ISSN 0035-6697

RIVISTA GEOGRAFICA ITALIANA

PUBBLICATA DALLA SOCIETÀ DI STUDI GEOGRAFICI DI FIRENZE
SOTTO GLI AUSPICI DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE

Annata CXXV - Fasc. 2 - Giugno 2017

Periodico bimestrale – POSTE ITALIANE SPA – Spedizione in Abbonamento Postale – D.L. 353/2003 conv. in L.27/02/2004 – n. 46 art.1, comma 1, DCB PISA - Reg. Trib. di Firenze n. 61/48 del 4/12/1948

Pacini Editore

Riv. Geogr. Ital.
125 (2017), pp. 115-137

MARGHERITA CIERVO

SERVIZIO IDRICO INTEGRATO: SOCIETÀ PER AZIONI *IN HOUSE* ED EFFETTI TERRITORIALI. IL CASO DELL'ACQUEDOTTO PUGLIESE*

1. Introduzione. – Dagli anni ottanta del Novecento si è assistito alla privatizzazione crescente delle imprese statali, dei beni pubblici e dei servizi connessi, nonché dei beni comuni, ovvero quei beni e servizi condivisi da una data comunità, compresi quelli percepiti come essenziali alla soddisfazione di diritti primari e dei bisogni a questi collegati (1). Tale processo, partito in Gran Bretagna, si è esteso nel resto del mondo interessando beni e servizi a valenza nazionale, regionale e locale. In Italia, la privatizzazione è iniziata con la vendita degli *assets* (patrimonio industriale e sistema bancario) ed è proseguita con i servizi di pubblica utilità (energia, telecomunicazioni, trasporti, ecc.) e i servizi pubblici locali. Gli "enti pubblici, amministrazioni, agenzie e gli altri organismi ai quali non siano affidati compiti di garanzia di diritti di rilevanza costituzionale" (art. 28, L. 448/2001) e le aziende municipalizzate (divenute "speciali" con la riforma degli enti locali del 1990) sono state trasformate in società di capitali (o in fondazioni di diritto privato) le cui azioni in molti casi sono state vendute, in tutto o in parte, a privati. D'altro canto, da una decina d'anni si è avviato un dibattito sulla possibilità di disciplinare i beni comuni che si è concretizzato nell'istituzione della Commissione sui beni pubblici (Dm 21/06/2007) e nella bozza di legge Rodotà (www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?contentId=SPS47617).

In letteratura, Hardin (1968) ha posto il problema della gestione dei beni comuni che se "lasciati a se stessi" (come fossero *res nullius*) avrebbero potuto produrre effetti perversi di degrado e/o distruzione della risorsa a causa dell'incapacità dei singoli soggetti di ridimensionare gli interessi personali e di autoregolarsi per evitare lo sfruttamento eccessivo delle risorse (2) e Ostrom (1990) ha dimostrato

---

* Il presente lavoro è stato esposto alla V Giornata di Studio in Geografia Economico-Politica "Oltre la Globalizzazione" intitolata "*Common*s/Comune", organizzata dalla Società di Studi Geografici in collaborazione con la Facoltà di Economia e il Dipartimento Memotef, Università La Sapienza di Roma, l'11/12/2015. Una versione ridotta del testo – focalizzata essenzialmente sugli effetti in termini di accesso alla risorsa e giustizia socio-spaziale – è stata pubblicata nel volume "Memorie Geografiche. Commons/Comune: geografie, luoghi, spazi, città", n. 14/2016, pp. 537-543. Si ringraziano i revisori anonimi per le osservazioni e le preziose indicazioni che hanno contribuito al miglioramento del testo. Naturalmente, l'autore resta il solo responsabile del contenuto del presente articolo, nonché di eventuali errori.

(1) Si utilizza tale definizione nella consapevolezza della mancanza di una definizione univoca e universalmente riconosciuta, nonché di una pluralità concettuale legata sia agli ambiti disciplinari (impostazione economica, giuridica, socio-filosofica, ecc.) sia alle tradizioni culturali in cui si originano i concetti.

(2) Il titolo dell'articolo di Hardin (1968) richiama i beni comuni ma il testo fa riferimento a beni la cui fruizione non è regolamentata e il paragrafo a questo dedicato si intitola *Tragedy of Freedom in a Commons* e recita "*Freedom*

come tale pericolo potesse essere scongiurato dalla presenza di istituzioni, norme e modelli di regolamentazione per l'uso delle risorse comuni, idonei anche a garantire l'accesso nel rispetto dell'equilibrio ecosistemico – così come riscontrato in alcune ricerche sul terreno (Ciervo, 2007, 2009) – accendendo i riflettori su un tema che fino ad allora aveva ricevuto scarsa attenzione (3) ma che gradualmente sarà posto al centro di riflessioni e ricerche in campo geografico (4) (Giordano, 2003; St. Martin, 2009; Moss, 2014; Turco, 2014), economico (Zamagni 2007; Bruni, 2012), giuridico (Lucarelli, 2011, 2013ab; Arena e Iaione, 2012) e sociologico (Hardt e Negri, 2010).

Tuttavia, oggi, pare si possa ravvisare una "*new tragedy of the commons*" nella misura in cui i beni comuni – nell'accezione sopra richiamata e non solo quali beni condivisi da una data comunità come nella casistica proposta da Hardin – se "lasciati a privati", ossia se gestiti da *società di diritto privato* che subordinano l'accesso alla risorsa e la funzione sociale del bene (nonché la gestione sostenibile e democratica dello stesso) alle logiche del profitto, potrebbero produrre effetti territoriali deleteri (con riferimento agli aspetti sia ambientali sia sociali). Tale meccanismo è particolarmente accentuato e visibile nelle grandi aziende che, a fronte di una chiara e legale responsabilità solo verso i propri azionisti, spesso oppongono una resistenza (anche vigorosa) agli sforzi governativi e internazionali tesi a regolamentare i *commons* al fine, ad esempio, di ridurre l'inquinamento, prevedere una gestione ambientalmente sostenibile o garantire un'allocazione equa delle risorse (Lloyd, 2007, p. 5807). Del resto, la responsabilità sociale d'impresa è intesa quale approccio strategico strettamente collegata alle dinamiche della competitività (Ce, 2011) e strumento per la crescita dei profitti che, pertanto, non può realizzarsi in contrasto con questi (Kolstad, 2007), mentre la democrazia è influenzata e "compressa" (e, talvolta, compromessa) dalle attività e dalle politiche delle grandi multinazionali finalizzate a garantire i propri interessi e a proteggere il proprio *business* dagli "eccessi" di regolamentazioni e leggi (Beder, 2006, 2008, 2010).

Al fine di approfondire tali aspetti, si è deciso di focalizzarsi sull'acqua, poiché bene vitale e, dunque, bene comune per eccellenza (Petrella, 2001, 2013a), e sull'osservazione della gestione del servizio idrico integrato (Sii) che, di fatto, la rende potabile e fruibile a scopi alimentari e igienico-sanitari (par. 2). L'intenzione è dimostrare come la forma giuridica, lungi dall'essere "neutra", determina gli obiettivi e le politiche aziendali e, dunque, gli effetti territoriali, *indipendentemente* dalla titolarità del servizio. A sostegno di questa tesi, si analizza il caso dell'Acquedotto pugliese (par. 3) per le seguenti ragioni: l'azienda fornisce il servizio attinente al bene vitale e comune per eccellenza; l'azienda è una Società per azioni *in house*, soggetto di diritto privato la cui titolarità è attribuita interamente a persona giuridica pubblica e, dal 2011, è posseduto da un solo proprietario (Regione Puglia),

---

in a commons brings ruin to all", dove il termine "*freedom*" indica il libero accesso non regolamentato e, dunque, lo stato di *res nullius*. Hardin (1994) espliciterà questo concetto in un successivo scritto "The tragedy of the unmanaged commons".

(3) Nel 1989 è stata fondata the *International Association for the Study of the Commons* (Iasc) (www.iasc-commons.org) e nel 2007 the International Journal of the Commons (Ijc) (www.thecommonsjournal.org/).

(4) Al riguardo si segnala uno studio pioneristico di Claudio Cerreti (1994) fra i primi – in ambito geografico italiano – a trattare il tema delle terre comuni, in qualità anche di responsabile del gruppo di ricerca Cnr "L'analisi geografica delle terre comuni. Geografia umana ed economica delle aree soggette a diritti comunitari e a usi civici dell'Italia centrale".

circostanza che conferisce maggiore governabilità; la Regione Puglia, dal 2005 è governata da coalizioni di centro-sinistra che hanno fatto dell'acqua bene comune una bandiera elettorale; la scala regionale di gestione permette economie di scala. L'obiettivo, dunque, è confutare l'idea secondo cui la Spa *in house* possa essere considerata una gestione *pubblica* di successo solo in ragione della capacità di raccogliere sul mercato le risorse necessarie e dei minori vincoli rispetto alle amministrazioni pubbliche (Massarutto, 2015) e dimostrare che – indipendentemente dalla natura vitale del bene e dalla titolarità pubblica del servizio, nonché dalle condizioni amministrative (unico azionista), politiche (condivisione sul piano teorico dell'acqua come bene comune) e tecniche (economia di scala) favorevoli – la Spa *in house* produce effetti analoghi a quelli prodotti dalle Spa private o miste in termini sociali e ambientali, ovvero di *potere di accesso* alle risorse da parte degli abitanti e giustizia socio-spaziale (par. 3.2.), di sovranità territoriale e *capacità di incidere* sui processi decisionali (par. 3.3) e di sostenibilità ambientale (par. 3.4).

Questo assume ulteriore rilevanza con riferimento alle politiche idriche a scala nazionale ed europea. In Italia, nonostante l'esito del referendum del 2011 – che ha abrogato l'obbligo di gestione del Sii attraverso forme di diritto privato ed eliminato la remunerazione del capitale dalla tariffa – il quadro normativo è mutato in maniera frammentata, a-sistematica e non coerente con le istanze espresse (Lucarelli, 2014), mentre le scelte governative confermano e rafforzano la visione dell'acqua come bene a valenza economica (5). Oggi, in Italia, la maggior parte dei Sii è affidata a Spa (di cui oltre il 50% *in house,* Conviri, 2011). A livello europeo, è in corso di approvazione "*The Blueprint to Safeguard European Water Resources*" volto a eliminare gli ostacoli alla salvaguardia delle risorse idriche (CE, 2012) ma che affronta la problematica con un impostazione tecnicista, senza riferimenti sostanziali al diritto umano all'acqua, alla relazione risorse-popolazione, al sistema di produzione-consumo (Petrella 2013b; Ciervo, 2015), mentre il Sii (già definito servizio di interesse economico generale, Sieg) rischia di essere incluso negli accordi commerciali per la liberalizzazione dei servizi pubblici locali come il *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (Ttip).

Lo studio del caso è stato svolto attraverso l'approccio induttivo, basato sull'osservazione diretta (con riferimento essenzialmente alle attività dei comitati territoriali e delle associazioni ambientaliste) e indiretta. Quest'ultima è stata realizzata attraverso lo studio dei bilanci civilistici (per i quali si rimanda alla nota bibliografica) e di sostenibilità, della documentazione ufficiale di Aqp Spa (Piano industriale 2011-2014, Statuto, Codice Etico, Carta del Sii, Regolamento), della Regione Puglia e dell'Autorità Idrica Pugliese (Aip); nonché delle Determinazioni della Corte dei Conti (2008, 2010, 2012, 2015) e di rapporti a carattere ambientale (Legambiente, 2013).

---

(5) Al riguardo, il Decreto Legge 133/2014 (cosiddetto "Sblocca Italia"), convertito nella Legge 164/2014, ha imposto un'ulteriore accelerazione sulle privatizzazioni dei servizi pubblici e il "Testo Unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale" (cosiddetto "Decreto Madia", attuativo della Legge Delega 124/2015) ha reinserito l'obbligo di gestione dei servizi pubblici locali a rete attraverso società per azioni ponendo vincoli stringenti alla gestione "*in house*", in favore delle gestioni con presenza di soggetti privati (art. 7), e reintroducendo nella tariffa "l'adeguatezza della remunerazione del capitale investito, coerenti con le prevalenti condizioni di mercato" (art. 25). Tale decreto è stato ritirato dal Governo in seguito alla dichiarazione d'incostituzionalità di diversi articoli della Ld 124/2016, emessa dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 251 del novembre 2016.

2. L'acqua e la gestione del servizio idrico integrato. – Dal punto di vista economico, nella nostra società l'acqua potabile si configura come un bene pubblico impuro, data la sua parziale non escludibilità (resa possibile dalla tecnologia che consente di escludere dall'uso della risorsa, e a costi sempre più ridotti, coloro i quali non sono in grado di pagare) e la sua parziale non rivalità (producibile, ad esempio, dal consumo eccessivo della risorsa consentita a chi può pagare con potenziali effetti negativi sulla sua disponibilità e, quindi, con una riduzione del beneficio connesso al suo utilizzo), nonché come bene meritorio in considerazione della mancanza di sostituti e della "produzione" di esternalità positive legate al suo utilizzo (qualità degli alimenti, miglioramento delle condizioni igienico-sanitarie, aumento della speranza di vita) che, pertanto, ne limita significativamente l'escludibilità (per ragioni etiche, ancor prima che politiche). Del resto, è proprio la limitazione, se non il divieto (come in Francia), di esclusione sul piano normativo di un bene tecnicamente e/o economicamente passibile di escludibilità stabilito dalla comunità (che, nei moderni ordinamenti positivi, si configura con lo Stato) in virtù di caratteristiche peculiari (come la capacità di concretizzare il diritto umano all'acqua potabile) a "renderlo" comune.

Il servizio idrico – necessario a rendere l'acqua potabile e fruibile – si configura come un monopolio naturale, caratterizzato da costi fissi rilevanti per infrastrutture e impianti, economie di scala ed esclusività territoriale. Pertanto, il servizio idrico non può essere soggetto alle regole del mercato di tipo concorrenziale ma, al più, può essere oggetto di concorrenza *per* il mercato da parte di imprese che, attraverso le gare di appalto, si contendono la concessione di un monopolio in esclusiva per un dato periodo. Naturalmente, gli effetti sono molto diversi da quelli di un mercato di concorrenza e generalmente comportano un aumento dei prezzi (dovuto in primis all'imputazione del profitto il cui unico limite potrebbe essere di natura legislativa, non essendoci la minaccia competitiva) e una riduzione significativa dei costi operativi (compresi quelli relativi al fattore lavoro). Vale la pena sottolineare che quest'ultima, lungi dall'essere sinonimo di efficienza, può tradursi in una minore qualità del servizio, una riduzione e/o precarizzazione dei lavoratori, un peggioramento delle condizioni di lavoro.

Al riguardo, l'evidenza empirica (nei Paesi centro e in quelli periferia) dimostra come la gestione privata (anche con riferimento specifico al *public-private partnership*, Ppp) non sia intrinsecamente più efficiente di quella pubblica (anche per mancanza di incentivi in tal senso dovuto a un mercato a rischio praticamente nullo), non investa significativamente nei sistemi idrici (cercando, invece, opportunità di utilizzo di finanziamenti pubblici), né assicuri necessariamente una migliore qualità dei servizi o un risparmio nei costi (6) (Ifm, 2004; Saal *et Al*., 2007; González-Gómez e García-Rubio, 2008, Hall e Lobina, 2008; Bel *et Al*., 2010; Peda *et Al*. 2013; Lobina, 2014; Psiru, 2014) e che la privatizzazione, dove attuata, non abbia garantito accesso universale e giustizia socio-spaziale, trasparenza e partecipazione della cittadinanza, sovranità territoriale e sostenibilità ambientale (a dispetto, in quest'ultimo caso, di campagne di *marketing* e comunicazioni decisamente *environmental-friendly*) (Goldstein, 1997; Barlow, 2001; Undp, 2006; Ciervo, 2010).

(6) Al riguardo, l'esperienza di rimunicipalizzazione dell'impresa fornitrice del servizio idrico di Parigi dimostra esattamente il contrario ovvero che il settore pubblico può migliorare molto in efficienza ed efficacia del servizio, produrre risparmi di costi e reinvestimento di questi nel servizio, maggiore affidabilità e trasparenza (Sinaï, 2014).

D'altro canto, la gestione privata, anche quando presenta parametri di efficienza (Althesys, 2014), per sua natura non può sottrarre la funzione sociale dell'acqua alle logiche del profitto e ai meccanismi di mercato nonché, nel caso delle società quotate in borsa, ai meccanismi finanziari che sottendono le scelte gestionali e che costituiscono motivo di ulteriore "scollamento" dal territorio e dalle esigenze della collettività. Di fatto, la privatizzazione del settore idrico sembra essere divenuta diffusamente impopolare e da una quindicina d'anni si assiste a un *trend* "inverso": la ripubblicizzazione crescente e incalzante, ovvero il ritorno di sistemi precedentemente privatizzati sotto il controllo pubblico e locale. Dal 2000 a marzo 2015, sono stati contati 235 casi in 37 Paesi, la maggior parte dei quali concentrati nei paesi ad alto reddito (184 casi) – in primis la Francia con 94 casi fra cui Parigi, città simbolo della ripubblicizzazione in quanto sede delle due principali multinazionali a scala mondiale (Veolia e Suez), seguita dagli Stati Uniti (con 58 casi) – dove si è registrata un'accelerazione significativa negli ultimi 5 anni (7) (Kishimoto *et Al*., 2015).

Del resto, altri casi, soprattutto nei Paesi Sud del mondo (Bakker *et Al.*, 2008), mostrano come la presenza di fattori che precludono la capacità dei più poveri di connettersi alla rete si realizzano con la gestione sia pubblica sia privata, motivo per cui si indica quale soluzione alla "*governance failure*", la predisposizione di strumenti regolatori stringenti con l'indicazione di standard chiari (riguardo, ad esempio, all'equità) associati a sistemi sanzionatori in caso di inadempienze. Questo potrebbe garantire una buona *governance* a prescindere dalla natura pubblica o privata dal soggetto. Se è certamente innegabile il fallimento economico, sociale e politico di alcune gestioni pubbliche viziate da clientelismo, corruzione e mancanza sostanziale di democrazia (Ciervo, 2010) e che questi possano "riemergere" anche a seguito di processi di ripubblicizzazione (come il caso di Cochabamba mostra, Ciervo, 2007), e se sono numerosi i casi in cui è stato accertato il fatto che la proprietà pubblica non sia sufficiente ad assicurare una gestione socialmente equa e ambientalmente sostenibile quando gli operatori agiscono come società private (Kishimoto *et Al*., 2015), sembra altrettanto evidente che la differenziazione fra gestione pubblica e privata abbia una valenza sostanziale poiché non riguarda esclusivamente il titolo di proprietà ma investe direttamente gli aspetti legali connessi.

Nodo centrale del discorso, dunque, è *la forma giuridica* che, come già richiamato, lungi dall'essere "neutra", determina gli obiettivi e le politiche aziendali e, conseguentemente, gli effetti territoriali, *indipendentemente* dalla titolarità del servizio che per le società è il conseguimento e la suddivisione degli utili (in Italia sancito dall'art. 2247 c.c.) mentre per le aziende speciali, ad esempio, è il pareggio di bilancio. D'altra parte, a livello europeo, come argomenta Lucarelli (2014, p. 7) "le norme del Trattato, e in particolare quelle in materia di concorrenza e di mercato interno, si applicano indipendentemente dal regime di proprietà (pubblica o

(7) "Cases in high-income countries show a marked acceleration: 104 remunicipalisations took place in the five years between 2010 and early 2015, while 55 occurred between 2005 and 2009. The number of remunicipalisation cases has nearly doubled after 2009. This is due to the example of Paris which signalled an even stronger acceleration in France, where the number of remunicipalisation cases trebled in the same period: 63 remunicipalisations have been completed in the five years between 2010 (when Paris remunicipalised) and early 2015, whereas 19 remunicipalisations occurred in the 10 years between 2000 and 2009" (Kishimoto *et Al*., 2015, p. 10).

privata) di un'impresa" con l'unico limite rappresentato dall'adempimento "in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata" e, in ogni caso, l'assetto proprietario rimane potenzialmente aperto al mercato (eventuali patti parasociali che vietino la vendita delle azioni sono privi di tutela reale).

3. Il caso dell'acquedotto pugliese.

3.1 *Premessa*. – L'Acquedotto pugliese è il più grande d'Europa (circa 22.500 km di reti idriche, 11.000 km di reti fognarie, 186 depuratori delle acque reflue civili e 5 impianti di affinamento) e fornisce servizi di acquedotto, fognatura e depurazione in circa 250 Comuni della Puglia e regioni limitrofe a oltre 4 milioni di abitanti. Le fonti di approvvigionamento idrico sono costituite per circa il 60% dall'acqua degli invasi artificiali alimentati dalle piogge (Occhito-Fortore e Locone in Puglia, Pertusillo e Monte Cotugno-Sinni in Basilicata), il 29% dalle sorgenti Sanità di Caposele e di Cassano Irpino (ubicate in Campania, nell'alta Irpinia, fanno riferimento al sistema fluviale Sele-Calore) e l'11% dalle falde profonde ubicate per la maggior parte in Salento.

L'Acquedotto pugliese ha conosciuto la gestione privata (1904-1919), pubblica (1919-1999), e la gestione da parte di un soggetto di proprietà pubblica ma di diritto privato (dopo il 1999). Nel 1919, la gestione pubblica è subentrata a quella privata in seguito all'annullamento del contratto con la Società Anonima "Ercole Antico e soci" di Genova a cui era stato affidato il progetto dal Consorzio pubblico (costituito dal Ministero dei Lavori Pubblici e dalle tre Province pugliesi allora esistenti: Bari, Foggia e Lecce). Motivo dell'annullamento fu il mancato rispetto degli impegni contrattuali con rilevanti danni da un punto di vista economico e sociale. Per assicurare le opere di interesse generale, lo Stato intervenne annullando la concessione, risolvendo il contratto e istituendo, con il Rd 2060/1919 (convertito in L. 1365/1920), l'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese (Eaap). Tale disposizione era in linea con quanto accadeva in buona parte dell'Europa e degli Stati Uniti dove, tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX, il pubblico riprese il controllo del servizio idrico lì dove il privato si era rilevano inadeguato e/o inadempiente (8) (Kishimoto *et Al*., 2015). Nel caso pugliese, la gestione pubblica, dal canto suo, fu caratterizzata da una certa "tolleranza" sia nella riscossione delle tariffe dovute, sia rispetto ai prelievi abusivi e agli allacciamenti illegali che produssero perdite "contabili" che, aggiungendosi a quelle fisiche della rete infrastrutturale, incisero inevitabilmente e in senso negativo sull'efficienza del servizio e sulla trasparenza delle relazioni azienda-utenza. Successivamente – e ancora una volta in linea con quanto accadeva in molti altri Paesi a seguito della forte pressione ad aprire il settore dei servizi idrici ai privati – con DLgs 141/1999, l' Eaap è stato trasformato in una società per azioni a capitale pubblico (Aqp Spa), a cui è stata affidata la gestione del Sii fino al 31 dicembre 2018. Le azioni – attribuite al Ministero dell'Economia e della Finanza e, nel 2001, trasferite (a titolo gratuito) alle Regioni Puglia (87,108%) e Basilicata (12,892%) con l'obbligo di venderle entro sei mesi (9) (mai compiuto) – dal 2011

(8) "From 1880 to 1920, thousands of cities – including Baltimore, Boston, Chicago, Los Angeles, New York City, Philadelphia and San Francisco – assumed public control of water provision to improve water quality and extend service to low-income areas neglected by private providers" (Kishimoto *et Al*, 2015, p. 30).

(9) L'obbligo di dismissione delle azioni (inserito nel DLgs 141/1999, dalla L. 448/2001, art. 25) è stato soppresso solo

sono state acquisite totalmente dalla Regione Puglia. Fra il 2009 e 2010, tuttavia, l'acquedotto pugliese è apparso nuovamente a un passo dalla ripubblicizzazione voluta, questa volta, da un forte movimento popolare (cresciuto in maniera significativa dal 2006-2007) e assunta a più riprese come "cavallo di battaglia" elettorale dalla coalizione di centro-sinistra (10) che ha portato, nel 2009, all'istituzione di un tavolo tecnico congiunto fra Regione Puglia e Comitato pugliese "Acqua Bene Comune" (Dgr n. 2032) con il compito di predisporre una proposta di legge per operare la trasformazione da un Aqp a un ente di diritto pubblico. Tuttavia, la legge è stata snaturata a causa di alcuni emendamenti del governo di senso contrario all'obiettivo prefissato e, in seguito, dichiarati incostituzionali dalla Corte. Il tutto è finito con un nulla di fatto (Ciervo, 2012). Dal 2014 Aqp Spa ha internalizzato le attività connesse attraverso la fusione per incorporazione delle società controllate operanti nei settori della potabilizzazione (Società Pura Acqua Srl) e della depurazione (Società Pura Depurazione Srl) al fine di ottimizzare la gestione del personale e delle strutture e di ridurre i costi collegati (Aqp Spa, 2014a). L'Aqp Spa partecipa anche a Aseco Spa che produce fertilizzanti (www.aqp.it). Con la gestione di diritto privato inizia la fase improntata a criteri industriali (in attuazione della L. 36/1994) e a una politica marcatamente commerciale e finalizzata al profitto, caratterizzata da un forte indebitamento sui mercati finanziari al fine di reperire fondi per gli investimenti (11) (scelta, quest'ultima, che ha rischiato di portare al collasso l'acquedotto più grande d'Europa e, con esso, l'erogazione del servizio idrico integrato di un'intera Regione; Ciervo, 2012).

Oggi, le *performance* e i numeri di Aqp Spa presentano numerose analogie con quelli riscontrati in altre gestioni di diritto privato (Undp, 2006; Kishimoto *et Al*., 2015): crescita degli utili e aumento costante delle tariffe, a fronte di una significativa contrazione dei costi del lavoro e di un accrescimento della precarizzazione. A titolo di esempio, si fa riferimento alla privatizzazione simbolo del servizio idrico in Gran Bretagna dove la crescita esorbitante dei profitti – raddoppiati nel primo anno di privatizzazione e aumentati del 142% in termini reali negli otto anni successivi – si è accompagnata a un aumento in media del 40% dei prezzi dei servizi idrici e fognari e una diminuzione dei costi operativi, compresi quelli del lavoro (con la riduzione di 8.599 unità pari al 21,5% dei lavoratori) (Goldstein, 1997).

Negli ultimi anni, l'utile netto di Aqp Spa è cresciuto (10,63 milioni di euro nel 2009, 33,4 nel 2010, 39,9 nel 2011, 14,8 nel 2012, 35 nel 2013 e 40 nel 2014) "grazie soprattutto all'incremento del fatturato e degli introiti da tariffa" (Corte dei Conti, 2015). Le tariffe sono aumentate del 22,4% nel 2007-2012 e di circa il 19% nel 2012-2015, anche con riferimento alla componente agevolata e base (fig. 1), nonché alla quota fissa (fig. 2). Tali valori sono in linea con il *trend* nazionale e con le politiche

---

recentemente attraverso il D.L. 133/2014 (cosiddetto "Sblocca Italia") convertito nella L. 164/2014 (art. 7, comma 2-ter).

(10) Il diritto all'acqua e la ripubblicizzazione del servizio idrico, insieme alla partecipazione sociale, hanno costituito i punti chiave del programma elettorale del centro-sinistra nelle elezioni regionali del 2005, poi divenuto cavallo di battaglia di Nichi Vendola nelle primarie (ottobre 2009) e, in seguito, nella competizione elettorale del 2010.

(11) I debiti sono in aumento – da 886.433.785 di euro nel 2010 a 920.448.213 nel 2011 (+3,84%), a 936.906.077 nel 2012 (+1,79%) e 1.132.398.545 nel 2013 (+20,87%) – e, in particolare, verso il settore bancario – 253.315.127 nel 2010, 272.632.800 nel 2011 (+7,63%), 298.371.446 nel 2012 (+9,44%) e 333.517.706 nel 2013 (+11,78%) (Corte dei Conti, 2015, pp. 68, 69) – destinati a incrementarsi "per effetto degli ulteriori investimenti da realizzare e del nuovo metodo tariffario" (Aqp Spa, 2014a, p. 43).

poste in essere dalle altre aziende di diritto privato che ha portato a un aumento del costo medio dell'acqua (0,997 euro al metro cubo) del 6,7% rispetto al 2014 e del 54,1% rispetto al 2007 (Cittadinanza Attiva, 2016). Del resto, essendo AQP una SPA non vi è alcun vincolo legale al reinvestimento degli utili, neanche al fine di garantire l'equilibrio economico-finanziario (12). Per quanto riguarda la forza lavoro, fra il 2007 e il 2012, si è registrata una riduzione di quasi 500 unità – da 1829 lavoratori a circa 1337 (AQP SPA, 2007, 2012) – e nel 2013 una nuova contrazione fino a 1315 (Corte dei Conti, 2015). Dal 2009 al 2010 il costo del personale è diminuito di 1,99 milioni di euro – la maggior parte del quale imputabile alla diminuzione di oneri sociali, salari e stipendi – e di 2,69 milioni di euro dal 2010 al 2013 (13) (Corte dei Conti, 2012, pp. 21-22; 2015, p. 21), mentre nel 2014 i lavoratori interinali hanno sostituito in parte il personale cessato l'anno prima (AQP SPA, 2014a, p. 21).

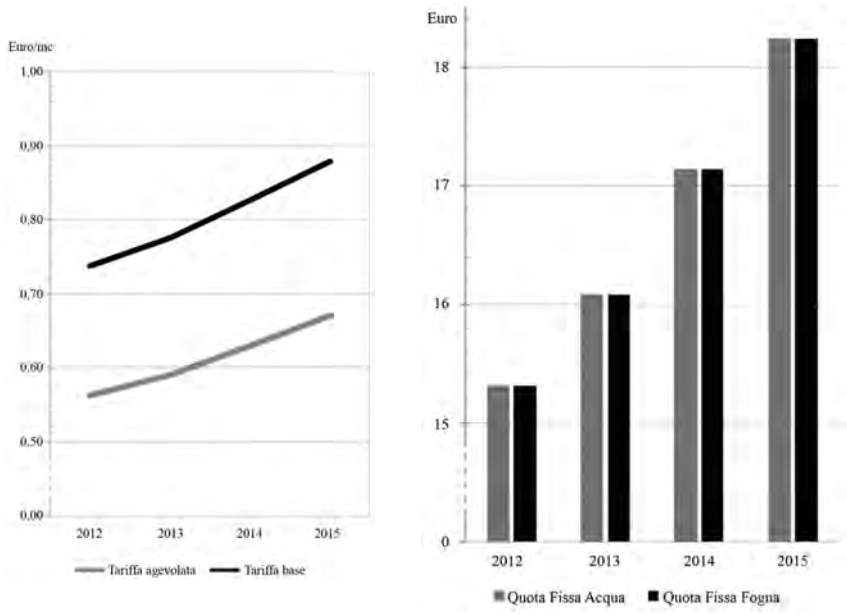


Fig. 1 – AQP SPA: tariffe agevolata e base (a) e quota fissa relativa al servizio idrico e fognario (b) nel periodo 2012-2015. *Fonte*: elaborazioni su dati AIP (www.aip.gov.it/tariffa.html)

Similitudini si riscontrano anche con riferimento alle misure contro gli utenti morosi e all'incremento delle interruzioni della fornitura, nonché all'accentramento del potere, ai quali si aggiunge la recente apertura ai mercati esteri e ad

(12) Al riguardo e con riferimento al bilancio consolidato del Gruppo AQP al 31/12/2010, significativa è la distribuzione di dividendi per 12.250.000 euro a favore dell'azionista unico, nonostante questa avrebbe potuto "compromettere l'avvio ed esecuzione di interventi per un controvalore di 63 milioni di euro e condurre all'inasprimento dei vincoli economici e finanziari da resettare alla luce dei contratti di finanziamento in essere" (Corte dei Conti, 2012, p. 36). Del resto, sembra che recentemente la Regione Puglia abbia sospeso l'incasso del dividendo per sottoporre al Consiglio la proposta di rinuncia a sostegno di una maggiore capitalizzazione per gli investimenti (AQP SPA, 2014a; Corte dei Conti, 2015).

(13) Fa eccezione il 2014 in cui il costo del lavoro è cresciuto di euro 22,7 milioni rispetto al 2013 per l'incremento di dipendenti a seguito della fusione delle due società incorporate (+458 unità) (AQP SPA, 2014a, pp. 19, 37).

altri settori al fine di incrementare i ricavi. D'altro canto, gli effetti in termini di accesso alla risorsa, giustizia socio-spaziale, sovranità territoriale e sostenibilità ambientale, sono analoghi a quelli rilevati in diversi casi di studio di SPA a capitale privato o misto (richiamati nell'introduzione).

3.2 *Accesso alla risorsa e giustizia socio-spaziale.* – L'accesso alla risorsa è subordinato al pagamento della tariffa e di un costo fisso e indifferenziato per l'allacciamento, ovvero "slegato" dalla condizione reddituale e/o catastale (14). Pertanto, la funzione sociale del servizio idrico (in primis con riferimento alle esigenze igienico-sanitarie e alimentari legate all'uso del bene vitale) è subordinata alla capacità economica degli utenti e il diritto umano al minimo vitale, sancito dalla Risoluzione dell'Assemblea dell'ONU il 28 luglio 2010 (la cui concretizzazione è richiamata con forza e come dovere degli Stati dal Consiglio dei Diritti Umani del 2 ottobre 2014), non è garantito. Inoltre, si registrano penalizzazioni per motivi socio-spaziali e socio-economici. Nel primo caso, si fa riferimento agli utenti le cui abitazioni sono localizzate in aree distanti dalle condotte di distribuzione e il cui costo di allacciamento aumenta al crescere dalla distanza. Tali meccanismi richiamano quelli presenti nei Paesi a basso reddito (UNDP, 2006) anche se in questo caso il servizio idrico risulta fortemente frammentato fin dal principio e la differenza spaziale nelle connessioni è storicamente determinata dalle modalità di sviluppo urbano che affonda le radici nel periodo coloniale (Ciervo, 2006; Bakker *et al.*, 2008). Nel secondo caso, si fa riferimento agli utenti con ridotta capacità reddituale sui quali i costi fissi incidono in misura maggiore rispetto a chi ha redditi più alti, andando a comprimere significativamente il *budget* a disposizione e producendo effetti analoghi a quelli rilevati altrove. Nel Regno Unito, ad esempio, la gestione privata ha portato a una riduzione significativa del potere di acquisto delle famiglie a basso reddito che sono arrivate a spendere per l'acqua fino al 4% del loro budget (www.socialistdemocracy.org). Ovviamente, i soggetti sui quali gravano entrambe le condizioni sono doppiamente penalizzati come, del resto, chi non ha risorse economiche si vede precluso l'accesso alla risorsa vitale. Pertanto, tale sistema produce ingiustizia socio-spaziale, penalizzando le aree periferiche, e aggrava le disuguaglianze sul piano socio-economico.

L'insolvenza, come in qualsiasi SPA, non è tollerata neanche in considerazione della condizione economica e/o nei limiti del minimo vitale che tecnicamente potrebbe essere garantito attraverso la riduzione della portata e della pressione della fornitura. In caso di ritardo nel pagamento, difatti, al cliente sono applicati gli interessi di mora ed eventuali spese di recupero del credito, mentre in caso di morosità (già dal secondo insoluto) AQP SPA procede al distacco della fornitura – con una media annua attuale di 5.000 unità – e alla *risoluzione del contratto*, *addebitando al cliente* le spese di sospensione e di riattivazione, gli eventuali interessi di mora oltre alle penali. Nel caso in cui la morosità si realizzi in un condominio, il distacco avviene per l'intero stabile penalizzando anche chi ha pagato la bolletta; così

(14) Il costo fisso per ogni allacciamento è di € 1008,62 fino a un massimo di 7 metri dalla derivazione, cui si aggiungono € 124,60 per ogni metro aggiuntivo. Nel caso di allacci multipli, il costo per la posa dei nuovi contatori successivi al primo è pari a € 306,42. A questi si sommano i costi amministrativi e gli di oneri di istruttoria (www.aqp.it).

come nel caso di abitazioni popolari convenzionate, in cui il mancato pagamento sia imputabile ai Comuni (in ragione di un contenzioso in corso o per mancanza di risorse economiche), AQP SPA procede alla sospensione del servizio agli inquilini (anche se questi non hanno la responsabilità legale per l'insoluto). Al riguardo, si osserva che, se all'inizio di quelle che sono state definite dall'azienda le "campagne di sospensioni di fornitura di intimazioni ad adempiere e di recupero legale" (AQP SPA, 2004, p. 66) si contava un numero significativo di sospensioni – 169.090 nel 2004, 93.457 nel 2005, 93.352 nel 2006 (AQP SPA, 2004, 2005, 2006) – che potrebbe essere sintomatico di un fenomeno generalizzato attribuibile anche a una sorta di "malcostume", successivamente il numero di distacchi si è ridotto di circa il 95%: 4.375 nel 2010, 6.743 nel 2011, 5.469 nel 2012 e 5.483 nel 2013 (AIP, 2012; AQP SPA, 2014b). Se confrontiamo tali dati con il numero annuo delle ingiunzioni di pagamento e il preavviso di sospensione, non inferiori alle 114.000 unità (114.279 nel 2010, 200.749 nel 2011, 121.754 nel 2012 e 124.654 nel 2013, AIP, 2012; AQP SPA, 2014a), questi pare possano riflettere situazioni "fisiologiche" di insolvenza.

Tale politica è stata inasprita attraverso il ricorso a Equitalia per il recupero crediti e l'immediato avvio di azioni legali verso gli utenti morosi, nonché la disposizione di evitare "nuovi rapporti commerciali con clienti a esposizione rilevante" (AQP SPA, 2011, p. 13). Questi ultimi, dunque, potrebbero vedersi preclusa la possibilità di accesso al servizio anche qualora regolassero la propria posizione.

Del resto, alcune recenti sentenze danno ragione ai distacchi operati da AQP SPA a fronte di mancati pagamenti proprio sulla base della prevalenza della disciplina contrattuale a prestazioni corrispettive (TAR di Bari, II sez. civile, 16/12/2014) e condannano i Comuni che dispongono con ordinanza "contingibile e urgente" il divieto di sospensione dell'erogazione ai clienti morosi e il ripristino in ragione degli effetti prodotti o producibili sul piano igienico-sanitario o dell'ordine pubblico (TAR di Lecce, II sez., ottobre 2015). Quest'ultimo aspetto, in particolare, è giustificato sulla base del fatto che tale strumento non può essere usato dal Comune in quanto soggetto "estraneo al rapporto contrattuale gestore-utente", come già evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa richiamata che si riferisce a gestioni a capitale misto (TAR Lazio, Sez. Latina, 2/11/2015, n. 711; 17/12/2015, n. 699), decretando la prevalenza del rapporto gestore/utente e della tutela degli interesi privati, sul rapporto sindaco/cittadino e sulla tutela dell'interesse pubblico (15).

AQP SPA prevede iniziative per far fronte a situazioni di "comprovato disagio" economico attraverso l'istituzione di un fondo per le utenze deboli e dilazioni di pagamento (comunque, "previa applicazione degli interessi pari al Tu BCE incrementato di 2 punti", AQP SPA, 2013b,c). A parte la natura volontaria di tali iniziative – che, pertanto, non assumono carattere strutturale – si rileva come la loro attuazione sia condizionata e discrezionale. Ad esempio, il fondo per gli utenti economicamente disagiati, deliberato annualmente dall'Assemblea, è subordina-

(15) Del resto, questo potrebbe verificarsi anche con l'azienda speciale che, pur soggetto di diritto pubblico, gestisce i rapporti con l'utenza su base contrattualistica e, dunque, della normativa privata. Comunque, quanto accade in Italia è in controtendenza rispetto ad altri Paesi Europei. Ad esempio, in Francia il Consiglio costituzionale (Decisione n. 2015-470 QPC, 29/05/2015) ha convalidato il divieto di interruzione della fornitura idrica per morosità nella residenza principale durante tutto l'anno, introdotto con la legge del 15/04/2013 (L. 115-3, *Code de l'action sociale et des familles*) insieme ad analoga disposizione per i fornitori di elettricità, calore e gas dall'1 novembre al 15 marzo (http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2015470QPC2015470qpc.pdf) .

to al conseguimento degli utili "in misura non superiore a un ventesimo di utili risultanti da ultimo bilancio approvato" e "compatibilmente con la necessaria tutela dell'equilibrio economico-finanziario della società" (AQP SPA, 2013a, art. 4) e, pertanto, non può garantire il soddisfacimento del diritto umano all'acqua la cui erogazione dovrebbe essere assicurata a prescindere dal risultato di esercizio.

Un altro strumento previsto è quello del bonus idrico in virtù del Protocollo d'Intesa stipulato nel 2012 con la Regione Puglia, l'AIP e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI)-sezione Puglia per la concessione di agevolazioni tariffarie alle utenze già beneficiarie del bonus elettrico e finanziato da una parte del Fondo per i Nuovi Investimenti (16) (FONI). Anche in questo caso il diritto ad accedere alle agevolazioni è subordinato alla disponibilità del fondo (oltre che a una serie altra di condizioni) e, dunque, non soddisfa il diritto sancito dalla Risoluzione dell'ONU. Inoltre, il FONI essendo imputato sulla tariffa, di fatto, è pagato dagli utenti sui quali "ricade" in maniera indifferenziata e, quindi, più gravosa per le fasce di reddito più basse. Del resto, la fruizione del bonus, potendo essere richiesto solo da chi è in regola con i pagamenti ed essendo disposto nella modalità di "rimborso annuale", richiede la previa disponibilità economica degli utenti ad anticipare la spesa e viene corrisposto "*solo* ai cittadini che, pur rientrando nelle categorie e nelle condizioni dei beneficiari, non hanno presentato domanda nelle precedenti edizioni". Pertanto, non è garantito in maniera continuativa e la sua erogazione prescinde dalle condizioni che possono manifestarsi anche per più anni di seguito.

3.3 *Sovranità territoriale e trasparenza della gestione*. – Nelle gestioni private, la sovranità della cittadinanza – ovvero la possibilità di accedere alle informazioni e la capacità di decidere in che modo, per quali obiettivi e a quali regole debba essere gestita l'acqua – risulta compressa (se non compromessa), mentre il potere decisionale è fortemente accentrato. Lo stesso accade nel caso di società a intero capitale pubblico come AQP SPA.

Nel caso in questione il potere decisionale appartiene all'amministratore unico (17) nominato dall'Assemblea (art. 17.2), ovvero dal Presidente Regione Puglia che è investito "dei più ampi poteri per l'amministrazione ordinaria e straordinaria della Società", ovvero ha "la facoltà di compiere tutti gli atti che ritiene opportuni per l'attuazione e il raggiungimento dell'oggetto sociale esclusi soltanto gli atti che la legge e lo statuto riservano all'Assemblea degli azionisti" (AQP SPA, 2013a) e, quindi, anche (seppur entro certi limiti) l'acquisto o la vendita di partecipazioni, la costituzione di società e il conferimento di beni, l'acquisto e l'alienazione di rami di azienda. Tali decisioni, pertanto, sono assunte in funzione dei risultati di gestione, ovvero dell'obiettivo legale del conseguimento dell'utile che, essendo stabilito dalla legge (art. 2247 c.c.), potrebbe essere difficilmente derogato in favore di interessi primari e generali derivanti dalla natura essenziale e comune del servizio erogato.

(16) Il FONI è una nuova componente tariffaria costituita dagli ammortamenti sui contributi a fondo perduto, dalla quota per il finanziamento di nuovi investimenti (FNI) e dal costo per l'uso delle infrastrutture degli Enti locali. Il FONI è destinato esclusivamente alla realizzazione dei nuovi investimenti nel territorio servito o al finanziamento di agevolazioni tariffarie a carattere sociale. All'Ente d'ambito compete la decisione sulla destinazione del FONI e la determinazione della componente FNI, nei limiti del massimo calcolato stabilito dall'AEEGSI (AQP SPA, 2014a, p. 7).

(17) Durante la redazione del presente articolo, si apprende della trasformazione della *governance* con la costituzione di un Consiglio di Amministrazione (www.regione.puglia.it).

Per quanto riguarda la relazione fra azienda e popolazione, si registra la mancanza di meccanismi di partecipazione della cittadinanza, il coinvolgimento a intermittenza delle associazioni dei consumatori, nonché iniziative minimali (come il "dialogo partecipato con gli *stakeholder*") promosse fondamentalmente per obiettivi di immagine. L'eventuale previsione statutaria nel senso dell'apertura dell'organo di governo in senso partecipativo o per la costituzione di un organismo di controllo dal basso, benché non vietata, pare configurasi come una forzatura rispetto agli obiettivi legali delle società di capitali. Del resto, gli organi di amministrazione e di controllo sono indicati dall'assemblea e, benché nel codice civile sia riconosciuta una sorta di autonomia nella regolazione di tali attività e l'amministrazione della società possa essere affidata anche a non soci (art. 2380 bis, c.c.) nominati dall'assemblea (art. 2383 c.c.), sembra difficile che AQP SPA possa "aprire" il Consiglio di amministrazione a esponenti della cittadinanza, seppur qualificati professionalmente. Infatti, dovendo gli amministratori gestire l'impresa attraverso "le operazioni necessarie per l'*attuazione* dell'oggetto sociale" (art. 2380 bis c.c.) ed essendo quest'ultimo finalizzato alla realizzazione e alla suddivisione degli utili (art. 2247 c.c.), gli obiettivi collettivi e di interesse generale di cui sarebbero portatori tali figure si porrebbero in contraddizione con quest'ultimo (18).

Due esiti significativi di tale distribuzione del potere sono il depotenziamento delle unità territoriali e il mancato rispetto dei risultati del referendum del 2011. Con riferimento al primo aspetto, il depotenziamento, da un lato, ha compresso l'autonomia organizzativa e decisionale a livello locale, dall'altro ha comportato la contrazione dell'occupazione (19) (tra il 2008 e il 2009, 149 unità lavorative, Corte dei Conti, 2012, p. 20). Da un punto di vista territoriale, tale riorganizzazione, riducendo la presenza sul territorio, non può che incidere sul monitoraggio del servizio e l'attenzione alle esigenze degli utenti, accentuando così, almeno in linea potenziale, la disuguaglianza socio-spaziale fra territori "centrali" con una maggiore presenza di uffici e un servizio alla clientela più efficiente ed efficace, e territori "periferici" caratterizzati dalla mancanza di unità decisionali e organizzative. In relazione al secondo aspetto, l' AQP SPA non ha eliminato dalla tariffa la voce "remunerazione del capitale investito" (come sancito dal referendum) e non ha restituito agli utenti le somme percepite a tale titolo dal 21/07/2011 al 31/12/2011 (ovvero, fino all'applicazione del nuovo metodo tariffario transitorio) così come stabilito dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG, 2013), benché il referendum abrogativo abbia forza di legge e la Corte Costituzionale, nel giudizio di ammissibilità dello stesso, avesse stabilito che la normativa tariffaria residua, senza la remunerazione del capitale, sarebbe stata immediatamente applicabile (20).

Per quanto attiene alla trasparenza della gestione, questa è sostanzialmente opaca in ragione delle clausole di confidenzialità a tutela del segreto commerciale e delle norme a difesa della riservatezza che sono state opposte alle richieste di infor-

---

(18) Del resto, non appare plausibile che la *mission* di un'azienda possa derogare all'obiettivo legale del conseguimento dell'utile. Su questo punto, tuttavia, sarebbe necessario un approfondimento sul piano giuridico.

(19) Sindacati e lavoratori hanno contestato anche le modalità con cui è stato attuato il depotenziamento, ravvisando in queste una vera e propria "strategia dei vertici AQP di approfittare del mese di agosto, sperando in una scarsa reazione dei lavoratori assenti per ferie, per imporre le proprie scelte" (Assemblea Generale Lavoratori AQP Brindisi, 2010).

(20) Del resto, l'AIP (2013ab), preposta alla determinazione della tariffa, ha stabilito che alcun importo sarebbe dovuto essere restituito agli utenti poiché la remunerazione del capitale percepita da AQP SPA sarebbe stata inferiore ai costi sostenuti. Tale decisione è stata contestata dai Comitati referendari (www.lacquanonsivende.blogspot.com).

mazioni da parte dei cittadini (21). Anche i lavoratori e i dirigenti, pur occupandosi a vario titolo della fornitura di un bene vitale, sono vincolati dal segreto d'ufficio e la loro autonomia di espressione e azione è compressa dalla debolezza (e, finanche, ricattabilità) della loro situazione lavorativa (22).

Del resto, la società non sembra aver ottemperato a quanto assicurato ad alcuni Comitati di cittadini, con riferimento alla pubblicazione periodica (almeno settimanale) delle analisi delle acque dell'invaso del Pertusillo, ubicato in Basilicata e fra le fonti principali cui attinge l'Acquedotto pugliese (www.lacquanonsivende.blogspot.com). L'invaso è soggetto a una pressione antropica (impianti di depurazione e attività industriali legate all'estrazione petrolifera) che mette a rischio il delicato equilibrio chimico ed ecologico (Arpab, 2013) e la preoccupazione dei cittadini nasceva dalla presenza di idrocarburi e metalli pesanti riscontrata nelle acque e nei sedimenti prelevati dall'invaso, in seguito alla moria di pesci e allo sviluppo di alghe rosse avvenuti nel 2010 e nel 2011 (www.corriere.it/inchieste/oro-nero-che-italia-rende-poveri/66d3009e-d108-11e2-9e97-ce3c0eeec8bb.shtml; www.lagazzettadelmezzogiorno.it/news/basilicata/295152/La-denuncia----C.html; www.olambientalista.it).

3.4 *Sostenibilità ambientale*. – La gestione privata della risorsa spesso è presentata come una possibilità di risparmio idrico, maggiore efficienza e sostenibilità ambientale benché ci sia una certa incompatibilità sul piano logico fra gestione a scopo di lucro e gli aspetti richiamati. Ad esempio, se l'impresa misura la propria *performance* sul fatturato, difficilmente potrà attuare politiche incisive di risparmio. Nel caso di Aqp Spa, in particolare, è previsto un quantitativo minimo impegnato di consumo (pagato a prescindere dall'uso reale; Aqp, 2013c) che induce potenzialmente a consumare (o almeno a prestare meno attenzione) anche in quei casi in cui si potrebbe evitare. D'altro canto, l'aumento delle tariffe – spesso giustificato dalla necessità di risparmiare una risorsa scarsa – non produce i risultati indicati poiché la natura essenziale del bene rende la domanda anelastica e un aumento del prezzo anche cospicuo difficilmente contrae il consumo della quantità d'acqua necessaria ai bisogni primari. In realtà, un aumento generalizzato e indifferenziato rispetto ai vari livelli di consumo, lungi dal garantire un'allocazione efficiente della risorsa, produce distorsione, ovvero riduce il potere di acquisto degli utenti più poveri (sui quali l'aumento dei prezzi incide in misura maggiore).

Sul versante "strettamente" ambientale, con la trasformazione dell'Acquedotto da ente autonomo in Spa si osserva un'apparente maggiore attenzione alla tematica da parte dell'impresa attraverso le iniziative culturali e l'introduzione del bilancio di

(21) Alla presunta riservatezza, ad esempio, si è appellato l'Amministratore unico Monteforte (26/10/2012) per non dare corso alla richiesta da parte di alcuni comitati di accesso ai documenti analitici a sostegno del Piano Industriale 2011-2014, la cui unica versione resa pubblica è quella *power point*. Successivamente, tali documenti sono stati dichiarati inesistenti in una missiva a firma del Prof. Costantino (2015), in qualità di Amministratore Unico subentrato.

(22) Il Codice Etico (www.aqp.it) subordina la possibilità di "rilascio di qualsiasi informazione" da parte dei lavoratori "alla preventiva autorizzazione da parte del diretto superiore" (art. 5,2) che, anche dopo la cessazione del rapporto di lavoro, sarebbe obbligato a mantenere "riservate le informazioni apprese nell'esercizio delle proprie funzioni". Norme di riservatezza sono previste anche all'interno dell'azienda dove "il personale può consultare i soli atti e fascicoli ai quali è autorizzato […] consentendone l'accesso ai colleghi per motivi di servizio" (p. 14). Tale controllo può minare la libertà individuale nella misura in cui è previsto che il personale eviti di "discutere argomenti d'ufficio" e *partecipi a incontri con terzi* attinenti le attività di Aqp "*solo* se *espressamente autorizzato* dal Dirigente sovraordinato" (p. 12).

sostenibilità. Quest'ultimo, in particolare, indica fra i valori alla base delle strategie aziendali "il rispetto e la tutela del territorio, l'efficienza energetica e la salvaguardia ambientale" e fra i punti caratterizzanti la missione di AQP SPA (2015) quello "di assicurare la tutela dell'ambiente attraverso gli impianti di depurazione di acque reflue urbane". Questi ultimi, insieme ai sistemi di compostaggio, sono presentati come pratiche ambientalmente compatibili di cui si segnalano gli aspetti positivi. Tuttavia, dalla cronaca degli ultimi anni, si apprende di una gestione inefficace e responsabile di numerosi fenomeni di inquinamento diffusi su tutto il territorio regionale – di cui, per inciso, non si trova traccia nel bilancio di sostenibilità (AQP SPA, 2015), nonostante questo dovrebbe contemplare "in maniera integrata informazioni di tipo ambientale, sociale ed economico" (p. 1) e queste dovrebbero essere riportate "*senza omettere* informazioni o dati significativi" (p. 2) – motivo per cui l'accresciuta attenzione all'ambiente rischia di essere come minimo retorica. Il riferimento è all'inadeguatezza del sistema di depurazione – causa di inquinamento – in termini di diffusione e aderenza alle reali esigenze del territorio (coprendo circa il 75% del fabbisogno, con una potenzialità di 4,8 milioni di abitanti equivalenti su un carico totale generato di 6,3 milioni, Regione Puglia, 2009), di funzionamento ed efficacia (impianti mai entrati in funzione o che non funzionano in maniera corretta, presentando parametri non conformi a quelli previsti dalla normativa), o di compatibilità con le aree naturali protette (Legambiente, 2013). A questo si aggiunge la mancanza di un'attività strutturale di affinamento delle acque che sono disperse in mare invece di essere riutilizzate in agricoltura (23). Nel 2013, sette impianti recapitavano nel sottosuolo in deroga (AQP SPA, 2015, p. 70) mentre più della metà dei 185 impianti gestiti da AQP SPA risultavano a rischio di non conformità con la legge (www.lagazzettadelmezzogiorno.it/homepage/allarme-sui-depuratori-oltre-meta-e-fuorileggeno628309). Da dati ufficiali si apprende che sono tredici gli impianti che scaricano nel sottosuolo, trentuno i casi di scarichi anomali di varia natura (industriali, acque di vegetazione e vinicole, acque di caseificio e di lavorazione del pomodoro, acque o fanghi di fosse settiche, oli esausti) e sessantatré i casi di arrivo frequente di acque meteoriche, dieci gli impianti di prossima dismissione (fig. 2) nonché diffuso il superamento dei limiti di legge. Ad esempio, per quanto riguarda l'azoto totale e il fosforo presenti nei reflui in uscita, questi risultano oltre i limiti legali rispettivamente in trentaquattro e in quarantotto casi (24) (fig. 3). Inoltre, in novantatré impianti risulta superato il valore limite dei solidi sospesi totali (10 mg/l), in ventinove del BOD5 (20 mg O2/L- mg/L) e in quattordici del COD (25) (100 mg O2/L- mg/L).

Al riguardo, la Procura di Trani ha avviato un'inchiesta denominata "Acque sporche" sugli impianti di depurazione di Trani, Barletta, Andria e Molfetta – dove i depuratori riversavano in mare fanghi e acque con elevate concentrazioni di azoto, fosforo e idrocarburi (ritenuti responsabili, fra l'altro, dell'origine dell'alga tossica)

---

(23) L'affinamento delle acque reflue è previsto dalla LR n. 27/2008. Allo stato attuale, AQP SPA (2015, p. 71) ha cinque impianti di affinamento in esercizio le cui acque in tre casi sono riutilizzate a scopi irrigui, in due casi riversate nei rispettivi corpi ricettori. A questi si aggiungono altri ventiquattro impianti che, pur essendo completati (e in alcuni casi collaudati), non risultano funzionanti (Legambiente, 2013, p. 15).

(24) Il DM 185/2003 stabilisce i valori limite delle acque reflue all'uscita dell'impianto di recupero: 15 mg/l per l'azoto totale e 2 mg/l per il fosforo totale. In alcuni casi, tali limiti sono superati anche di oltre il 100% (fino a più del 500% nel caso dell'azoto e a oltre il 300% nel caso del fosforo).

(25) Il BOD e il COD sono due parametri utilizzati per stimare il carico inquinante delle acque reflue.

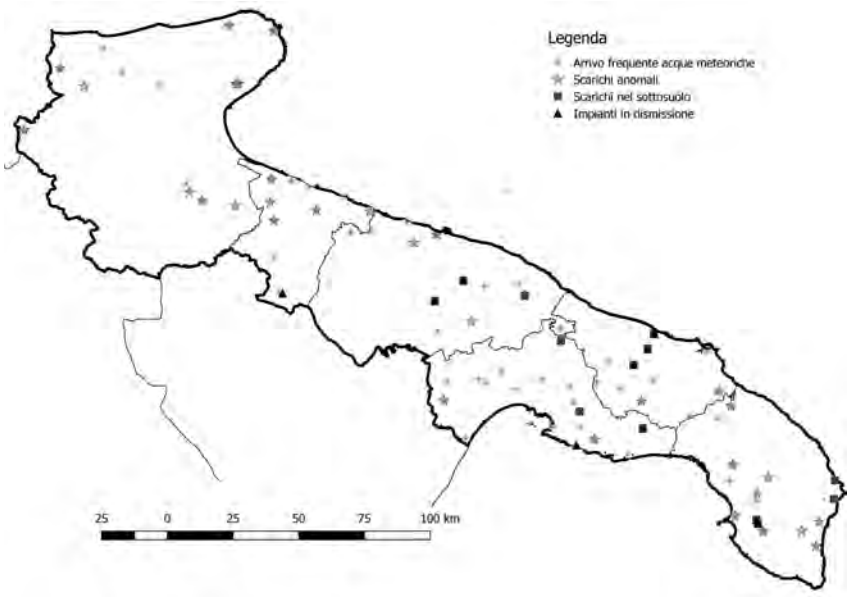


Fig. 2 – Aop Spa: sistema di depurazione e problematiche relative agli impianti di scarico, 2013.
Fonte: elaborazione su dati Aop Spa (www.aqp.it/portal/page/portal/MYAQP/SERVIZI/Servizio%20di%20depurazione/13.07.25_dati%20internet_inviato_v.04.pdf)

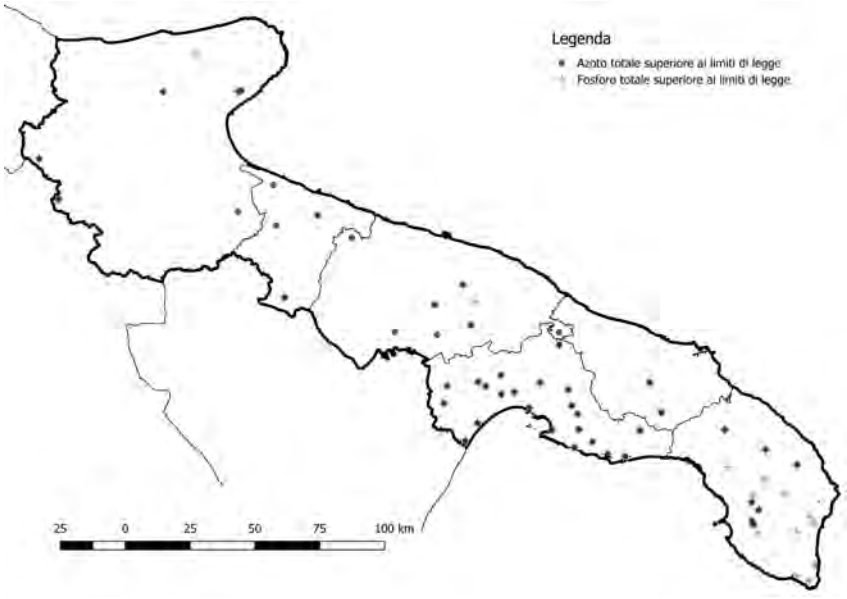


Fig. 3 – Aop Spa: sistema di depurazione e superamento dei limiti di legge previsti per l'azoto e il fosforo totale nelle acque reflue in uscita, 2013.
Fonte: elaborazione su dati Aop Spa (www.aqp.it/portal/page/portal/MYAQP/SERVIZI/Servizio%20di%20depurazione/13.07.25_dati%20internet_inviato_v.04.pdf)

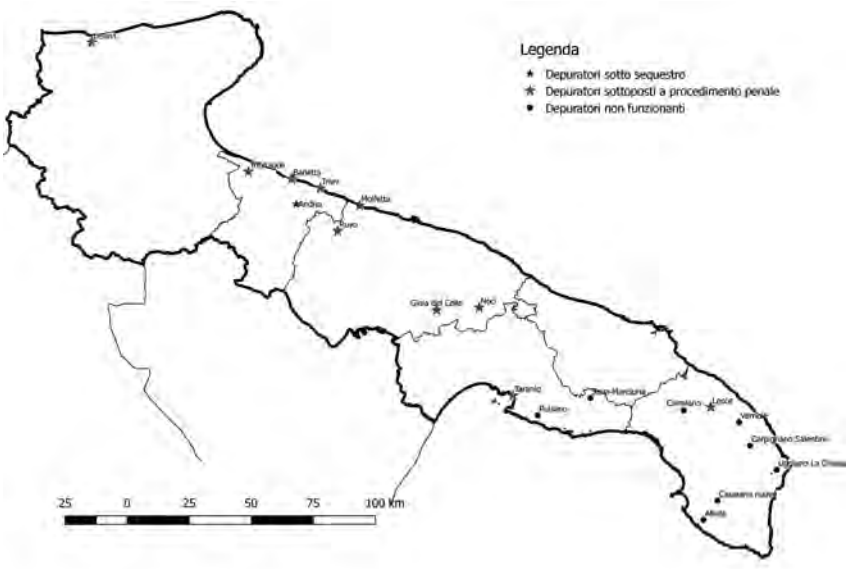


Fig. 4 – AQP SPA: impianti di depurazione sottoposti a procedimenti penali, sotto sequestro e non funzionanti, 2013.
Fonte: elaborazione sui dati Legambiente (2013, p. 13) e Corriere del Mezzogiorno (http://corrieredelmezzogiorno.corriere.it/napoli/notizie/cronaca/2012/24-maggio-2012/bat-fanghi-inquinanti-finiti-marecaso-depuratori-indagato-monteforte-201323047732.shtml)

– sequestrando i depuratori e indagando per reati ambientali 21 persone fra cui due amministratori unici e alcuni dirigenti di AQP SPA (26). Altri impianti sottoposti a procedimento penale sono localizzati a Noci, Trinitapoli, Ruvo, Gioia del Colle, Taranto Gennarini, Lesina e Lecce Ciccio Prete (fig. 4). Secondo la Corte dei Conti (2015) – che ha rilevato l'incremento dei reati in materia ambientale a carico dei vertici di AQP SPA oltre che delle procedure di infrazione a livello europeo (p. 15) – a dicembre 2014 risultano pendenti procedimenti penali per reati ambientali su più di 40 impianti di depurazione; 15 procedimenti risultano conclusi per archiviazione, assoluzione o non luogo a procedere. I reati contestati vanno dalla mancanza di autorizzazione allo scarico, al superamento dei valori limite degli scarichi, al getto pericoloso di cose, al danneggiamento, alla distruzione o deturpamento di bellezze naturali (p. 28).

Altro ambito critico è la produzione di rifiuti, ovvero dei fanghi da depurazione. Questi, secondo AQP SPA (2015, p. 71), sono "trasportati e riutilizzati/smaltiti presso siti di conferimento autorizzati. Non sono in ogni caso rifiuti pericolosi" e per la maggior parte sono riutilizzati in agricoltura. Tuttavia, la realtà sembra

(26) Gli amministratori che risultano indagati sono l'Ing. Monteforte (http://corrieredelmezzogiorno.corriere.it/napoli/notizie/cronaca/2012/24-maggio-2012/bat-fanghi-inquinanti-finiti-marecaso-depuratori-indagato-monteforte-201323047732.shtml) e l'ing. Maselli che, raggiunto dall'avviso di garanzia, ha rassegnato le dimissioni (www.lagazzettadelmezzogiorno.it/homepage/maselli-lascia-l-aqp-non-voglio-rischiare-per-i-depuratori-no627682/). I responsabili di AQP SPA e Pura Depurazione SRL rispondono di violazioni ambientali per sversamento di acque e fanghi non depurati, deposito dei fanghi, assenza di autorizzazione allo scarico dei reflui e dei mancati lavori di manutenzione che, se effettuati, avrebbero impedito la contaminazione da Escherichia coli (http://corrieredelmezzogiorno.corriere.it/lecce/cronaca/15_gennaio_28/sindaco-perrone-indagato-il-depuratore-andria-2df01826-a71b-11e4-93fc-9b9679dd4aa0.shtml).

divergere dal racconto e i fanghi risultano contenere sostante tossico-nocive. Al riguardo, la Direzione distrettuale antimafia di Lecce ha aperto un'inchiesta sull'ipotesi di smaltimento illecito di rifiuti con riferimento ai reflui trattati dai depuratori gestiti da Aqp Spa che conferivano i fanghi ad Aseco Srl e sequestrati nel 2014. Questi, da quanto si apprende non essendo conformi "alla normativa per l'elevato contenuto di idrocarburi totali" e presentando "elevate concentrazioni di metalli (quali alluminio, ferro, magnesio, zinco, rame, mercurio e stagno)", sarebbero dovuti essere trattati come rifiuti speciali e smaltiti in discarica (27) (www.lagazzettadelmezzogiorno.it/homepage/i-fanghi-dei-depuratori-nei-campi-chiusa-inchiesta-su-vertici-aqp-no870886).

Del resto, la Commissione Europea ha avviato tre procedure di infrazione (proc. infr. 2004/2034 con riferimento iniziale a 85 agglomerati urbani superiori ai 15.000 abitanti equivalenti, proc. infr. 2009/2034 con riferimento a 6 agglomerati con oltre 10.000 abitanti equivalenti che scaricano in aree cosiddette "sensibili" e proc. infr. 2014/2059) (28) e un pre-contenzioso (relativo a 103 agglomerati urbani con carico generato superiore ai 2.000 abitanti equivalenti) per mancato adeguamento alla Direttiva Comunitaria 91/271/ Cee in materia di sistemi fognari e trattamento delle acque reflue urbane che costituiscono un rischio per la salute, fonte di inquinamento del suolo, delle acque superficiali e sotterranee, nonché, in alcuni casi, di aree naturali protette dalla direttiva Habitat (Regione Puglia, 2013). L'esistenza di violazioni sistematiche degli obblighi UE – così come definite anche dalla Commissione europea (con riferimento pure alla situazione di altre Regioni) – al di là dei rischi sul piano economico (multe) e giuridico (deferimento alla Corte di Giustizia), mette in luce l'inefficacia strutturale delle politiche ambientali del sistema imperniato sulla logica del profitto e sulle dinamiche commerciali.

4. Conclusioni. – Il caso di studio dell'Acquedotto pugliese mostra la crescita degli utili a fronte di un aumento annuo delle tariffe (in linea con il *trend* nazionale) e una contrazione significativa dei costi del lavoro. L'accesso alla risorsa è dipendente dal pagamento della tariffa e da una quota fissa, svincolata dal consumo e dalle condizioni reddituali e catastali. In caso di morosità si procede al distacco della fornitura senza che il minimo vitale sia assicurato. Pertanto, la funzione sociale del servizio idrico (*in primis* alimentare e igienico-sanitaria) è subordinata alla capacità economica degli utenti. Inoltre, l'analisi ha fatto emergere accentramento del potere decisionale e assenza di meccanismi di partecipazione della cittadinanza, opacità nella gestione, nonché inefficacia strutturale delle politiche ambientali (soprattutto con riferimento agli impianti di depurazione e alla gestione dei fanghi). Si può affermare, dunque, che la natura pubblica della titolarità del servizio è *condizione probabilmente necessaria ma sicuramente non sufficiente* a garantire accesso alla risorsa e giustizia socio-spaziale, sovranità territoriale, trasparenza e

(27) Fra gli indagati, risultano esserci gli Amministratori unici, Costantino (recentemente dimessosi) e i due predecessori Maselli e Monteforte, nonché l'ex direttore generale Bianco e gli amministratori di Pura Depurazione Srl e di Aseco Srl.

(28) L'inoltro in sede ministeriale delle informazioni necessarie al superamento della procedura d'infrazione ha ridotto il numero di agglomerati non conformi (Regione Puglia, 2013). Fase attuale delle rispettive procedure: 2004/2034, messa in mora (art. 260 Tfue); 2009-2034, sentenza (art. 258 Tfue); 2014/2059, parere motivato (art. 258 Tfue) (http://eurinfra.politichecomunitarie.it/ElencoAreaLibera.aspx).

sostenibilità ambientale. Questo accade nonostante il servizio riguardi la fornitura di un bene vitale e sia corrisposto in presenza di condizioni politiche, amministrative e tecniche favorevoli (come quelle richiamate nel testo) poiché esso è organizzato in linea con gli obiettivi legali delle società a scopo di lucro. Tale assunto è stato stigmatizzato anche sul piano giuridico dalla Corte dei Conti (2008) secondo cui la trasformazione dell'Acquedotto pugliese da Ente Autonomo non economico a Società per Azioni, "ha comportato una modificazione di prospettiva della sua attività: non più ente obbligato alla erogazione di servizi nel quale l'attenzione al costo è vista prevalentemente nel profilo della economicità, bensì soggetto che opera nel mercato e che deve trovare nella remunerazione del costo del servizio e del capitale impiegato le ragioni della sopravvivenza". Del resto, politiche aziendali a tutela dell'acqua e della sua funzione sociale riscontrabili nella gestione di alcune società a intero capitale pubblico – ad esempio, la Cap Holding nella provincia di Milano (www.contrattoacqua.it) – non possono che essere attribuite alla virtuosità degli amministratori e alla perseveranza delle associazioni e non alla forma giuridica Spa che, come dimostrato, di per sé non offre garanzia in tal senso.

La proprietà pubblica delle azioni di Aqp Spa, come si è osservato, non è in grado di sottrarre la gestione dell'acqua e la sua funzione sociale alla logica del profitto né di inibire lo sviluppo del *business* estraneo all'oggetto sociale per l'aumento dei ricavi ma, piuttosto, da luogo al fenomeno della "schizofrenia istituzionale" (Ciervo, 2010). Quest'ultima è data dal fatto che il soggetto istituzionale – l'ente locale azionista – è contemporaneamente soggetto di diritto pubblico (per sua natura) e soggetto di diritto privato (in quanto azionista) e, pertanto, titolare di diritti e doveri fra loro incompatibili. Da un lato, infatti, esso ha il compito istituzionale di assicurare l'interesse collettivo garantendo la diffusione dei servizi idrici secondo criteri di equità socio-spaziale, l'accessibilità alla risorsa da parte degli utenti, la garanzia del diritto umano all'acqua, la fornitura di un servizio di qualità, un sistema tariffario per scoraggiare lo spreco, il rispetto degli equilibri ecologici. Dall'altro, in quanto azionista, ha l'interesse e l'obiettivo riconosciuto dalla legge di conseguire l'utile (il che presuppone aumento dei ricavi e riduzione dei costi). È evidente come le due finalità siano in contrasto fra loro e, quindi, come il perseguimento degli interessi collettivi non collimi con quelli privatistici e viceversa (29). Pertanto, l'ente pubblico azionista è portatore di due interessi contrapposti che, nella migliore delle ipotesi, generano *impasse*, nella peggiore possono essere alla base di scelte che vanno sia a svantaggio dell'azienda (per esempio, nel caso in questione, la scelta di distribuire i dividendi dell'esercizio 2010 a fronte di necessità interne di investimento) sia, soprattutto, a discapito del proprio compito istituzionale (si vedano, ad esempio, le "campagne di sospensione di fornitura, di intimazioni ad adempiere e di recupero legale" di Aqp Spa). D'altro canto, recenti proposte di azionariato diffuso ai Comuni e ai cittadini non risolverebbero i problemi evidenziati.

(29) Anche la Corte dei Conti (2015, p. 24), con riferimento all'impianto dei controlli, rileva come questo "debba scontare difficoltà applicative derivanti dalla natura pubblica della società, sottoposta in quanto tale ad entrambe le normative ed alla perdurante ed irrisolta correlazione tra attività della Regione in quanto Ente ed in quanto socio unico. Le due distinte dimensioni sembrano entrare in conflitto in alcuni settori come quello, assai critico, della gestione degli impianti e degli interventi in materia di depurazione, in cui la Regione è titolare di poteri il cui mancato esercizio può determinare situazioni di irregolarità anche di rilievo penale coinvolgenti i vertici aziendali della società partecipata".

In entrambi i casi non sarebbe impedita la vendita delle quote alle imprese private, mentre l'estensione dell'azionariato ai Comuni potrebbe incidere negativamente sulla governabilità (rispetto alla situazione attuale).

Da quanto esposto, si ricava che la Spa *in house* – in virtù della sua natura giuridica – non possa essere considerata una modalità di gestione capace di *garantire* il diritto umano e l'accesso, la fruizione collettiva e la funzione sociale dell'acqua (e, per estensione, degli altri beni comuni) né, tanto meno, il controllo da parte degli abitanti e la capacità di incidere sui processi decisionali. Pertanto, la Spa *in house* si configura come uno strumento – al pari di ogni altra forma giuridica privata a scopo di lucro – che non sottrae la gestione dell'acqua a quella che abbiamo definito *the new tragedy of the commons*, ovvero agli effetti deleteri sul piano ambientale e sociale prodotti dalla subordinazione dell'accesso alla risorsa e della funzione sociale del bene alle logiche del profitto. Al riguardo e considerato che il servizio idrico si configura come monopolio naturale, sarebbe necessario, al minimo, un intervento legislativo sul modello francese (L. 115-3, *Code de l'action sociale et des familles*) che, al di là della proprietà e della forma di giuridica di gestione, imponga il divieto di interruzione della fornitura idrica per morosità nella residenza principale, assicurando il diritto umano all'acqua e, dunque, ponendo un freno almeno in parte agli effetti deleteri sul piano sociale su richiamati. Sulla stessa linea ma con un "salto" di scala, si pone la proposta del Contratto Mondiale sull'Acqua di uno strumento di diritto internazionale vincolante (come un protocollo o un trattato) che stabilisca le forme e le procedure con cui gli Stati aderenti devono garantire il diritto umano all'acqua e la partecipazione dei cittadini al governo della risorsa, nel rispetto del suo ciclo naturale, nonché gli strumenti sanzionatori attivabili (Lembo, 2015).

Del resto, le forme di gestione di diritto pubblico (come, ad esempio, le aziende speciali) – benché per loro natura assicurino una gestione non finalizzata al profitto (sottraendola almeno in parte alle degenerazioni connesse con riferimento alla funzione sociale del servizio) o un maggiore grado di trasparenza (non potendo, in linea generale, appellarsi a clausole di confidenzialità, norme a tutela della riservatezza o del segreto commerciale) –, in mancanza della normativa su richiamata (oltre che per la gestione contrattualistica dei rapporti con l'utenza), non sono sufficienti a superare la *governance failure*, a garantire giustizia socio-spaziale e, soprattutto, una gestione coerente con la qualificazione dell'acqua come bene comune e diritto umano universale.

A tal fine, emergono due tendenze che potremmo definire, rispettivamente, di "adattamento" sul piano giuridico-legale o di "innovazione" sul piano economico. Il primo caso si riferisce, sostanzialmente, all'introduzione di "correttivi" alla forma di gestione pubblica attraverso, ad esempio, l'implementazione di meccanismi codificati e ineludibili a garanzia della partecipazione degli utenti (Moramarco, 2015). La seconda ipotesi fa riferimento al superamento della dicotomia pubblico-privato, al riconoscimento del valore di legame (in luogo di quello di scambio e di uso) e a modalità comunitarie di gestione (Zamagni, 2014). Tali idee, che non si escludono necessariamente, potrebbero validamente costituire parte della transizione verso l'ineludibile cambio di paradigma che, invece, richiede una conversione radicale del sistema in cui il diritto umano all'acqua potabile e agli altri beni

essenziali alla vita, nonché la garanzia della loro funzione sociale ed ecologica, diventino valori di riferimento non negoziabili sulla base dei quali organizzare il sistema di "produzione" e di fruizione, e rispetto ai quali valutare le scale spaziali di governo e di gestione più appropriate.

BIBLIOGRAFIA

Aeeg (Autorità per l'energia elettrica e il gas), *Restituzione agli utenti finali della componente tariffaria del servizio idrico integrato relativa alla remunerazione del capitale, abrogata in esito al referendum popolare del 12 e 13 giugno 2011, con riferimento al periodo 21 luglio - 31 dicembre 2011 non coperto dal metodo tariffario transitorio*, Deliberazione 273/2013/R/Idr, 25/06/2013.

Aip (Autorità Idrica Pugliese), *Lettera a Comitato pugliese Acqua Bene Comune*, prot. 4428, 12/11/2012.

Id., *Deliberazione 273/2013/R/IDR dell'Aeeg relativa alla restituzione della componente tariffaria relativa alla remunerazione del capitale, prevista dal metodo normalizzato del 1996 e oggetto di referendum abrogativo del giugno 2011 - Determinazioni*, Deliberazione del Consiglio Direttivo n. 35, Seduta 07/10/2013.

Id., *Restituzione agli utenti finali della componente tariffaria del Sii relativa alla remunerazione del capitale, con riferimento al periodo 21 luglio - 31 dicembre 2011*, 2013b.

Id., *Avviso pubblico "Erogazione delle agevolazioni a favore delle utenze deboli del Servizio Idrico Integrato della Puglia. Periodo di agevolazione 2012, 2013 e 2014,* Bari, 2015.

Althesys, *La performance delle utility italiane. Analisi delle 100 maggiori aziende dell'energia, dell'acqua, del gas e dei rifiuti*, 2014.

Aqp Spa, *Bilancio d'Esercizio*, Bari, 2003.

Id., *Bilancio d'Esercizio*, Bari, 2004.

Id., *Bilancio d'Esercizio*, Bari, 2005.

Id., *Bilancio d'Esercizio*, Bari, 2006.

Id., *Bilancio d'Esercizio*, Bari, 2007.

Id., *Piano Industriale 2011-2014*, Bari, 2011.

Id., *Bilancio d'Esercizio*, Bari, 2012.

Id., *Bilancio d'Esercizio*, Bari, 2013.

Id., *Statuto* (approvato al 25 giugno 2013), Bari, 2013a.

Id., *Carta del Servizio Idrico Integrato,* Bari, 2013b.

Id., *Regolamento del Servizio Idrico Integrato*, Bari, 2013c.

Id., *Bilancio d'Esercizio*, Bari, 2014a.

Id., *Comunicazione a Comitato Pugliese "Acqua Bene Comune"*, prot. 0109751, 12/11/2014b.

Id., *Bilancio di sostenibilità 2014*, Bari, 2015.

Arpab (Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Basilicata), *Monitoraggio del Lago del Pertusillo luglio 2011 - agosto 2010*, 2013.

Arena G., Iaione G. (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, Carocci, 2012.

Assemblea Generale Lavoratori Aqp Brindisi, *Acquedotto pugliese di Brindisi: il blitz di ferragosto*, 03/08/2010.

Barlow M., *Bleu Gold, The Global Water Crisis and the Commodification of the World's Water Supply*, IFG, Toronto, 2001.

Bakker K., Kooy M., Shofiani N. E., Martijn E.J., "Governance Failure: Rethinking the Institutional Dimensions of Urban Water Supply to Poor Households", *World Development*, 36, 2008, 10, pp. 1891-1915.

Beder S., *Suiting Themselves: How Corporations Drive the Global Agenda,* London, Earthscan, 2006.

Id., "The Corporate Assault on Democracy", International Journal of Inclusive Democracy, 4, 2008, 1.

Id., "Business-Managed Democracy: The Trade Agenda", Critical Social Policy, 30, 2010, 14.

Bel G., Fageda X., Warner M. E., "Is Private Production of Public Services Cheaper than Public Production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services", *Journal of Policy Analysis and Management*, 29, 2010, pp. 553-577.

Bruni L., *Le nuove virtù del mercato, nell'era dei beni comuni,* Roma, Città Nuova, 2012.

Ce (Commissione Europea), *Libro verde. Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, Bruxelles, Com 366, 2001.

Id., *Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese*, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, Com 681, 2011.

Id., Commissione Europea, *Piano per la salvaguardia delle risorse idriche eu*ropee, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, Com (2012) 673, 2012.

Cerreti C., "L'analisi geografica delle terre comuni", *Bollettino della Società Geografica Italiana*, 1994, pp. 489-500.

Ciervo M., "L'acqua: da dono della terra a bene economico. Il caso di Cochabamba (Bolivia)", *Bollettino della Società Geografica Italiana,* 3, 2006, pp. 789-818.
Id., "Il caso di Cochabamba (Bolivia), dopo la guerra dell'acqua: la riorganizzazione territoriale per la gestione della risorsa idrica", *Bollettino della Società Geografica Italiana*, Roma, 2007, 4, pp. 949-975.
Id., "Communautés rurales et gouvernance du territoire. Le cas de Ayllu des Andes boliviennes", in Frutos M., Climent E., Ruiz E. (a cura di), *New ruralities and sustainable use of territory*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2009, pp. 311-329.
Id., *Geopolitica dell'Acqua*, Roma, Carocci, 2010.
Id., "Rapporto permanente sullo stato di concretizzazione del diritto all'acqua. Il caso della Puglia (Italia)", in Petrella R. (a cura di), *Rapport Mondial Permanent en ligne, sur la concrétisation du Droit à l'Eau,* pubblicato sul sito Rampedre, Licence Cretative Commons BY-NC-ND 3.0, 2012.
Id., "Politica Europa dell'acqua. Possibili scenari a confronto", in Marconi M., Sellari P. (a cura di), *Verso un nuovo paradigma geopolitico*, Roma, Aracne, 2015, pp. 643-670.
Conviri (Commissione Nazionale sulla Vigilanza sulle Risorse Idriche), *Rapporto sullo Stato dei Servizi Idrici*, Roma, 2011.
Corte Dei Conti, *Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Acquedotto Pugliese S.p.A., per gli esercizi dal 2004 al 2006, Determinazione 67/2008*, 2008.
Id., *Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Acquedotto Pugliese S.p.A., per l'esercizio 2008. Determinazione 71/2010*, 2010.
Id., *Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Acquedotto Pugliese S.p.A. per gli esercizi finanziari 2009 e 2010. Determinazione 38/2012,* 2012.
Id., *Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Acquedotto pugliese S.p.A. per gli esercizi 2011, 2012, 2013, Determinazione 72/2015,* 2015.
Cittadinanza Attiva, *Il servizio idrico integrato. 11° Indagine a cura dell'Osservatorio prezzi e tariffe di Cittadinanzattiva*, 2016.
Costantino N., *Comunicazione a Comitato pugliese "Acqua Bene Comune"*, prot. 0002604, 13/01/2015.
Giordano M., "The Geography of the Commons: The Role of Scale and Space", *Annals of the Association of American Geographers,* 93, 2003, 2, pp. 365-375.
Goldstein A., "I servizi di pubblica utilità in Gran Bretagna: sviluppi recenti in materia di privatizzazioni e regolamentazione", *Economia Pubblica*, 27, 1997, pp. 59-88.
Gonzales-Gomez F., Garcia-Rubio M., "Efficiency in the Management of Urban Water Services. What Have We Learned after Four Decades of Research". *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 185, 2008, pp. 39-67.
Hardin G., "The tragedy of the commons", *Science*, 162, 1968, pp. 1243-1248.
Id., "The tragedy of the unmanaged commons", *Tree*, 9, 1994, 5, p. 199.
Hardt M., Negri A., *Comune. Oltre il privato e il pubblico,* Milano, Rizzoli, 2010.
Hall D., Lobina, E., *Water Privatization*. *Psiru Reports*, 2008 (www.psiru.org/sites/default/files/2008-04-W-over.doc).
Imf, International Monetary Fund, "Public-Private Partnerships", 2014 (www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm).
Kishimoto S., Lobina E., Petitjean O. (a cura di), *Our public water future. The global experiene with remunicipalisation,* Transnational Institute (Tni), Public Services International Research Unit (Psiru), Multinationals Observatory, Municipal Services Project (Msp) and the European Federation of Public Service Unions (Epsu), Amsterdam, London, Paris, Cape Town and Brussels, 2015.
Kolstad I., "Why firms should not always maximize profits", *Journal of Business Ethics*, 76, 2007, 2, pp. 137-145.
Legambiente, *La depurazione in Puglia*, Bari, 2013.
Lembo R., "Il diritto umano all'acqua e la gestione come bene comune", in corso di pubblicazione in *Commons/Comune: geografie, luoghi, spazi, città*, Firenze, Società di studi geografici (*Memorie geografiche*, vol. 14), 2016.
Lloyd B., "The Commons revisited: The tragedy continues", *Energy Policy,* 35, 2007, pp. 5806-5818.
Lobina E, *Troubled Waters: misleading industry PR and the case for public water*, Boston, Corporate Accountability International, 2014.
Lucarelli A., *Beni comuni. Dalla teoria all'azione politica*, Lucca, Dissensi, 2011.
Id, *La democrazia dei beni comuni. Nuove frontiere del diritto pubblico*, Roma-Bari, Laterza, 2013(a).
Id, *Costituzione e Beni comuni*, Campobasso, Diogene Edizioni, 2013(b).
Id. (a cura di), *Nuovi modelli di gestione dei servizi pubblici locali. Studio sulla trasformazione della società per azioni in azienda speciale. Analisi, criticità, proposte*, Torino, Giappichelli, 2014.
Massarutto A., *L'Acqua*, Bologna, Il Mulino, 2015.
Monteforte I., *Comunicazione a Comitato pugliese "Acqua Bene Comune"*, 26/10/2012.
Moramarco L., "Gestione pubblica e partecipata del bene comune acqua", in corso di pubblicazione in *Commons/Comune: geografie, luoghi, spazi,* città, Firenze, Società di studi geografici (*Memorie geografiche*, vol. 14), 2016.
Moss T., "Spatiality of the Commons", *International Journal of the Commons*, 8, 2014, 2, p. 457.

Ostrom E., *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
Peda P., Grossi G., Liik M., "Do ownership and size affect the performance of water utilities? Evidence from Estonian municipalities", *Journal of Management & Governance*, 17, 2013, pp. 237-259.
Petrella R., *Il Manifesto dell'acqua. Il diritto alla vita per tutti*, Torino, Ega, 2001.
Id., *Il nuovo manifesto dell'acqua e degli altri beni comuni*, Bruxelles, Ierpe, 2013(a).
Id., *Mémorandum sur la politique européenne de l'Eau*, Bruxelles, Ierpe, 2013(b).
Psiru (Public Services International Research Unit), *Public and private sector efficiency. A briefing for the Epsu Congress,* Epsu, European Federation of Public Service Unions, 2014.
Regione Puglia, Servizio Tutela delle Acque, Piano di tutela delle acque, *Relazione Generale, Giugno 2009*, Bari, 2009.
Id., *Report sulla depurazione in Puglia* (D.Lgs 152/06-Art. 101, comma 9), Bari, 2013.
Saal D.S, Parker d., Weyman-Jones T., "Determining the contribution of technical change, efficiency change and scale change to productivity growth in the privatized English and Welsh water and sewerage industry: 1985–2000", *Journal of Productivity Analysis*, 2007, 28, pp. 127-139.
Sinai A., *L'eau à Paris - Retour vers le Public*, Parigi, Eau de Paris, 2014.
St. Martin K., "Toward a Cartography of the Commons: Constituting the Political and Economic Possibilities of Place", *The Professional Geographer*, 61, 2009, 4, pp. 493-507.
Turco A., *Paesaggio, luogo, ambiente. La configuratività territoriale come bene comune,* Milano, Unicopli, 2014.
Undp, *L'acqua tra potere e povertà*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2006.
Zamagni S., *L'economia del bene comune*, Roma, Città Nuova, 2007.
Id., *I beni comuni per il bene comune*, Milano, Edizione Casa della Cultura, 2014.

Foggia, Dipartimento di Economia dell'Università; margherita.ciervo@unifg.it

RIASSUNTO: Nel testo si affronta il tema dei beni meritori gestiti con forme giuridiche di diritto privato e dei rischi connessi alla subordinazione dell'accessibilità degli utenti alle logiche del profitto. Al riguardo, è stata scelta l'acqua poiché bene vitale per eccellenza e l'Acquedotto pugliese poiché società per azioni a intero capitale pubblico. Dallo studio emerge la crescita degli utili a fronte di un aumento annuo delle tariffe e una contrazione significativa dei costi del lavoro. L'accesso alla risorsa è dipendente dal pagamento della tariffa e di una quota fissa che, svincolata dal consumo e dalle condizioni reddituali e catastali, genera ingiustizia socio-spaziale e disuguaglianze socio-economiche. In caso di morosità si procede al distacco della fornitura senza assicurare il minimo vitale. Pertanto, il diritto umano all'acqua non è garantito e la funzione sociale del servizio idrico (*in primis* alimentare e igienico-sanitaria) è subordinata alla capacità economica degli utenti. A questo si aggiunge: assenza di meccanismi di partecipazione della cittadinanza, inefficacia strutturale delle politiche ambientali e retorica della sostenibilità. Da quanto esposto si ricava, dunque, che la SpA *in house* non è una forma di gestione capace di assicurare il diritto umano all'acqua e il primato della sua funzione sociale. Del resto, anche le forme di diritto pubblico non sono sufficienti a tale scopo. Al riguardo, emergono diverse proposte che potrebbero costituire parte della transizione verso l'ineludibile cambio di paradigma che richiede una conversione radicale del sistema, in cui il diritto umano all'acqua e agli altri beni essenziali alla vita, nonché la garanzia della loro funzione sociale ed ecologica, diventino valori di riferimento per il governo della risorse.

SUMMARY: *Water service: the public stock company and territorial effects. The case of Apulia aqueduct*. – In the text we deal with the issue of merit good managed by private law institutions and the risks connected to the dependence of users' access on profitability. In regard to this, we have chosen water because it is a symbolic and vital common good and the Apulia aqueduct because it is managed by a stock company totally owned by the public. We have observed the annual growth of, both, profit and tariffs, as well as an important reduction of labour costs. The water access is dependent on the tariffs and a sum not connected with consumption levels, as well as income and cadastral conditions. This produces socio-spatial injustice and socioeconomic inequality. For users with payments in arrears there is a discontinuation of services without assurance of the vital minimum quantity. Therefore, the human right to water is not guaranteed and the water service's social function (primarily to support food and health) is dependent on the users' economic capacity. Moreover, we have observed the lack of citizen participation, in addition to the ineffectiveness of environmental policies and sustainability's rhetoric. So, we can affirm that the public stock company is not able to guarantee the human right to water or the placement of water supply as a priority to actuate its social function. On the other hand, public law institutions are also insufficient assurance to the human right to water. In regard to this, there are very interesting propositions that could be part of the transition towards the paradigm change. The latter is unavoidable in order to realise a radical system conversion where water and other vital common human rights,

as well as the guarantee of their social and ecological functions, become reference values for the resources governance.

RÉSUMÉ: *Service en eau : la société par actions publiques et les effets territoriaux. Le cas de l'aqueduc des Pouilles*. – Le texte présente la thématique des biens tutélaires gérés par les institutions de droit privé, ainsi que des risques liés à la subordination du droit d'accès à l'eau aux forces du marché. À cet égard, nous avons choisi l'eau comme bien vital symbolique et l'aqueduc des Pouilles comme exemple de société par actions détenues à 100% par le public. Nous avons observé l'augmentation annuelle soit des profits, soit des tarifs, associée à la réduction des coûts du travail. L'accès à la ressource est subordonné au paiement des tarifs et d'une somme forfaitaire non liée au niveau de consommation, des revenus ou des conditions cadastrales. Cette situation produit une injustice socio-spatiale et des inégalités sur le plan socio-économique. Dans le cas de défaut de paiement la fourniture est interrompue sans que la quantité minimum vitale d'eau soit assurée. Ainsi, le droit humain à l'eau n'est pas garanti et la fonction sociale du service en eau (premièrement alimentaire et sanitaire) est subordonnée au pouvoir d'achat des usagers. De plus, nous avons observé l'absence de mécanismes de participation des citoyens, ainsi que l'inefficacité des politiques environnementales et de la rhétorique de durabilité. Nous pouvons donc affirmer que la société par actions publiques n'est pas un organe juridique capable d'assurer ni le droit humain à l'eau ni la primauté de sa fonction sociale. D'autre part, même les institutions juridiques publiques ne peuvent pas garantir ce droit. À ce sujet, il existe différentes propositions qui pourraient faire partie d'une transition vers un nouveau paradigme. Cette évolution sera inévitable si le but est de réaliser une conversion radicale du système, où l'accès à l'eau et d'autres droits humains vitaux, ainsi que la garantie de leur fonction sociale et écologique, deviennent des valeurs de référence dans la gouvernance des ressources.

Termini chiave: Gestione servizio idrico, effetti territoriali, Puglia
Key Words: Water services governance, territorial effects, Apulia
Mots-clé: Gouvernance des services en eau, effets territoriaux, les Pouilles

[ms. pervenuto il 2 giugno 2016; ult. bozze l'11 maggio 2017]

RIVISTA GEOGRAFICA ITALIANA

Annata CXXV - Fasc. 2 - Giugno 2017

Articoli. – M. Bertoncin, A. Pase, D. Quatrida, S. Turrini, *Territori dello zucchero: le dinamiche di prossimità nella* Sugar Belt *sudanese* (Sugar territories: Proximity dynamics in the Sudanese Sugar Belt). – M. Ciervo, *Servizio idrico integrato: Società per azioni in house ed effetti territoriali. Il caso dell'acquedotto pugliese* (Water service: The Public Stock Company and territorial effects. The case of Apulia aqueduct). – G. Orlando, *Spazio, inquinamento e trasgressioni alimentari: il consumo di cibo biologico a Palermo* (Space, pollution and food transgression: Organic food consumption in Palermo).

Opinioni e dibattiti. – S. Cenere, A. P. Quaglia, *Dialoghi sul concetto di radice. Alcune considerazioni introduttive*. – G. Dematteis, *Note sul concetto di radicamento riferito allo sviluppo locale*. – P. Giaccaria, *Di mostri e di metafore*. – F. Remotti, *Radici e mobilità: un nodo concettuale*. – C. Palagiano, *The ancient names of cities in Mesopotamia and their changes over time*.

Informazione bibliografica. – A. Gorz, *Ecologia e libertà* (R. Gemmiti). – J. Lévy (Ed), *A cartographic turn* (F. Burini). – M. Lancione (a cura di), *Rethinking Life at the Margins. The Assemblage of Contexts, Subjects and Politics* (A. Vanolo). – G. De Vecchis, F. Salvatori (a cura di), *Geografia di un nuovo umanesimo* (P. Magistri). – S. Malatesta, *Geografia dei bambini. Luoghi, pratiche e rappresentazioni* (G. Donadelli). – E. Amaturo, G. Punziano, *I* Mixed Methods *nella ricerca sociale* (E. Gamberoni). – M. Camuffo, S. Soriani (a cura di), *Politica e gestione dell'ambiente. Attori, processi, esperienze* (D. de Vincenzo). – A. Calcagno Maniglio (a cura di), *Per un paesaggio di qualità. Dialogo su inadempienze e ritardi nell'attuazione della Convenzione europea* (B. Castiglioni). – A. Ricci (a cura di), *Il Principe ovvero alle origini della geografia politica* (L. Lopez). – A.L. Amilhat Szary, F. Giraut (Eds), *Borderities and the Politics of Contemporary Mobile Borders* (A. Casaglia). – S. Camilotti, I. Crotti, R. Ricorda (a cura di), *Leggere la lontananza. Immagine dell'altro nella letteratura di viaggio della contemporaneità* (T. Moretti). – M. Guareschi, F. Rahola (a cura di), *Forme della città. Sociologia dell'urbanizzazione* (C. Di Feliciantonio). – L. D'Alessandro (a cura di), *City, Retail and Consumption* (M. Puttilli). – A. Becchi, C. Bianchetti, P. Ceccarelli, F. Indovina, *La città del XXI secolo. Ragionando con Bernardo Secchi* (M. Tanca). – B. Schönig, S. Schipper (Eds), *Urban Austerity. Impacts of the Global Financial Crisis on Cities in Europe* (M. Prezioso). – LaGeS, *Herat sustainable urban mobility plan*; LaGeS, *Herat District 9 development plan* (E. Dansero). – D. De Leo (a cura di), *Mafie & urbanistica. Azioni e responsabilità dei pianificatori nei territori contesi alle organizzazioni criminali* (R. Belluso). – G. Muti, *Il lago di Como. Turismo, territorio, immagine* (L. Laureti).

Atti della Società di Studi Geografici. – Assemblea generale amministrativa del 31 marzo 2016. Adunanze di Consiglio: 21 gennaio 2016; 29 febbraio 2016; 10 giugno 2016; 30 novembre 2016.