

# I BENI COMUNI E IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO. NAPOLI RIPARTE DALL'A.B.C.

della Dott.ssa Angela Turchiano

*Brevi note a margine della recente modifica dell'art. 2 dello Statuto del Comune di Napoli del 22 settembre 2011 in merito alla pubblicizzazione del servizio idrico integrato che ha fatto seguito, tra polemiche e implicazioni pratiche, ai risultati referendari dello scorso giugno, relativi tra l'altro al concetto di acqua intesa come bene comune.*

Brief notes on the sidelines of the recent amendment of Art. 2 of the Statute of the City of Naples on 22 September 2011 on the advertising of the water service that followed, including controversies and practical implications, the results of the referendum last June, including also the concept of water as a common understanding.

*Sommario: 1. Premessa. - 2. I beni comuni. - 3. L'esempio di Napoli. - 4. L'ABC di Napoli. - 5. Conclusioni.*

## **1. Premessa.**

In un periodo di tensioni sociali ed economiche dovute alle ripercussioni della crisi finanziaria internazionale e nazionale e sulla scia dell'esito della tornata referendaria dello scorso giugno 2011, emerge l'esigenza diffusa di assicurare, comunque, a tutti i consociati la fruizione di determinati beni, anche nel rispetto delle generazioni future. Per detti beni, com'è accaduto in Italia per l'acqua, si cerca di ottenere lo *status* di *bene comune*, soprattutto per tentare di sottrarli alla più stringente logica del mercato. E il problema ha implicazioni tali da travalicare i confini dei singoli Stati. A nessuno sfugge, infatti, che il processo di integrazione economica, politica e socio-culturale che oggi riguarda ormai quasi ogni regione della Terra, di fatto, ha generato una interdipendenza pressoché globale anche del sistema delle risorse, oltre che delle relazioni politiche, sociali ed economiche.

In questo articolato contesto, tutto in divenire, tenuto conto delle disposizioni introdotte e poi abrogate a seguito dei sopraccitati referendum, si è trovato ad operare il Comune di Napoli, deliberando la modifica dell'art. 2 del proprio Statuto, con l'espresso obiettivo di ripubblicizzare il servizio idrico integrato di competenza comunale. Ma forse non è irrile-

vante, per una maggiore comprensione dell'economia complessiva di questo articolo, fare emergere che la Giunta comunale e l'intero Consiglio comunale di Napoli, si stanno proponendo come un laboratorio che lavora intorno a queste questioni e i cui sviluppi appaiono oggi imprevedibili. Emblematiche suonano, a proposito, alcune delle affermazioni fatte dal Sindaco della città partenopea.

Durante la seduta del Consiglio comunale del 26.10.2011, infatti, Luigi De Magistris sostanzialmente afferma: *...Alberto Lucarelli, l'assessore, ha parlato solamente di acqua pubblica ovviamente, ma noi abbiamo cominciato a lavorare su altri beni comuni e, attenzione, il concetto di bene comune, a nostro avviso, ha una valenza di modello politico, ... anzi di modello politico e laboratorio politico perché per noi bene comune è il sapere, la conoscenza, la cultura, il mare, il territorio, è internet! Quindi noi dobbiamo lavorare affinché questi patrimoni non solo non appartengano alle multinazionali e ai privati, ma che non appartengano in fin dei conti se ci pensiamo bene nemmeno ai governi, nemmeno agli stati, nemmeno ai municipi, nemmeno ai governatori, appartengano alle cittadine e ai cittadini di questo mondo, ... Per questo il nostro... non è solo un lavoro politico, ma è*

*l'elaborazione di un modello alternativo da un punto di vista culturale, sociale ed economico perché vogliamo provare da Napoli a portare avanti modelli sociali alternativi con la democrazia partecipativa....*

## 2. I Beni comuni.

Con queste premesse, credo sia doveroso un approfondimento epistemologico seguendo l'*excursus* della produzione normativa e dottrinale generata nel tempo intorno al concetto di *bene comune*. In ambito dottrinale, sono stati definiti beni comuni quei beni pubblici a fruizione collettiva ai quali corrispondono strutture organizzative diverse<sup>1</sup>; in sostanza, sono beni comuni tutti quei beni storicamente considerati come *res communes omnium*.

Con il d. lgs. 7.8.1997, n. 279 è stata disposta, all'art. 14, l'introduzione di una classificazione dei beni e dei diritti dello Stato in grado di consentire l'individuazione dei beni suscettibili di utilizzazione economica<sup>2</sup>.

Allargando lo sguardo oltre i confini nazionali, è possibile evidenziare differenze sostanziali nella disciplina di tali beni nei diversi ordinamenti.

In particolare, negli ordinamenti angloamericani, i beni pubblici sono beni che possiedono caratteristiche proprie quanto alla circolazione limitata, ai diritti dei terzi e alla tutela, per cui godono di un regime di favore. Sostanzialmente sussiste il binomio beni pubblici come beni privilegiati, tale da consentire varianti e varietà nella legislazione.

Negli Stati collettivisti, invece, i beni pubblici sono tutti i beni di produzione e la dottrina si è limitata a definire i beni pubblici come la proprietà in mano pubblica a disposizione della collettività. In tali ordinamenti la natura pubblica di questi beni di produzione è

<sup>1</sup> Per tale definizione di beni comuni, M.S. GIANNINI, *Diritto Pubblico dell'Economia*, ed. Il Mulino, Bologna, 1977, pp. 91 – 96.

<sup>2</sup> Tale esigenza era stata già avvertita nel 1985 dall'allora Segretario generale del Consiglio, Giuliano Amato, il quale aveva incaricato una Commissione presieduta da Sabino Cassese di operare una ricostruzione del patrimonio immobiliare dello Stato. I lavori della Commissione si sono conclusi dopo due anni e i risultati di quella ricerca sono visionabili in S. CASSESE, *Relazione conclusiva*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, vol. 1, 1988, pp. 171 – 251.

sancita da norme costituzionali ovvero dalla loro interpretazione, c.d. costituzione materiale.

Pertanto, vi è una sorta di riserva originaria di detti beni allo Stato che si traduce in riserva di appartenenza e in riserva di disposizione, e i diritti parziali sul bene ci sono solo se espressamente disposti dal potere pubblico.

Ad ogni modo, indipendentemente dall'area geo-politica considerata, i beni pubblici, comuni e collettivi, hanno come tratto comune l'appartenenza non privata.

Vi rientrano beni da sempre considerati poveri ed abbondanti in natura, come l'etere, l'aria, l'acqua e più in particolare il mare.

Lo sviluppo tecnologico e demografico, da un lato, e la c.d. globalizzazione, dall'altro, hanno determinato problemi in ordine alla loro conservazione, all'appartenenza, alla fruibilità generale, nonché al mutuo rispetto, accrescendone la loro importanza.

Tuttavia, essendo beni in via di deperimento, in quanto troppo spesso sottoposti ad un uso selvaggio e indiscriminato, si pone il problema della loro commerciabilità.

Difatti, com'è già stato autorevolmente evidenziato, i veri conflitti sono intorno alla possibilità di considerare alcuni beni dentro o fuori del mercato: la risoluzione di questi conflitti determinerà sia il modo in cui noi ricostruiamo la teoria dei beni sia la costruzione di una nozione di proprietà<sup>3</sup>.

Questo interrogativo riguarda molte categorie di beni, a partire dalla gestione dell'etere<sup>4</sup> e del mare<sup>5</sup>, e poi anche della ge-

<sup>3</sup> S. RODOTÀ, *Linee guida per un nuovo codice dei beni comuni*, in U. MATTEI – E. REVIGLIO – S. RODOTÀ (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, ed. Il Mulino, Bologna, 2007, p. 357 – 365.

<sup>4</sup> Per garantire il rispetto ed evitare problemi di fruizione e sovrapposizione, è stato riconosciuto a livello internazionale il principio della libertà dell'etere, assegnando di fatto ad ogni Stato dei canali televisivi e di radiodiffusione.

<sup>5</sup> Studi in tema di mare si rinvengono a partire da B. CONFORTI, *Mare e Mare territoriale* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XXV, a seguito della Conferenza di Ginevra del 1958 sulla conservazione delle risorse marine. Ancora per un quadro delle fattispecie di utilizzazione abusiva dei beni demaniali e in particolare del demanio marittimo e idrico, si veda G. COLOMBINI, *La fenomenologia dell'uso privato*

stione dell'aria, disciplinati in un primo momento solo in sede internazionale e successivamente anche nei singoli ordinamenti nazionali. Queste tipologie di beni comuni naturali trovano tutela nel diritto ambientale<sup>6</sup>, che le racchiude un pò tutte, per lo più in quanto strettamente legate al problema delle immissioni<sup>7</sup> di sostanze inquinanti nell'ambiente, tanto da comprometterne la fruibilità da parte di altri consociati, con risvolti anche sulla salute<sup>8</sup> degli esseri viventi.

Tale materia è in continua evoluzione, in quanto si adatta di volta in volta agli effetti inquinanti del progresso tecnologico e, in alcune zone, dello sviluppo demografico, e ha dirette conseguenze economiche; si pensi ad esempio agli ingenti costi sopportati per smaltire e eliminare le cause di inquinamento, anche passate.

---

*nella gestione delle coste*, in Amministrazione e contabilità di Stato ed enti pubblici, 1980, n. 1 - 2.

<sup>6</sup> La tutela dell'ambiente è esplicitamente menzionata nell'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in cui si dispone che il miglioramento della sua qualità deve essere integrato nelle politiche dell'U.E. e garantito conformemente al principio dello sviluppo sostenibile.

<sup>7</sup> In proposito sono state individuate ed adottate delle c.d. soglie di tollerabilità. Per una lettura sistematica delle immissioni si veda M. COMPORI, *La proprietà*, in M. BESSONE (a cura di), *Istituzioni di Diritto Privato*, ed. Giappichelli, Torino, 1997, pp. 352 - 354.

<sup>8</sup> La Corte Costituzionale più volte si è trovata a sottolineare nella propria giurisprudenza lo stretto connubio tra tutela dell'ambiente e tutela della salute, anzi individuando proprio nell'art. 32 Cost. un parametro per assicurare, prima della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, un'adeguata tutela al bene ambiente. Non stupisce, inoltre, che la legislazione di settore ponga ambiente e salute spesso in correlazione. Si vedano da ultimo, a titolo esemplificativo: d. lgs. 11.5.1999, n. 152 (Tutela delle acque dall'inquinamento - c.d. Testo Unico sulle acque); L. 22.2.2001, n. 36 (Legge quadro sull'inquinamento elettromagnetico); L. 15.12.2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione); d.lgs. 3.4.2006, n. 152 e s.m.i (Norme in materia ambientale in attuazione della delega contenuta nella legge n. 308 del 2004 - c.d. Codice dell'ambiente); d.lgs. 3.12.2010, n. 205 (Attuazione della dir. 2008/98/CE relativa ai rifiuti); d.lgs. 10.12.2010, n. 219 (Attuazione della dir. 2008/105/CE in materia di acque).

Parallelamente, emerge la difficoltà di innalzare la resa dell'acqua, già sfruttata oltre la capacità di rigenerazione delle falde acquifere sotterranee, evitando gli sprechi e la dispersione di questa risorsa e, nel contempo, migliorando le tecniche del suo utilizzo<sup>9</sup>.

A ciò aggiungasi che fino agli anni '90 l'assetto dei beni pubblici era notevolmente polverizzato tra le competenze amministrative del Ministero, che li deteneva in consegna o in uso gratuito, e gli uffici tecnici erariali, territoriali, del registro, le Ragionerie provinciali, e così via; tale quadro amministrativo estremamente complesso, rendeva sempre più difficile una chiara e definita individuazione delle specifiche competenze e relative responsabilità<sup>10</sup>.

Tuttavia, l'attenzione per i beni ambientali, sviluppatasi in particolare negli ultimi decenni, ha portato anche a rivedere il riparto di competenze legislative in tale materia<sup>11</sup>, non-

---

<sup>9</sup> I crescenti bisogni di acqua delle industrie, dell'agricoltura e delle città necessitano per contrappeso, come minimo, l'impegno a gestire con sistemi efficienti questa risorsa non illimitata. Non è un caso che le più moderne e innovative tecniche di irrigazione nel settore agricolo, quali l'irrigazione a goccia e i c.d. *water-bubbles*, provengono da Israele, un paese caratterizzato da scarsità di acqua. Per un'analisi compiuta delle possibili soluzioni, anche in termini di innalzamento della produttività dell'acqua, si veda S. LUCCI - S. POLETTI, *Lo sviluppo sostenibile*, ed. Alpha Test, Milano, 2004, p. 102.

<sup>10</sup> Si veda il contributo di E. BANI, *Le strutture per la gestione delle dismissioni immobiliari dello Stato e per la valorizzazione del patrimonio pubblico*, in G. COLOMBINI (a cura di), *La nozione flessibile di proprietà pubblica. Spunti di riflessione di diritto interno ed internazionale*, Pubblicazioni della facoltà di giurisprudenza dell'Università di Pisa, ed. Giuffrè, Milano, 2008. Per quanto attiene alla crescente attenzione per il patrimonio immobiliare dello Stato e degli altri enti pubblici, anche in conseguenza del Patto di stabilità e crescita con il Trattato di Maastricht in chiave europea, si veda G. GUARINO, *Gestione del Patrimonio pubblico ed Eurosystema*, Convegno Accademia Nazionale dei Lincei - *Gestione del patrimonio pubblico, proprietà privata e proprietà pubblica*, Roma, 6 giugno 2006, p. 73 e ss..

<sup>11</sup> Con la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, operata dalla L. cost. 18.10.2001, n. 3, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali è stata attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. s), cost., mentre la *valorizzazione dei beni culturali e*

ché a riscrivere in un unico testo normativo, il d. lgs. 3.4.2006, n. 152 e s.m.i., le norme in materia ambientale.

Il nuovo impianto normativo del c.d. Codice dell'ambiente è stato oggetto di contestazioni sin dalla sua approvazione e di modifiche, tanto è vero che si registra negli ultimi anni un incremento delle pronunce della Corte costituzionale in materia ambientale<sup>12</sup>, anche in riferimento a numerose disposizioni regionali, il che attesta un persistente e irrisolto conflitto tra Stato e regioni sul relativo riparto di competenze legislative<sup>13</sup>.

### 3. L'esempio di Napoli.

Da un certo punto di vista, Napoli può essere considerata uno degli esempi più dinamici del panorama italiano in ordine ad una riscrittura della gestione pubblica del bene acqua, ispirata da una esplicita responsabilità verso le generazioni future.

Il nuovo *Caso Napoli*, nato con le azioni poste in campo dalla Giunta e dal Consiglio comunale di Napoli in merito alle questioni sollevate intorno al concetto dell'acqua intesa come bene comune, ha già attirato l'attenzione di numerosi studiosi, economisti e giuristi. Credo che il caso meriti un'attenzione particolare sia perché la questione in sé solleva non poche problematiche con implicazioni non facilmente districabili, ma anche perché tutto il processo sembra fon-

---

*ambientali* alla competenza legislativa concorrente Stato – regioni, ex art. 117, co. 3, cost..

<sup>12</sup> A seguito della riforma del 2001, la Consulta ha prima definito la tutela ambientale come materia trasversale (v. C. cost. 26.7.2002, n. 407) e poi come materia limite (v. C. cost. 23.7.2009, nn. 225, 232, 233, 234, 235, 246, 247, 250, 251, 254). Nelle c.d. undici sentenze gemelle, la Corte ha statuito la legittimità dell'impianto normativo del Codice e la ripartizione delle competenze legislative, regolamentari e amministrative, riconducendo la tutela ambientale alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Per una disamina dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte in materia ambientale dopo la riforma, si veda D. PORENA, *L'ambiente come materia nella recente ricostruzione della Corte costituzionale: solidificazione del valore ed ulteriore giro di vite sulla competenza regionale in federalismi.it*, 2, 2009, p. 23.

<sup>13</sup> Cfr. R. VALICENTI, *La tutela dell'ambiente e il risarcimento del danno ambientale tra Stato e regioni*, in G.A., 2010, n. 1, p. 68.

dato su basi estremamente solide anche per i contributi tecnico - professionali delle persone presenti nella Giunta e nel Consiglio comunale di Napoli. In particolare, il riferimento va alle presenze di Luigi de Magistris, magistrato e neo sindaco della città; di Alberto Lucarelli, docente universitario e neo assessore ai beni comuni, informatizzazione e democrazia partecipata; di Riccardo Realfonzo, docente universitario e neo assessore al bilancio con una conoscenza approfondita dei problemi del Comune di Napoli per essere già stato per circa un anno assessore del ramo con la precedente Giunta dell'ex Sindaco Rosa Russo Iervolino. Per cercare di comprendere lo stato dell'opera a Napoli, credo sia utile ripercorrere e fotografare i fatti come si sono venuti determinando negli ultimi mesi.

È il 7.7.2011 che con la delibera n. 797 la Giunta comunale di Napoli propone al Consiglio comunale una modifica dello Statuto comunale. La proposta consiste nell'inserimento nell'art. 3, dopo il co. 1, del seguente co. 2: *Il Comune di Napoli, anche al fine di tutelare le generazioni future, garantisce il pieno riconoscimento dei beni comuni in quanto funzionali all'esercizio di diritti fondamentali della persona nel suo contesto ecologico* e, conseguentemente, numerare con il n. 3 il preesistente co. 2. Il Consiglio comunale, il 30.7.2011, delibera una mozione di accompagnamento alla delibera n. 1064 del 30.6.2009 del Consiglio comunale. Detta mozione che, tra l'altro, dà ulteriore forza alla delibera di Giunta n. 797/2011, conclude per il riconoscimento dell'acqua come bene comune pubblico, non assoggettabile al mercato, e del servizio idrico integrato quale servizio pubblico essenziale<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Ecco il testo della suddetta mozione, che così recita: *Il Consiglio comunale di Napoli - omissis - approva la seguente mozione di accompagnamento, che impegna il Sindaco, la Giunta e l'Amministrazione comunale tutta: a. Nell'ambito della procedura di affidamento della gestione del servizio idrico integrato da parte dell'ATO 2, il Comune di Napoli - e, nel caso, per esso i rappresentanti designati dal Sindaco nell'Assemblea e nel Consiglio di Amministrazione del consorzio - si conforma al seguente indirizzo: il soggetto giuridico cui dovrà essere affidato, secondo la vigente normativa, il servizio idrico integrato dovrà essere totalmente pubblico, escludendo anche per il futuro la possibilità*

Nella seduta del 22.9.2011, il Consiglio comunale, recependo la proposta di Giunta del 7.7.2011, che viene emendata contestualmente, delibera la modifica dello Statuto. Conseguentemente nell'art. 3 viene inserito il nuovo co. 2, nel quale si afferma che: *Il Comune di Napoli, anche al fine di tutelare le generazioni future<sup>15</sup>, riconosce i beni comuni in quanto funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona nel suo contesto ecologico e ne garantisce il pieno godimento nell'ambito delle competenze comunali<sup>16</sup>.*

Il 23 settembre, la Giunta comunale delibera di proporre al Consiglio comunale la modifica dello Statuto della società Arin S.p.A. avente il ruolo di gestire, anche attraverso la propria controllata Net Service, la captazione e la distribuzione dell'acqua, oltre che il recupero, la depurazione e lo sversamento dei liquami reflui, nell'ambito del comprensorio Ato 2 Napoli-Volturno. L'Arin è una società

---

*di ingresso a soci privati. b. La Giunta si impegna a presentare un piano di fattibilità per istituire - anche nell'ambito della generale politica di agevolazioni tariffarie per le fasce di popolazione meno abbienti - il minimo vitale idrico, finalizzato, cioè, a garantire tendenzialmente a tutti i cittadini la disponibilità domestica gratuita di un quantitativo minimo vitale giornaliero di acqua potabile per persona. c. Il Consiglio - alla stregua delle considerazioni svolte nella parte narrativa della presente mozione - si impegna a modificare lo Statuto comunale introducendo il riconoscimento dell'acqua come bene comune pubblico e l'accesso all'acqua come diritto umano fondamentale non assoggettabile ai meccanismi di mercato. In tal senso, la modifica dello Statuto dovrà riconoscere il servizio idrico integrato quale servizio pubblico essenziale.*

<sup>15</sup> Per approfondire queste tematiche si può consultare R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, ed. FrancoAngeli, Milano, 2008, pp. 27 - 33, in cui si ricomprende l'ambiente tra gli ambiti della responsabilità intergenerazionale; pp. 91 - 103, sulla responsabilità intergenerazionale nell'ordinamento internazionale contemporaneo, con particolare riferimento alla tutela dei beni naturali e alla tutela degli elementi dell'ecosistema; p. 179 e ss., sulla responsabilità intergenerazionale come problema di giustizia sociale. Ed ancora, R. BIFULCO - A. D'ALOIA, (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*. ed. Jovene, Napoli, 2008.

<sup>16</sup> Il corsivo evidenzia l'emendamento al testo della Giunta deliberato dal Consiglio comunale nello scorso settembre.

con capitale totalmente pubblico di proprietà del Comune di Napoli.

La proposta della Giunta comunale è stata approvata dal Consiglio comunale di Napoli con delibera del 26.10.2011.

Appare evidente che le delibere della Giunta comunale come quelle del Consiglio comunale, fin qui esaminate, hanno come obiettivo preliminare quello di riconoscere all'acqua lo *status* di bene comune, ma hanno come finalità quella di evitare che qualsiasi operatore privato possa inserirsi nei segmenti del ciclo integrato dell'acqua.

Tutta l'operazione si muove, ovviamente, al di sotto dell'ombrello aperto dall'esito del referendum del 12 e 13.6.2011 che ha portato all'abrogazione con il:

- d.P.R. n. 113/2011: dell'art. 23 *bis* del d.l. 25.6.2008, convertito nella l. 6.8.2008, n. 133, il quale prevedeva la privatizzazione della gestione dei servizi idrici<sup>17</sup>, nonché dell'art. 150, co.1, d.lgs. n. 152/2006, che definiva l'affidamento del servizio idrico<sup>18</sup>;

- d.P.R. n. 116/2011: dell'art. 154, co. 1, d. lgs. n. 152/2006 sulla tariffa intesa come corrispettivo del servizio idrico integrato<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> L'art. 23 *bis* del d.l. 25.6.2008, così come convertito nella legge 6.8.2008, n. 133, prevedeva, appunto, la privatizzazione della gestione dei servizi idrici attraverso un progressivo abbassamento sotto il 50% delle quote azionarie che ancora i Comuni detengono nelle società *ex* municipalizzate.

<sup>18</sup> Il citato art. 150, co. 1, del Codice dell'ambiente, definiva l'affidamento del servizio idrico con la gara o tramite società per azioni a capitale misto ovvero interamente pubblico, logica che si è voluto contrastare, in quanto le s.p.a. devono remunerare il capitale e fare profitto indipendentemente dalla qualità d'offerta dei servizi alla collettività. La materia disciplinata dal predetto co. 1, è regolata attualmente dall'art. 4, Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'Unione Europea, del d.l. n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011, che ha anche integrato i commi 2 e 3 dello stesso art. 150. Come espressamente previsto dal punto n. 34 del sopracitato art. 4, da tale normativa sono, tuttavia, esclusi: il servizio idrico integrato, il servizio di distribuzione di gas naturale, il servizio di distribuzione di energia elettrica, il servizio di trasporto ferroviario regionale, nonché la gestione delle farmacie comunali.

<sup>19</sup> L'art. 154, co. 1, del Codice dell'Ambiente così recitava: La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei co-

#### 4. L'ABC Napoli.

Nell'ambizioso disegno degli amministratori del Comune di Napoli di intercettare e neutralizzare ogni ipotesi di profitto sulla gestione dell'acqua, si inserisce la modifica dello Statuto dell'Arin S.p.A., la quale, da società per azioni avente scopo il lucro, si trasforma in un'altra società di diritto pubblico, con finalità speciali. È così che nasce l'ABC Napoli, acronimo che sta per *Acqua Bene Comune*. In questa operazione, l'assessore al bilancio Realfonzo ha avuto modo di precisare che si passa da una logica utilitaristica a un'altra con la finalità del pareggio di bilancio. Gli utili andranno in investimenti, le tariffe saranno modulate su criteri di reddito e livelli di consumo, garantendo un quantitativo minimo giornaliero alle famiglie meno abbienti.

A ben guardare la *ratio* del nuovo Statuto dell'ABC si evince *in nuce* nel Preambolo, laddove si afferma che *...I beni comuni, in primis l'acqua, sono direttamente legati a valori che trovano collocazione costituzionale e che informano lo Statuto del Comune di Napoli. Essi vanno collocati fuori commercio perché appartengono a tutti e non possono in nessun caso essere privatizzati. L'acqua bene comune è radicalmente incompatibile con l'interesse privato al profitto e alla vendita.*

La natura della nascente azienda speciale è tratteggiata dall'art. 2 come *...ente pubblico dotato di personalità giuridica pubblica, capacità imprenditoriale, proprio statuto, soggettività fiscale e autonomia patrimoniale. Non ha finalità di lucro e persegue il pareggio di bilancio...*

Con l'art. 4, dopo avere precisato che gli scopi sono quelli previsti dall'art. 112, co.1, d. lgs. n. 267/2000, se ne esplicita la natura affermando che *... l'azienda provvede al servizio idrico integrato e cioè:*

sti di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità d'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio chi inquina paga. Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo.

a) alla captazione, adduzione e distribuzione di acqua per usi civili;

b) alla raccolta, depurazione e smaltimento di acque reflue;

c) ai servizi di fognatura.

Il nuovo Statuto impegna la gestione aziendale a perseguire l'obbligo del pareggio di bilancio attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, dei trasferimenti, e l'equilibrio finanziario, nonché, in presenza di costi sociali, si deve in ogni caso assicurare la copertura del costo medesimo, a norma degli artt. 25 e 26. Infine, con l'art. 27 viene prevista *l'erogazione gratuita del quantitativo vitale di acqua per le utenze domestiche*, sulla base dei parametri indicati dall'Organizzazione Mondiale della Sanità e nel rispetto della capacità finanziaria aziendale e del Comune.

Se questo è il quadro che l'operazione ABC Napoli sostanzialmente presenta, ci si chiede se esso possa reggere un esame di compatibilità rispetto alla normativa che disciplina la materia.

I provvedimenti del Comune di Napoli, anzitutto, appaiono perfettamente in linea con la dir. 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che dispone che l'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale.

Tale quadro, peraltro, trova ulteriore ancoraggio nel principio comunitario relativo alla distinzione tra servizi di interesse economico generale e servizi di interesse generale, ovvero alla differenza tra servizi orientati al mercato e servizi non orientati al mercato di cui all'art. 14 del Trattato del funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e al protocollo n. 26 del Trattato di Lisbona.

Difatti, l'art. 14 del TFUE afferma che fatti salvi l'art. 4 del Trattato sull'Unione Europea e gli artt. 93, 106 e 107 del presente Trattato, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi fun-

zionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti.

Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi.

E il Consiglio dell'Unione Europea, poi, in data 15.4.2008 ha pubblicato la versione consolidata del Trattato sull'Unione Europea e del TFUE, in cui:

- se con l'art. 1 del Protocollo n. 26 afferma che: *I valori comuni dell'Unione con riguardo al settore dei servizi di interesse economico generale ai sensi dell'articolo 14 del TFUE comprendono in particolare: a) il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti; b) la diversità tra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse; c) un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente.*

- con il successivo art. 2 ribadisce che: *Le disposizioni dei Trattati lasciano impregiudicata la competenza degli Stati membri a fornire, a commissionare e ad organizzare servizi di interesse generale non economico.*

In questa cornice normativa europea<sup>20</sup>, allora, si inseriscono armonicamente i principi costituzionali nazionali e, in particolare, l'art. 43 cost. quando afferma che nella gestione dei servizi pubblici essenziali deve essere riconosciuto un ruolo centrale all'impresa pubblica; e l'art. 41 cost. che si sofferma sul riconoscimento dell'attività economica pubblica.

<sup>20</sup> La normativa comunitaria in tema di appalti pubblici consente ai Paesi membri di prevedere la gestione *in house* dei servizi idrici seppur nel rispetto delle condizioni stabilite dalla sentenza Teckal (C-107/98) della Corte di Giustizia.

Ed ancora, gli artt. 117 e 5 cost. che disciplinano, rispettivamente, il riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni e il principio autonomistico di autodeterminazione dei Comuni, in relazione alle esigenze locali e nel rispetto dei principi costituzionali<sup>21</sup>.

## 5. Conclusioni.

L'ambizioso progetto messo in atto dal Comune di Napoli, che si va concretizzando nella gestione pubblica del servizio idrico integrato comunale per il tramite della ABC Napoli, è la conferma che si può realizzare, pur nei ristretti parametri del diritto dell'Unione, una amministrazione dei beni comuni da parte degli enti pubblici. E tuttavia, le molteplici implicazioni evidenziate e le oggettive difficoltà riscontrate<sup>22</sup> potrebbero essere attenuate, almeno dal punto di vista giuridico, da una ricostruzione sistematica dei beni giuridici, di cui al Libro terzo del Codice civile non più in grado di rispondere ad un mercato in continuo evolversi, in cui anche il concetto di proprietà assume diverse connotazioni. Già sul finire degli anni '70, in letteratura il Giannini osservava se il vario concorre di norme internazionali e interne, ed il fatto che i pubblici poteri si siano assunti rilevanti attività di polizia in ordine ai beni comuni, ha spinto taluni a chiedersi se non si sia modificata la natura giuridica di tali beni, o se l'intera teoria dei beni giuridici non richieda una revisione generale. Il dibattito è appena all'inizio<sup>23</sup>. In ogni caso, l'analisi di questa realtà e il coraggioso modello di gestione del servizio idrico da parte di Napoli è un esempio, sicuramente di incentivo, per considerare la ripubblicizzazione di determinati servizi

<sup>21</sup> Il decentramento dei poteri e il riconoscimento e la promozione delle autonome locali, di cui all'art. 5 cost, letti alla luce del carattere unitario della Repubblica, richiede che le relazioni tra i diversi livelli territoriali siano improntati al rispetto del principio di leale collaborazione, che si concretizza in pareri, intese e diverse forme di coordinamento. Si veda, in proposito, R. BIFULCO, *Leale collaborazione (principio di)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, S. CASSESE (diretto da), ed. Giuffrè, Milano, 2006, IV, p. 3336 e ss.

<sup>22</sup> L'iter di rimunicipalizzazione è spesso frenato da possibili sanzioni e contenziosi con operatori privati.

<sup>23</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto Pubblico dell'Economia*, ed. Il Mulino, Bologna, 1977, p. 96.



---

pubblici essenziali possibile ed auspicabile | anche in altre realtà dello stivale d'Europa

«.....GA.....»