



Dipartimento di Economia e Management

Cattedra di Economia e Gestione delle Imprese di Pubblica Utilità

**LE PUBLIC UTILITIES DEL SETTORE IDRICO:  
DALL'ACQUEDOTTO SELE-CALORE  
ALL'ACQUEDOTTO PUGLIESE**

**RELATORE:**

Chiarissima Prof.ssa Simona D'Amico

**CANDIDATO:**

Ermen Coppola

**NUMERO MATRICOLA:**

224131

Anno Accademico 2019/2020

## **INDICE**

<b>INTRODUZIONE</b>	1
<b>CAP. 1 LE PUBLIC UTILITIES</b>	
1.1 Il servizio pubblico. Utility e Aziende di Servizio Pubblico	2
1.2 Struttura ed evoluzione delle public utilities in Italia	7
1.3 La trasformazione del mercato	11
<b>CAP. 2 LE PUBLIC UTILITIES NEL SETTORE IDRICO</b>	
2.1 Gli enti storici del settore idrico	18
2.2 Gli interventi normativi nel settore idrico	22
2.3 Dallo Stato erogatore allo Stato regolatore	29
2.4 La filiera produttiva	32
<b>CAP. 3 IL CASO DELL'ACQUEDOTTO DEL SELE-CALORE</b>	
3.1 Le vie dell'acqua irpina: dalla Campania alla Puglia	35
3.2 Dall'Acquedotto del Sele-Calore all'Acquedotto Pugliese	37
3.3 Il servizio idrico integrato dell'AQP. La filiera produttiva.	42
3.4 Innovazione e sostenibilità: le 4 task force strategiche dell'AQP	45
<b>CONCLUSIONI</b>	47
<b>BIBLIOGRAFIA, SITOGRAFIA, NORMATIVA E GIURISPRUDENZA</b>	48



## INTRODUZIONE

Obiettivo del presente lavoro è inquadrare l'attuale settore idrico italiano, frutto di numerosi interventi legislativi e di un referendum che ha posto all'attenzione di tutti l'importanza dell'acqua come "bene comune".

Tra le più grandi public utility del settore idrico occupa un posto di rilievo l'Acquedotto Pugliese, che da più di cento anni disseta le aride terre della Puglia.

Il lavoro si articola in tre parti:

- la prima è dedicata al panorama delle public utilities impegnate nel servizio pubblico, con richiami alla normativa italiana ed europea, alla storia dell'intervento statale in economia e alla trasformazione del mercato;
- la seconda illustra le public utilities del settore idrico e il passaggio dallo Stato erogatore allo Stato regolatore;
- la terza è dedicata al sistema idrico pugliese: si descrivono le "vie dell'acqua", che dalla Campania arrivano fino all'assetata Puglia, e l'apporto fondamentale dell'Acquedotto del Sele-Calore all'Acquedotto Pugliese.

## CAP. 1 LE PUBLIC UTILITIES

### 1.1 Il servizio pubblico. Utility e Aziende di Servizio Pubblico

Per il benessere della collettività la pubblica amministrazione riserva a se stessa la gestione di alcune attività o, quanto meno, se ne riserva il controllo; questo per garantire che tutti i cittadini possano accedere ai servizi specifici connessi a quella attività.

Risulta così di fondamentale importanza riconoscere tali attività e conseguentemente individuare la categoria dei servizi pubblici e, a tal uopo, sono di ausilio due riferimenti normativi: l'art. 43 della Costituzione<sup>1</sup> e l'art. 36 della Carta dei Diritti dei Cittadini Europei<sup>2</sup>.

Dall'analisi dell'art. 43 della Costituzione emergono la riserva di legge ("la legge può riservare") e l'esistenza del carattere di interesse sociale ("abbiano carattere di preminente interesse generale").

Dall'attenta lettura dell'art. 36 della Carta dei Diritti dei Cittadini Europei emerge l'importanza di garantire l'accesso ai servizi d'interesse economico generale al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione.

Il principio della concorrenza e del libero mercato e quello della limitazione degli aiuti concessi dagli stati alle imprese, di cui all'art. 16 TCE, cedono il passo ai valori fondanti l'Unione, quali lo sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, la solidarietà, l'elevato livello dell'occupazione e la protezione dell'ambiente della salute e dei consumatori.

E il riconoscimento dell'importanza della funzione svolta dalle imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale viene infine consacrato nell'art. 86 del Trattato istitutivo della Comunità Europea<sup>3</sup> che addirittura eleva a "missione" la loro attività.

Con la nascita dello Stato Sociale ai compiti tradizionali e istituzionali classici si aggiunge quello di rimuovere le diseguaglianze esistenti tra i cittadini attraverso il riconoscimento costituzionale dei diritti sociali, come la tutela della salute, dell'istruzione, del lavoro, della previdenza e

---

<sup>1</sup> Art. 43 Cost.: Ai fini di utilità generale, la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori e di utenti determinate imprese o categorie di imprese che si riferiscono a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale

<sup>2</sup> Art. 36: l'Unione riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente al trattato che istituisce la Comunità Europea.

<sup>3</sup> Art. 86 del Trattato istitutivo della Comunità Europea (Gazzetta ufficiale C 17 del 19.1.2001): ...Le imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme del presente trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata.

dell'assistenza. Il compito di garantire le libertà (positive) dei soggetti privati viene così affidato direttamente all'amministrazione.

Lo Stato sociale deve preoccuparsi di prestare servizi alla collettività; il fine del suo operare è perseguire un interesse generale attraverso interventi diretti, come nel caso di diritti fondamentali del cittadino costituzionalmente garantiti (salute, all'istruzione, alla sicurezza), realizzando così i servizi pubblici essenziali, oppure indiretti, se legati a bisogni della collettività e in settori di intervento che possono essere soddisfatti dall'apparato statale o dalle sue diramazioni locali.

Le attività rientranti nella nozione di "servizi pubblici" vengono per la prima volta individuate nella L. 29 marzo 1903, n. 103, confluita nel Testo Unico approvato con R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578.

Volendo aderire ad un approccio di tipo soggettivo, maturato tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX, possono essere considerati servizi pubblici le attività economiche, attratte nella sfera di competenza dello Stato o di un altro ente pubblico, destinate al soddisfacimento dei bisogni della collettività. È l'epoca dei Ministeri e delle Agenzie, delle Aziende autonome e di quelle municipalizzate. La nozione soggettiva si presenta coerente con l'ideologia dello Stato liberale, e risolve, almeno in apparenza, la contraddizione tra "proclamazione teorica del principio del non intervento e nella contestuale attuazione, invece, del rilevante ruolo dello Stato nel settore dell'economia"<sup>4</sup>.

Secondo un approccio di tipo oggettivo, invece, i servizi pubblici sono tali indipendentemente da una gestione diretta della pubblica amministrazione: assume rilievo soltanto il risultato di soddisfacimento del pubblico interesse, "la presenza dell'interesse pubblico quale elemento caratterizzante dell'attività, al di là della sua diretta riferibilità all'amministrazione"<sup>5</sup>.

Il servizio pubblico è quell'attività pubblica o privata destinata a soddisfare fini sociali e soggetta a programmi e controlli ai sensi dell'art. 41, co. 3 Cost.

In tale direzione si esprime anche il Consiglio di Stato in una sentenza del 2013, nel momento in cui sostiene che, per identificare giuridicamente un servizio pubblico, non è indispensabile la natura pubblica del gestore, quindi il livello "soggettivo", mentre occorre che sia vigente una previsione legislativa che la istituisca e la disciplini oppure che ne affidi istituzione e organizzazione alla pubblica amministrazione. Occorre, infine, che abbiano natura pubblica le regole che "*presiedono allo svolgimento delle attività di servizio pubblico ...e che le utilità da esse derivanti siano dirette a*

---

<sup>4</sup> Stefanelli M. A., *La tutela dell'utente di servizi pubblici*, CEDAM, 1994, p. 66

<sup>5</sup> Ieva L., *Tutela delle utenze e qualità del servizio pubblico*, IPSOA, Milano, 2002, p. 53 ss..

*vantaggio di una collettività, più o meno ampia, di utenti (in caso di servizi divisibili) o comunque di terzi beneficiari (in caso di servizi indivisibili)”<sup>6</sup>.*

Secondo, infine, un approccio “misto” il servizio pubblico è quello svolto da un ente pubblico, o da chi lo ha ricevuto attraverso una procedura di affidamento, e che è destinato a soddisfare i bisogni di una cerchia, più o meno ampia, di utenti, riservandone comunque la titolarità alla P.A. che assume il servizio entro i propri compiti istituzionali e provvede alla sua organizzazione. Quindi, in definitiva, l’attività può essere gestita anche dal privato/concessionario senza che ciò incida sulla natura genuinamente pubblica del servizio, purché sia rivolta ai cittadini e svolta secondo canoni strutturali e funzionali di imprenditorialità.

Il servizio pubblico locale può invece definirsi come quella attività economica, suscettibile di essere organizzata in forma di impresa, finalizzata alla soddisfazione di bisogni primari della collettività locale.

Le prestazioni di interesse collettivo sono dunque riservate alla gestione degli enti locali, ma suscettibili di essere erogate non solo dalla stessa PA, ma anche da operatori privati (concessionari di servizi pubblici), come pure recita l’art. 112, co 1, del TUEL “*Gli enti locali...provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali*”.

Ai servizi definiti indispensabili (dalla distribuzione dell’acqua potabile, alla tutela dell’igiene urbana, ma anche la viabilità), di esclusiva competenza delle PPAA, si affiancano i servizi strumentali all’esercizio delle attività di una P.A. e quelli pubblici locali propriamente detti (servizio idrico, trasporto pubblico, illuminazione pubblica).

A livello europeo la distinzione è tra **servizi di interesse generale-SIG** e **servizi di interesse economico generale-SIEG**.

I SIG comprendono i servizi di interesse economico generale e quelli che non possono essere gestiti in regime d’impresa (SINEG, servizi non economici di interesse generale), erogati a titolo gratuito e che attengono ai bisogni primari del cittadino, come ad esempio la sanità, la scuola, l’assistenza sociale.

I SIEG comprendono i servizi diretti al soddisfacimento di bisogni di una generalità di utenti, da rendere nell’esercizio di prestazione di beni o servizi in un determinato mercato.

Cosa giustifica l’intervento pubblico nelle economie di mercato?

Le modalità con cui è avvenuto l’intervento pubblico nelle economie di mercato, oltre che l’estensione dello stesso, sono state sempre giustificate storicamente. La legittimazione poggia sulla

---

<sup>6</sup> Consiglio di Stato, Sezione V, nella pronuncia del 14 febbraio 2013, n. 911

necessità di risolvere i fallimenti di mercato, cioè “tutte quelle situazioni nelle quali gli aspetti di efficacia e di efficienza, nelle sue accezioni allocativa, tecnica, di scala e dinamica, che si riscontra in alcuni settori di attività economica d’interesse collettivo non sono ritenuti idonei e/o si ritiene possano essere migliorati con interventi pubblici razionali”<sup>7</sup>.

La gamma delle cause di fallimenti del mercato si presenta ampia e articolata, spazia dalle esternalità, all’incompletezza dei mercati, dalle asimmetrie informative tra agenti economici alle forme di monopolizzazione dei mercati, fino a giungere alle situazioni d’imperfezione competitiva. Questa grande varietà finisce con il rendere molto complessa la questione della riforma delle modalità dell’intervento pubblico e, in particolare, delle politiche di deregulation, liberalizzazione e privatizzazione.

I servizi di pubblica utilità, detti anche Public Utilities, forniscono beni di natura privata, cioè beni appropriabili individualmente, dati i requisiti di rivalità ed escludibilità che possiedono; si pensi all’elettricità, al gas, all’acqua, ma anche ai servizi di trasporto e le telecomunicazioni, che però “hanno un’ampia diffusione al consumo e forniscono input impiegati nella quasi totalità dei processi produttivi di un sistema economico industrializzato: si definiscono per tale motivo anche servizi strategici”<sup>8</sup>.

Le imprese che si occupano dell’erogazione e la gestione dei servizi pubblici e ambientali ai cittadini, quali ad esempio:

- la distribuzione di energia elettrica;
- la distribuzione di gas;
- la gestione del ciclo idrico;
- lo smaltimento dei rifiuti;
- la manutenzione delle aree verdi;
- il trasporto pubblico locale,

vengono di fatto raggruppate generalmente con il termine “utilities”.

“Dal punto di vista economico-aziendale, le public utilities sono istituti o organizzazioni socio-economiche che non hanno per scopo il lucro, ma il mantenimento di quell’equilibrio economico-finanziario”<sup>9</sup> e che, quindi, sono in grado di remunerare i conferimenti di capitale da parte di enti

---

<sup>7</sup> Fazioli R., *Economia delle public utilities. L’evoluzione dell’intervento pubblico di regolazione, liberalizzazione e privatizzazione*, 2013, Libreria universitaria, p. 19

<sup>8</sup> Petretto A., *Servizio pubblico universale e processi di liberalizzazione* in “I servizi di pubblica utilità” di F. Bulckaen; C. Cambini, Franco Angeli. 2000

<sup>9</sup> Fiorentini G., *Innovazione sociale e public utility come impresa sociale non profit*, in *Impresa sociale & innovazione sociale. Imprenditorialità nel terzo settore e nell’economia sociale: il modello IS&IS*, Fiorentini G. e Calò F., Franco Angeli, 2013, p. 176



pubblici e privati che in esse hanno investito (sia in azioni sia in obbligazioni). In definitiva, le public utilities perseguono anzitutto uno scopo che, direttamente o indirettamente, è riconducibile all'obiettivo di welfare del sistema.

Negli ultimi anni le public utilities si sono evolute verso forme di multiutilities; inizialmente imprese dual fuel (gas, energia); poi qualcuna ha ampliato l'offerta produttiva trasformandosi in five fuel (gas, energia, teleriscaldamento, acqua, rifiuti) ma nel prossimo futuro ci si attende un "portfolio" di servizi ancora più ampio; altre utilities sono state affidate a società per azioni che "hanno gestito la loro attività in logica di massimizzazione del profitto lasciando sullo sfondo il valore sociale che invece dovrebbe essere prevalente"<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Fiorentini G., Pellini P., *Il Sistema Idrico Integrato e l'impresa sociale non profit*, in Fiorentini G., *Impresa sociale & innovazione sociale. Imprenditorialità nel terzo settore e nell'economia sociale*, Franco Angeli, 2013

## 1.2 Struttura ed evoluzione delle public utilities in Italia

Le modalità di gestione/affidamento dei servizi pubblici in Italia sono essenzialmente tre: l'affidamento di prestazioni e servizi a soggetti selezionati con gara (esternalizzazione, outsourcing); la produzione interamente in proprio delle prestazioni e dei servizi, anche attraverso lo strumento dell'*in house providing* (internalizzazione o *insourcing*); affidamento a società a capitale misto attraverso lo strumento della gara a doppio oggetto (partenariato pubblico-privato). Nel tempo si è assistito ad un'evoluzione strettamente legata alle condizioni storico-sociali del momento.

La **prima fase** inizia con la legge Giolitti <sup>11</sup>, nota come legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici, presentata dall'allora ministro dell'Interno Giovanni Giolitti e maturata in un clima di impegno legislativo verso i bisogni della società. Dal dibattito svoltosi in Parlamento emerge la necessità di utilizzare lo strumento delle municipalizzate per fronteggiare la *“crescente intensificazione della vita urbana, legata non solo al progressivo ingrandimento della città, ma alla moltiplicazione dei bisogni collettivi a cui occorre dare riscontro con mezzi sociali”*.

Viene colmato un vuoto normativo grazie a regole amministrative e organizzative in materia di gestione diretta di servizi di primaria necessità in alternativa alla concessione all'industria privata.

La crescente urbanizzazione infatti rende necessario, in quel momento, estendere la rete di servizi pubblici attraverso una maggiore dotazione infrastrutturale che non poteva essere finanziata caricando l'impegno sull'utente finale, costringendo i Comuni a concedere indiscriminatamente gli impianti e l'esercizio dei servizi municipali ad imprenditori privati.

Le aziende municipalizzate si presentano distinte dall'amministrazione comunale ordinaria, gli utili netti accertati entrano nel bilancio ordinario del Comune e le perdite vengono coperte come spesa straordinaria di bilancio comunale. I bilanci approntati dalla Commissione amministrativa vengono poi deliberati dal Consiglio comunale e approvati dalla Giunta provinciale amministrativa.

La legge prevede pure la possibilità di consorzi tra comuni per la gestione di servizi pubblici comuni.

Siamo di fronte ad un nuovo modello di imprenditorialità pubblica che esalta il soggetto pubblico nei suoi rapporti con la comunità. In casi eccezionali vi è la possibilità di attribuire, con trattativa privata, l'erogazione del servizio ad un concessionario privato.

---

<sup>11</sup> Legge 19 marzo 1903 n. 103

La **seconda fase** inizia con il testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Province<sup>12</sup> (e il successivo decreto di attuazione) che introduce la nazionalizzazione di alcuni servizi (telefonico, di fornitura di energia elettrica, ferroviario) e, per tutti gli altri, lascia la “gestione diretta” , in autonomia o attraverso la costituzione di “aziende speciali”, o la concessione a privati.

Bisogna attendere gli anni '90, **terza fase**, con la riforma delle autonomie locali<sup>13</sup>, per assistere all'apertura verso modelli aziendalistici efficienti: muta la forma dell'azienda speciale<sup>14</sup> che diventa un ente strumentale dell'ente locale e viene introdotto lo strumento privatistico della società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale, costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio al fine di erogare il servizio in modo efficiente.

Nel caso di modeste dimensioni o di caratteristiche del servizio che rendono non opportuna la costituzione di un'azienda o di un'istituzione l'ente ha la possibilità di ricorrere ad una forma in economia. Nel caso di ragioni di carattere tecnico legate a professionalità (per il fatto che le attrezzature tecnologiche di gestione richiedono professionalità, esperienze o ingenti capitali di cui l'amministrazione non dispone) ovvero di natura economica (allorché il costo del servizio affidato a terzi comporta un costo di gran lunga inferiore) che non permettono all'ente pubblico di intervenire direttamente l'ente può utilizzare lo strumento della concessione a terzi.

Quando lo svolgimento del servizio implicava un'attività imprenditoriale caratterizzata da snellezza, managerialità ed autonomia è preferibile ricorrere al modello della azienda speciale, riservando all'istituzione l'esercizio di servizi sociali che non hanno rilevanza imprenditoriale; e infine ricorrere a società per azioni a prevalente capitale pubblico qualora si ravvisa l'opportunità in relazione alla natura del servizio da erogare di fare partecipare alla gestione altri soggetti pubblici o privati; all'unione fra più comuni come fase transitoria, in tal caso la gestione è assicurata tramite convenzione fra comuni in vista della definitiva fusione degli stessi.

La **quarta fase** inizia con l'entrata in vigore dell'art.113-bis del D.Lgs. 267/2000, novellato dall'art. 35 della L. 448/2001, che introduce la distinzione tra servizi pubblici locali rilevanti sotto il profilo industriale e servizi pubblici locali privi di rilevanza industriale. Nei primi si distingue tra proprietà e gestione e si prevede, per quest'ultima, l'affidamento ad operatori economici attraverso procedure di evidenza pubblica ovvero l'affidamento diretto a società maggioritarie pubbliche all'uopo

---

<sup>12</sup> T.U. 15 ottobre 1925, n. 2578

<sup>13</sup> Legge 8 giugno 1990, n. 142

<sup>14</sup> Art. 23, L. 142/90 “Ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto”

costituite; nei secondi la gestione deve essere operata direttamente dall'ente locale o indirettamente da soggetti allo stesso riconducibili.

Viene prevista la gara pubblica per i servizi a rilevanza industriale e la possibilità di non indire la gara nel caso di affidamento del servizio a società maggioritarie pubbliche.

Per chiudere la procedura di infrazione comunitaria il D.Lgs. 267/2000 viene nuovamente modificato ad opera del D.L. 269/2003 e della L. 350/2003.

La nozione di servizi pubblici locali rilevanti sotto il profilo industriale viene sostituita da quella di servizi pubblici locali di rilevanza economica, cui si affiancano quelli privi di rilevanza economica; viene prevista la possibilità di affidamenti diretti in presenza di una relazione cd. in house tra l'ente pubblico ed il soggetto cui viene affidata la gestione del servizio ed in presenza di società a capitale sociale misto pubblico-privato nelle quali il socio privato viene scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica.

Il D.L. 112/2008, al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale, anche in ossequio all'art. 17 della Costituzione, garantisce il diritto di tutti gli utenti alla "universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni, assicurando, nel contempo, un adeguato livello di tutela degli utenti, secondo principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione"<sup>15</sup>.

La scelta di affidare la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ad imprenditori o società, in qualunque forma costituite, individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, si presenta rispettosa di tutti i principi europei, in particolare quelli di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità; è lasciata una possibilità di deroga al verificarsi di determinate situazioni, che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato.

Questa previsione è stata poi sottoposta al vaglio costituzionale, ma il giudice ha ritenuto che la disciplina non comportasse una irragionevolezza e sproporzione, in quanto nel restringere gli affidamenti diretti realizzava una tutela più intensa della regola della concorrenza.

Con la consultazione referendaria del 12 e 13 giugno 2011 la normativa allora vigente viene abrogata poi ripristinata per colmare un vuoto normativo e alla fine resta come procedura ordinaria quella di evidenza pubblica al fine di individuare il soggetto privato idoneo a gestire il servizio

---

<sup>15</sup> Casillo M., *La disciplina dei servizi pubblici (locali): in attesa della riforma*, Salvis Juribus, 2008

pubblico, mentre l'affidamento diretto è ammesso solo in *house providing* o società mista cui il privato è stato scelto a seguito di gara con procedura ad evidenza pubblica.

Nel 2016 il D.lgs. 50, noto come Nuovo Codice dei Contratti Pubblici, in recepimento della Direttiva 2014/23/UE, ha introdotto una disciplina giuridica comune a livello europeo per i contratti di concessione, tra cui anche quelli relativi ai servizi pubblici. L'art. 166 viene riformulato alla luce del principio di autorganizzazione delle Autorità pubbliche, di cui alla normativa europea, che riconosce loro il diritto di decidere le modalità di gestione ritenute più appropriate per l'esecuzione di lavori e la fornitura di servizi: eseguire i lavori, le forniture o i servizi "in house", o esternalizzare tali prestazioni affidandole in concessione a terzi.

Lo spirito della legge delega<sup>16</sup> della riforma Madia è promuovere il ruolo dei Comuni e delle città metropolitane nel determinare i servizi economici di interesse generale necessari per soddisfare i bisogni della collettività, attraverso strumenti che promuovano la concorrenza nel rispetto però del perseguimento dell'interesse pubblico. Anche il principio della semplificazione deve contribuire per assicurare una gestione più efficiente dei servizi locali di interesse economico generale a vantaggio degli utenti del servizio, degli operatori economici e degli stessi enti locali.

In assenza di un T.U. in materia, di fronte a vuoti normativi alternati a momenti di interventi legislativi, ci si può riferire solo a dottrina e giurisprudenza, che nel tempo, in materia di affidamento dei servizi pubblici, hanno proposto: ricorso al mercato privato; partenariato pubblico - privato; affidamento in house. "La scelta riguardante l'uno o l'altro modello è rimessa alla discrezionalità dell'ente, il quale deve però adeguatamente motivare le ragioni sottese alla preferenza manifestata<sup>17</sup>.

La disciplina resta dunque ancorata ai principi europei: l'affidamento dei servizi pubblici con procedura di evidenza pubblica, salvo che l'amministrazione preferisca provvedere in proprio all'erogazione del servizio o allo svolgimento dell'attività (attraverso società in house), opportunamente motivando tale scelta.

Qualora, invece, voglia servirsi dello strumento della società mista, resta ferma la necessità di effettuare la c.d. gara a doppio oggetto.

La gestione in economia è consentita quando, per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio, non sia possibile ricorrere ad una delle altre forme di gestione: si può dunque procedere ad assunzione diretta di spese e di personale da parte dell'ente locale e all'assorbimento del servizio nella sua amministrazione.

---

<sup>16</sup> L. 124/2015 "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale"

<sup>17</sup> Saffioti G., *I servizi pubblici tra libera concorrenza e principio di autorganizzazione*, Altalex, 2020

### 1.3 La trasformazione del mercato

Il mercato delle Public Utilities ha subito negli anni profondi cambiamenti come conseguenza delle liberalizzazioni, ma anche delle fusioni aziendali. Le posizioni monopolistiche si sono man mano ridotte e molto forte è stata la pressione competitiva con offerte variamente articolate.

Dal 2000 in poi il settore delle utilities si avvia verso una sempre maggiore concentrazione e la nascita di grandi gruppi che mirano soprattutto ad espandere il bacino d'utenza e che presentano volumi d'affari che crescono a tassi sostenuti anche per effetto dell'aumento costante delle tariffe. Consistenti sono gli investimenti, produttivi e finanziari e forte è l'attenzione all'innovazione dei servizi, delle modalità di erogazione e delle tecnologie utilizzate.

Per l'impresa l'obiettivo è minimizzare i costi e massimizzare la creazione del valore, per questo l'attenzione è posta sul raggiungimento dell'efficienza della struttura organizzativa e degli impianti produttivi e distributivi, ma anche sul contenimento dei costi di acquisto delle materie prime e del capitale circolante.

Migliore è la comunicazione, rivolta al cliente/utente, che va soddisfatto e fidelizzato, anche ricorrendo al coinvolgimento emotivo su temi sociali ed etici (la difesa dell'ambiente, le energie pulite...) e ad una gamma sempre più ampia di servizi offerti.

Suddivisioni del mercato

Il mercato libero caratterizza il settore energetico, in particolare le fasi della produzione, import e vendita gas e elettricità, con poche imprese di grandi dimensioni (tre aziende controllano quasi il 60% della produzione elettrica e oltre il 90% delle forniture di gas). Forte l'integrazione verticale dei diversi operatori, sia a valle, per un maggiore controllo della domanda, che a monte (sviluppo CCGT, partnership industriali).

Il mercato regolamentato caratterizza invece il settore della distribuzione del gas e dell'elettricità e tutti gli altri settori. La disciplina degli affidamenti, in seguito alle modifiche al Testo Unico degli EE.LL., a opera delle leggi finanziarie e del DDL Bersani e Lanzillotta, ha aperto progressivamente alla concorrenza anche i settori della distribuzione gas, dell'ambiente, dell'idrico (in quest'ultimo garantendo il controllo pubblico della proprietà degli asset) e del trasporto pubblico locale. L'istituzione degli ATO e le delibere dell'Authority determinano una crescente attenzione alla definizione di dinamiche tariffarie coerenti con gli impegni finanziari legati ad investimenti ed alla gestione corrente di infrastrutture e servizi (anche alla luce dei target di efficientamento richiesti).

E così, mentre il business energetico passa dalla dimensione locale/territoriale a quella sempre più europea, in un settore caratterizzato da accordi tra Local Utilities ma proiettato verso grandi player e

deal europei, il business delle altre utilities, relativo a settore industrialmente meno maturi, con redditività inferiore ed elevata intensità di lavoro, opera in uno scenario competitivo molto frammentato e incerto, con regolazione del sistema a livello locale e nel quale assume un ruolo fondamentale la revisione dei sistemi tariffari in ottica europea.

Il settore delle utilities si presenta composto da molteplici tipologie di operatori: alle tante società di capitali si affianca ancora qualche storica gestione in economia.

Volendo operare una classificazione delle utilities presenti nel panorama italiano, possiamo riferirci all'estensione territoriale che contraddistingue l'operatività dell'azienda. Sicuramente la maggior parte delle imprese operanti nel settore dei servizi pubblici è caratterizzata da una dimensione locale; si tratta di realtà aziendali che sono strettamente legate al territorio che le ha generate e che svolgono attività unicamente al servizio delle comunità di riferimento; questo legame con il territorio e la sua approfondita conoscenza costituiscono anche possibili driver dello sviluppo futuro. Questa categoria comprende i consorzi intercomunali ma anche le ex-municipalizzate che continuano a servire le aree di origine.

Vi sono poi aziende a dimensione nazionale, che hanno appunto sviluppato la propria operatività a livello di singola nazione e sono spesso di proprietà pubblica (ad esempio l'Enel). Quasi sempre si tratta degli ex-monopolisti nazionali che hanno sviluppato e consolidato la loro presenza nei Paesi di riferimento nel quadro di indirizzi politici fissati dai rispettivi governi.

E infine troviamo grandi imprese a dimensione internazionale, orientate a crescere al di fuori dei confini nazionali alla ricerca di un maggiore potere contrattuale negli approvvigionamenti, di più ampie capacità finanziarie, di sinergie strategiche ed operative conseguibili nello svolgimento di una larga parte delle attività fondamentali. In alcuni casi la dimensione internazionale è stata la risposta al processo di liberalizzazione nei rispettivi Paesi.

In base al portafoglio d'offerta la struttura aziendale spazia dalle monoutility alle multiutility, fino ad arrivare alle multiservice.

La monoutility, frequente nel comparto rifiuti gas o elettricità, focalizza la sua strategia su un unico settore di attività e sulla espansione territoriale, cercando l'integrazione a monte o a valle.

La biutility accosta due settori di attività per realizzare sinergie nell'asset management per la gestione delle reti (storicamente ne abbiamo un esempio nel comparto idrico e del gas) o negli approvvigionamenti (si pensi al ciclo combinato per la produzione di energia utilizzando gas naturale) o anche nell'attività di vendita in mercati in via di liberalizzazione, grazie alla possibilità di sviluppare relazioni unitarie e coordinate con i clienti, ma grazie anche allo spazio per costruire ed erogare pacchetti di prodotti e servizi congiunti.

Quando la fornitura riguarda tre o più servizi si ha la multiutility; in genere si verifica per realizzare sinergie nelle fasi di distribuzione e di vendita, che fanno riferimento allo stesso territorio e, attraverso una politica di diversificazione orizzontale, riesce a fornire più servizi pubblici a rete (servizi elettrici, idrici, telecomunicazioni, ecc.). Le sinergie tecniche e commerciali vengono fuori dall'utilizzo della stessa rete per più servizi, la gestione unificata dei clienti, il ricorso ad un unico marchio distintivo o la possibilità di centralizzare le attività amministrative.<sup>18</sup>

L'utility multiservice, infine, è un'azienda che riesce ad accostare la logica della presenza territoriale alla disponibilità di un ampio e consolidato portafoglio clienti. La leva del business tradizionale viene utilizzata come volano per lo sviluppo di nuove attività che esulano dal panorama delle utilità; si pensi all'erogazione di servizi di telecomunicazione o alla fornitura di servizi alla collettività di varia natura come la gestione del verde, il facility management di edifici pubblici, la gestione di infrastrutture per il tempo libero. La multiservice si propone dunque come fornitore unico di una pluralità di servizi, non più solo pubblici e non più necessariamente soggetti a regolazione.

Volendo analizzare il panorama delle aziende dal punto di vista dell'assetto proprietario, anche storicamente la proprietà delle imprese è spesso a totale controllo pubblico.

Nel tempo, in virtù di interventi normativi, le municipalizzate sono state trasformate prima in Aziende speciali, poi in S.p.A.. Lo scopo era quello di aumentarne la flessibilità gestionale e la capacità strategica, anche grazie ad una più diversificata compagine azionaria. Si tratta essenzialmente di aziende a capitale totalmente pubblico, segno che alla privatizzazione formale non è seguita quella sostanziale.

Sono presenti, altresì, aziende a maggioranza pubblica: all'ente locale, socio con oltre il 50% del capitale, si affiancano soci di minoranza scelti tra privati, dipendenti, società finanziarie, altre imprese nazionali o internazionali pubbliche. Risorse finanziarie, umane e tecnologiche afferenti alle due sfere pubbliche e private vanno a convergere verso comuni obiettivi e attraverso un modello più efficiente, in cui il socio pubblico di maggioranza svolge un ruolo di indirizzo e di controllo mentre quello privato si occupa della gestione operativa.

Dal punto di vista del diritto amministrativo la società con partecipazione pubblica è una società di capitali di diritto comune, di cui lo Stato o altro ente pubblico detiene una partecipazione che può essere totalitaria (si parla in tal caso di azionariato di Stato), di maggioranza o di minoranza (è il caso della società mista). L'impresa si presenta formalmente come società privata e, come tale, è

---

<sup>18</sup> Cerrato D., *I percorsi di sviluppo delle public utilities: risposte strategiche alla liberalizzazione nel settore dell'energia*, CEDAM editore, 2004.



sottoposta alla relativa disciplina: l'aspetto pubblicistico si ferma infatti all'ente di gestione e non investe le strutture operative. Soggiacciono al diritto comune del codice civile sia i rapporti esterni dell'impresa, sia i rapporti di organizzazione e questa è una delle conseguenze della privatizzazione: "alcuni servizi pubblici – pur ritenuti essenziali – sono stati affidati a società per azioni le cui quote risultano di pertinenza prevalente, se non esclusiva, di enti pubblici"<sup>19</sup>. Di fatto siamo di fronte a società per azioni che costituiscono "istituzione pubblica" che ricadono sotto la giurisdizione della Corte dei Conti.

Un'altra possibilità è quella di aziende a controllo pubblico negoziate sul mercato azionario: i partner privati vengono reclutati attraverso il mercato finanziario (Borsa) e, nel tempo, hanno mostrato di saper realizzare ottime performance dal punto di vista della redditività.

Una presenza minima è quella delle aziende a maggioranza privata; si tratta di utilities con buona parte del capitale in mano a privati, e aziende totalmente private, specializzate nella fornitura di specifici servizi e che partecipano alle gare per la concessione della gestione di tali servizi in più Comuni.

Un grande riferimento è costituito da quanto dichiarato dall'Autorità garante della Concorrenza e del mercato (l'Antitrust italiana) che, nel maggio del 2004, viene audita in Parlamento e, "dopo quasi un ventennio di indiscussa ubriacatura privatizzatrice", afferma che il permanere sotto il controllo dello Stato di alcune importanti imprese (tra cui Ferrovie dello Stato, Poste Italiane, quote di E.N.I. ed E.N.E.L., RAI, Anas, Enav, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato Spa, Eur, Fintecna) oltre che società di gestione dei servizi pubblici locali (tra cui distribuzione del gas naturale, elettricità, ciclo idrico integrato, raccolta e smaltimento rifiuti), in larga parte detenuti o comunque controllate dalle amministrazioni locali, non deve essere sempre valutato negativamente, poiché "per specifiche fasi della filiera produttiva le fasi centrali di trasmissione /trasporto può essere addirittura necessario che l'impresa ne conservi la natura pubblica"<sup>20</sup>.

All'elevato rischio di fallimento del mercato e al rischio di formazione di situazioni di monopolio privato, prime motivazioni dell'assorbimento di un'attività economica nella sfera pubblica, nel tempo sono emersi i minori investimenti che le imprese privatizzate hanno effettuato rispetto alle attese, in particolar modo nella filiera del gas, tanto da non poter garantire un "accettabile livello di sicurezza". La politica di liberalizzazione che avrebbe dovuto portare a benefici di prezzo per tutti i consumatori si è, nei fatti, rivelata fallimentare.

---

<sup>19</sup> Mele T., *Società con partecipazione pubblica – Natura di soggetto di diritto privato. Il caso dell'Alto Calore Servizi Spa*, 2016, diritto.it, p. 1

<sup>20</sup> Fazioli R., *Economia delle public utilities*, Libreria univertaria.it Edizioni, 2013, p. 9

Gli interventi di privatizzazione assegnano un nuovo ruolo allo Stato: “non più gestore di azioni, di titoli di proprietà, bensì generatore di regole, sistemi di controllo esterno e così via”<sup>21</sup>.

I problemi e le aspettative sociali non possono più ricadere sul bilancio pubblico, ma vanno regolati, attraverso un sistema di norme e controlli efficaci che possano facilitare la risoluzione dei problemi delle economie di mercato.

Le utilities, sia pubbliche che private, sono sempre più al centro del dibattito economico per il grande apporto che forniscono all’occupazione e ai livelli degli investimenti, sempre più tecnologici. Nel febbraio del 2017 vengono pubblicati i risultati della quinta edizione del rapporto Top Utility Analysis, una analisi delle performance delle maggiori 100 utility pubbliche e private italiane attive nei settori di gas, elettricità, acqua e rifiuti: fatturato da 108 miliardi (6,6% del PIL) e copertura di oltre la metà dell’elettricità prodotta in Italia e dell’acqua erogata.

Il segreto della crescita delle Top Utility sta nell’aver destinato risorse umane (133.000 addetti) e investimenti a innovazione e tecnologie in misura crescente rispetto al passato. Il miglior rapporto tra margini e ricavi lo evidenziano le aziende idriche e del gas, mentre quelle del settore ambientale sono caratterizzate da maggiori attività “labour intensive”.

In quanto alle dimensioni, solo 18 imprese hanno ricavi superiori a 500 milioni di euro e di queste solo la metà supera il miliardo.

Il 34% ha configurazione multiutility, il 27% gestisce rifiuti, il 26% è costituito da monoutility idriche. Le Top producono il 50,3% dell’energia elettrica, raccolgono il 35% dei rifiuti urbani prodotti e distribuiscono il 52% dell’acqua complessivamente erogata.

Quasi tutte (l’87%) investe in R&S, soprattutto alla ricerca di nuove soluzioni per il recupero di materia anche in chiave energetica (rifiuti ed economia circolare), integrazione tra diverse aree di business come reti elettriche e calore, ma anche domotica, efficienza energetica, evoluzione dei sistemi di telecontrollo e smart grid.

L’approccio è sempre più orientato all’efficienza (il settore ancora in forte sofferenza è quello idrico che paga perdite lungo gli acquedotti che si attestano intorno al 40%), ai temi della responsabilità ambientale e sociale (circa un terzo delle imprese pubblica il report di sostenibilità) e alle strategie comunicative (utilizzo di social network e app). “Crescono le principali certificazioni (il 75% è certificato ISO 14001) e l’attenzione alla sicurezza sul lavoro (il 60% è ISO 18001, contro il 52% del 2014).”<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Fazioli R., Ivi, p. 19

<sup>22</sup> *Tra tecnologia e innovazione, ecco le 100 più grandi utility italiane* in <https://www.adnkronos.com>, 2017

Nel febbraio 2018 viene pubblicato un nuovo rapporto TOP Utility che analizza i dati 2016 di fatturato, qualità dei servizi offerti e volume di investimenti delle 100 maggiori utility italiane attive nei settori di gas, elettricità, acqua e rifiuti. Il 66% delle aziende è a capitale interamente pubblico, il 20% è composto da società miste, il 9% aziende quotate e il restante 5% private.

In ricavi sono in crescita, così gli investimenti, soprattutto in digitale ma anche in impianti, infrastrutture, reti e attrezzature; i nuovi servizi “si preparano alla transizione energetica verso le rinnovabili e l’efficienza”<sup>23</sup>.

Nel 2016, le utility, municipalizzate e non, hanno fatturato il 6,9% del Pil. In crescita tutti gli indicatori.

La trasformazione delle Utilities continua con investimenti in nuove tecnologie e sul piano della sostenibilità e del miglioramento delle performance operative.

“Meno perdite nell’idrico e più raccolta differenziata dei rifiuti rispetto alla media italiana; maggiori investimenti per abitante delle grandi multiutility, sempre più app e servizi su smartphone”<sup>24</sup>.

Ai tradizionali servizi pubblici locali si affiancano nuovi servizi ai territori: mobilità sostenibile, sicurezza e efficienza energetica.

Secondo un documento<sup>25</sup> pubblicato sul sito ufficiale di Utilitalia, Associazione delle imprese idriche energetiche e ambientali, le Utilities rappresentano in Italia un settore strategico per contributo al Paese in termini di fatturato complessivo prodotto e di occupati diretti: “La gestione dei servizi essenziali infatti rappresenta per altri comparti una precondizione per qualsiasi sviluppo competitivo di sistema Paese”. Questo è evidente per l’energia per il settore industriale, i servizi idrici e ambientali per il comparto turistico, il supporto straordinario alla qualità della vita dei cittadini, che solo investimenti significativi possono garantire.

Parimenti evidente risulta il contributo alla sostenibilità garantito dalle imprese del settore al sistema Paese, che nei prossimi anni investiranno “quasi 7 miliardi di euro, garantendo un contributo molto rilevante per il successo di qualunque politica per il clima e per l’ambiente più in generale”<sup>26</sup>.

Nel corso di quest’anno, caratterizzato dall’emergenza sanitaria, le Utilities hanno mostrato maggiore resilienza, data la caratteristica di essenzialità dei servizi offerti, che sono stati comunque erogati con continuità, per non compromettere il soddisfacimento dei bisogni fondamentali della popolazione.

---

<sup>23</sup> Caretto G., *Tutti i numeri delle utility nel rapporto*, Althesys, 2018

<sup>24</sup> Caretto G., *Ibidem*

<sup>25</sup> AA.VV., *Il contributo delle Utilities al rilancio economico del Paese*, 2020, p. 4

<sup>26</sup> AA.VV., *Il contributo delle Utilities al rilancio economico del Paese*, *Ibidem*

Secondo l'analisi di stress finanziario condotta da Utilitatis<sup>27</sup>, la contrazione della domanda e la diminuzione dei pagamenti stanno comunque comportando la riduzione dei flussi finanziari a carico delle imprese, per cui si rendono necessari interventi sia per scongiurare una crisi di liquidità che per consentire al settore di operare nella fase post emergenza.

All'intervento creatore di liquidità previsto dal D.L. Rilancio<sup>28</sup> dovrebbe seguire un'iniezione straordinaria di liquidità anche da parte delle istituzioni europee per sostenere l'attuazione dei piani di investimento programmati.

---

<sup>27</sup> AA.VV., Ivi, p. 15

<sup>28</sup> DECRETO-LEGGE 19 maggio 2020, n. 34 *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*

## CAP. 2 LE PUBLIC UTILITIES NEL SETTORE IDRICO

### 2.1 Gli enti storici del settore idrico

Il panorama degli enti che gestiscono le risorse idriche è mutato nel tempo.

Un'interessante ricerca condotta nel 2007 dall'Associazione Studi e Ricerche per il Mezzogiorno<sup>29</sup> fotografava le più importanti aziende del settore, distinte per localizzazione, evidenziandone la vocazione mono e multiutility:

**Tab. 2.1: AZIENDE DEL SETTORE IDRICO**

GESTORI	REGIONE / SPECIALIZZAZIONE
<i>PARTIZIONE TERRITORIALE NORD</i>	
AMGA	LIGURIA. <i>Multiutility</i> operante nei comparti Acqua - Energia - GAS - Telecomunicazioni - Ambiente; è stata la prima azienda municipalizzata in Italia ad essere trasformata in SPA e a quotarsi in Borsa.
HERA	EMILIA ROMAGNA. <i>Multiutility</i> operante nei comparti Acqua – Energia – Ambiente; dal 2006, con l'avvenuta fusione con Meta Modena, HERA diventa la prima <i>multiutility</i> italiana per fatturato.
SMAT	PIEMONTE. <i>Monoutility</i> specializzata nel settore idrico; gestisce l'ATO Torinese, caratterizzato dalla presenza di un grande centro urbano e 305 piccoli e piccolissimi centri urbani con una popolazione di oltre 2 milioni di abitanti.
<i>PARTIZIONE TERRITORIALE CENTRO</i>	
ACEA	LAZIO. <i>Multiutility</i> operante nei comparti Acqua – Energia; nel settore idrico ACEA è il primo operatore in Italia con una quota pari al 12% della popolazione nazionale.
ACQUALATINA	LAZIO. <i>Monoutility</i> specializzata nel settore idrico; gestisce l'ATO di Latina, caratterizzato dalla presenza di aree costiere complesse da infrastrutturare e con forti vincoli ambientali e paesaggistici.
ACQUE	TOSCANA. <i>Monoutility</i> specializzata nel settore idrico; gestisce l'ATO di Pisa, caratterizzato dalla presenza di aree industriali ad elevato inquinamento ambientale.
<i>PARTIZIONE TERRITORIALE SUD</i>	
ACQUEDOTTO LUCANO	BASILICATA. <i>Monoutility</i> specializzata nel settore idrico; gestisce l'ATO Unico della Basilicata costituito da 131 comuni e una ingente presenza di risorse idriche.
ACQUEDOTTO PUGLIESE	PUGLIA. <i>Monoutility</i> specializzata nel settore idrico; è l'acquedotto più grande d'Europa per rete gestita (oltre 19.000 km).
AMAP	SICILIA. <i>Monoutility</i> specializzata nel settore idrico; è l'acquedotto più grande della regione Sicilia per popolazione servita ed acqua erogata.
ARIN	CAMPANIA. <i>Monoutility</i> specializzata nel settore idrico; è l'acquedotto più grande della regione Campania per popolazione servita ed acqua erogata.
GORI	CAMPANIA. <i>Monoutility</i> specializzata nel settore idrico; è uno dei primi gestori meridionali che ha avuto l'affidamento del servizio idrico integrato ai sensi della legge 36/94-Galli.
SALERNO SISTEMI	CAMPANIA. <i>Monoutility</i> specializzata nel settore idrico; serve il Comune di Salerno ed è il terzo acquedotto più grande della regione Campania per popolazione servita ed acqua erogata.

Fonte: Coppola "Risorse idriche, finanza e modelli di gestione: analisi dei "comportamenti" territoriali in un confronto Nord-Sud"

<sup>29</sup> Coppola F.S., Panaro A., Carreras C., *Risorse idriche, finanza e modelli di gestione: analisi dei "comportamenti" territoriali in un confronto Nord-Sud*, Siep, 2007

Nel 2014 sono ancora presenti sul territorio quasi tutte le stesse aziende, come da un documento di studio pubblicato da Utilitalia<sup>30</sup>, che le classifica in mono/multiutility indicandone, altresì, valore della produzione e abitanti serviti.

**Tab. 2.2 I Top Player Italiani**

Azienda	MONO / MULTI	Valore della Produzione anno 2014	Abitanti serviti
ACEA ATO 2 S.P.A. (ROMA)	Mono	556.013.802	3.655.000
ACQUEDOTTO PUGLIESE S.P.A.	Mono	478.862.000	4.061.000
HERA S.P.A. (EMILIA-ROMAGNA)	Multi	430.231.000	3.651.000
SOCIETA' METROPOLITANA ACQUE TORINO S.P.A.	Mono	309.665.000	2.254.907
CAP Holding S.P.A. (PROVINCIA DI MILANO)	Mono	245.156.821	2.243.500
PUBLIACQUA S.P.A. (FIRENZE)	Mono	218.337.903	1.243.819
GORI SPA GESTIONE OTTIMALE RISORSE IDRICHE (PROVINCIA DI NAPOLI)	Mono	192.590.543	1.437.380
IREN ACQUA GAS S.P.A.(Gruppo IREN) (EMILIA ROMAGNA/LIGURIA)	Multi	157.670.000	2.400.000
ACQUE S.P.A. (PISA)	Mono	142.919.432	788.541
MEDITERRANEA DELLE ACQUE S.P.A. (Gruppo IREN) (GENOVA)	Multi	120.653.000	700.000
ABC - ACQUA BENE COMUNE NAPOLI	Mono	101.379.665	1.650.000
METROPOLITANA MILANESE S.P.A.	Multi	137.777.000	1.342.337
ABBANOA S.P.A (SARDEGNA)	Mono	248.172.000	1.629.941
AMAP SPA (PALERMO)	Mono	82.820.044	700.000
ACQUEDOTTO DEL FIORA S.P.A. (GROSSETO)	Mono	103.756.090	411.110

Fonte: Drusiani “L’evoluzione del servizio idrico in Italia”

L’AQP, tra queste aziende, costituisce uno degli esempi più importanti di finanziamento diretto dello Stato, per la cui realizzazione e gestione venne addirittura istituito un apposito ente pubblico economico<sup>31</sup>.

Scrive L. Masella:

“La ragione di fondo era la decisione di evitare ogni anticipo di capitale proprio, fidando unicamente sulle rate del contributo statale, le quali peraltro erano notevolmente più dilazionate rispetto ai tempi di esecuzione previsti dal contratto”<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Drusiani R., *L’evoluzione del servizio idrico in Italia*, 2016, p. 16

<sup>31</sup> Ermanno P., *Gli investimenti nel servizio idrico in Italia: un’analisi storica*, Università di Udine, 2012

<sup>32</sup> Masella L., *Acquedotto pugliese*, Franco Angeli, Milano, 1995

Il sistema di governance del settore idrico si presenta multi-livello perché all'espletamento delle funzioni gestionali si affianca un'attività di regolazione propria delle istituzioni pubbliche.

A livello europeo vigono Direttive in materia di acque e protezione ambientale e norme sulla concorrenza nell'organizzazione dei servizi di interesse economico generale.

A livello statale il MATT (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio) detta le norme per il buon funzionamento del settore idrico determinando gli indirizzi generali della politica idrica; l'esercizio delle funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici spetta invece all'AEEGSI (Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico).

A livello regionale le leggi delimitano gli Ato e stabiliscono le modalità di cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo Ambito.

A livello locale, all'interno di un unico Ambito Territoriale Ottimale, viene costituito un Ente di Governo d'Ambito (EGA) che assume il ruolo di "regolatore locale" e si pone come interfaccia tra l'azienda erogatrice del servizio, gli utenti e l'AEEGSI.

Nel 2014, secondo una rilevazione pubblicata dal gruppo HERA<sup>33</sup>, risultano 72 affidamenti:

- 34 realizzano il modello in house: l'ente locale gestisce in proprio il servizio attraverso una società a totale controllo pubblico, servendo il 41% degli utenti;
- 13 sono affidamenti stipulati con società quotate nei mercati regolamentati e forniscono servizi al 19% degli utenti<sup>34</sup>; la maggior parte degli azionisti è pubblica;
- 12 sono affidamenti a società a capitale misto (pubblico-privato) e fornisce servizi al 17% degli utenti;
- 7 sono affidamenti con diversi operatori all'interno della stessa Ato (plurigestione) e servono il 5% degli utenti;
- 6 sono affidamenti in concessione a società di capitali terze, quindi gestori totalmente privati, e servono il 5% degli utenti<sup>35</sup>.

Volendo riferirsi alle dimensioni, i 72 ATO possono così suddividersi<sup>36</sup>:

- 1 interregionali
- 11 regionali
- 5 sovra-provinciali
- 6 interprovinciali

---

<sup>33</sup> Dossier Hera n. 1, *Acqua. Chi la gestisce in Italia?*, 2012

<sup>34</sup> E' il caso di HERA

<sup>35</sup> Il futuro del servizio idrico in Italia. Osservazioni sulla proposta di Legge Daga "Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque", 2019

<sup>36</sup> Drusiani, Ivi, p. 14

- 40 provinciali
- 9 sub-provinciali

Come illustrato nella tabella che segue le gestioni coinvolte sono oltre 2200.

<b>Tab. 2.3 Tipologia di gestioni</b>			
	Gestioni affidatarie del SII	Altre gestioni	Gestioni in economia
Gestori	115	168	1957
% popolazione	70	19	11
Fonte: Drusiani R., L'evoluzione del servizio idrico in Italia, 2016			

Nell'arco di un ventennio il numero di operatori si è ridotto a circa il 20% anche se quasi 2000 comuni restano a gestione diretta; metà del mercato è servito dai dieci operatori più grandi, il 70% è servito dai 115 operatori integrati verticalmente.

Quasi sempre l'affidamento del servizio è a società in house e solo nel centro Italia prevale la società mista.



## 2.2 Gli interventi normativi nel settore idrico

Il primo intervento normativo, che ha profondamente modificato l'approccio dell'amministrazione pubblica, è il Regio Decreto 2644 del 10 agosto 1884. Il settore dell'acqua si è sempre presentato con natura duale: da un lato la proprietà delle fonti idriche è pubblica, del demanio; dall'altro è possibile per i privati operare ed investire nel settore previa la concessione di un'autorizzazione da parte degli enti pubblici preposti.

A quell'epoca la gestione pubblica si occupava di rendere fruibile l'acqua negli spazi comuni, il servizio di distribuzione dell'acqua veniva invece inizialmente fornito solo alla popolazione ricca che risiedeva in città e poteva pagare canoni molto elevati. Dopo il primo Testo Unico di riferimento sulle acque pubbliche<sup>37</sup> che riordina tutta la normativa successiva al Regio Decreto del 1884, viene emanato un nuovo Decreto<sup>38</sup> che impone, in linea con uno standard già acquisito in molti paesi europei, l'universalità del servizio idrico su tutto il territorio a carico dei comuni come in molti altri paesi europei. Sono gli anni di grande impegno statale nel bonificare grandi zone del paese e, negli anni, il servizio idrico si trasforma da commerciale a servizio pubblico, anche per motivi di igiene pubblica e per contenere la diffusione di malattie. Il decreto del 1934 prevede l'intervento statale a sostegno dei comuni non in grado di organizzare la fornitura: l'amministrazione approva il piano proposto dal comune, lo finanzia, le infrastrutture restano in proprietà dello Stato ma la gestione ordinaria resta ai comuni beneficiari.<sup>39</sup>

L'investimento diretto da parte dello Stato trova il suo fondamento nell'intento di rendere universale il servizio idrico.

Negli anni successivi alla seconda guerra mondiale, le opere di costruzione vengono finanziate sia direttamente dai proventi della fiscalità generale impiegati dal Ministero, sia da sussidi erogati direttamente agli enti territoriali.

Con il Piano regolatore generale degli acquedotti<sup>40</sup> del 1963 viene garantita la coerenza dello sviluppo attraverso un indirizzo unitario che deve tener conto della necessità dell'evoluzione delle infrastrutture in relazione allo sviluppo demografico ed economico dei successivi cinquant'anni. Nel 1977, dopo circa trent'anni si completa il processo verso l'autonomia con il passaggio alle Regioni delle competenze inizialmente assegnate allo Stato dal PRGA.

---

<sup>37</sup> Regio Decreto 1775 dell'11 dicembre 1933

<sup>38</sup> Regio Decreto 1265 del 27 luglio 1934

<sup>39</sup> Questa sorta di modello "dualistico" verrà meno solo nel 1994 con la L. 36, nota come Legge Galli.

<sup>40</sup> Legge 129, 4 febbraio 1963

Nel tempo le funzioni ausiliari degli Enti Locali si dimostrano prioritarie per garantire lo sviluppo delle infrastrutture idriche e questo percorso trova completa realizzazione grazie alla istituzione degli Ambiti Territoriali Ottimali, introdotti dalla Legge Galli, che ci occupano di gestire la risorsa idrica.

Per finanziarsi gli enti territoriali sfruttano diversi canali, tra cui la Cassa del Mezzogiorno e la Cassa Depositi e Prestiti.

Nel '76 la Legge Merli<sup>41</sup> completa il processo: delega a regioni e consorzi il ruolo principale, quello di interpretare gli obblighi qualitativi previsti dalle “Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento”.

La Legge Galli del 1994 obbliga a una gestione separata e di tipo imprenditoriale della risorsa idrica, inquadrandosi nel percorso di contenimento delle spese conseguenti a conduzioni inefficienti e di lotta contro la corruzione dilagante intorno alla fine degli anni '80 e i primi anni '90, “cercando di porre rimedio al sotto-investimento in opere attraverso un percorso d'innalzamento delle tariffe”<sup>42</sup>.

<b>Tab. 2.4 Il quadro normativo con la Legge Galli</b>	
Obiettivo	<p>Gestione industriale del servizio, attraverso l'integrazione verticale e orizzontale delle piccole gestioni, eliminazione graduale delle gestioni dirette comunali</p> <p>Ambito territoriale Ottimale - Ato</p> <p>Ciclo idrico integrato</p> <p>Separazione tra gestione e indirizzo-controllo, con l'Autorità di Ato che detta il piano degli interventi, approva le condizioni di servizio, stabilisce le tariffe e controlla il gestore</p> <p>Vincolo dell'autofinanziamento dei costi correnti e, di norma, anche di quelli d'investimento</p> <p>Predilezione per la scelta del gestore mediante gara, al fine di realizzare la concorrenza per il mercato</p>
Fasi di attuazione	Approvazione da parte delle Regioni delle leggi regionali di recepimento

<sup>41</sup> Legge 319, 10 maggio 1976

<sup>42</sup> Ermano P., ibidem

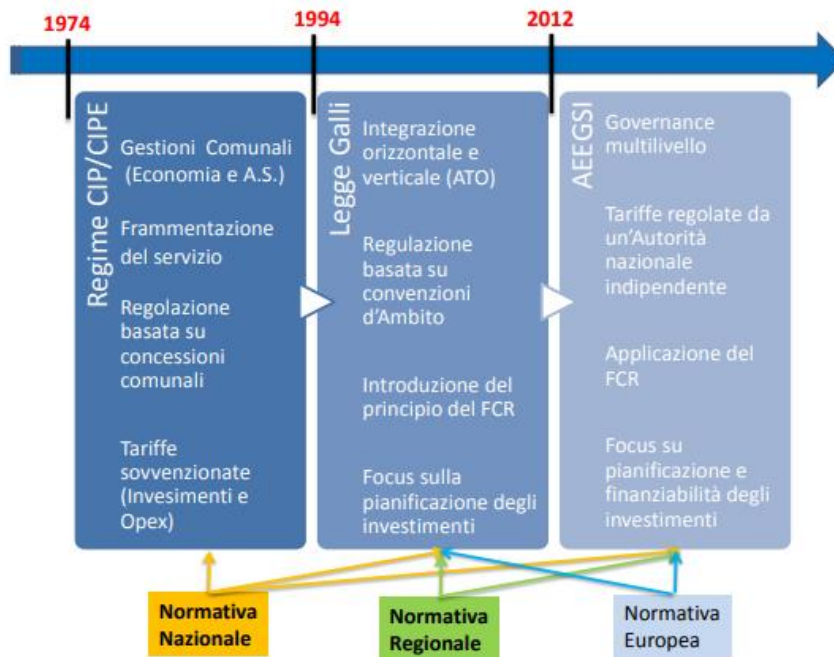
	<p>della normativa</p> <p>Inseadimento dell'ATO (consorzio-convenzione)</p> <p>Ricognizione delle opere esistenti e dello stato del servizio</p> <p>Definizione del Piano d'Ambito</p> <p>Predisposizione della convenzione o del contratto di Affidamento</p> <p>Affidamento del servizio idrico integrato al gestore</p> <p>Attività di controllo dell'Autorità sull'operato del gestore e sul raggiungimento degli obiettivi del Piano</p>
--	---

È possibile riferire a periodi distinti l'evoluzione del quadro normativo fino alla Direttiva 2000/60/CE:

<b>Tab. 2.5 Il quadro normativo prima e dopo la Direttiva 2000/60/CE</b>	
Periodo '75-'90	<p>Il primo complesso di normative europee sull'acqua.</p> <p>Direttiva 76/160/CE sulle acque superficiali, ampliata dalla Direttiva 80/778/CE sull'acqua destinata al consumo umano</p> <p>Obiettivi di qualità per specifiche tipologie ed usi dell'acqua: pesca, molluschicoltura, It balneazione.</p>
Periodo '91-'98	<p>Direttive basate sul valore-limite delle emissioni inquinanti, tra cui la Direttiva 91/271/CE, che impone standard di trattamento dei reflui più restrittivi.</p>
Periodo 98 ad oggi....	<p>Revisione complessiva della legislazione comunitaria con l'emanazione nel 2000 della Direttiva Quadro 2000/60/CE.</p> <p>Principi: chi inquina paga ; bacino idrografico, copertura costi.</p>
Rielaborazione di "L'evoluzione dei servizi pubblici in Italia" di Francesca Lecci - Unibg	

L'evoluzione normativa/regolatoria del servizio idrico può sinteticamente essere riferita a tre date importanti: 1974, 1994 e 2012, anni in cui si intrecciano norme nazionali, regionali ed europee.

**Tab. 2.6 Evoluzione normativa/regolatoria del servizio idrico**



Fonte: Drusiani “L’evoluzione del servizio idrico in Italia”

La sfida della riforma, avviata nel 1994, volta a limitare la frammentazione gestionale, è stata ripresa dal recente decreto Madia sui SPL (servizi pubblici locali), che ha introdotto i seguenti principi:

- armonizzazione disciplina in materia di affidamento dei servizi;
- promozione di strumenti per favorire investimenti nel settore dei SPL;
- promozione della razionalizzazione, riduzione e miglioramento del sistema delle aziende che operano nel settore;
- incentivi e meccanismi di premialità per gli Enti locali che favoriscono l'aggregazione di attività e gestioni.

In piena contraddizione con l’obiettivo di ridurre la frammentazione gestionale, si sono succeduti alcuni provvedimenti; tra questi il collegato ambientale del 2015<sup>43</sup>, non sono mancati provvedimenti del tutto contraddittori. Fra questi, il collegato ambientale del 2015 che, introducendo il co. 2bis art.

<sup>43</sup> Legge 28 dicembre 2015, n. 221

147 del d.lgs. 152/2006, ha escluso dall'obbligo di adesione al Sistema Idrico Integrato i comuni che si approvvigionano da fonti di alimentazione che sono situate in aree protette o di interesse paesaggistico/culturale, pur sapendo che i comuni con "parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici" ammontano a ben 2.105 su un totale di 8047.

L'art. 23 bis del D.L. 112/2008<sup>44</sup> interviene sui modelli di gestione, lasciando solo la possibilità tra gara e affidamento a società miste con socio privato scelto tramite gara e detentore di una quota pari almeno al 40% del capitale sociale. Solo in casi eccezionali è possibile procedere con l'affidamento *in house*, permettendo agli Enti locali di governare il servizio.

La riforma prevede anche la scadenza automatica al 31 dicembre 2010 di tutti gli affidamenti non conformi. Chiamata a esprimersi sulla questione, la Corte Costituzionale ha affermato<sup>45</sup> che lo Stato può restringere le alternative per la gestione dei servizi pubblici, e dunque anche di quello idrico, rispetto a quanto previsto dal legislatore comunitario, e ha dichiarato adeguata la tempistica delle scadenze imposte alle gestioni esistenti non conformi.

Con l'abrogazione, ad opera del Referendum del 2011, dell'art. 23 bis e del regolamento attuativo della norma, e dell'art. 154 del D.Lgs. 152/2006 nella parte in cui riconosceva nella tariffa del sistema idrico integrato la "remunerazione del capitale investito secondo un tasso di rendimento prestabilito".

Con il "verdetto" del referendum, venendo meno la disciplina nazionale, si verifica la reviviscenza della normativa sovranazionale in tema di "servizi di interesse economico generale"; di conseguenza tutti gli EE.LL. hanno facoltà di utilizzare proprie strutture per la gestione dei servizi pubblici locali: "la gestione può quindi essere affidata mediante gara ad evidenza pubblica, può essere data ad una società mista in cui il socio privato venga selezionato mediante gara ed infine può essere *in house*. In definitiva, l'autorità pubblica può decidere di erogare in proprio i servizi oppure di affidarli ad altri soggetti, pubblici o privati. Restano dunque valide le scadenze già verificatesi di tutti gli affidamenti non conformi al quadro normativo, di contro continuano a rimanere in vita le gestioni conformi a quanto prescritto dalla giurisprudenza, siano esse *in house* o società miste. Viene anche escluso l'obbligo di ridurre la partecipazione pubblica entro il 31 dicembre 2015 al 30% nel caso di imprese quotate in borsa, e di cedere entro il 31 dicembre 2011 almeno il 40% ai privati nel caso di società non quotate".<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Convertito nella Legge 133/2008

<sup>45</sup> Sentenza n. 17 novembre 2010, n. 325 in tema di legittimità costituzionale della disciplina dei servizi pubblici locali

<sup>46</sup> AA.VV., *L'industria dei servizi idrici*, Servizio Studi e Ricerche e SRM, 2013

In un nuovo pronunciamento<sup>47</sup> la Corte Costituzionale, chiamata a sentenziare su diversi regionali, ha annullato l'art. 4 del Dl n. 138/2011, con il quale il Governo aveva rilanciato il processo di liberalizzazione nel settore dei servizi pubblici a pochissima distanza dall'avvenuta abrogazione dell'art. 23-bis con il referendum popolare<sup>48</sup>, nel tentativo di porre nel nulla l'esito della consultazione referendaria.

“L'efficienza del sistema idrico è uno dei tanti nodi irrisolti italiani”: il Rapporto<sup>49</sup> ASviS (Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile) del 2019 evidenzia che nel corso dell'ultimo anno non sono state adottate misure efficaci per diminuire la dispersione della risorsa, tanto da comportare il deferimento dell'Italia alla Corte di Giustizia per il mancato trattamento adeguato delle acque reflue urbane.

Dopo un breve periodo positivo di gestione del sistema idrico, dal 2014 sempre più famiglie segnalano inefficienze. In generale, il Nord Italia registra prestazioni migliori rispetto al Centro e al Mezzogiorno. Nel corso del 2017 l'Umbria, il Lazio e la Basilicata sono le regioni dove si è registrata la variazione più drastica per irregolarità nell'erogazione dell'acqua e inefficienza della rete di distribuzione dell'acqua potabile. Restano però Calabria e Sicilia quelle con la situazione più critica: la quota di famiglie che denuncia irregolarità è pari al 36% in entrambe le regioni, lontane dalla media nazionale che si attesta a quota 10%<sup>50</sup>.

Nella Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni unite del 28 luglio 2010 l'Onu dichiara il diritto all'acqua un diritto umano universale e fondamentale: “L'acqua potabile e per uso igienico, oltre ad essere un diritto di ogni uomo, concerne la dignità della persona, è essenziale al pieno godimento della vita, ed è fondamentale per tutti gli altri diritti umani”<sup>51</sup>.

Come conseguenza di questa fondamentale affermazione, il settore idrico è stato escluso dall'applicazione di parte della normativa comunitaria e sono state recepite “le esigenze dei cittadini manifestate con l'iniziativa *Right to water*, volta a sensibilizzare il legislatore europeo sulla necessità di considerare l'acqua e i servizi di fognatura e depurazione come diritti umani”<sup>52</sup>.

L'ASviS sostiene l'approvazione di una legge di reale recepimento del risultato del referendum del 2011, al fine di sottrarre alle leggi del mercato un “livello minimo vitale di acqua gratuita da

---

<sup>47</sup> Sentenza n. 199/2012

<sup>48</sup> L'art. 4 del Dl n. 138/2011 dettava una nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, operando fondamentalmente una drastica riduzione delle ipotesi di affidamento in house, andando al di là delle previsioni comunitarie, e riproducendo svariate disposizioni dell'abrogato art. 23-bis e del suo regolamento attuativo.

<sup>49</sup> *L'Italia e il Goal 6: aumenta l'inefficienza della rete idrica*, 2019 in <https://asvis.it/>

<sup>50</sup> *L'Italia e il Goal 6*, ibidem

<sup>51</sup> Risoluzione ONU A/RES/64/292 - 28 July 2010 "*The human right to water and sanitation*"

<sup>52</sup> Romano G., *Le cooperative idriche in Italia e in Europa. Evoluzione, assetti di governance, performance e prospettive della gestione delle community-owned water supplies*, Franco Angeli, 2019, p. 9

destinare a tutti”<sup>53</sup>; propone pure la creazione di un Fondo internazionale di solidarietà per progetti di cooperazione destinato ai Paesi poveri. Fondamentale sarebbe l’approvazione della legge in discussione alla Camera su “Gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque” e l’estensione a tutte le città l’adozione della “Carta per il diritto all’acqua”.

---

<sup>53</sup> *L’Italia e il Goal 6*, ibidem

### 2.3 Dallo Stato erogatore allo Stato regolatore

Il Servizio idrico costituisce il classico esempio di monopolio naturale: la configurazione del mercato, date le condizioni della tecnologia e della domanda, rende di fatto efficiente la presenza nel mercato di un'unica impresa, per tutta una serie di elementi: innanzitutto l'elevato costo delle infrastrutture e la consistenza degli investimenti necessari nel medio-lungo periodo; ma anche la necessità di una profonda conoscenza del territorio e le difficoltà di separazione delle diverse fasi della filiera.

La conseguenza, però, dell'attribuzione del servizio in modo esclusivo ad un'unica impresa, anche se consente di realizzare l'obiettivo dell'efficienza, può condurre ad un aumento del potere di mercato dell'impresa stessa che, per garantirsi degli extraprofiti, finirebbe per non garantire l'obiettivo principale di un servizio pubblico: il miglioramento delle condizioni del benessere collettivo.

“Una situazione di monopolio naturale genera, pertanto, un problema decisionale per l'attore pubblico: come è possibile perseguire condizioni di massima efficienza aziendale e, allo stesso tempo, preservare condizioni di benessere collettivo?”<sup>54</sup>

La teoria economica ha proposto tre approcci differenti per regolamentare un monopolio naturale: a) un approccio tradizionale che sostiene la necessità di attribuire allo Stato il compito di intervenire direttamente nel mercato mediante imprese pubbliche; b) un approccio regolamentativo che promuove l'affidamento ad un soggetto privato e la sottoposizione dell'attività di quest'ultimo a specifiche politiche introdotte dall'attore pubblico; c) un approccio regolamentativo finalizzato a rimuovere le condizioni e la situazione di monopolio naturale.

Con riferimento al settore idrico, le scelte che sono state adottate in Italia, nel corso degli anni, possono essere ricondotte alla prima e alla seconda alternativa.

Come già accennato nei paragrafi precedenti, l'approccio tradizionale degli inizi del Novecento è stato quello dell'affidamento delle attività di produzione e di erogazione a soggetti pubblici. Lo “Stato erogatore” operava come “produttore” e realizzava la fornitura diretta ai cittadini.

La gestione diretta del servizio idrico da parte dello Stato era, dunque, legata a fattori di natura tecnologica, in quanto la P.A. era in grado di realizzare adeguati investimenti, ma anche fattori di natura istituzionale, in quanto il soggetto gestore pubblico non aveva come obiettivo quello della remunerazione del capitale investito e, di conseguenza, il “prezzo” del servizio reso poteva essere

---

<sup>54</sup> Picciotti A., Quondam M.V., *La Governance comunitaria del settore idrico*, AUR&S semestrale Agenzia Umbria Ricerche 11-12, p. 29



contenuto. Non meno importanti sono i fattori di natura finanziaria, data la possibilità di prestito garantiti dallo Stato, quelli di natura organizzativa, potendo utilizzare competenze tecniche e manageriali sviluppate in altri settori pubblici, nonché quelli di natura strategica, data la possibilità di cogliere sinergie derivanti dalla gestione integrata di servizi diversi.

Le criticità connesse all'approccio tradizionale, tra cui "problemi di inefficienza gestionale, di basso stimolo all'aumento della produttività e di scarsa propensione a valorizzare risorse e competenze aziendali"<sup>55</sup>, hanno comportato significativi costi sociali. La scarsa propensione all'introduzione di innovazioni si è accompagnata alle interferenze della politica con assunzioni clientelari, pratiche di corruzione, controllo pervasivo sulle attività delle aziende controllate e, soprattutto, il basso livello di efficienza dell'intervento pubblico nel settore idrico, manifestato con l'incapacità di passare dall'orientamento alla produzione all'orientamento alla domanda.

È così risultato naturale il passaggio ad un approccio di tipo "regolamentativo". Normativamente tale passaggio si realizza nel 1994 con la Legge Galli: le numerose gestioni diffuse sul territorio nazionale vengono riorganizzate e aggregate creando bacini di utenza minimi, Ambiti Territoriali Ottimi, e affidando la gestione del servizio idrico integrato ad un operatore identificato dai Comuni appartenenti e raggruppati nell'ATO stessa.

Viene introdotto il "principio del *full cost recovery*, secondo cui la tariffa doveva essere calcolata sulla base della qualità del servizio fornito, dei costi di gestione e di un'adeguata remunerazione del capitale investito, garantendo così la copertura integrale dei costi di investimento e di gestione"<sup>56</sup>.

Secondo il Codice dell'Ambiente (decreto legislativo 152 del 2006) la risorsa idrica deve essere gestita secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie. Principi che portano con loro anche il tema del costo di gestione e delle bollette.

Il principio del *full cost recovery* è, alla luce di una pronuncia del T.A.R. del 2014<sup>57</sup>, ancora valido: "anche a seguito del referendum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011, la tariffa del servizio idrico integrato deve assicurare l'integrale copertura dei costi di investimento e di esercizio secondo i principi del recupero dei costi e del "chi inquina paga", in piena coerenza con quanto disposto dall'art. 9, Dir. n. 60/2000/CE. L'esito abrogativo del referendum ha determinato il venir meno dei meccanismi di predeterminazione automatica e a priori di un profitto garantito a vantaggio del gestore del servizio idrico, ma non ha inciso sul pieno accoglimento, nell'ordinamento nazionale,

---

<sup>55</sup> Picciotti, *ibidem*

<sup>56</sup> Picciotti, *ibidem*

<sup>57</sup> TAR Lombardia, Sez. II, 14 maggio 2014, n. 1258

del principio del full cost recovery derivato dall'ordinamento europeo”.<sup>58</sup> Sullo stesso argomento si è poi pronunciato anche il Consiglio di Stato: “pertanto, per effetto della richiamata disciplina, risultante dall’esito referendario, la tariffa costituisce il corrispettivo del Sistema Idrico Integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell’entità dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, di modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio (con la precisazione che qualche componente della tariffa deve, poi, anche contemplare il carico ambientale, in applicazione del principio comunitario «chi inquina paga»)”<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> *Il principio del full cost recovery nella gestione del servizio idrico integrato*, quotidianogiuridico.it, 2014

<sup>59</sup> Consiglio di Stato Sez. VI del 25.3.2019

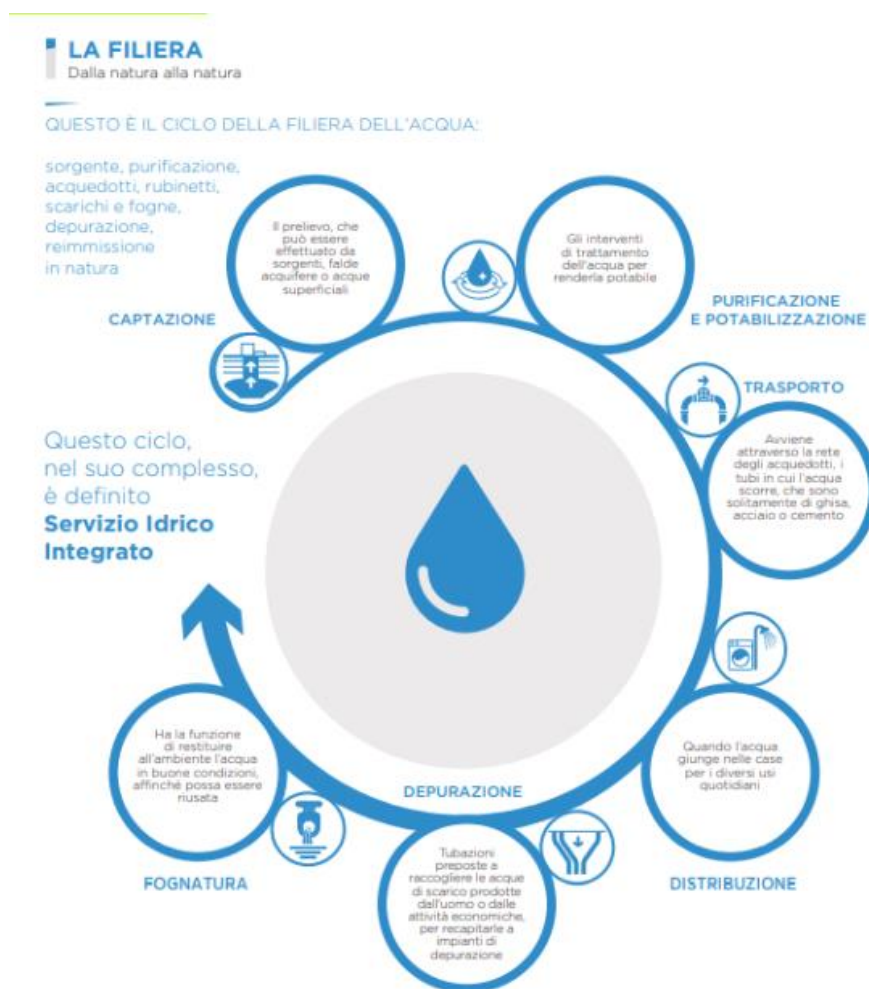
## 2.4 La filiera produttiva

Il sistema idrico integrato è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue.<sup>60</sup>

L'acqua per essere utilizzata deve essere raccolta dalla fonte, eventualmente potabilizzata, distribuita alle utenze civili, industriali e agricole (e questo avviene principalmente tramite acquedotti). Dopo il suo utilizzo deve essere allontanata tramite la rete fognaria e prima di essere rilasciata nell'ambiente, nei corsi d'acqua, deve essere sottoposta a un processo di depurazione<sup>61</sup>.

La filiera chiude il ciclo dell'acqua tornando al punto di partenza, come illustrato nella figura 2.1.

Fig. 2.1 Ciclo della filiera dell'acqua



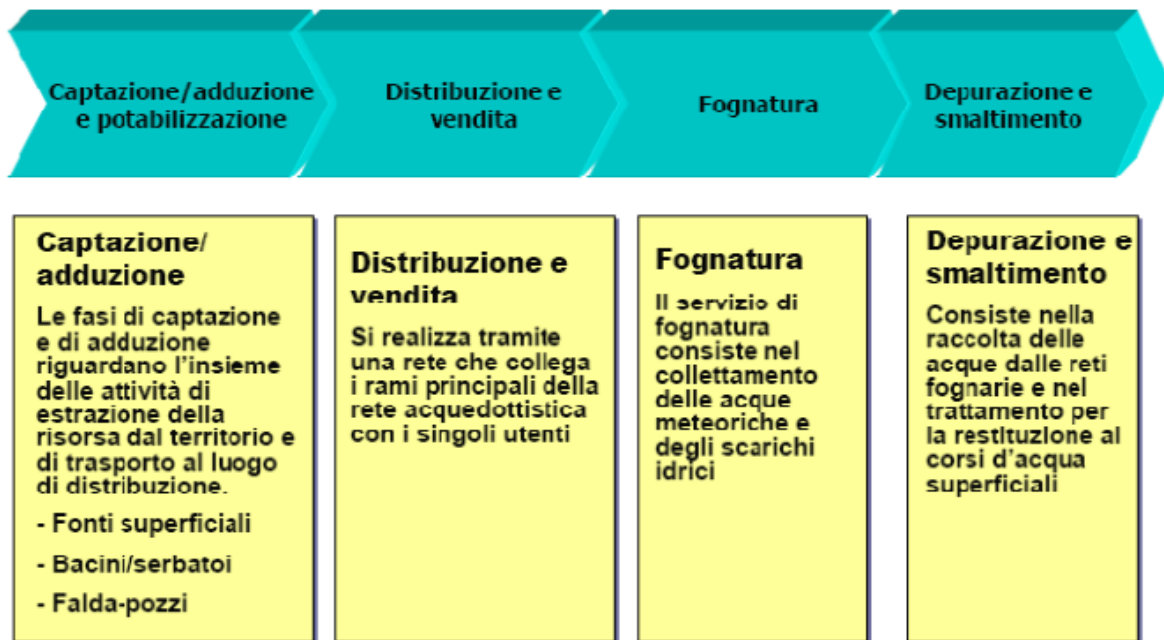
Fonte:<http://www.festivalacqua.org>

<sup>60</sup> Art. 4 Legge Galli

<sup>61</sup> Campanini L., *L'industria dei servizi idrici in Italia: stato dell'arte, prospettive future e nuovi strumenti di finanziamento*, Direzione Studi e Ricerche Intesa Sanpaolo, 2015

La figura 2.2 sintetizza, invece, le fasi della filiera.

**Fig. 2.2 La filiera del settore idrico**



Fonte: "L'evoluzione dei servizi pubblici in Italia" di Francesca Lecci – Unibg

a. Approvvigionamento

Il processo di approvvigionamento ha come scopo prelevare l'acqua e purificarla; inizia con una prima fase detta captazione, che comprende le attività necessarie al recupero dell'acqua dal territorio, e la successiva fase dell'adduzione, attraverso un complesso di reti extra-urbane che fungono da cerniera tra la captazione e la distribuzione locale.

La captazione può avvenire da sorgenti, falde acquifere o acque superficiali, attraverso impianti che recuperano acqua dal ciclo naturale. In genere alla captazione si accompagna il trattamento dell'acqua per renderla potabile e dunque adatta al consumo domestico; prima di tutto un ciclo di depurazione (trattamento chimico) e poi di clorazione per eliminare le sostanze inquinanti presenti nell'acqua ma anche per evitare contaminazioni durante la fase della distribuzione.

Dopo i trattamenti l'acqua vien fatta confluire in serbatoi per un'ulteriore fase di controllo e, successivamente, in impianti di accumulo e distribuzione. Il sistema delle condutture è generalmente composto da tubi in ghisa, acciaio o cemento. Per superare i dislivelli del terreno vengono utilizzati appositi impianti a pressione.

b. Distribuzione e vendita

Gli impianti di sollevamento conducono l'acqua nei serbatoi urbani per consentirne la distribuzione in apposite reti che fanno confluire in altre condotte e serbatoi dei centri abitati per servire case e servizi pubblici. La fase successiva è quella della vendita agli utenti che ne fanno richiesta.

c. Fognatura

L'acqua proveniente dagli scarichi idrici insieme a quella meteorica confluisce nella rete fognaria, un sistema di canalizzazioni sotterranee idoneo a raccogliere ed allontanare dal centro abitato le acque superficiali e quelle delle abitazioni. La fognatura può raccogliere nelle stesse tubature acque asciutte e acque piovane (fognatura a sistema misto) o in reti diverse (fognatura a sistema separato).

d. Depurazione e smaltimento

La filiera produttiva si chiude con la raccolta delle acque dalle reti fognarie e nel successivo trattamento poterle restituire ad un "contenitore" naturale, corso d'acqua o mare, nelle migliori condizioni possibili.

## **CAP. 3 IL CASO DELL'ACQUEDOTTO DEL SELE-CALORE**

### **3.1 Le vie dell'acqua irpina: dalla Campania alla Puglia**

L'Appennino meridionale è il più povero tra i sistemi orografici italiani, tant'è che viene definito anche "zona dell'osso", soprattutto perché deprivato delle sue risorse per soddisfare le esigenze di altre aree. L'Irpinia, al contrario, è definita "la più importante riserva idrica dell'intero bacino mediterraneo", anche se negli anni ha ceduto, e cede tutt'oggi, le sue acque a Napoli, alla Puglia e al territorio cilentano-lucano, senza troppa cura della riproducibilità delle risorse i cui tempi sono diversi da quelli del "mercato dell'acqua".

Nell'Appennino meridionale i Monti Picentini costituiscono un'area geografica di elevata importanza strategica ambientale e idrogeologica, per la regione Campania e le regioni confinanti. Si estendono tra il corso superiore dei fiumi Calore, Sabato e Sele, essendo delimitati a nord dal fiume Ofanto, a ovest dal torrente Solofrana, a Sud dal Picentino, a est dalla Valle del Sele.

L'intensa piovosità in inverno e autunno genera copiose risorse idriche: l'acqua piovana percola nei terreni e confluisce in fiumi sotterranei che scorrono su un letto di materiale argilloso impermeabile e che poi affiorano in superficie fornendo acqua di eccellente qualità, pura e pulita, della portata di oltre 10.000 l/sec., che vanno a soddisfare le esigenze idropotabili di oltre 4 milioni di persone dentro e fuori la regione Campania.

Si pensi alle sorgenti del fiume Sabato Serino che attualmente sono convogliate verso Napoli e altri comuni campani, ma che nell'età classica sopprimevano alle esigenze della flotta imperiale romana e alimentavano l'Acquedotto Sannitico.

Si pensi pure alle sorgenti del Sele del comune di Caposele che a inizio 1900 furono incanalate per servire il Salento; alle sorgenti del Calore Irpino, dei comuni di Montella e Cassano Irpino, che furono convogliate a Caposele per poi giungere nell'assetata Puglia attraverso una galleria di circa 16 km (Galleria Pavoncelli); alle sorgenti del Destra Sele di Calabritto, Quaglietta e Senerchia destinate al Cilento e alla fascia costiera salernitana.

Se ci riferiamo a tutte le risorse idriche dell'Appennino Meridionale, tra acque sorgentizie e lacuali, la portata si attesta intorno ai 25.000 l/sec che, secondo uno studio condotto dal Piano di Gestione del "Distretto Idrografico Appennino Meridionale", vanno a distribuirsi in più regioni.

Nella Tabella seguente vengono elencate le "vie dell'acqua".

**Tab. 3.1: I trasferimenti idrici interregionali**

Regione d'origine	Fonte di alimentazione	Regione di destinazione	Volumi trasferiti in Mm <sup>3</sup> /anno
Molise	Sorgente di Sammucro	Campania	2,58
	Campi Pozzi Peccia	"	25,70
	Sorgente di S. Bartolomeo	"	26,50
	Sorgente Biferno	"	42,54
	Acquedotto ERIM	"	2,48
	Diga di Occhito	Puglia	104,60
	Acquedotto ERIM	"	1,98
Lazio	Preso sul fiume Gari	Campania	95,08
Campania	Diga di Occhito	Puglia	22,00
	Sorgente di Cassano Irpino	"	39,20
	Sorgente di Caposele	"	126,14
	Diga di Conza	"	30,06
	Diga di Conza	Basilicata	11,05
	Sorgente di Cassano Irpino	"	4,95
Basilicata	Diga di Monte Cotugno	Puglia	146,78
	Diga di S. Giuliano	"	20,00
	Diga del Pertusillo	"	103,50
	Diga di Monte Cotugno	Calabria	11,09

Fonte: Ceres M., *Le vie dell'acqua. I grandi trasferimenti idrici dell'Appennino Meridionale*

Da questa tabella emerge che la Puglia è la prima regione destinataria di trasferimenti idrici con un volume di 594 Mm<sup>3</sup>/anno; dalla Campania verso la Puglia vengono convogliate acque sorgentizie da Caposele e Cassano per 170,29 Mm<sup>3</sup>/anno.

Già Orazio, del resto, riferendosi all'allora Apulia, scriveva: "Siderum insedit vapor siticulosae Apuliae: arriva alle stelle il vapore della Puglia sitibonda" e "(...) della Puglia il Salento è il territorio più assetato, dove da millenni la gente s'ingegna con sofisticati sistemi di raccolta a ottimizzare le modeste risorse idriche: basti ricordare i complessi delle pozzelle nella Grecia salentina"<sup>62</sup>.

<sup>62</sup> Prefazione al saggio di De Donno A., Bagordo F., Migoni D., Fanizzi F.P., *Nerò: L'acqua nella Grecia Salentina: da necessità a risorsa*, Manni Editori, 2012

### 3.2 Dall'Acquedotto del Sele-Calore all'Acquedotto Pugliese

“Se, ancora oggi, in molte parti del pianeta, un rubinetto d'acqua è sufficiente a restituire dignità e speranza a milioni di esseri umani, in modo particolare alle donne che, come schiave, percorrono tutti i giorni enormi distanze per procurarsi una tanica d'acqua torbida, possiamo ben immaginare cosa abbia rappresentato in termini di sviluppo civile ed economico il getto d'acqua che il 24 aprile 1915 zampillò alta, per ben 25 metri, nella fontana di piazza Umberto I a Bari: igiene, pulizia, salubrità, sviluppo industriale, energia, irrigazione di aride terre”<sup>63</sup>.

Questa è la descrizione che introduce il testo di Ceres, ma la storia dell'Acquedotto Pugliese inizia tanti anni prima e si dipana tra vicende, economiche e sociali.

Anche Calcagnile, in apertura del suo lavoro, scrive: “Il lungo ed appassionato percorso attraverso il quale si dipana la nascita dell'Acquedotto Pugliese affonda le sue radici nelle vicende politiche ed economiche della realtà pugliese stessa, che originarono battaglie politiche e sociali condotte con il fervore di chi (come dirà, poi, uno dei più coinvolti sostenitori) ha sete «di acqua e giustizia»”<sup>64</sup>.

Già Ferdinando II di Borbone aveva sognato nel lontano 1847 di rifornire la Puglia di acqua potabile prelevata da regioni limitrofe, ma la spesa preventivata dalla Commissione incaricata finì per dissuaderlo. Con l'unità d'Italia la questione travalicò i confini provinciali per arrivare sul tavolo del Governo, ma anche in quell'occasione il progetto fu accantonato per i costi esorbitanti. Un tentativo di finanziamento di capitali inglesi e tedeschi accompagnato da garanzia dello Stato degli interessi sul capitale investito pure naufragò per “fuga” dei capitali stranieri. Intanto nel 1896 veniva incaricata una Commissione<sup>65</sup> per lo studio della potabilità delle acque del Sele e nel 1898 veniva istituito<sup>66</sup> un ufficio del Genio Civile ad Avellino per lo studio sul posto e la compilazione del progetto. Con L. n.156 del 5/08/1901 veniva finalmente autorizzata la spesa per quell'immenso progetto che ha fatto dell'Acquedotto Pugliese il più grande esempio di azienda di caratura europea voluta e realizzata dallo Stato per modernizzare il Mezzogiorno attraverso l'intervento pubblico. Il Consiglio di Amministrazione del Consorzio per l'Acquedotto Pugliese, nato nel 1902<sup>67</sup>, costituito tra Stato e province di Bari, Foggia e Lecce, e presieduto da Giuseppe Pavoncelli, già Ministro dei Lavori Pubblici, disponeva nel 1906 l'inizio dei lavori alle sorgenti Madonna della Sanità di

---

<sup>63</sup> Ceres M., *Le vie dell'acqua. I grandi trasferimenti idrici dell'Appennino Meridionale*, Arturo Bascetta Editore, 2016

<sup>64</sup> Calcagnile F., *L'infrastruttura per il servizio idrico integrato: il caso dell'Acquedotto Pugliese*, in "Analisi Giuridica dell'Economia, Studi e discussioni sul diritto dell'impresa" 1/2010.

<sup>65</sup> Con D.M.LL.PP. del 27/05/1896.

<sup>66</sup> Con R.D. 332 del 19/05/1898.

<sup>67</sup> Con la L. 245 del 26/06/1902



Caposele per lo scavo della grande galleria dell'Appennino e le opere di captazione: nasceva così l'Acquedotto del Sele. Nel 1920<sup>68</sup> il Consorzio si trasformava in "Ente Autonomo per la costruzione, manutenzione ed esercizio dell'Acquedotto Pugliese". Tra il 1958 e il 1964 si concludeva la costruzione dell'Acquedotto del Calore che andava a confluire nello stesso sistema acquedottistico del Sele: nasceva l'Acquedotto del Sele-Calore che ancora oggi costituisce la "spina dorsale dell'intero sistema acquedottistico pugliese".

Lo schema Sele-Calore è dunque costituito dai due acquedotti omonimi: l'acquedotto del Sele è il più vecchio e il più lungo gestito da AQP, ha origine dalla sorgente Sanità sita in agro di Caposele (provincia di Avellino) ed è alimentato dalle sorgenti dell'omonimo fiume. La sua costruzione è compresa tra il 1906 e il 1939. Dimensionato per trasportare fino a 6,3 m<sup>3</sup>/s, l'acquedotto del Sele attraversa tre territori regionali (Campania, Basilicata e Puglia) al suo completamento contava:

- un canale, con funzionamento prevalente a pelo libero, denominato Canale Principale (lunghezza 245 km);
- 76 Diramazioni (lunghezza complessiva 1105 km);
- 189 Sub diramazioni (lunghezza complessiva 854 km).

Il Canale Principale si snoda dal massiccio del Cervialto (AV) a Montefellone, nell'agro di Villa Castelli (BR); la sua costruzione ha avuto inizio nel 1906 ed è terminata nel 1915. L'acqua sprofonda in gallerie per 109 chilometri, corre in trincee per 120, si solleva su ponti per 7 chilometri e mezzo, scende e risale nei sifoni per più di 8. Con una pendenza media di circa 44 millimetri al chilometro. Può ben dirsi "il fiume segreto della Puglia". Il canale principale ha funzionamento a pelo libero ed è stato realizzato quasi interamente in muratura, con sezione chiusa di forma geometrica varia a seconda dei terreni attraversati (policentrica, circolare, ecc.); attraversa le province di Avellino, Potenza, Foggia, Bari e Brindisi ed ha una lunghezza complessiva di circa 250 km., con ben 27 diramazioni.

Solo successivamente, attraverso la galleria di valico Cassano Irpino-Caposele, tale acquedotto ha iniziato a ricevere anche l'apporto idrico delle sorgenti del fiume Calore. Alimentato dalle sorgenti del fiume omonimo poste nel territorio dei comuni avellinesi di Cassano Irpino e Montella, l'acquedotto del Calore è stato costruito tra il 1958 e il 1964; "ha origine da due gruppi di sorgenti del fiume Calore posti nei comuni di Montella e Cassano Irpino

---

<sup>68</sup> Con Regio Decreto n. 2060 del 1919, convertito in Legge 23 settembre 1920 n. 1365

nell'avellinese e confluisce nel Canale Principale dell'acquedotto del Sele all'altezza di Caposele dopo 18 km”<sup>69</sup>.

Una descrizione analitica e di tipo tecnico è fornita anche dall'ing. Chiapparo in una pubblicazione del 2011: “L'Acquedotto del Sele-Calore è alimentato dalle importanti sorgenti di Caposele e di Cassano Irpino, e dalla sorgente Mino Francesca; dopo aver attraversato territori della Regione Campania (provincia di Avellino) e della Basilicata (provincia di Potenza), il vettore principale, costituito da un canale a sezione chiusa nel quale l'acqua defluisce a pelo libero, si sviluppa per quasi tutto il territorio della Regione Puglia fino a Villa Castelli in provincia di Brindisi con un tracciato della lunghezza complessiva di circa 250 km.

Le diramazioni che si dipartono dal Canale Principale sono 27; tra queste le più importanti sono quelle per la Capitanata, per i territori costieri del Barese e il “Sifone Leccese” per il Salento, dal quale hanno origine due importanti diramazioni rispettivamente al servizio dei versanti Adriatico e Ionico di tale territorio. L'adduttore principale fu progettato per una capacità di trasporto massima all'origine di 6,3 metri cubi al secondo e nei tratti successivi per capacità progressivamente ridotta, sino a 2,3 mc/s in corrispondenza di Villa Castelli; per le popolazioni dell'Alta Irpinia è riservata la portata di 200 l/s. Gli interventi effettuati nel Canale a seguito del sisma del 1980 e di alcuni crolli nella galleria Pavoncelli hanno comportato una riduzione della portata massima convogliabile al valore di 5 mc/s o anche meno”<sup>70</sup>.

L'Acquedotto del Sele-Calore costituisce il principale sistema di approvvigionamento per l'AQP, che viene così descritto in una presentazione del 2015: “E' un gigantesco sistema di acquedotti aventi in comune la sorgente: le sorgenti idriche Madonna della Sanità di Caposele. Una colossale opera di ingegneria idraulica”<sup>71</sup>.

Di seguito tutti i “numeri” dell'Acquedotto Pugliese<sup>72</sup>:

- 3135 Km di lunghezza
- 244 Km di Canale principale (da Caposele a Villa Castelli)
- 239 Km di diramazioni primarie dei quali 46 km “a pelo libero” (nel primo tratto dell'Acquedotto di Capitanata) e 193 Km in tubazione forzata comprendenti i 125 km del “Grande Sifone Leccese”<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> Venditti L., *Nuove pratiche adottate per la manutenzione di vecchi acquedotti Innovazione e best practice*, Ecomondo, 2019 in <https://www.slideshare.net/serviziarete/nuove-pratiche-adottate-per-la-manutenzione-di-vecchi-acquedotti>

<sup>70</sup> Chiapparo N., *Il sistema degli acquedotti in Italia. Focus sugli acquedotti dell'Appennino meridionale*, ISPRA, 2011

<sup>71</sup> *Il grande patrimonio industriale dell'AQP: conoscenza, salvaguardia e valorizzazione turistico-culturale* in <https://www.aqp.bike>

<sup>72</sup> Caruso V., *Compendiario sugli acquedotti pugliesi e lucani*, Palo del Colle, 1976.

- 1807 Km di diramazioni secondarie, condutture forzate che costituiscono la rete delle diramazioni semplici o composte
- 830 Km di canalizzazione per distribuzione nell'interno degli abitati
- 99 gallerie-canale che fanno parte del Canale principale
- 91 ponti-canale (di cui Ponte-Sifone) e 6 sifoni
- 6 gallerie delle diramazioni primarie con 11 ponti e 16 sifoni
- 179 serbatoi
- 29 impianti di sollevamento
- 9 centrali di produzione di energia, delle quali 4 idroelettriche che prendono il nome dalle città o contrada in cui sono insediate: Grumo Appula, Mottola, Battaglia e Grottaglie

Oltre alle sorgenti della Madonna della Sanità (portata pari a 4 000 l/s) del fiume Sele e le sorgenti del fiume Calore Irpino denominate Peschiera, Pollentina, Prete e Bagno della Regina, site nel territorio del comune di Cassano Irpino, contribuiscono alla portata:

- l'invaso artificiale di Occhito sul fiume Fortore: la cui diga, realizzata in materiali sciolti, è ubicata in agro di Carlantino (FG), al confine tra le regioni Molise e Puglia, e le cui acque sono potabilizzate in località Masseria Finocchito in agro di Castelnuovo della Daunia (FG);
- l'invaso artificiale del Pertusillo sul fiume Agri: la cui diga è ubicata a Pietra del Pertusillo di Montemurro (PZ) e le cui acque sono potabilizzate nell'impianto ubicato in agro di Missanello (PZ);
- l'invaso artificiale di Senise su fiume Sinni: la cui diga è ubicata a monte Cotugno e le cui acque sono potabilizzate nell'impianto ubicato in località Masseria del Panettiere in agro di Laterza (TA);
- l'invaso artificiale di Conza sul fiume Ofanto: la cui diga è ubicata a Conza della Campania (AV) e le cui acque vengono potabilizzate: l'impianto, ultimato di recente è in fase autorizzativa al prelievo idrico;
- l'invaso artificiale del Lago Locone sul torrente omonimo, la cui diga è ubicata in agro di Minervino Murge (BT) e le cui acque sono potabilizzate nell'impianto ubicato in contrada Lamalunga, sempre in agro di Minervino Murge;

---

<sup>73</sup> Il "Grande Sifone Leccese" nel Salento con il suo tronco principale e i due rami quello adriatico e jonico

- la falda sotterranea: gran parte della Puglia è caratterizzata geologicamente dal fenomeno del carsismo. Conseguentemente, nella quasi totalità del territorio regionale si riscontra l'assenza di corsi d'acqua superficiali, mentre è generalmente presente una buona falda idrica, che però deve essere salvaguardata nel futuro dal pericolo di salinizzazione dovuta all'intrusione marina per l'eccessivo e incontrollato emungimento degli ultimi decenni a scopi irrigui e potabili mediante migliaia di pozzi privati. La falda sotterranea rappresenta un'importante riserva idrica per la Puglia e l'attingimento da parte di AQP SpA avviene attraverso circa duecento pozzi, dislocati su tutto il territorio regionale.

La vicenda dell'Acquedotto Pugliese testimonia che il Mezzogiorno post-unitario, nonostante tutto, ha saputo vincere significative scommesse.

L'EAAP, oggi AQP, è stato un esempio di modernizzazione del Paese, non limitandosi a semplice soggetto erogatore di acqua potabile ma ponendosi come motore di sviluppo per un'intera area del Mezzogiorno, in grado di competere a livello europeo nel settore del ciclo integrato delle acque e stimolando interventi legislativi fondamentali, come la Legge 36/94 e il D. Lgs. 152/2006.

### **3.3 Il servizio idrico integrato dell'AQP. La filiera produttiva.**

Come già illustrato nel capitolo precedente, la gestione del ciclo integrato dell'acqua generalmente comprende le attività di captazione, potabilizzazione, adduzione, accumulo e distribuzione dell'acqua ad uso civile, ma anche il servizio di fognatura, depurazione, smaltimento e riutilizzo delle acque trattate.

In particolare, la filiera produttiva dell'AQP comprende le seguenti fasi:

- Distribuzione ed approvvigionamento idrico

Suolo e sottosuolo pugliese sono di natura carsica, per cui non si formano accumuli e riserve d'acqua, per questo l'approvvigionamento avviene prevalentemente nelle altre regioni. L'AQP, attraverso sei schemi idrici (Sele-Calore, Pertusillo, Sinni, Fortore, Locone, Ofanto), interconnessi tra loro, trasferisce la risorsa idrica da uno schema all'altro livellando i differenti tassi di produzione delle fonti.

La risorsa idrica proviene da sorgenti del territorio campano, da invasi artificiali (collegati a potabilizzatori) e dalla falda profonda (cui si attinge attraverso pozzi). Il sistema adduzione, con i suoi circa 5.000 km, è uno dei più lunghi al mondo e garantisce l'approvvigionamento di acqua potabile a tutta la popolazione.

- Manutenzione e sanificazione delle reti fognarie nere

La manutenzione e la sanificazione vengono effettuate su oltre 12.000 chilometri di rete e 650 stazioni di sollevamento fognarie; l'attività di verifica, ispezione, lavaggio, disostruzione, spurgo e pulizia delle opere fognarie, compresi i pozzetti, è continua e prevede anche un servizio di pronto intervento.

- Raccolta e trattamento delle acque reflue urbane (depurazione);

La filiera produttiva comprende anche la depurazione delle acque reflue urbane, cioè dei liquami provenienti dalle civili abitazioni, in modo da restituire all'ambiente acque chiare e inodori. A tal uopo sono stati costruiti impianti di trattamento (depuratori), nei quali le acque vengono pre-trattate per rimuovere i componenti grossolani, poi sottoposte a trattamento biologico (ossidazione e denitrificazione), sedimentazione finale, filtraggio, disinfezione.

- Riutilizzo delle acque reflue in agricoltura, industrie e attività urbane

L'AQP possiede 16.000 km di rete fognaria, oltre 700 impianti di sollevamento idrici e fognari, 5 potabilizzatori e 187 depuratori; da tempo è impegnato in un importante sforzo di adeguamento di tutti i depuratori e negli ultimi anni, seguendo gli indirizzi strategici della Regione Puglia, sta

portando avanti progetti per l'affinamento delle acque depurate al fine di favorirne il riuso agricolo e civile anche per contrastare il progressivo depauperamento della falda.

Dagli atti di un recente convegno sulla gestione delle acque depurate, si legge: “Nel 2017 sono stati trattati, nell'intero comparto depurativo gestito da AQP, oltre 268 Mln di m<sup>3</sup> di acque reflue. Per garantirne la qualità AQP ed ARPA sono costantemente impegnati in controlli delle acque trattate (181.429 i parametri controllati nel 2017 da AQP). Il recapito finale delle acque reflue depurate è rappresentato da acque marine costiere (29 impianti); corpi idrici superficiali (8 impianti); suolo (mediante trincee drenanti) o corpi idrici superficiali non significativi (per un totale di 145 impianti)”<sup>74</sup>.

Da qualche anno la Regione Puglia è fortemente impegnata nel migliorare la qualità della depurazione, anche attraverso una maggiore diffusione di impianti di affinamento (trattamento terziario) allo scopo di consentire il riutilizzo multiplo delle acque trattate.

Attualmente gli impianti di affinamento in esercizio sono undici e altri ventuno sono in progettazione grazie ai finanziamenti della Regione Puglia che ha attivamente coinvolto sia il Gestore del Servizio Idrico Integrato e l'Autorità Idrica Pugliese (Ente di Gestione dell'Ambito Territoriale ottimale Puglia) che i Comuni e i gestori della risorsa idrica per l'agricoltura (Consorzi di Bonifica ed ARIF).

La cultura del riuso (agricolo, civile, industriale) inizia ad affermarsi e aumentano sia le iniziative sia le richieste di una gestione sempre più attenta della risorsa idrica attraverso la cultura della depurazione.

Dal processo depurativo, tra l'altro, deriva la produzione di fango che costituisce esso stesso un'altra importante risorsa.

Nel 2017 il complesso dei 184 depuratori gestiti da AQP ha prodotto 245 mila tonnellate di fanghi, di cui 180 mila sono state riutilizzate e il resto smaltito in discarica. Il riutilizzo del fango è avvenuto con l'utilizzazione agricola diretta o indiretta previo compostaggio/recupero/messa in riserva in impianti di trattamento/produzione fertilizzanti.

Allo studio l'ipotesi di utilizzare i fanghi per la produzione energetica (processi di Waste to Energy) da soli o in sinergia con altre componenti, oppure la produzione di biogas dal processo di digestione dei fanghi.

La depurazione in Puglia non è comunque all'anno zero: 185 depuratori per 258 comuni<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> *La gestione delle acque depurate per la tutela ambientale del sistema costiero*, SIGEA, 2019

<sup>75</sup> Per il riutilizzo di acqua in agricoltura, in Puglia sono attualmente presenti alcuni impianti di trattamento, prevalentemente nell'area sud della regione: Corsano (LE), Gallipoli (LE), Maruggio (TA), Ostuni (BR), Fasano (BR),

La Regione Puglia stima la disponibilità di acque reflue raffinate in circa 14 milioni di metri cubi che, se riutilizzati per fini irrigui e distribuiti a prezzi agevolati, potrebbero portare a un risparmio per gli agricoltori di circa 7 milioni di euro l'anno<sup>76</sup>.

L'acqua è un fattore competitivo fondamentale in agricoltura e il riutilizzo dei reflui opportunamente trattati per fini irrigui rappresenterebbe anche elemento di stabilizzazione dei prezzi delle derrate agricole.

Per questo la politica regionale in materia mira a riutilizzare le acque reflue per fini agricoli, ma anche civili (ad esempio irrigazione delle aree verdi comunali) e industriali (ad esempio raffreddamento degli impianti), si ridurrebbero anche le estrazioni dell'acqua dalle falde, gli effetti di salinizzazione nelle zone costiere, la desertificazione, gli scarichi nei corpi idrici, nel suolo e nel mare, l'uso di fitofarmaci.

---

Trinitapoli (BT). In progettazione una struttura per usare le acque dell'impianto Gennarini-Bellavista presso l'Ilva di Taranto.

<sup>76</sup> AA.VV., *Demoware: Il riuso delle acque in agricoltura in Puglia*, IRSA CNR, 2016

### 3.4 Innovazione e sostenibilità: le 4 task force strategiche dell'AQP

A poco più di cent'anni dal primo zampillo d'acqua campana in territorio pugliese, l'AQP traccia il futuro dell'acqua per lo sviluppo della regione. Il Consiglio d'Amministrazione, nell'ottobre del 2018, ha individuato 4 task force strategiche per la gestione responsabile della risorsa idrica e ha proposto un piano organico per coinvolgere tutti i settori dell'azienda e per esaltare la natura pubblica dell'acqua come bene irrinunciabile, da proteggere e preservare, nell'interesse dell'intera collettività. Queste le quattro direttrici:

1. Reperimento nuove risorse idriche.

La dorsale storica dell'AQP è ancora costituita dalle sorgenti Sanità di Caposele, soluzione a dir poco ardua cent'anni fa. Il Canale Principale ha rappresentato un'opera d'ingegneria unica al mondo, per complessità e lunghezza, ma è arrivato il momento di nuove sfide e di individuare risorse alternative e complementari alle attuali, anche oltre i confini nazionali, utilizzando dissalatori e individuando e recuperando all'uso sia fonti da acque superficiali, sia affinando le acque reflue.

2. Recupero delle perdite idriche sulla rete.

Va assolutamente tutelata la risorsa disponibile, eliminando o quantomeno riducendo le perdite idriche sulla rete, anche attraverso la rigenerazione delle condotte. In quest'ottica è stato presentato un progetto straordinario di circa 450 milioni di euro da utilizzare per interventi nei prossimi dieci anni.

3. Progetto Ambiente.

Il C.d.A. dell'AQP ha pianificato alcune iniziative in campo ambientale, assegnando all'ASECO<sup>77</sup> un ruolo a rilevanza regionale nella gestione dei fanghi e del rifiuto organico. È stato approvato recentemente il finanziamento del progetto di *revamping* dell'impianto di compostaggio gestito dall'azienda: oltre 9 milioni di euro per adeguare l'impianto alle migliori *best practices* di settore senza modificare i quantitativi autorizzati.

4. Partecipazione delle comunità servite.

---

<sup>77</sup> L'Asesco è una Società del Gruppo Acquedotto Pugliese che si occupa dal 1997 del trattamento, del recupero e del trasporto dei rifiuti. La mission aziendale è tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente.



L'acqua è un bene comune<sup>78</sup>, per questo occorre la partecipazione proattiva delle comunità servite e delle Amministrazioni locali. Nella gestione della risorsa idrica vanno tenuti presenti i criteri di efficienza e di economicità ma anche il valore come bene e come diritto. In questa direzione devono muoversi le istituzioni, intervenendo per salvaguardare le fasce più deboli della popolazione. Una di queste iniziative può senz'altro ritenersi il cd. Bonus sociale idrico<sup>79</sup>.

Dal 2014 l'AQP pubblica anche il bilancio di sostenibilità<sup>80</sup>, avendo intrapreso un cammino virtuoso finalizzato ad un uso razionale delle risorse energetiche, attraverso la riduzione dei consumi nelle varie fasi del sistema idrico integrato e la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Nella tabella che segue sono riportati i dati più rilevanti riferiti al 2016.

**Tab. 3.2: I numeri dell'Acquedotto Pugliese. Bilancio sostenibilità 2016**

RICAVI	550 mln
UTILE	16 mln
MOL	185 mln
INVESTIMENTI	168 mln
TERRITORIO SERVITO	Puglia, alcuni comuni Campania (gestione diretta, Basilicata in sub distribuzione)
CITTADINI SERVITI	4 mln
RETI IDRICHE	25.000 km
RETI FOGNARIE	16.000 km
POTABILIZZATORI	5
DEPURATORI GESTITI	184
IMPIANTI DI AFFINAMENTO	5
CONTROLLI QUALITA' ACQUA	481.961 parametri
FORMAZIONE	27.590 ore

Fonte: La voce dell'acqua, 2^ trimestre 2017

<sup>78</sup> L'acqua è un bene comune che deve essere affidato in gestione alle comunità locali, ai cittadini e non al mercato. Sono i cittadini che devono partecipare alla gestione, fissare le regole condivise a livello di usi e consumi, secondo un approccio che deve essere esteso alla gestione di tutti i beni comuni (Manifesto per un Contratto Mondiale dell'acqua, 1998).

<sup>79</sup> Il DPCM 13 ottobre 2016, emanato in forza dell'art. 60 del cosiddetto Collegato Ambientale (legge 28 dicembre 2015, n. 221), successivamente attuato con Deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) n. 897/2017/R/IDR del 21 dicembre 2017, ha previsto l'introduzione di un "bonus acqua" nazionale, allo scopo di ridurre la spesa per il servizio di acquedotto delle famiglie in condizioni di disagio economico e sociale.

<sup>80</sup> Il Bilancio di Sostenibilità, approvato dal CdA e dall'Assemblea dei Soci, rendiconta delle più significative attività svolte nel corso del 2017 dalla Società, nonché delle ricadute che hanno avuto in ambito sociale, economico ed ambientale.

## CONCLUSIONI

*“Proprio lì, tra le vette dell’Appennino, dove purissima sgorga l’acqua del Sele che, imbrigliata nel poderoso e intricato sistema di canali, ponti e gallerie - ideato all’alba del secolo scorso da Camillo Rosalba e Matteo Imbriani - continua a portare l’acqua, dopo un viaggio di quasi 400 chilometri sino alle estreme propaggini pugliesi di Santa Maria di Leuca”.*

### **Un viaggio che dura da più di 100 anni, attraverso le vie dell’acqua.**

Dopo aver dissertato delle public utilities italiane e, in particolare, di quelle operanti nel settore idrico, si può senza dubbio concludere che Acquedotto Pugliese costituisce il più grande esempio di azienda di caratura europea voluta e realizzata dallo Stato per modernizzare il Mezzogiorno attraverso l’intervento pubblico.

La sua storia centenaria racchiude tutte le tipologie di gestione del servizio pubblico e racconta di battaglie politiche e sociali condotte con il fervore di chi aveva sete «di acqua e giustizia».

Nata come Consorzio tra lo Stato e tre province pugliesi, si trasforma prima in Ente Autonomo e poi in Società per Azioni.

La “spina dorsale dell’intero sistema acquedottistico pugliese” è l’Acquedotto del Sele-Calore, opera faraonica iniziata nel 1901 partendo da un’idea “accarezzata” addirittura da Ferdinando di Borbone nel 1847.

Le acque del Sele e successivamente del Calore, entrambi fiumi campani, continuano ancora oggi a dissetare i territori pugliesi, costituendo il principale apporto idrico dell’AQP.

## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *L'industria dei servizi idrici*, Servizio Studi e Ricerche e SRM, 2013
- AA.VV., *Demoware: Il riuso delle acque in agricoltura in Puglia*, IRSA CNR, 2016
- Calcagnile F., *L'infrastruttura per il servizio idrico integrato: il caso dell'Acquedotto Pugliese*, in "Analisi Giuridica dell'Economia, Studi e discussioni sul diritto dell'impresa" 1/2010
- Campanini L., *L'industria dei servizi idrici in Italia: stato dell'arte, prospettive future e nuovi strumenti di finanziamento*, Direzione Studi e Ricerche Intesa Sanpaolo, 2015
- Caretto G., *Tutti i numeri delle utility nel rapporto*, Althesys, 2018
- Caruso V., *Compendiario sugli acquedotti pugliesi e lucani*, Palo del Colle, 1976
- Casillo M., *La disciplina dei servizi pubblici (locali): in attesa della riforma*, Salvis Juribus, 2008
- Ceres M., *Le vie dell'acqua. I grandi trasferimenti idrici dell'Appennino Meridionale*, Arturo Bascetta Editore, 2016
- Cerrato D., *I percorsi di sviluppo delle public utilities: risposte strategiche alla liberalizzazione nel settore dell'energia*, CEDAM editore, 2004
- Chiapparo N., *Il sistema degli acquedotti in Italia. Focus sugli acquedotti dell'Appennino meridionale*, ISPRA, 2011
- Coppola F.S., Panaro A., Carreras C., *Risorse idriche, finanza e modelli di gestione: analisi dei "comportamenti" territoriali in un confronto Nord-Sud*, Siep, 2007
- De Donno A., Bagordo F., Migoni D., Fanizzi F.P., *Nerò: L'acqua nella Grecia Salentina: da necessità a risorsa*, Manni Editori, 2012
- Drusiani R., *L'evoluzione del servizio idrico in Italia*, 2016 in <https://aispec.federchimica.it>
- Ermano P., *Gli investimenti nel servizio idrico in Italia: un'analisi storica*, Università di Udine, 2012
- Fazioli R., *Economia delle public utilities. L'evoluzione dell'intervento pubblico di regolazione, liberalizzazione e privatizzazione*, Libreria universitaria, 2013
- Fiorentini G., *Innovazione sociale e public utility come impresa sociale non profit*, in *Impresa sociale & innovazione sociale. Imprenditorialità nel terzo settore e nell'economia sociale: il modello IS&IS*, Fiorentini G. e Calò F., Franco Angeli, 2013
- Fiorentini G., Pellini P., *Il Sistema Idrico Integrato e l'impresa sociale non profit*, in Fiorentini G., *Impresa sociale & innovazione sociale. Imprenditorialità nel terzo settore e nell'economia sociale*, Franco Angeli, 2013
- Ieva L., *Tutela delle utenze e qualità del servizio pubblico*, IPSOA, Milano, 2002
- Masella L., *Acquedotto pugliese*, Franco Angeli, Milano, 1995
- Mele T., *Società con partecipazione pubblica – Natura di soggetto di diritto privato. Il caso dell'Alto Calore Servizi Spa*, in *diritto.it*, 2016
- Petretto A., *Servizio pubblico universale e processi di liberalizzazione* in "I servizi di pubblica utilità" di F. Bulckaen; C. Cambini, Franco Angeli. 2000
- Picciotti A., Quondam M.V., *La Governance comunitaria del settore idrico*, AUR&S semestrale Agenzia Umbria Ricerche 11-12, 2015
- Romano G., *Le cooperative idriche in Italia e in Europa. Evoluzione, assetti di governance, performance e prospettive della gestione delle community-owned water supplies*, Franco Angeli, 2019

Saffioti G., *I servizi pubblici tra libera concorrenza e principio di autorganizzazione*, Altalex, 2020  
Stefanelli M. A., *La tutela dell'utente di servizi pubblici*, CEDAM, 1994  
Venditti L., *Nuove pratiche adottate per la manutenzione di vecchi acquedotti Innovazione e best practice*, Ecomondo, 2019 in <https://www.slideshare.net/serviziarete/nuove-pratiche-adottate-per-la-manutenzione-di-vecchi-acquedotti>

## SITOGRAFIA

*Il contributo delle Utilities al rilancio economico del Paese*, 2020 in <http://www.utilitalia.it/dms/file/open/?e4799595-5ac7-4d02-84ad-df716837ac43>  
*Tra tecnologia e innovazione, ecco le 100 più grandi utility italiane*, 2017, in <https://www.adnkronos.com>  
*Acqua. Chi la gestisce in Italia?*, Dossier Hera n. 1, 2012, in [https://www.gruppohera.it/gruppo/com\\_media/dossier\\_acqua/articoli/pagina25.html](https://www.gruppohera.it/gruppo/com_media/dossier_acqua/articoli/pagina25.html)  
*Il futuro del servizio idrico in Italia*. Osservazioni sulla proposta di Legge Daga “*Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque*”, 2019, in [https://a.storyblok.com/f/68014/x/712c4b15e0/il-futuro-del-servizio-idrico-in-italia\\_logo.pdf](https://a.storyblok.com/f/68014/x/712c4b15e0/il-futuro-del-servizio-idrico-in-italia_logo.pdf)  
*L'Italia e il Goal 6: aumenta l'inefficienza della rete idrica*, 2019, in <https://asvis.it/goal6/home/391-4723/litalia-e-il-goal-6-aumenta-linefficienza-della-rete-idrica>  
*Il principio del full cost recovery nella gestione del servizio idrico integrato*, 2014, in <https://www.quotidianogiuridico.it/documents/2014/05/22/il-principio-del-full-cost-recovery-nella-gestione-del-servizio-idrico-integrato>  
*Il grande patrimonio industriale dell'AQP: conoscenza, salvaguardia e valorizzazione turistico-Culturale*, 2016, in [www.aqp.bike/wp-content/uploads/2016/01/Il-grande-patrimonio-industriale-dell%E2%80%99Acquedotto-Pugliese.pdf](http://www.aqp.bike/wp-content/uploads/2016/01/Il-grande-patrimonio-industriale-dell%E2%80%99Acquedotto-Pugliese.pdf)  
*La gestione delle acque depurate per la tutela ambientale del sistema costiero*, SIGEA, 2019 in <https://www.sigeaweb.it/documenti/gda-supplemento-1-2019.pdf>

## NORMATIVA

Costituzione Italiana: art. 43  
Carta dei diritti fondamentali dell'UE: art. 36  
Trattato istitutivo della Comunità Europea: art. 86  
D.M.LL.PP. del 27/05/1896  
R.D. 332 del 19/05/1898  
Legge 245 del 26/06/1902  
Legge 103 del 19/03/1903  
R.D. 2060 del 1919, convertito in Legge 23 settembre 1920 n. 1365  
T.U. 15 ottobre 1925, n. 2578  
R.D. 1775 dell'11 dicembre 1933  
R.D. 1265 del 27 luglio 1934

Legge 129 del 4 febbraio 1963  
Legge 319 del 10 maggio 1976  
Legge 142 dell'8 giugno 1990  
Legge 36 del 5 gennaio 1994 (Legge Galli)  
D.L. 112/2008, convertito nella Legge 133/2008  
Risoluzione ONU A/RES/64/292 del 28 July 2010  
D.L. 138 del 13/08/2011  
Legge 124 del 7/08/2015  
Legge 221 del 28/12/2015  
DPCM 13/10/2016 - Collegato Ambientale (legge 28 dicembre 2015, n. 221)  
D.L. 34 del 19/05/2020

### **GIURISPRUDENZA**

Corte Costituzionale. Sentenza n. 325 del 17/11/2010  
Corte Costituzionale. Sentenza n. 199 del 20/07/2012  
Consiglio di Stato, Sezione V, pronuncia del 14 febbraio 2013, n. 911  
TAR Lombardia, Sez. II, 14 maggio 2014, n. 1258  
Consiglio di Stato Sez. VI, pronuncia del 25/03/2019