

Commons/Comune

geografie, luoghi, spazi, città



MEMORIE GEOGRAFICHE
nuova serie / n. 14 / 2016



Commons/Comune: geografie, luoghi, spazi, città è un volume delle Memorie Geografiche della Società di Studi Geografici

<http://www.societastudigeografici.it>

ISBN 978-88-908926-2-2

Numero monografico delle Memorie Geografiche della Società di Studi Geografici
(<http://www.societastudigeografici.it>)

Certificazione scientifica delle Opere

I contributi pubblicati in questo volume sono stati oggetto di un processo di referaggio a cura del Comitato scientifico e degli organizzatori delle sessioni della Giornata di studio della Società di Studi Geografici

Hanno contribuito alla realizzazione di questo volume:

Maura Benegiamo, Luisa Carbone, Cristina Capineri, Donata Castagnoli, Filippo Celata, Antonio Ciaschi, Margherita Ciervo, Davide Cirillo, Raffaella Coletti, Adriana Conti Puorger, Egidio Dansero, Domenico De Vincenzo, Cesare Di Feliciantonio, Francesco Dini, Daniela Festa, Roberta Gemmiti, Cary Yungmee Hendrickson, Michela Lazzeroni, Valeria Leoni, Mirella Loda, Alessandra Marin, Alessia Mariotti, Federico Martellozzo, Andrea Pase, Alessandra Pini, Giacomo Pettenati, Filippo Randelli, Luca Simone Rizzo, Patrizia Romei, Venere Stefania Sanna, Lidia Scarpelli, Massimiliano Tabusi, Alessia Toldo, Paola Ulivi



Creative Commons Attribuzione – Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale

L'immagine di copertina è tratta dal volume di Emma Davidson *Omnia sunt communia*, 2015, p. 9 (shopgirlphilosophy.com)

© 2016 Società di Studi Geografici
Via San Gallo, 10
50129 - Firenze

MARGHERITA CIERVO

BENI COMUNI:
ACCESSO ALLA RISORSA E GIUSTIZIA SOCIOSPAZIALE.
IL CASO DELL'ACQUEDOTTO PUGLIESE, SPA *IN HOUSE*

1. INTRODUZIONE. — Dagli anni Ottanta del Novecento si è assistito alla privatizzazione crescente dei beni comuni e dei servizi connessi. Tale processo, partito in Gran Bretagna, si è esteso nel resto del mondo coinvolgendo, gradualmente, ogni livello della scala spaziale. In Italia, la privatizzazione è iniziata con la vendita degli *assets* (patrimonio industriale e sistema bancario) ed è proseguita con i servizi pubblici locali (L. 448/2001) attraverso la trasformazione delle imprese statali e delle aziende municipalizzate (divenute “speciali” con la riforma degli enti locali del 1990) in società di capitali 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 giuridicamente i beni comuni che si è concretizzato nella cosiddetta bozza Rodotà del 2007 (1).

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 (2) e Ostrom (1990) ha dimostrato come tale pericolo potesse essere scongiurato dalla presenza di istituzioni, norme e modelli di regolamentazione per l’uso delle risorse comuni, capaci anche di garantire l’accesso nel rispetto dell’equilibrio ecosistemico, così come confermato da alcune ricerche sul terreno (Ciervo, 2007; 2009). Tuttavia, oggi, pare si possa ravvisare una “new tragedy of the commons” nella misura in cui i beni comuni sono gestiti da privati o da forme di diritto privato che subordinano l’accesso alla risorsa e la funzione sociale del bene (nonché la gestione sostenibile e democratica dello stesso) al profitto e alle logiche di mercato.

Al fine di approfondire tali aspetti, si è deciso di focalizzarsi sull’acqua, poiché bene vitale e, dunque, bene comune per eccellenza (Petrella, 2001; 2013), e sull’osservazione della gestione del servizio idrico. Con riferimento a quest’ultimo, l’evidenza empirica dimostra che la privatizzazione dove attuata non abbia garantito accesso universale e giustizia socio-spaziale, trasparenza, sovranità territoriale e sostenibilità ambientale (Ciervo, 2010). Tuttavia, c’è chi sostiene che i risultati possano essere diversi nel caso di società a totale capitale pubblico. In realtà, la forma giuridica “non è neutra” ma determina gli obiettivi e le politiche aziendali, “indipendentemente” dalla titolarità del servizio che, nel caso della società, è il conseguimento e la suddivisione degli utili (art. 2247 c.c.). A sostegno di questa tesi, si analizza il caso dell’Acquedotto pugliese per le seguenti ragioni: l’azienda fornisce il servizio attinente al bene vitale e comune per eccellenza; l’azienda è una SpA *in house*, la cui titolarità è attribuita solo a persona giuridica pubblica e, dal 2011, è posseduta da un solo proprietario (la Regione Puglia), situazione che conferisce maggiore governabilità; la Regione Puglia, dal 2005 è gover-

(1) La Commissione sui beni pubblici, presieduta dal professor Stefano Rodotà, è stata istituita con DM del 21/06/2007, al fine di elaborare uno schema di legge delega per la modifica delle norme del codice civile in materia e che prevede la distinzione dei beni in comuni, pubblici e privati (www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?contentId=SPS47617).

(2) Il titolo del testo di Hardin (1968) richiama i beni comuni ma il testo fa riferimento a beni la cui fruizione non è regolamentata neanche dagli usi e il paragrafo a questo dedicato si intitola “Tragedy of freedom in a common” e recita “Freedom in a commons brings ruin to all”, dove il termine “freedom” indica il libero accesso non regolamentato, la *res nullius*. Hardin (1994) esplicherà questo concetto in un successivo scritto “The tragedy of the unmanaged commons”.



nata da coalizioni di centro-sinistra che hanno fatto dell'acqua bene comune una bandiera elettorale; la scala regionale di gestione permette di produrre economie di scala (3).

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, attraverso l'approccio induttivo (basato sull'osservazione diretta e indiretta), che – indipendentemente dalla natura vitale del bene e dalla titolarità pubblica del servizio, nonché dalle condizioni amministrative (unico azionista), politiche (sostegno teorico ai beni comuni) 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 della loro "capacità di incidere" sui processi decisionali (4). Nel presente testo, per ragioni di spazio, si analizzano solo gli effetti in termini di accesso alla risorsa e di giustizia socio-spaziale, rinviando a una successiva pubblicazione l'esame degli aspetti legati anche alla sovranità territoriale e alla trasparenza di gestione, nonché alla sostenibilità ambientale.

2. IL CASO DELL'ACQUEDOTTO PUGLIESE. — L'Acquedotto pugliese è stato trasformato, con d.lgs. 141/1999, da ente autonomo di diritto pubblico in una SpA a capitale pubblico (5). Le azioni – attribuite al Ministero dell'economia e della finanza e, nel 2002, trasferite (a titolo gratuito) alle Regioni Puglia (87,108%) e Basilicata (12,892%) – con l'obbligo di venderle entro sei mesi (cosa mai avvenuta) – dal 2011 sono state acquisite totalmente dalla Regione Puglia (6).

Con la gestione di diritto privato inizia la fase improntata a criteri di gestione industriale (in attuazione della Legge 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 (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).

Le performance e i numeri di AQP SpA, difatti, ricalcano quelle di qualsiasi altra gestione di diritto privato: crescita degli utili (7) (non obbligatoriamente investiti nell'azienda (8) e aumento delle tariffe (9), a fronte di una significativa contrazione dei costi del lavoro (10) e di un accrescimento

(3) L'Acquedotto pugliese è il più grande d'Europa con 21mila km di reti idriche, 11mila km di reti fognarie, 185 depuratori, che fornisce servizi di captazione, raccolta, potabilizzazione e distribuzione per uso civile in 330 centri abitati della Puglia e di alcuni Comuni di regioni limitrofe per un totale di oltre 4 milioni di abitanti (www.aqp.it).

(4) Gli effetti richiamati e collegati alla gestione da parte delle SpA sono notevolmente più accentuati e gravosi nel caso di società quotate in borsa, in ragione dei meccanismi finanziari che sottendono le scelte gestionali e che costituiscono motivo di ulteriore "scollamento" dal territorio e dalle esigenze della collettività. D'altro canto, le politiche per la tutela dell'acqua che si realizzano in alcuni casi – come la CAP holding SpA operante nella provincia di Milano (www.contrattoacqua.it) – sono da attribuire alla virtuosità degli amministratori e alla perseveranza delle associazioni anche nell'attuazione dei contenuti delle direttive quadro europee (con riferimento, ad esempio, ai parametri di controllo ambientale) e non alla forma giuridica SpA che di per sé, come si è detto, non offre alcun garanzia in tal senso.

(5) L'Acquedotto pugliese, nella sua storia, ha conosciuto la gestione privata (1904-1919), la gestione pubblica (1919-1999), e la gestione da parte di un soggetto di proprietà pubblica ma di diritto privato, l'AQP SpA (dopo il 1999).

(6) Dal 2014 AQP SpA ha internalizzato le attività connesse attraverso la fusione per incorporazione di società interamente controllate operanti nei settori della potabilizzazione (Società pura acqua srl) e della depurazione (Società pura depurazione srl) con l'obiettivo di ottimizzare la gestione del personale e delle strutture e ridurre i costi collegati (AQP, 2014, p. 45). L'AQP SpA partecipa anche ad Aseco SpA che produce fertilizzanti (www.aqp.it).

(7) Negli ultimi anni, l'utile netto è costantemente cresciuto: 10,63 milioni di euro nel 2009, 33,4 milioni nel 2010, 39,9 milioni nel 2011, 14,8 milioni nel 2012, 35 milioni nel 2013 e 40 milioni di euro nel 2014.

(8) Essendo AQP una società per azioni non vi è alcun vincolo legale al reinvestimento degli utili, neanche quando questo possa risultare fondamentale a garantire l'equilibrio economico-finanziario. Al riguardo e con riferimento al bilancio consolidato del Gruppo AQP al 31 dicembre 2010, significativa è la distribuzione di dividendi complessivi per 12.250.000 euro disposta 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, pp. 36-37). Del resto, sembra che più recentemente la Regione Puglia abbia espresso la volontà di sospendere l'incasso del dividendo deciso nel 2011 e l'intendimento di sottoporre al Consiglio Regionale una proposta di legge per rinunciare alla distribuzione a favore di una maggiore capitalizzazione della società volta a sostenere il piano degli investimenti (AQP, 2014).

(9) Le tariffe sono aumentate del 22,4% nel periodo 2007-2012, e di circa il 19% nel periodo 2012-2015.

(10) Fra il 2007 e il 2012, si è registrata una contrazione della forza lavoro di quasi 500 unità, passando da 1829 lavoratori a circa 1337 (AQP, 2007; 2012). 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 (Corte dei Conti, 2012, pp. 21-22). Fa eccezione il 2014 in cui il costo del lavoro è cresciuto di euro 22,7 milioni rispetto al 2013 per effetto dell'incremento di dipendenti a seguito della fusione delle due società incorporate (+458 unità) (AQP, 2014, pp. 19, 37).

della precarizzazione (11); l'inasprimento delle misure contro gli utenti morosi e l'incremento delle interruzioni della fornitura; l'accentramento del potere, la finanziarizzazione del servizio idrico (12) e la dismissione del patrimonio immobiliare (13); l'apertura ai mercati esteri e ad altri settori (14). D'altro canto, questi sono analoghi a quelli delle SpA a capitale privato o misto in termini di accesso alla risorsa, giustizia socio-spaziale, sovranità territoriale e sostenibilità ambientale.

2.1 *Accesso alla risorsa e giustizia socio-spaziale.* — L'accesso alla risorsa è subordinato al pagamento della tariffa e di una quota fissa (per la fruizione del servizio, l'impianto di allacciamento e le opere di derivazione) indipendente dal consumo e indifferenziata, ovvero "slegata" dalla condizione reddituale e/o catastale. 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 come dovere degli Stati dal Consiglio dei diritti umani del 2 ottobre 2014), non è garantito. In pratica si registrano penalizzazioni per motivi spaziali e socio-economici. Nel primo caso, si fa riferimento agli utenti le cui abitazioni sono localizzate in aree distanti dalle condotte di derivazione e il cui costo di allacciamento aumenta al crescere della distanza (15). Nel secondo caso, si fa riferimento agli utenti con ridotta capacità reddituale sui cui i costi fissi incidono in misura maggiore rispetto a chi ha redditi più alti, andando a comprimere significativamente il budget a disposizione. Inoltre chi non ha la capacità reddituale si vede precluso l'accesso alla risorsa vitale. Pertanto, tale sistema produce ingiustizia socio-spaziale 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 (16). In caso di ritardo del 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) l'AQP SpA procede al distacco della fornitura – con una media annua di 5.000 unità – e alla "risoluzione del contratto", addebitando al cliente anche le spese di sospensione, di riattivazione, gli eventuali interessi di mora oltre a 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 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), l'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 quella che è stata definita dal-

(11) Nel 2014 i lavoratori interinali hanno sostituito in parte il personale cessato nell'anno precedente (AQP, 2014, p. 21).

(12) Il debito di AQP SpA – obbligazioni 62.500.000, anticipazione pubblica su investimenti in corso 200.301.000 e debiti finanziari 247.98.000 – è destinato a incrementarsi "per effetto degli ulteriori investimenti da realizzare e del nuovo metodo tariffario, che prevede il ristoro in tariffa degli investimenti dopo due anni dalla loro realizzazione" (AQP, 2014, p. 43). Tale indebitamento può costituire un rischio, come dimostra la scelta operata nel 2004 da AQP SpA di conseguire un prestito obbligazionario con la Merrill Lynch di 165 milioni di sterline e di stipulare tre contratti derivati e un *sinking fund*, con condizioni favorevoli per la banca (cui sarebbero spettati i rendimenti dei titoli) ma non per AQP SpA (sul quale sarebbe ricaduto il rischio), trasformando così il patrimonio pubblico in capitale di rischio (Ciervo, 2012).

(13) L'AQP SpA nel 2008 ha posto in vendita un complesso immobiliare per un valore stimato di poco oltre 2 milioni di euro, attraverso trattativa privata e selezione delle migliori offerte (Corte dei Conti, 2010, p. 22). Nel 2009 e nel 2010, dallo Stato Patrimoniale di AQP SpA risulta un calo del valore dei terreni e fabbricati di circa il 4,4% (per un valore, nel 2010, di 86.141.337 euro a fronte di 89.958.026 euro nel 2009 e di 94.111.389 euro nel 2008). Infine, si contano 11 annunci pubblicati sul sito istituzionale per la vendita di terreni, capannoni, fabbricati industriali e residenziali, complessi immobiliari, diritti edificatori, case cantoniere, immobili di pregio ambientale e storico culturale e finanche, sulla base di voci sindacali (oggetto di interrogazioni), dello storico palazzo di Bari sede dell'Acquedotto pugliese.

(14) Fra le iniziative di cui sopra vi sono: l'esportazione del *know-how* in Paesi emergenti; la valutazione di collaborazioni con società operanti nel mercato delle *utilities* al fine di consentire la definizione di accordi per un miglioramento dei ricavi; la valutazione di collaborazioni con società operanti nel campo della valorizzazione dei rifiuti (www.aqp.it).

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

(16) La riduzione della portata e della pressione della fornitura è prevista dallo stesso AQP (2013b, p. 26) nel caso in cui il riavvio della fornitura fosse disposto dalla competente autorità.

l'azienda la "campagna 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, 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%: 4.357 nel 2010, 6.742 nel 2011, 5.469 nel 2012 e 5.483 nel 2013. Se confrontiamo tali dati con il numero annuo delle ingiunzioni di pagamento e il preavviso di sospensione, non inferiori alle 114mila unità (17) (AIP, 2012; AQP, 2014), questi pare possano riflettere situazioni fisiologiche di insolvenza.

Tale politica è stata ulteriormente inasprita attraverso la previsione di ricorso a Equitalia per il recupero crediti e per le azioni legali verso gli utenti morosi, nonché la disposizione di evitare "nuovi rapporti commerciali con clienti a esposizione rilevante" (AQP, 2011, p. 13). Quest'ultima risoluzione è particolarmente grave in quanto ai clienti che si trovassero in una situazione di "esposizione rilevante" gli verrebbe preclusa la possibilità di accesso al servizio.

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, 2/12/2015, n. 711; 17/12/2015, n. 699; 2/11/2015 n. 120), decretando la prevalenza del rapporto gestore/utenti e della tutela degli interessi privati, sul rapporto sindaco/cittadino e la tutela degli interessi pubblici (18).

L'AQP SpA prevede iniziative per far fronte a situazioni di particolare disagio economico e/o fisico attraverso l'istituzione di un fondo per le utenze deboli e dilazioni di pagamento (19). 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 disagiati, deliberato annualmente dall'Assemblea (20), è subordinato 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, 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'Autorità idrica pugliese (AIP) e l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) Puglia per la concessione di agevolazioni tariffarie alle utenze già beneficiarie del bonus

(17) 114.279 nel 2010, 200.749 nel 2011, 121.754 nel 2012 e 124.654 nel 2013.

(18) Del resto, questo potrebbe accadere 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 ha convalidato il divieto di interruzione della fornitura idrica nella residenza principale (anche per morosità fino a un anno), introdotto con legge nel 2013 insieme ad analoghe disposizioni per elettricità e gas durante il periodo invernale. Già il Tribunale di Amiens, in Piccardia, ordinato il ripristino immediato della fornitura a un cliente a cui era stata interrotta, aveva avuto modo di dichiarare che "l'attentato alla libertà contrattuale e la libertà d'impresa che deriva dal divieto di interruzione della fornitura non è sproporzionato in relazione all'obiettivo perseguito dal legislatore" (Decisione n.2015-470 QPC, 29/05/2015; www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2015470QPC2015470qpc.pdf; www.jobsnews.it/2015/05/francia-il-consiglio-costituzionale-convalida-il-divieto-di-interrompere-la-fornitura-dacqua-ai-morosi).

(19) La dilazione del pagamento può essere "concessa", su richiesta, a clienti in condizioni di "comprovato disagio", in caso di conguagli particolarmente elevati o con riferimento al contributo di allacciamento (comunque, "previa applicazione degli interessi pari al TU BCE incrementato di 2 punti") (AQP, 2013b; 2013c).

(20) Dal bilancio di sostenibilità (AQP, 2015, p. 20), si apprende che nel 2014, il fondo è stato utilizzato "in parte per compensare le somme spese dalla Regione per finanziare la fornitura e il trasporto di acqua nelle campagne in favore dei migranti del foggiano (Emergency) per un importo pari a euro 1,1 milioni; in parte, per il sostegno delle utenze deboli assegnatarie di case popolari (IACP) per un importo pari a euro 0,4 milioni".

elettrico 2012 e/o 2013 e finanziato da una parte del Fondo per i Nuovi Investimenti (21) (FoNI). Anche in questo caso il diritto ad accedere alle agevolazioni è subordinato alla disponibilità del fondo (oltre che a una serie di altre 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” (22). Pertanto non è garantito in maniera continuativa e la sua erogazione prescinde dalle condizioni che possono manifestarsi anche per più anni di seguito.

3. CONCLUSIONI. — Sulla base dello studio svolto e qui brevemente richiamato, si può affermare che la natura pubblica della titolarità del servizio è condizione necessaria ma non sufficiente a garantire accesso alla risorsa e giustizia socio-spaziale. Questo accade anche nel caso in cui il servizio attiene a un bene non solo comune ma vitale (acqua) e perfino in presenza di condizioni favorevoli (come quelle richiamate), in quanto la forma giuridica privata a scopo di lucro determina gli obiettivi legali e, dunque, le logiche e le politiche di gestione. 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 in SpA, “ha comportato una modificazione di prospettiva della sua attività: non più ente obbligato all'erogazione di servizi nel quale l'attenzione al costo è vista prevalentemente nel profilo dell'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”.

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, dà 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 stessa 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 (cosa 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. 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 (ad 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 veda, ad esempio, la “campagna di sospensione di fornitura, di intimazioni ad adempiere e di recupero legale” di AQP). D'altro canto, recenti proposte di azionariato diffuso ai Comuni e ai citta-

(21) 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, 2014, p. 7).

(22) I destinatari del bonus idrico sono i cittadini che sono rientrati nello stesso periodo in una categoria prevista dal “bonus elettrico” in qualità di clienti domestici e versano in condizioni di disagio economico o fisico (AIP, 2015).

dini non risolverebbero i problemi evidenziati. 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* non può essere considerata forma di gestione capace di garantire il diritto umano e l'accesso, la fruizione collettiva e la funzione sociale dell'acqua e, per estensione, di altri beni comuni (23). 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”.

BIBLIOGRAFIA

- AIP – AUTORITÀ IDRICA PUGLIESE, *Lettera a Comitato pugliese Acqua bene comune*, prot. 4428, 12 novembre 2012.
- 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.
- AQP SpA, *Bilancio d'esercizio*, Bari, anni 2004, 2005, 2006, 2007, 2012, 2014.
- ID., *Piano industriale 2011-2014*, Bari, 2011.
- 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 di sostenibilità 2014*, Bari, 2015.
- CIERVO M., “Il caso di Cochabamba (Bolivia), dopo la guerra dell'acqua: la riorganizzazione territoriale per la gestione della risorsa idrica”, *Bollettino della Società Geografica Italiana*, 2007, n. 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 Creative Commons BY-NC-ND 3.0, 2012.
- CORTE DEI CONTI, *Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Acquedotto Pugliese SpA, per gli esercizi dal 2004 al 2006, Determinazione 67/2008*, 2008.
- ID., *Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Acquedotto Pugliese SpA, 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.
- HARDIN G., “The tragedy of the commons”, *Science*, 162, 1968, pp. 1243-1248.
- ID., “The tragedy of the unmanaged commons”, *TREE*, 9, 1994, n. 5, p. 199.
- MASSARUTTO A., *L'acqua*, Bologna, Il Mulino, 2015.
- OSTROM E., *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- 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.

Università di Foggia; margherita.ciervo@unifg.it

RIASSUNTO: Dal 1980 si è assistito alla privatizzazione crescente dei beni comuni e dei servizi connessi che subordina l'accesso alle risorse alla capacità economica degli utenti e la funzione sociale dei beni al profitto e alle logiche di mercato. Scopo del presente testo è dimostrare, attraverso un approccio induttivo, che questo si realizza pure con riferimento all'acqua, bene vitale per eccellenza, e anche quando gestita da società per azioni a intero capitale pubblico come nel caso dell'acquedotto pugliese. La forma giuridica, infatti, non è neutra ma definisce gli obiettivi e le politiche aziendali, “indipen-

(23) Le funzioni di governo pubblico dell'acqua come bene comune vengono meno soprattutto in quei contesti legislativi in cui il compito di regolamentare il servizio e la tariffa è conferito ad una autorità nazionale che sovraintende alla gestione di servizi di interesse economico generale soggetti alla disciplina della concorrenza (come in Italia dal 2012).

dentemente” dalla titolarità del servizio. In Puglia, al riguardo, si osserva un aumento crescente delle tariffe e interruzioni della fornitura in caso di morosità, mentre il diritto umano all’acqua, sancito dall’ONU nel 2010, non è garantito.

SUMMARY: Since 1980, commons and connected services’ privatizations are increasing. So, the access to resources is dependent on the users’ economic capacity and the commons’ social function is conditional on the profit and market logic. The aim of this text is proving that the above-mentioned mechanisms regard also water even if it is a vital common and it is managed by a stock company owned by public institution, as the Apulia aqueduct’s case shows. In fact, the kind of legal institute (here the stock company) is not neutral, but on the contrary, it defines goals and business policies, “independently” of the owner. Following an inductive approach in Apulia region, effectively, we see a growing of tariffs and a block of services’ supply for users with payments in arrears, while the water human right sanctioned by the UN in 2010 is not guaranteed.

Parole chiave: acqua, Puglia, accesso alla risorsa

Keywords: water, Apulia, access to resources