.¹²

**I laghi
naturali**

L'immissione nei corpi idrici superficiali di inquinanti in quantità superiori alle loro capacità autodepurative provoca un deterioramento delle caratteristiche delle acque tale da impedire il mantenimento di comunità acquatiche ampie e diversificate, rendendo difficoltoso o economicamente insostenibile l'uso antropico delle acque. In particolare questo accade nelle aree di pianura, dove è maggiore la concentrazione di attività antropiche. Il fenomeno di inquinamento delle acque superficiali più rilevante, a scala di bacino, è dovuto all'eccessiva immissione di carichi organici che provoca l'eutrofizzazione nelle acque a debole ricambio. A scala locale invece si rilevano situazioni di compromissione della qualità delle acque superficiali a causa di sostanze tossiche di origine industriale o agro-zootecnico (ad es. fitofarmaci e metalli pesanti).

Nei bacini appenninici (uso irriguo) e nei bacini alpini (uso idroelettrico), la riduzione dei deflussi naturali conseguenti alla presenza di derivazioni idriche in numero e quantità incompatibili con la disponibilità

¹² Il sistema di classificazione della qualità delle acque attualmente in uso in Italia deriva dal disposto normativo del D.Lgs. 152/99.

naturale e le capacità autodepurative dei corpi idrici, causano una notevole riduzione (o la scomparsa) della portata naturale dei corsi d'acqua, e il conseguente aumento dell'inquinamento dei corpi idrici.

4.1.3.5 Le reti di distribuzione

Un annoso problema è rappresentato dalla rete ormai obsoleta che evidenzia ingenti perdite d'acqua. Nell'ultimo trentennio gli investimenti nel settore (prelievo, manutenzione, distribuzione, fognatura, depurazione) si sono ridotti di circa due terzi, passando da una media di investimenti di 2,3 miliardi di euro del 1985 ad una spesa di poco superiore ai 700 milioni di euro nel 2005.

Le reti di distribuzione

La rete degli acquedotti - poco più di 291mila chilometri - ha mediamente 32 anni di vita. Pochissime condotte sono "giovani" (l'età media delle tubature nelle Marche, per esempio, è di 12 anni), tantissime invece (come quelle dell'ambito territoriale Verbanò in Piemonte) risalgono all'immediato dopoguerra. Un terzo degli acquedotti italiani non è stato oggetto di interventi di manutenzione straordinaria negli ultimi venti anni e almeno 50mila chilometri di rete andrebbero completamente riprogettati.

Per quanto riguarda le altre opere idriche, l'età media delle opere da presa è di 32 anni, quella degli impianti di sollevamento è compresa tra i 15 ed i 20 anni, per gli impianti di potabilizzazione risulta essere di 14 anni e per i serbatoi di 30.

Direttamente legati alla vetustà degli impianti e alla diminuzione degli investimenti sono i problemi delle perdite di rete, un mix di perdite fisiche involontarie, volontarie, allacciamenti abusivi e usi non contabilizzati come l'erogazione delle fontane pubbliche. Le stime evidenziano che mediamente il 42% del volume d'acqua erogato viene disperso. I più importanti sistemi acquedottistici - ACEA, HERA, Acquedotto Pugliese, ecc. - sono caratterizzati, invece, da una dispersione dei volumi dell'acqua immessa nelle reti (rapporto tra volume fatturato e volume immesso nella rete) pari circa al 28% circa.

Per quanto riguarda gli investimenti in lavori (manutenzione, nuova costruzione di reti e adduttori), da una preliminare elaborazione dei dati

acquisti dall’Autorità nel periodo compreso tra l’anno 2000 e i primi mesi del 2005, si evince una percentuale media rispetto alla totalità della realizzazione e manutenzione delle opere pubbliche di circa il 3%. Pertanto il dato sembrerebbe dimostrare una scarsa attenzione a mantenere efficienti le reti e gli acquedotti.

Le indagini sin qui condotte sui servizi idrici hanno evidenziato numerosi aspetti critici del sistema idropotabile nazionale. Le previsioni normative riguardanti questo settore risultano ancora non completamente attuate sebbene sia passato più di un decennio dalla loro emanazione.

Le principali criticità determinate dal sistema vigente si possono così riassumere:

- la sovrapposizione delle competenze di indirizzo e controllo con quelle della gestione *con evidente contrapposizione di interessi*; il diffuso affidamento del servizio a società “*in house*”, a società miste con soci privati individuati senza procedura di gara o ancor peggio con affidamenti diretti o a trattativa privata.
- l’attività di programmazione del servizio e la individuazione degli interventi e delle opere necessarie al raggiungimento di sempre più idonei standard qualitativi sarebbe dovuta partire da una accurata ricognizione delle infrastrutture esistenti e dalla corretta valutazione nel tempo delle esigenze idriche della popolazione servita. Tale fase è spesso mancata, determinando la redazione di piani che si sono dimostrati non congrui, che hanno richiesto un continuo aggiornamento.
- le attuali normative emanate dalle regioni non prevedono il controllo della coerenza delle convenzioni sottoscritte con gli schemi tipo.
- i meccanismi di adeguamento delle tariffe lasciano adito a molte perplessità in relazione alla ciclicità triennale degli adeguamenti ai problemi di qualità dei piani e alle eventuali situazioni di conflitto di interesse tra ente locale controllore e soggetto gestore.

In riferimento alla gestione delle emergenze idriche, si ritiene che la deroga alle norme sugli appalti prevista dai decreti emergenziali non sia

efficace ai fini della costruzione delle opere, che richiedono generalmente lunghi tempi di realizzazione. Tale deroga, infatti, si risolve semplicemente nella possibilità di effettuare gli affidamenti con procedure negoziate anziché con procedure aperte e/o ristrette che richiedono soltanto un maggior tempo di circa 60 giorni. A fronte di tempi di realizzazione delle opere molto lunghi, il vantaggio rappresentato dal risparmio di tempo che le procedure in deroga consentono di ottenere rispetto alle norme sugli appalti appare davvero irrisorio. La gestione delle emergenze richiederebbe invece una riduzione drastica dei tempi indicati dalla normativa dei processi autorizzatori degli interventi ordinari piuttosto che una disapplicazione delle norme (tramite deroghe per altro spesso generiche).

Le problematiche sopra evidenziate si aggiungono molto spesso ad altre fattispecie rilevanti sia nella fase di affidamento sia nella fase di gestione come nel caso dell'ATO 1 di Palermo. Nell'affidamento in questione si sono rilevate alcune anomalie prontamente puntualizzate da questa Autorità e dall'Autorità Garante per la Concorrenza del Mercato.

Per l'affidamento a terzi del Servizio Idrico Integrato (SII) l'Autorità d'ambito di Palermo ha effettuato vari tentativi prima dell'attivazione della procedura che ha portato alla definitiva assegnazione del servizio.

Dapprima, fu indetta una procedura aperta, la cui gara andò deserta a causa della presentazione di un numero di offerte inferiore al minimo, pari a due, stabilito dal bando.

Successivamente, si fece ricorso a una procedura negoziata previa pubblicazione del bando, rivelatasi anch'essa infruttuosa (pervenne, infatti una sola offerta da parte di AMAP S.p.a., società totalmente partecipata del Comune di Palermo).

Venne poi pubblicato, sul quotidiano locale il "Giornale di Sicilia", un avviso per la raccolta di adesioni da parte di imprese interessate ad una eventuale procedura negoziata senza pubblicazione del bando (ex art. 13, comma 1 lett. a) del D.Lgs. 158/1995). In esito all'avviso, manifestarono il proprio interesse alcune imprese, sia di proprietà pubblica che privata; la procedura, tuttavia, non andò a buon fine a causa dell'annullamento dell'avviso disposto dal TAR Sicilia.

Stanti le perduranti difficoltà nel riavviare le procedure di affidamento (nonostante l'urgenza dettata dalla necessità di non perdere i finanziamenti europei), fu ravvisata dal Commissario delegato per l'emergenza idrica in Sicilia, l'esigenza di nominare un Commissario *ad acta* presso l'Autorità d'ambito, con il compito di provvedere, in via sostitutiva agli organi preposti, all'espletamento delle procedure per l'affidamento del servizio entro il termine novanta giorni, successivamente prorogato.

Il Piano d'ambito con relativo Addendum, la convenzione di gestione, il disciplinare tecnico e lo schema di contratto di servizio tra ATO e AMAP S.p.A. sono stati successivamente approvati, riconoscendo la salvaguardia all'AMAP S.p.A., ai sensi del comma 4 dell'art. 9 della legge n. 36/94, per la durata di cinque anni.

Al termine del periodo di salvaguardia, veniva scelto, come peraltro raccomandato da questa Autorità, il sistema di affidamento con gara ad evidenza pubblica.

In esito alla gara effettuata è risultato aggiudicatario un raggruppamento temporaneo di imprese (R.T.I.) costituito da nove società tra cui la Società Azionaria per la condotta di acque potabili S.p.A. di Torino, capogruppo mandataria. Successivamente la conferenza dei Sindaci e del Presidente delle Province dell'Ambito territoriale ottimale ha deliberato il prolungamento dell'affidamento della gestione del SII ad AMAP S.p.A. nel territorio del Comune di Palermo fino al 19.10.2021, previa rinuncia a tutti i giudizi pendenti.

L'Autorità, intervenendo sulla questione con deliberazione n. 289 dell'11.10.2007, ha, anzitutto, evidenziato la non conformità dell'attribuzione, nel periodo immediatamente anteriore alla presentazione dell'offerta stessa, ad un medesimo soggetto, della funzione di Commissario *ad acta* della "Conferenza dei Sindaci e del Presidente della Provincia" e della qualifica di Consigliere di amministrazione di una società mandante dell'A.T.I. che ha presentato l'offerta.

In ordine alla circostanza che il bando di gara preveda anche la possibilità per il gestore di eseguire direttamente una consistente parte

(fino al 70%) dei lavori connessi alla gestione del SII, questa Autorità, con Atto di segnalazione congiunto all'Autorità garante della concorrenza e del mercato n. AS336 del 22.3.2006, recante "Modalità di affidamento di lavori nell'ambito di concessioni pubbliche", ha formulato alcune osservazioni relative alla misura dei lavori realizzati al di fuori del ricorso a procedure di gara a evidenza pubblica, ed ha fornito indicazioni volte a sostenere uno sviluppo effettivamente concorrenziale del settore.

In particolare, è stato rilevato che, anche quando gli affidamenti di lavori avvengano in conformità ai limiti normativamente stabiliti, gli effetti verificabili sul mercato corrispondono a un'oggettiva limitazione del numero e dell'importo dei lavori messi a gara, con conseguenti restrizioni alla libera concorrenza.

La procedura seguita sul riconoscimento all'AMAP di una proroga dell'attuale gestione del servizio fino al 2021 non è apparsa rispettosa del principio generale di trasparenza e coerenza dell'azione amministrativa.

4.2 Il Settore autostradale

Nel corso del 2007 l'Autorità ha proseguito la sua azione di vigilanza sul sistema autostradale. In particolare, sono stati auditi i principali attori del settore con riferimento alle problematiche inerenti alle disposizioni contenute nel decreto legge 262 del 3 ottobre 2006, convertito nella legge n. 286 del 24 novembre 2006. La portata delle suddette disposizioni ha riguardato gli obblighi delle società concessionarie che, anche sulla base di quanto indicato dall'Autorità (Atto di segnalazione al Parlamento e al Governo sulle "Modalità di affidamento dei lavori nell'ambito di concessioni pubbliche" del 28 marzo 2006), sono state riconosciute come amministrazioni aggiudicatrici negli affidamenti eseguiti ai sensi del D.Lgs 163/2006. Tale modifica normativa è stata avvertita proprio per evitare che numerosi appalti eseguiti da società di concessione autostradale sfuggissero ad un effettivo confronto concorrenziale. La precedente normativa consentiva, infatti, alle società concessionarie di affidare tramite gara una quota non inferiore al 30% del valore globale dei lavori in